

Miten Suomessa säädetään laki?

Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta

Jouni Backman



© Sitra 2021

Sitran selvityksiä 198

Miten Suomessa säädetään laki?

Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta

Tekijä: Jouni Backman

Taitto: PunaMusta Oy

ISBN 978-952-347-246-4 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7112 (PDF) www.sitra.fi

PunaMusta Oy 2021

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

Sisällys

Esipuhe	2
Tiivistelmä	3
Sammanfattning	4
Summary	5
Johdanto	7
1 Lainsäädäntöprosessin kehittämisen lyhyt historia	9
1.1 ”En minä tiedä, mitä siellä tällä hetkellä suunnitellaan”	9
1.2 Lainsäädäntöprosessin kehittäminen hallituskausittain	11
2 Lainvalmistelun kehittämisen organisointi	16
3 Lainsäädäntöprosessin säädöspohja	18
4 Lainvalmistelun ohjeistus	22
5 Lainsäädäntöprosessin avoimuus	27
6 Lainsäädäntöprosessin aiemmat kuvaukset	31
7 Tuntematon poliittinen prosessi	34
8 Lainsäädäntöprosessin kolme vaihetta	39
8.1 Lain valmistelu	40
8.2 Lain käsittely	45
8.3 Lain vahvistaminen	70
9 Lainsäädäntöprosessin data	71
10 Yhteenveto ja kehittämissuhteet	76
Lähdeaineisto	78

Esipuhe

Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projektin tavoitteena oli vahvistaa Suomen asemaa uudistumiskykyisenä demokratian mallimaana. Tätä tavoittelee myös Sitran Demokratia ja osallisuus -teema, jonka tavoitteena on uudistaa ja vahvistaa demokratiaa siten, että kaikilla Suomessa on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa innostavan tulevaisuuden rakentamiseen. Tämä edellyttää päätöksenteon, hallinnon ja osallisuuden systeemistä muutosta.

Osana valtioneuvosto- ja eduskuntatyön uudistamisen tukea teki Sitra useita selvityksiä ja keskusteluavauksia, joilla pyritään vahvistamaan kansallisen päätöksentekojärjestelmämme toimintakykyä. Tärkeänä lähtökohtana on avata päätöksentekoprosesseja ja vahvistaa kansalaisten perustuslaissakin turvattuja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Keskeisin yhteiskunnallisen päätöksenteon ja uudistustyön väline on valtioneuvoston valmisteleva ja eduskunnan päättämä lainsäädäntö. Lainsäädäntöprosessia ei ole aiemmin kattavasti kuvattu, vaan kuvaukset ovat koskeneet vain osaa prosessia tai lain valmistelijoiden näkökulmaa. Erityisesti kansanvallan näkökulmasta olennainen poliittinen prosessi on jäänyt pimentoon.

Selvityksen pohjana on vuonna 2020 Sitran ja QPR Software Oyj:n asiantuntijoiden tekemä lainsäädäntöprosessin mallinnus ja prosessidatan louhinta. Mallinnus ja datan louhinnasta kertyneet havainnot on käyty läpi eduskunnan ja valtioneuvoston asiantuntijoiden kanssa. Kaikille edellä mainituille kiitos hyvästä yhteistyöstä.

Prosessilouhinnan toteutuksesta ja havainnoista kiinnostuneille on tarvittaessa Sitrasta saatavilla teknisempi projektiraportti. Tekeillä on myös prosessimallinnus ja datan louhinta EU-lainsäädäntöprosessin päätöksenteosta. Yhtä aikaa tämän selvityksen kanssa Sitra julkaisee lainsäädäntöprosessiin liittyvän Lainsäädännön arviointineuvoston rooli korona-aikana -muistion, jonka on tehnyt Itä-Suomen yliopiston oikeustieteen laitoksen tutkimusavustaja Hanna-Riitta Härkönen, jonka pro gradu käsitteli lainsäädännön arviointineuvoston lausuntonen vaikuttavuutta lainvalmistelussa.

Sitrassa lainsäädäntöprosessin mallinnuksesta ja sen datan analysoinnista ovat vastanneet johtava asiantuntija Lea Konttinen ja vanhempi neuvonantaja Jouni Backman. Aineiston ja henkilökohtaisen asiantuntemuksensa pohjalta tämän selvityksen on kirjoittanut Jouni Backman, jolla on lainsäädäntöprosessista kokemusta mm. 24 vuotta kansanedustajana ja 5 vuotta ministerinä kolmessa ministeriössä.

Veera Heinonen

Johtaja, Sitra,
Osallisuus ja demokratia -teema

Antti Kivelä

Johtaja (ent.), Sitra,
Uudistumiskyky -teema

Tiivistelmä

Eduskunnan ja valtioneuvoston keskeisin tehtävä on lainsäädäntötyö. Perustuslain lisäksi lainsäädäntöprosessia säätelevät lähinnä laki valtioneuvostosta, valtioneuvoston ohjesääntö ja eduskunnan työjärjestys. Lukuisat ohjeet eivät ole sitovia.

Lainsäädäntöprosessia ei ole kuvattu kattavasti, vain muodollisjuridinen prosessi lainvalmistelijoiden näkökulmasta. Poliittista prosessia ei ole aiemmin kuvattu. Julkisuuslain mukainen avoimuus koskee vain muodollisjuridista osuutta.

Lainvalmistelun laatua on arvosteltu vuosikymmenet. Kehittämiskohteena on ollut lainvalmistelun laatu, ei kokonaisprosessi ja sen johtaminen. Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksienkin kannalta olennaista on ajantasainen ja luotettava tieto lainsäädäntöprosessista. Valtioneuvoston lakihankkeet ja niiden lausuntopyynnöt kokoavat julkiset verkkopalvelut eivät ole kaikilta osin kattavia ja ajantasaisia. Eduskunnan julkinen valtiopäiväasiakirjojen seurantajärjestelmä on hyvin kattava ja luotettava. Yhteistä näkymää koko lainsäädäntöprosessiin ei ole.

Nyt tehty ja tässä selvityksessä esitetty mallinnus pyrkii kuvaamaan koko lainsäädäntöprosessin siten, että eri vaiheet ja kunkin toimijan roolit ovat tunnistettavissa. Lisäyksenä aiempiin kuvauksiin tarkastellaan, miten kansalaiset ja heidän valtaansa edustuksellisessa demokratiassa käyttävät poliittiset toimijat osallistuvat lainsäädäntöprosessiin sen eri vaiheissa. Poliittinen ohjaus koetaan usein ongelmallisena, vaikka se on olennainen osa kansanvaltaista edustuksellista järjestelmää.

Lainsäädäntöprosessissa on kolme päävaihetta: Lain valmistelu, lain käsittely ja lain vahvistaminen. Lain valmistelusta vastaa asianomainen ministeriö. Valmistelun vaiheita ovat aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntomenettely, jatkovalmistelu ja valtioneuvoston päätöksenteko. Aloitteet tulevat pääasiassa hallitusohjelmasta. Esivalmistelun ja perusvalmistelun aikana tehdään vaikutusarvioinnin perusteella ratkaisu toteutustavasta, esim. lakiesityksestä. Lausuntojen perusteella jatkovalmistelun jälkeen hallitus antaa lakiesityksen eduskunnalle. Valmistelun eri vaiheissa on mukana myös poliittista ohjausta ja ratkaisuja.

Lain käsittely tapahtuu eduskunnassa. Vaiheita ovat vireilletulo, lähetekeskustelu, valiokuntakäsittely ja päätöksenteko (1. ja 2. käsittely). Julkisessa täysistunnossa tapahtuvan lähetekeskustelun jälkeen asianomainen valiokunta tekee lakiesityksestä täysistunnon päätöksenteon pohjaksi mietinnön. Muut valiokunnat voivat antaa lakiesityksestä lausuntoja mietintövaliokunnalle. Valiokuntakäsittely asiantuntijakuulemisineen ei ole julkista ennen mietinnön valmistumista. Mietinnön pohjalta täysistunto päättää 1. käsittelyssä lain sisällöstä ja 2. käsittelyssä lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Eduskuntaryhmien poliittinen prosessi vaihtelee ryhmittäin esim. hallitus- ja oppositioaseman tai ryhmän koon perusteella.

Eduskunnan hyväksymät lait vahvistaa tasavallan presidentti valtioneuvoston esittelystä.

Selvityksen yhteydessä tehty prosessimallinnus ja prosessidatan louhinta antavat mahdollisuuden tarkastella lainsäädäntöprosessin nykyistä tilaa ja kehittämistarpeita. Datan perusteella on löydettävissä esim. aikatauluihin tai eri vaiheiden ja toimijoiden välisiin eroihin liittyviä havaintoja, joiden perusteella prosessia voisi kehittää. Tällaista prosessidataan perustuvaa tarkastelua ei ole valtioneuvoston eikä eduskunnan piirissä tehty.

Sammanfattning

Lagstiftningsarbetet är riksdagens och statsrådets viktigaste uppgift. Utöver grundlagen regleras lagstiftningsprocessen främst av lagen om statsrådet, reglementet för statsrådet och riksdagens arbetsordning. Många anvisningar är inte bindande.

Lagstiftningsprocessen har inte beskrivits uttömmande, bara den formella juridiska processen ur lagberedarnas synvinkel. Den politiska processen har inte beskrivits tidigare. Öppenheten enligt offentlighetslagen gäller endast den formella juridiska delen.

Kvaliteten på lagberedningen har kritiserats i decennier. I utvecklingen har man fokuserat på kvaliteten, inte på själva processen eller ledandet av den. Även med tanke på medborgarnas möjligheter att delta och påverka är det viktigt med aktuell och tillförlitlig information om lagstiftningsprocessen. På statsrådets sida är de offentliga webbtjänster som sammanställer statsrådets lagprojekt och begäran om utlåtande om dem inte heltäckande och uppdaterade till alla delar. På riksdagens sida är igen det offentliga uppföljningssystemet mycket heltäckande och tillförlitligt. Det som saknas är en helhetsbild av hela lagstiftningsprocessen.

Den modellering som nu gjorts och som presenteras i denna utredning strävar efter att beskriva hela lagstiftningsprocessen så att olika faser och varje aktörs roller kan identifieras. Som ett tillägg till tidigare beskrivningar granskar man hur medborgarna och de politiska aktörer som utövar deras makt i den representativa demokratin deltar i lagstiftningsprocessens olika faser. Politisk styrning upplevs ofta som problematisk, även om den är en väsentlig del av ett demokratiskt representativt system.

Lagstiftningsprocessen består av tre huvudfaser: Beredning, behandling och stadfästande av lagen. Det ministerium som är behörigt svarar för lagberedningen. Beredningens faser utgörs av initiativ, förberedelse, egentlig beredning, remissförfarande, fortsatt beredning och statsrådets beslutsfattande. Initiativen kommer i huvudsak från regeringsprogrammet. Under förberedelsen och den egentliga beredningen fattas utifrån konsekvensbedömningen ett beslut om genomförandesättet, till exempel om lagförslaget. På basis av remisserna överlämnar regeringen lagförslaget till riksdagen efter den fortsatta beredningen. I beredningens olika faser ingår även politisk styrning och beslut.

Behandlingen av lagen sker i riksdagen. Faserna är anhängiggörande, remissdebatt, utskottsbehandling och beslutsfattande (första och andra behandlingen). Efter remissdebatten som genomförs i plenum gör det behöriga utskottet ett betänkande om lagförslaget som underlag för beslutsfattandet i plenum. Övriga utskott kan ge utlåtanden om lagförslaget till betänkandets utskottet. Utskottsbehandlingen med hörande av sakkunniga är inte offentlig förrän betänkandet är klart. Utifrån betänkandet beslutar plenum vid den första behandlingen om lagens innehåll och vid den andra behandlingen om att godkänna eller förkasta lagen. Riksdagsgruppernas politiska process varierar gruppvis till exempel på basis av om de sitter i regeringen eller är i oppositionsställning, eller på basis av gruppens storlek.

De lagar som riksdagen godkännt stadfästs av republikens president på föredragning av statsrådet.

Processmodellering och extrahering av processdata som gjorts i samband med utredningen ger möjlighet att granska lagstiftningsprocessens nuvarande tillstånd och utvecklingsbehov. På basis av data kan man till exempel göra observationer om tidtabeller eller skillnader mellan olika faser och aktörer, och utgå från dem när man utvecklar processen. Varken statsrådet eller riksdagen har gjort någon granskning som grundar sig på processdata.

Summary

The most important task of Parliament and the Government is legislative work. In addition to the Constitution of Finland, the legislative process is governed mainly by the Government Act, the Government Rules of Procedure and Parliament's Rules of Procedure. The numerous instructions are not binding.

The legislative process has not been described in its entirety, only the formal legal process from the point of view of the body preparing the law. The political process has not been described before. The openness referred to in the Act on the Openness of Government Activities applies only to the formal legal part.

There has been criticism of the quality of legislative drafting for decades, and while there have been improvements in this area, there have not been similar improvements in the overall process and how it is led. Up-to-date and reliable information on the legislative process is also essential from the point of view of improving people's opportunities to participate in and influence the process. Public online services compiling the Government's legislative projects and the requests for comments are not comprehensive and up to date in every respect. On the other hand, Parliament's public follow-up system for parliamentary documents is very comprehensive and reliable. But yet there is no overview of the entire legislative process.

The modelling that has now been conducted and that is presented in this report aims to set out the entire legislative process in a manner that makes the identification of its different stages and the roles of each party possible. Unlike with previous accounts, it also examines how individuals and political entities, using the power afforded to them in a representative democracy, participate in the legislative process at all its different stages. Political steering is often found to be problematic although it is an essential part of the democratic representative system.

The legislative process has three main stages – legislative preparation, review and enactment – and the preparation of an act is the responsibility of the relevant ministry. The preparation stages are initiative, preliminary preparation, regulatory drafting, consultation, continued drafting and review by the Government. The initiatives mainly come from the government programme. During preliminary preparation and regulatory drafting, a decision on the method of implementation, such as a legislative proposal, is made on the basis of an impact analysis. Based on the consultations and after continued drafting, the Government submits the legislative proposal to Parliament. The different stages of preparation also include political steering and decisions.

The act is discussed in Parliament. The different stages consist of consideration, preliminary debate, committee reading and decision (first and second reading). After the preliminary debate takes place in a public plenary session, the committee in question prepares a committee report on the legislative proposal to serve as a basis for decision-making. Other committees may issue statements on the legislative proposal to the committee preparing the report. The committee reading and the hearings of experts are not made public before the report has been completed. Based on the committee report, the plenary session decides on the content of the act in the first reading and on the approval or rejection of the act in the second. The political process of the parliamentary groups varies by group, based on matters such as whether the group is in the Government or in opposition or the size of the group.

Acts approved by Parliament are ratified by the President of the Republic upon the Government's presentation.

The modelling of the process and the mining of the process data carried out for this report provide an opportunity to examine the current state of the legislative process and its development needs. Based on the data, observations on timetables or differences between the different stages and those involved can be made. Based on these observations, the process could be improved. This kind of examination based on process data is the first of its kind.

Johdanto

Johtaminen ei ole helppoa. Ei normaaleina aikoina, eikä varsinkaan erilaisten kriisien keskellä. Kompleksisessa maailmassa erilaiset kriisit ovat uusi normaali, joten johtamisen haasteellisuus kasvaa. Vanhat tavat kaipaavat rinnalleen ja jopa tilalle uusia, nykyaikaisia johtamistapoja ja -välineitä.

Tanskan Design Centerin toimitusjohtaja Christian Basonin mukaan yrityksen johtaminen ja julkisen sektorin johtaminen eivät eräiltä osin eroa paljonkaan toisistaan. Kummassakin tarvitaan samanlaista johtamisosaamista. Erona on kuitenkin Basonin mukaan se, että julkisella sektorilla toimiala on paljon laajempi, mutta samalla strateginen liikkumavara on paljon kapeampi. Yritys voi muuttaa strategiaansa ja toimialaansa radikaalistikin, mutta julkisen sektorin johtamista rajoittavat sitovat säädökset.

Yritykset ovat kehittäneet johtamisjärjestelmiään monin tavoin. Johtaminen ei perustu vain tilinpäätösten tuottamaan historiatietoon, vaan kassavirran ja tilauskannan seurannan lisäksi ajantasaiseen tietoon koko tuotanto- tai palveluprosessista. Johtamisen avuksi on otettu mm. nykyaikaisia toiminnanohjausjärjestelmiä, jotka tukeutuvat reaaliaikaisiin ja ennakoiviin tietojärjestelmiin. Tämä on edellytys hyvään johtamiseen ja menestymiseen.

Julkisella sektorillakin on pyrkimystä vastaavaan. Ns. ”real time economy”-ajattelusta on Suomessa esimerkkinä ajantasainen tulorekisteri. Hallituksen eduskunnalle antamaa aiemmin hyvinkin raskasta ja sisällöltään vanhentunutta kertomusmenetelyä on kevennetty ja ajantasaistettu. Valtioneuvoston ennakointi- ja kokeilutoimintaa on vahvistettu. Julkisen sektorin johtaminen perustuu kuitenkin edelleen pääosin historiatietoon. Eduskunta käsittelee vuosittain keskimäärin yli 15 erilaista kertomusta. Tulevaisuusselontekoja eduskunta käsittelee yleensä yhden vaalikaudessa.

Eduskunnan ja valtioneuvoston keskeisin tehtävä on lainsäädäntötyö. Valtioneuvoston osalta tämä on todettu mm. perustuslakiesityksessä (HE 1/1998 vp), jonka mukaan ”lainsäädäntötyön johtamista samoin kuin valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatimista pidetään valtioneuvoston tärkeimpinä ja keskeisimpinä tehtäväkokonaisuuksina.”

Henkilötyövuosina lainvalmisteluun valtioneuvostossa käytetty kokonaispanos oli ministeriöiden arvion mukaan vuonna 2018 yhteensä 614 henkilötyövuotta, josta 386 henkilötyövuotta (63 %) kohdistui kansallisen lainsäädännön valmisteluun, 174 henkilötyövuotta (28 %) EU-oikeuden valmisteluun ja 54 henkilötyövuotta (9 %) lainvalmistelun avustaviin tehtäviin. Ministeriöiden kokonaishenkilömäärään (4127) suhteutettuna ydintehtävän eli lainvalmistelun henkilötyövuosien määrä ei ole merkittävä.

Monien muiden tavoitteiden lisäksi lainsäädännöllä pyritään varautumaan tulevaisuuteen ja ohjaamaan sitä haluttuun suuntaan. Lainsäädännön hyväksymisen lisäksi eduskunnan tehtävänä on korostunut myös tulevaisuustyö ja lainsäädännön pohjalta tapahtuvan, valtioneuvoston vastuulla olevan lainsäädännön toimeenpanon seuranta, valvonta ja tarkastus. Tästä eduskunnan roolin monipuolistumisesta kertovat kolmen viimeksi perustetun valiokunnan nimikkeet: Tulevaisuusvaliokunta (1993), tarkastusvaliokunta (2007) ja tiedusteluvalvontavaliokunta (2019). Eduskuntatyön johtamisen tietotarpeet eivät siis kohdistu vain lakien hyväksymiseen, vaan myös niiden valmistelun, toimeenpanon ja jälkikäteistenkin vaikutusten arviointiin sekä tulevaisuuden ennakointiin.

Lainsäädäntöprosessi ja sen tietotarpeet eivät ole irrallaan eduskunnan ja valtioneuvoston muista tehtävistä ja prosesseista.

Ydinprosessin eli lainsäädäntöprosessin rinnalla on yhtä aikaa monta prosessia, joiden kokonaisjohtamisesta eduskunnan tai ministeriöiden johto vastaa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa luvattu tietopohjainen päätöksenteko ja uudenlaiseen vuorovaikutukseen perustuva vahvempi osallistuminen edellyttävät myös päätöksentekoprosessien ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehittämistä. Tieto ei voi käsittää vain sisältöä koskevaa substanssietoa, vaan myös prosessitietoa. Tietoa esim. siitä kuka, mitä, missä, milloin, miten ja miksi on tekemässä jotakin. Tällainen

prosessitieto on edellytys hyvään johtamiseen ja osallistumiseen.

Tässä selvityksessä ei käsitellä laajemmin julkishallinnon päätöksentekoprosesseja ja niihin liittyviä ohjaus- ja seurantajärjestelmiä, vaan keskitytään lainsäädäntöprosessiin, sen kuvaamiseen ja siihen liittyvään dataan. Tämä ei kuitenkaan vähennä tarvetta koko päätöksentekoprosessin nykyistä parempaan kuvaukseen ja sen pohjalta tapahtuvaan kehittämiseen. Tältä osin Sitrakin on tuottanut useita kehittämis ehdotuksia sisältäviä selvityksiä ja keskusteluavauksia niin valtioneuvoston kuin eduskunnankin osalta.

1 Lainsäädäntöprosessin kehittämisen lyhyt historia

1.1 ”En minä tiedä, mitä siellä tällä hetkellä suunnitellaan”

Lainsäädäntöprosessi on monilta osin selkeä ja tarkasti säädelty, mutta vain muodollisjuridiselta osin. Erityisesti eduskunnan osalta se on muodollisjuridiselta osuudelta myös hyvin dokumentoitu ja melko läpinäkyvä. Valtioneuvoston osalta dokumentoinnin ajantasaisuus ja sen myötä prosessin läpinäkyvyys on vaihdellut enemmän mm. tapauskohtaisesti ja ministeriöittäin.

Lainsäädäntöprosessiin kuuluu olennaisena osana avoin kansanvaltainen päätöksenteko, jossa on monia toimijoita: Vaaleilla valitut lainsäädännöstä päättävät kansanedustajat, heidän luottamuksensa varassa toimivat lainsäädäntöä valmistelevat ja toimeenpanevat ministerit virkamiehineen, prosessia seuraava ja valvova media sekä valtiovallan käyttöön osallistuvat ja vaikuttavat kansalaiset, joille valtiovalta Suomessa kuuluu perustuslain mukaisesti.

Suurimmat haasteet liittyvät ajantasaiseen tietoon erityisesti lainsäädännön valmistelun kulloisestakin tilanteesta. Ministeri voi huokaista ”en minä tiedä, mitä siellä tällä hetkellä suunnitellaan” kysyttäessä valtioneuvoston keskeisenkin valmistelun tilanteesta. Kansanedustaja ei aina tiedä, mitä ja miten hallitus on hänelle päätettäväksi valmistelemassa. Virkamies saattaa tai on saattamatta oman valmistelunsa muiden tietoisuuteen. Media yrittää tutkivan journalismin keinoin selvittää ja avata valmistelua julkisuuteen. Kansalainen ihmettelee, miten ja milloin hän voi käyttää perustuslaillista oikeuttaan osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Lainsäädäntöprosessin poliittista osuutta ei ole mm. dokumentoinnin puutteellisuuden vuoksi kuvattu ja avattu. Poliittisen

prosessin yhteys muodollisjuridiseen lainsäädäntöprosessiin, niin valtioneuvoston valmisteluvaiheessa kuin eduskunnan päätöksentekovaiheessa, on osin tästä syystä epäselvä jopa prosessin keskeisille toimijoille.

Professori Jyrki Tala on kuvannut osuvasti tätä poliittisen prosessin osuuden tunnistamisen ongelmallisuutta (professori Hannu Tulosen juhlaKirja 2005): ”Pätevän lainsäädäntöteorian puuttuessa poliittisen päätöksenteon vaihe näyttääytyy useimmille tarkastelijoille eräänlaisena ulkopuolisena, häiriöitä, sattumanvaraisuuksia ja vajavaisesti perusteltuja ratkaisuja tuottavana tekijänä. Onnistumme kenties saavuttamaan melko pitkälle yhteisymmärryksen hyvän lainlaadinnan menettelytavoista ja kriteereistä, mutta poliittisen päätöksenteon rooli jää yhä eräänlaiseksi mustaksi laatikoksi, jota ei voi ymmärtää, mutta jonka kanssa on vain jotenkin tultava toimeen.”

Tuota Talan mainitsemaa ”mustan laatikon” eli poliittisen päätöksenteon roolin ymmärrystä olisi syytä lisätä muiltakin osin kuin tässä käsitellyllä tavalla lainsäädäntöprosessin osalta. Eikä poliittista päätöksentekoa voitane pitää vain ulkopuolisena häiriönä, vaan kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmämme keskeisimpänä tekijänä.

Vaikka hyvän lainlaadinnan menettelytavoista ja kriteereistä olisikin päästy Talan arvioimaan yhteisymmärrykseen, ei se ole johtanut lainsäädäntöprosessin ja sen myötä lainsäädännön laadun arvioituaan paranemiseen. Päinvastoin, huolimatta useiden vaalikausien toistuvista lainvalmistelun kehittämishankkeista, lainvalmistelun ja sen myötä osin myös lainsäädännön laatua kritisoidaan edelleen voimakkaastikin. Korona-ajankaan kritiikki ja sen syyt eivät

"Enimmäkseen kehittämiskohteena on ollut lainvalmistelun laatu."

ole uutta, vaan jatkumoa pitkän aikavälin kehitykseen.

Enimmäkseen kehittämiskohteena on ollut lainvalmistelun laatu, ei niinkään kokonaisprosessi ja sen johtaminen ja ohjaaminen. Jälkimmäisten osalta kehittämishankkeet ovat liittyneet koko valtioneuvoston johtamisen uudistamiseen ja joiltakin osin eduskunnan ja valtioneuvoston välisen yhteistyön vahvistamiseen lähinnä aikataulun ennakoimiseksi ja yhteensovittamiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt useasti huomiota lainsäädäntöprosessiin ja lainsäädännön laatuun. Vuonna 2011 valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi pääjohtaja Tuomas Pöystin selvityksen lainsäädäntöpolitiikan haasteista ja mahdollisuuksista Suomessa. Selvityksessä käytiin läpi lainsäädäntöpolitiikan taustaa ja kehittämiskohteita, erityisesti ministeriöiden välisen yhteistyön kehittämisen tuomia mahdollisuuksia.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta korosti vuonna 2011 mietinnössään (5/2011 vp, TrVM 5/2011 vp – K 17/2011 vp) lainsäädännön keskeistä merkitystä yhteiskunnan ohjauksena. Eduskunnan todettiin päättävän ja vaikuttavan valtiontalouteen ja kansantalouden kasvuun pitkälti lainsäädännön kautta. Valtion talousarvion tuloista ja menoista noin 80 prosenttia on sisällöltään lakeihin sidottuja.

Tarkastusvaliokunta totesi tuolloin, että uudet toimintatavat ja tavoitteet korostavat lainsäädännön valmistelun johtamista kokonaisuutena. Uudenlaisia työtapoja katsottiin tarvittavan niin säädösjohtamisessa kuin -valmistelussakin ja uudistusten ulottuvan myös hallituksen työskentelyyn ja ministeriöiden välisiin rajoihin.

Tarkastusvaliokunta muistutti lainvalmistelun puutteiden olleen usein esillä ja puhemiehenkin kiinnittäneen huomiota hallituksen esitysten heikkoon tasoon jopa lainsäädäntöteknisissä kysymyksissä. Samalla viitattiin lupauksiin vaikutusarvioinnin ja resurssoinnin vahvistamiseksi sekä merkittäviin kehittämishankkeisiin niin lainvalmistelun parantamiseksi, kuin laajemminkin paremman sääntelyn periaatteiden toteuttamiseksi.

Valiokunta totesi erikseen tuolloin (2010-2012) meneillään olleen Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen, jossa kehitettiin lainvalmisteluprosessin ideaalimalli eli kuvaus hyvien käytäntöjen mukaisen lainvalmistelun työvaiheista. Mallissa todettiin korostettavan asioiden huolellista selvittämistä, valmistelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumista, ministeriön virkamiesjohdon vastuuta ja oikea-aikaista poliittista päätöksentekoa. Hankkeessa valmistui myös malli lainsäädäntöpolitiikan ohjauksesta, jossa korostetaan valmistelun yhteensovittamista ministeriöiden kesken ja lainvalmistelun tukemista valtioneuvoston yhteisten palvelujen avulla.

Tarkastusvaliokunta totesi, että säädösvalmistelussa on oleellista vahvistaa ministeriöiden keskinäistä yhteistyötä ja eri näkökulmien yhteensovittamista. Valiokunta totesi myös, että oikeusministeriön mielestä Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen kehittämistavoitteet ovat niin laajakantoisia, että merkittävää edistystä ei voi tapahtua vain yhden vaalikauden aikana.

Kehittämishankkeiden osalta valiokunta viittasi valtiontalouden tarkastusviraston käsitykseen, että Suomessa on hienoja periaatteita ja ohjeita sekä kunnianhimoisia ohjelmia, mutta niiden toteuttaminen lainvalmistelun arjessa jää usein vajavaiseksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus (18/2012) hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta kokosi hyvin yhteen esitetyn kritiikin ja ongelma-analyysin:

”Säädosvalmistelun epäkohdat ovat olleet toistuvasti esillä. Todettuja epäkohtia ovat olleet muiden muassa säädosvalmistelun puutteellinen tietoperusta, kiireiset valmistelu-aikataulut ja valmisteluresurssien riittämättömyys. Tuloksena on ollut ongelmia säädos-ten soveltamisessa, ennakoimattomia vaikutuksia säädöksiä toimeenpantaessa ja säädosmäärän lisääntyminen sekä sääntelystä johtuvat ylimääräiset kustannukset. Sääntelynuudistamisen käytäntöjä on pyritty kehittämään toistuvilla säädosvalmistelun kehittämishankkeilla, jotka ovat sinällään olleet ansiokkaita. Hankkeiden tulokset ovat kuitenkin jääneet vaatimattomiksi. Yhtenä syynä tähän on lainvalmistelun järjestämistä ja vastuuta laadusta koskeva perusratkaisu, josta säädetään lainsäädännössä ja joka perustuu poliittisiin linjauksiin.

Suomessa ensisijainen vastuu sääntelyn laadusta on yksittäisillä ministeriöillä ja niiden johdolla. Velvoittavia, valmistelun menettelytapoja ja laatua koskevia määräyksiä ei ole eikä niistä ole säännöksiä.”

1.2 Lainsäädäntöprosessin kehittäminen hallituskausittain

Jätteenmäki ja Vanhanen 2003-2007

Pääministeri Jätteenmäen hallitusohjelmassa, jota pääministeri Vanhasen hallitus jatkoi sellaisenaan, todettiin, että säädosvalmistelun parantamiseksi poikkihallinnollista päätöksentekoa tehostetaan sekä yhteistointaa vahvistetaan. Tavoitteena oli edistää viranomaisten yhteistyötä kaikilla hallinnon tasoilla perinteiset sektorirajat ylittäen.

”Velvoittavia, valmistelun menettelytapoja ja laatua koskevia määräyksiä ei ole.”

Lainvalmisteluprosessin ja lainsäädännön laadun parantamiseksi todettiin tehostettavan lainvalmistelun suunnittelua ja johtamista. Ministeriöille luvattiin turvata edellytykset toteuttaa hyvää lainvalmistelua.

Kaksi vuotta myöhemmin 13.4.2005 Valtioneuvoston kanslia asetti hankkeen paremman sääntelyn toimintaohjelman laatimiseksi. Hankkeessa oli laaja edustus elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöjen sekä hallinnon ja tuomioistuinten edustajista.

Paremmun sääntelyn toimintaohjelma ja siihen liittyvät tutkimukset ja selvitykset (VnK:n julkaisusarja 8-10/2006) luovutettiin pääministeri Vanhaselle 30.8.2006. Toimintapideohjelmassa esitettiin sitoutumista yhteentoista hyvän sääntelyn periaatteeseen ja annettiin seitsemän toimintasuositusta.

Toimintaohjelma pyrki lisäämään yleisillä periaatteilla säädosvalmistelun ja lainsäädännön ennustettavuutta ja avoimuutta sekä turvaamaan sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet. Samalla pyrittiin lisäämään lainsäädännön hallittavuutta ja ymmärrettävyyttä.

Keskeisenä suosituksena ehdotettiin, että hallitus laatisi toimikaudekseen lainsäädäntösuunnitelman, johon sisällytettäisiin hallituskauden merkittävimmät hankkeet. Suunnitelmaan kuuluisi lisäksi strateginen osa, jossa esitettäisiin hallituksen poliittinen näkemys oikeusjärjestyksen kehittämisen muutosalueista ja painopistealueista sekä listattaisiin sääntelyn yksinkertaistamistoimia ja toimenpiteitä yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti Rissanen kiteytti (puhe Hallintotuomioistuinpäivillä 8.11.2006) kehittämishankkeen päätavoitteiksi poliittisen sitoutumisen lainsäädännön ja oikeusjärjestyksen laatuun. Rissanen mukaan lainvalmistelun laadun parantaminen ei etene, elleivät poliittiset päätöksentekijät pidä sitä tärkeänä. Hänen mukaansa sääntelyn kehittämistoimille oli todellista ja kiireellistä tarvetta, koska silloisilla ohjaukskeinoilla ja sektori-

kohtaisella valmistelulla jatketaan sääntelykierrettä, heikennetään kansalaisten ja yritysten toimintamahdollisuuksia ja lisätään tuomioistuinten työtaakkaa.

Vanhanen 2007-2011

Pääministeri Vanhasen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa paremman sääntelyn toimintaohjelman ja laatii hallituskauden merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet sisältävän lainsäädäntösuunnitelman. Tämän perusteeksi todetaan, että parantamalla säädösympäristöä ja lakien selkeyttä edistetään kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä.

Hallitus laati hallitusohjelman mukaisen vaalikauden kattavan lainsäädäntösuunnitelman valtioneuvoston säädöspolitiikan välineeksi syksyllä 2007. Paremman sääntelyn toimintaohjelman mukaan lainsäädäntösuunnitelma on valtioneuvostotasaisen säädöspolitiikan väline, joka täydentää muita politiikkavälineitä kuten hallitusohjelmaa. Lainsäädäntösuunnitelma oli ensimmäinen suoraan hallitusohjelmaan perustuva suunnitelma, joka sisälsi periaatteita ja toimenpiteitä sääntelyn kehittämiseksi. Suunnitelmaan sisältyi myös hallituksen keskeiset lainsäädäntöhankkeet, joiden valmistelussa tuli noudattaa hyvän säädösvalmistelun käytäntöjä.

Lainsäädäntösuunnitelman tarkoituksena oli kansliapäällikköryhmän mukaan parantaa ministeriöiden ja koko valtioneuvoston lainvalmistelutyön suunnittelua ja johtamista. Lainsäädännön tulisi edetä suunnitelmallisesti ja tasapainoisesti niin, että kaikille prosessin vaiheille varataan niiden edellyttämä aika ja näin mahdollistetaan laadukkaan lainsäädännön toteutuminen.

Seuraava, pääministeri Kataisen hallitus hyväksyi järjestyksessään toisen lainsäädäntösuunnitelman vuonna 2011 osana hallitusohjelman strategista toimeenpanosuunnitelmaa.

Pääministeri Vanhasen hallituskaudella aloitettiin oikeusministeriön johdolla Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke, joka työskenteli kolmessa vaiheessa 1.4.2010-31.12.2012. Tavoitteena oli parantaa lainvalmisteluprosessin laatua ja tuottavuutta luomalla uusia konkreettisia toimintamalleja säädösvalmistelun kehittämiseen.

Ministeriöiden edustajista kootun projektiryhmän tehtävänä oli kuvata lainvalmisteluprosessin todellinen kulku sekä ministeriön sisäisenä toimintana, että ministeriön ulkopuolelle ulottuvana toimintoketjuna, joka alkaa lainvalmisteluhankkeen vireille tulosta ja päättyy lain voimaantuloon. Lisäksi tehtävänä oli tuottaa ongelmien kartoitus ja analyysi ministeriön sisäisessä ja valtioneuvoston tason lainvalmisteluprosessissa sekä tehdä tarpeelliset ehdotukset lainvalmisteluprosessin kehittämiseksi. Tehtävänä oli myös valmistella valtioneuvoston tason lainvalmisteluprosessin uusi ideaalimalli ja valmistella visio lainvalmisteluprosessin vahvistamisesta osana valtioneuvoston konserniohjausta, tavoitteena nykyistä parempi kokonaisuuksien hallinta, poikkeihallinnollisuus, tuloksellisuuden varmistaminen sekä tuottavuus ja kustannustehokkuus.

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen tuloksena syntyi seuraavat kolme väliraporttia ja loppuraportti, joiden nimetkin kuvaavat niiden pääasiallista sisältöä:

- 1.** Mallia lainvalmisteluun 15.11.2010
- 2.** Ohjauksella laatua lainsäädäntöön-väliraportti 24.5.2011.
- 3.** Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön 20.8.2011.
- 4.** Osaamisella laatua lainsäädäntöön-loppuraportti 5.2.2013.

Sujuvampaan lainsäädäntöön-hankkeen tuloksena syntyi (suurelta osin seuraavalla vaalikaudella) mm. lainvalmisteluprosessin osaamiskartta, jossa määriteltiin lainvalmistelutyössä tarvittava asiantuntijoiden, avustavan henkilöstön ja virkamiesjohdon osaami-

nen. Lisäksi syntyi ehdotuksia prosessin ohjaamisesta sekä osaamisen vahvistamisesta mm. edelleen jatkuvalla koulutusohjelmalla. Konkreettisenä lopputuloksena oli uusi lainvalmistelun prosessimalli ja edelleen käytössä oleva sähköinen lainvalmistelun prosessiopas Finlex -portaalissa.

Tuolloin tehtyyn lainvalmisteluprosessin ideaalimalliin ja sen pohjalta valmisteltavaan prosessioppaaseen suhtauduttiin pääasiassa myönteisesti. Eräät ministeriöt katsoivat kuitenkin sen vaativan lisäresursseja tai totesivat, että ideaalimallin käyttöönotolla ei olisi vaikutusta niiden toimintaan.

Tuolloin tehty prosessimalli kuvaa kyllä toimeksiannon mukaisesti koko prosessin keston lainvalmisteluhankkeen vireille tulosta lain voimaan tuloon, mutta tarkastelee prosessia lähinnä lain valmistelijan näkökulmasta. Eduskunnan prosessin kuvaus on valtioneuvostovaihetta yleispiirteisempää eikä poliittista prosessia ole kuvattu, vaan siihen on vain osin viitattu.

Sujuvampaan lainsäädäntöön -hanke ajoittui kahdelle vaalikaudelle ja sen linjaukset ovat näkyneet seuraavien vaalikausien hallitusohjelmakirjauksissa ja toimenpiteissä. Sitra oli keskeisesti mukana ko. Sujuvampaan lainsäädäntöön-hankkeen työssä ja osarahoituksessa.

Katainen 2011-2015

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus lupasi ohjelmassaan jatkaa paremman sääntelyn ohjelmaa lainvalmistelun laatuongelmien voittamiseksi ja ottaa käyttöön Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittamat valtioneuvoston hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat. Lainvalmisteluun käytettäviä resursseja ministeriöissä todettiin lisättävän. Säädöskielen kehittämisen lisäksi luvattiin myös tehostaa avointa vuorovaikutusta sekä sääntelyvaihtoehtojen ja vaikuttavuuden arviointia.

Edellisen hallituksen tavoin luvattiin laatia hallituksen keskeiset hankkeet sisältävä lainsäädäntösuunnitelma. Erityistä huomiota

todettiin kiinnitettävän ministeriöiden rajat ylittäviin hankkeisiin, sääntelyn selkeyttämiseen ja vaihtoehtoisten sääntelytapojen lisäämiseen.

Kataisen hallitus hyväksyi hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman, jonka kärkihankkeisiin kuuluvat lainsäädäntöhankkeet muodostivat hallitusohjelman mukaisen lainsäädäntösuunnitelman.

Kataisen hallituksella oli käytettävissään työnsä alussa edelliseltä vaalikaudelta (15.3.2010-31.3.2011) valtioneuvoston kanslian ns. Kokka-hankkeen raportti ”Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä” (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011). Siinä oli suosituksia mm. hallituksen valmistelun ja päätöksenteon poikkihallinnollisuuden ja strategisuuden sekä tietopohjan vahvistamisesta sekä strategisista lainsäädäntöhankkeista. Suosituksia täydensivät em. Sujuvampaan lainsäädäntöön-hankkeen kolmannen väliraportin esitykset.

Sipilä 2015-2019

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa säädospolitiikan pääpaino oli säädösten sujuvoittamisessa. Hallitusohjelman tavoitteena oli säädospolitiikan ohjauksen selkeyttäminen, tavoitteena sääntelyn nettomääräisen keventäminen ja säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisääminen. Tavoitteena oli turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Sipilän hallitus korosti digitalisaation edistämistä hallituksen strategian läpileikkaavana teemana. Hallinnon sisäiset prosessit luvattiin digitalisoida ja entiset prosessit purkaa, sekä vahvistaa valtioneuvostossa digitalisaation muutosjohtamisen organisointia.

Hallitusohjelma kiinnitti huomiota johtamisen uudistamiseen luvaten sovittaa valtioneuvoston ja valtionhallinnon johtamisprosessit yhteen strategisen hallitustyöskentelyn kanssa. Samalla luvattiin vahvistaa hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvaa

"Hallitusohjelmassa on myös lupaus uudenlaisesta vuorovaikutuksesta."

johtamista ja toimeenpanoa, käynnistää ohjelma julkisen sektorin johtamisen laadun parantamiseksi sekä kehittää yhdessä OECD:n kanssa tavoitteiden seurannassa käytettäviä mittareita.

Sipilän hallituksella oli käytettävissä edellisen vaalikauden lopussa tehty ”Päätöksistä muutoksiin – Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen” (ns. Ohra-hanke) raportti ja toimenpidesuosituksen (VM 142/2013). Hanke esitti, että ”keskeisten säädösmuutosten ja muiden strategisten politiikkatoimien systemaattinen etukäteinen ja vaihtoehtoja tuottava vaikutusarviointi nostetaan välttämättömäksi edellytykseksi erityisesti hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien valmistelussa.” Tämän varmistamiseksi esitettiin, että ”valtioneuvoston perustetaan asiantuntijayksikkö, jonka ydintehtävänä on varmistaa, että hallituksella ja eduskunnalla on käytössään kunnollinen arviointitieto päätettäessä keskeisistä rakenne- ja muista muutoksista”. Lisäksi hanke teki esityksiä strategisemmasta, koordinoitumasta ja tietoperusteisemmasta toimintatavasta. Tavoitteena oli vahvistaa valtioneuvoston strategista ohjausta ja saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäisemmäksi sekä vahvistaa niitä tukevaa tietopohjaa ja toimeenpanokykyä.

Sipilän hallitus lupasi hallitusohjelmassaan perustaa valtioneuvoston yhteyteen lainsäädännön vaikutusarviointielimen, jonka tehtävä on varmistaa lainsäädännön vaikutusarviointien laatu. Näin tehtiinkin heti vuonna 2015. Arviointineuvoston roolia tarkastellaan myöhemmin luvussa 3, sivulla 20..

Rinne ja Marin 2019-

Pääministerien Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusohjelmissa lainsäädäntöprosessi on keskeisessä roolissa lupauksessa tietopohjaisesta politiikasta. ”*Laadukas lainvalmistelu on keskeistä politiikan uskottavuuden ja legitimitetin näkökulmasta. Sitoudumme tietopohjaisen politiikan tekoon sekä systemaattiseen vaikutusarviointiin kaikessa lainvalmistelussa.*”

Hallitusohjelmassa on myös lupaus uudenlaisesta vuorovaikutuksesta: ”*Tarvitsemme enemmän poikkihallinnollista asioiden valmistelua ja päätöksentekoa. Kehitämme tapoja tuoda yhä laajemman joukon osaksi yhteiskunnan uudistamista. Uudenlainen vuorovaikutus tarkoittaa sekä ihmisten osallistumista julkisen hallinnon toimintaan huomattavasti nykyistä vahvemmin että uusien vuorovaikutusmenetelmien etsimistä ja kokeilemistä.*”

Ylivaalikautista päätöksentekoa luvataan pääministeri Marinin hallitusohjelmassa kehittää sitoutumalla pitkän aikavälin tavoitteiden huomioon ottamiseen ja järjestelmälliseen parlamentaariseen yhteistyöhön valtioneuvoston ja eduskunnan välillä. Pitkän aikavälin tavoitteita edistetään kehittämällä uusia eduskunnan ja valtioneuvoston välisiä yhteistoimintakäytäntöjä.

Marinin hallitus jatkaa Sipilän hallituksen tavoin strategisen hallitusohjelman toimeenpanon johtamisen kehittämistä mm. päätöksentekoa tukevalla ennakointi- ja tutkimustiedolla. Valtioneuvoston kanslian todetaan valmistelevan yhdessä eri ministeriöiden kanssa poliittisen ohjauksen prosessin. Hallitus lupaa ohjelmassaan myös käynnistää toimia, joilla vähennetään valtionhallinnon siiloutumista sekä päällekkäistä työtä.

Tietopolitiikan johtamista hallitus lupaa syventää ja tehdä julkisen tiedon avoimuudesta koko tietopolitiikan kantava periaate. Digitalisaatioon ja sen edistämiseen liittyen asetetaan hallitusohjelmassa useita tavoitteita, jotka jatkavat ja syventävät edellisten hallitusten linjauksia. Keskeinen tavoite on

siirtyminen reaaliaikatalouteen ja Suomen tekeminen reaaliaikatalouden edelläkävijämarkkinaksi.

Julkisuuslain osalta hallitus lupaa selvittää tarvetta ajantasaistaa se koskemaan asiakirjakohtaisuuden lisäksi tietoa laajemmin sekä vahvistaa julkisuuslain noudattamista tiukentamalla viranomaisten velvollisuutta lain noudattamiseen.

Hallitusohjelma toteaa selkeästi, että laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma. Lainsäädännön arviointineuvoston roolia luvataan vahvistaa ja laatia valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä.

Rinteen ja Marinin hallituksilla oli käytettävissään edellisen vaalikauden lopulla tehty ns. Pakuri-hankkeen (Valtioneuvoston

julkaisu 2/2019) eli hallitusten strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen työ. Pakuri-hankkeen tavoitteena oli turvata strategisen hallitusohjelman uudistuksen jatkuvuus, tukea pääministerin edellytyksiä johtaa hallitusta kollegiona, varmistaa hallituksen painopisteiden tueksi parhaat mahdolliset työkalut ja menettelyt sekä riittävät resurssit sekä vahvistaa yhtenäistä valtioneuvostoa ja poikkihallinnollista johtamisotetta. Hallitus on huomioinut hankkeen esityksiä mm. politiikka- ja resurssiprosessien paremmasta yhteensovittamisesta, hallituspolitiikan koordinaation ja toimeenpanon tehostamisesta sekä ylivaalikautisen politiikkavalmistelun varmistamisesta.

2 Lainvalmistelun kehittämisen organisointi

Lainvalmistelun kehittämisestä vastaa pääasiassa oikeusministeriö. Lisäksi valtioneuvoston kanslialla on keskeinen rooli koko valtioneuvoston toiminnan kehitystyössä, ml. lainvalmistelu. Molemmilla em. on ollut jopa yhtä aikaa ja hyvin samansisältöisiäkin hankkeita lainvalmistelun kehittämiseksi. Usein virkamiesvalmistelu on pohjistanut seuraavan hallituskauden lainvalmistelun kehittämistyötä, kuten edellä on todettu.

Edellisen vaalikauden aikana oikeusministeriön asettama ministeriöiden edustajista koostuva Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä (2.11.2015–31.5.2019) toteutti pääministeri Sipilän hallitusohjelman linjauksia mm. hyvän lainvalmistelumenettelyn noudattamisen edistämisestä sekä ohjauksen selkeyttämisestä. Sen tehtävänä oli myös seurata lainvalmisteluoppaiden ja prosessikaavion käytön noudattamista käytännössä. Yhteistyöryhmä käsitteli mm. säädösten sujuvoittamista, vaikutusten arvioinnin laadun parantamista, sidosryhmätyön ja kuulemisten kehittämistä sekä teknologian hyödyntämisen mahdollisuuksia lainvalmistelussa. Työryhmä jätti loppuraporttinsa ”Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti” 11.6.2019 (Oikeusministeriön julkaisuja 29/2019). Jatkotyön osalta työryhmä piti tarpeellisena vastaavanlaista poikkihallinnollista toimielintä, jolla olisi vahva rooli valtioneuvoston lainvalmistelutyön suunnitelmallisuuden ja koordinoinnin kehittämisessä sekä yhteyksien ylläpitämisessä muihin lainsäädäntöprosessin toimijoihin.

Osin yhtä aikaa em. oikeusministeriön työryhmän kanssa toimi myös valtioneuvoston kanslian asettama

Valtioneuvoston lainsäädäntötyön kehittämisen valmisteluryhmä (19.12.2018–31.5.2019). Valtioneuvoston lainsäädäntövalmistelun yhteensovittamista ja suunnitelmallisuutta sekä valmistelun laatua parantamaan asetettu työryhmä julkaisi ehdotuksensa ”Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen: Valmisteluryhmän ehdotukset” (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17) 31.5.2019 eli juuri ennen pääministeri Rinteen hallituksen aloittamista.

Työryhmä esitti mm. valtioneuvostolle yhteistä lainvalmisteluresurssia, virkamiestasolla tapahtuvan lainvalmisteluhankkeiden koordinaation parantamista ja säädösvalmistelun koulutuksen ja osaamisen vahvistamista.

Työryhmä esitti myös laadittavaksi ja vahvistettavaksi koko hallituskauden kattavan hallituksen lainsäädäntöohjelman ja kaksi eduskunnan istuntokautta kattavan, rullaavan 12 kuukauden lainsäädäntöaikataulun. Käytössä oleva lainvalmistelun tietoaaineisto esitettiin koottavaksi yhteen paikkaan helposti hyödynnettäväksi säädösvalmistelijan digitaalseksi työpöydäksi. Teknologian, mm. automaation ja tekoälyn käytön säädösvalmistelussa nähtiin mahdollistavan lainvalmistelun tehostamisen ja laadun parantamisen.

Työryhmä korosti lainvalmistelun olevan yhden ministeriöiden ydinprosesseista. Siksi se näki tarpeelliseksi vahvistaa pääministerin edellytyksiä johtaa valtioneuvoston lainvalmistelua ja parantaa virkamiestasolla tapahtuvaa lainvalmisteluhankkeiden koordinaatiota.

Lainsäädäntöprosessin johtamisen nykytilaa työryhmä kuvaa hyvin (s.49):

”Lainvalmisteluhankkeiden seuranta ja johtaminen on perustunut pitkälti lainvalmistelijoilta kerättäviin tietoihin. Tiedot on tarvittaessa kerätty aina kutakin käyttötarkoitusta varten erikseen. Kattavaa ja reaaliaikaista kokonaiskäsitystä lainvalmisteluhankkeista valtioneuvostotasolla ei ole ollut saatavilla. Myös ministeriöissä hankkeiden seuranta ja johtaminen on samasta syystä ollut haasteellista.”

Työryhmä toteaa lainsäädäntöhankkeiden erojen heijastuvan myös hankkeiden organisointiin ja resursointiin sekä ministeriöiden erilaisten lainvalmistelukulttuurien ja toimivaltakysymysten saattavan aiheuttaa kitkaa valmistelun yhteensovittamisessa.

Muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin yhteensovittamisen haasteesta työryhmä toteaa: *”Poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun välinen suhde luo omat haasteensa lainvalmisteluun. Varsinkin laajoissa hankkeissa liian tiukat aikataulut tai poliittisen ohjauksen ajoittuminen hyvän lainvalmistelun periaatteiden kannalta väärään ajankohintaan ovat omiaan luomaan jännitteitä lainvalmisteluun ja vaarantamaan hyvän virkamiesvalmistelun.”*

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa todettu paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma toimikaudelle 2020-2023 käynnistyi 11.8.2020. Toimintaohjelma ja siihen liittyvä toteuttamissuunnitelma on laadittu ministeriöiden yhteistyönä.

Toimintaohjelman tavoitteena on parantaa valtioneuvoston lainvalmistelun laatua,

suunnitelmallisuutta ja avoimuutta sekä kehittää lainvalmistelun vuorovaikutusta ja viestintää. Lisäksi tavoitteena on kehittää lainvalmistelun vaikutusten arviointia ja luoda valtioneuvostotasoinen jälkiarviointijärjestelmä sekä hyödyntää teknologiaa ja digitalisaatiota.

Toimintaohjelman ohjausryhmänä toimii 14.10.2019 asetettu lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä, joka edistää ministeriöiden välistä poikkihallinnollista yhteistyötä lainvalmistelun kehittämiseksi. Sen tehtävänä on mm. edistää lainvalmisteluohjeiden ja hyvän lainvalmistelumenettelyn periaatteiden noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa sekä tehdä aloitteita säädösvalmistelun kehittämisestä.

Lainvalmistelun yleisestä kehittämisestä vastaava oikeusministeriö toteaa pyrkivänsä parantamaan säädösvalmistelun ja sen tuloksena syntyvien säädösten laatua mm. kehittämällä säädösvalmistelun koordinoitua sekä säädösvalmistelun osaamista ja ohjeistusta.

Kansallista lainsäädäntötyötä ohjaa merkittävästi myös Euroopan unioni. Unionissa sääntelyn laadun parantaminen on keskeinen toimintapolitiikka. Lissabonin strategian mukaista talouden ja työllisyyden kasvua tuetaan myös yksinkertaistamalla lainsäädäntöä sekä tehostamalla vaikutusten arviointia ja kehittämällä kuulemismenettelyjä. Myös OECD on erittäin aktiivinen ja keskeinen toimija paremman sääntelyn kehittämisessä, ja Suomi on ollut tässä työssä mukana.

”Poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun välinen suhde luo omat haasteensa lainvalmisteluun.”

3 Lainsäädäntöprosessin säädöspohja

Vuonna 2000 voimaan astunut uusi perustuslaki vahvisti valtioneuvoston asemaa hallituksen esitysten antamisessa ja niiden peruuttamisessa. Se myös vahvisti valtioneuvoston asemaa lainsäädäntötyön johtajana, myös suhteessa tasavallan presidenttiin. Vaikka tasavallan presidentille jäi muodollinen rooli hallitusten esitysten antamisessa ja peruuttamisessa, on presidentti lopulta sidottu paitsi valtioneuvoston myötävaikutukseen, myös sen mielipiteeseen.

Uutena mahdollisuutena käyttöön tuli hallituksen esityksen täydennysmahdollisuus, jota voidaan käyttää valiokuntakäsittelyn aikana tarpeellisiin hallituksen muutosehdotuksiin mm. vaihtoehtoehdona esityksen peruuttamiselle.

Lakiehdotuksen käsittelyä eduskunnassa yksinkertaistettiin siirtymällä kolmesta täysistuntokäsittelystä kahteen täysistuntokäsittelyyn. Siirtymisellä kahteen käsittelyyn pyrittiin ennen muuta tehostamaan eduskuntatyötä.

Lainsäädäntöprosessissa on monta toimijaa. Varsinaista prosessin omistajaa on kenties tämänkin vuoksi vaikea löytää. Päätoimijat ovat perustuslain mukaisesti valmistelusta ja toimeenpanosta vastaava valtioneuvosto ja sen ministeriöt sekä päätöksenteosta vastaava eduskunta sekä lakiesitysten antamiseen ja lakien vahvistamiseen osallistuva tasavallan presidentti.

Perustuslain lisäksi lainsäädäntöprosessia säätelevät ensisijaisesti laki valtioneuvostosta, valtioneuvoston ohjesääntö ja eduskunnan työjärjestys sekä erilaiset ohjeet ja oppaat. Lainsäädäntöprosessin poliittista prosessia ei säätele varsinaisesti mikään lainsäädäntö, vaan esim. eduskuntaryhmien ja puolueiden säännöt. Laki eduskuntaryhmistä ja puoluelaki eivät ota kantaa varsinaiseen lainsäädäntöprosessiin.

Lainsäädännön laadusta vastaa jokainen ministeriö omalla toimialallaan. Oikeusministeriön tehtäväksi on säädetty valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Valtioneuvoston kanslia vastaa lainsäädäntösuunnittelusta valtioneuvostossa. (Paremmen sääntelyn toimintaohjelma, asettamiskirje 11.8.2020)

Perustuslain mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, joten kansalaisetkin ovat osa prosessia. Päätöksenteon osalta heitä edustaa perustuslain mukaisesti eduskunta, mutta ei sekään ilman kansalaisten osuutta. Perustuslaki takaa kansalaisille oikeuden osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tätä kehittämistä tehdään merkittävässä määrin lainsäädännöllä, joten oikeus osallistua ja vaikuttaa koskee siis lainsäädäntöprosessiakin.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tätä edistämistä on tehty lainsäädännölläkin määrätellyillä lukuisilla toimenpiteillä, myös lainsäädäntöprosessin osalta. Kansalaiset voivat tehdä kansalaisaloitteita (vuodesta 2012 alkaen) eli ehdottaa uutta lakia, muutosta olemassa olevaan lakiin tai olemassa olevan lain kumoamista. Kansalaiset voivat tehdä kansalaisaloitteen tai kannattaa jo tehtyä aloitetta oikeusministeriön ylläpitämässä kansalaisaloite.fi-verkkopalvelussa. Eduskunnan on otettava aloite käsiteltäväkseen, mikäli se on Digi- ja väestötietoviraston vahvistuksen mukaisesti kerännyt tuekseen vähintään 50 000 kannatusilmoitusta.

Kansalaisaloitteen tarkoitus on lain perustelujen mukaan mahdollistaa asioiden nostaminen päätöksenteon agendalle, ei

niinkään olla osa esim. lainsäädännön valmistelua ja päätöksentekoa. Kenties tämän vuoksi kansalaisaloitetta ei mainita perustuslaissa mahdollisena lainsäädännön vireille saattajana eduskunnassa. Perustuslain 70 § mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla. Tosiasiallisesti kansalaisaloite voi kuitenkin johtaa lain säätämiseen eduskuntakäsittelyssä ilman hallituksen esitystä tai kansanedustajan lakialoitetta eli se voi olla lainsäädäntöprosessissa päätöksenteon käynnistävä aloite.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 60/2010) todetaan, että kansalaisaloitteesta vireilletulomuotona ei ole välttämätöntä säätää asian vireilletuloa eduskunnassa koskevassa perustuslain 39 §:n 1 momentissa tai lainsäädäntöaloitetta koskevassa PL 70 §:ssä, koska asioiden vireilletulosta eduskunnassa ei nykyisin enää säädetä tyhjentävästi perustuslain tasolla, vaan perustuslain 39 §:n 1 momentin mukaan vireilletulosta voidaan säätää myös eduskunnan työjärjestyksessä. Perustelujen mukaan PL 70 § sisältäisi pääsääntöisen kuvauksen lainsäädäntöasian vireilletulosta eduskunnassa, mutta pykälä ei kuitenkaan ole tyhjentävä.

Vaikka kansalaisaloitteiden tekninen ylläpito on oikeusministeriön eli valtioneuvoston vastuulla, ei valtioneuvosto osallistu miltään osin valmisteluun, vaan aloite etenee suoraan eduskunnan käsittelyyn. Teknisesti tämä ”palomuri” on jopa niin korkea, ettei aloiteteksti etene eduskuntaan oikeusministeriön järjestelmästä edes tekstitiedostona, vaan aloitteen tekijät toimittavat sen eduskuntaan. Aiemmin jopa suoraan puhemiehelle, nyt uuden omaksutun käytännön mukaisesti eduskunnan virkamiehille.

Kansalaisaloitteen lisäksi kansalaisilla on mahdollisuus ottaa kantaa osaan valmisteilla olevista lainsäädäntöhankkeista oikeusministeriön ylläpitämän Otakantaa.fi -sivuston kautta. Kantaa voi ottaa hyvin eri vaiheissa oleviin lainsäädäntöhankkeisiin. Osassa

hankkeista kysymys on vasta lainsäädäntötarpeiden kartoituksesta, osassa jo pidemmälle edenneestä valmistelusta ja säädösluonnoksista.

Oikeusministeriön ylläpitämän Lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta voi nähdä lausuntokierroksilla olevat lainsäädäntöhankkeet ja antaa niitä koskevia lausuntoja. Palveluun pyritään kokoamaan kaikki ministeriöiden lausunnoille menevät lainsäädäntöhankkeet. Kansalaisten ja eri organisaatioiden lisäksi palvelu antaa näkymän lausuntoihin myös esim. eduskunnan eri toimijoille.

Lain säätäminen tulee perustuslain (PL 70 §) mukaan vireille eduskunnassa joko hallituksen esityksen (HE) tai kansanedustajan lakialoitteen (LA) perusteella. Perustuslain 39 § (Asian vireilletulo eduskunnassa) mukaan asia tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Tämä pitää sisällään esim. kansalaisaloitteen.

Perustuslain 39 § muutettiin vuonna 2011 (HE 60/2010) siten, että aiempaan sanamuotoon ”hallituksen esityksellä” lisättiin ”valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä”. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että ”*Ehdotuksella ei muutettaisi nykyistä hallituksen esitys -nimikettä. Huolimatta siitä, että vastaisuudessa valtioneuvosto antaisi esitykset eduskunnalle, esitykset säilyttäisivät edelleen perustuslaissa käytetyn ilmaisun mukaisesti nimikkeen ”hallituksen esitys”. Perustuslaissa käytetään yleisesti ilmaisua ”hallitus” silloin, kun tarkoitetaan presidenttiä ja valtioneuvostoa yhdessä.*” (HE 60/2010)

Ennen valtioneuvostokäsittelyä on lakiesitys (HE) valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Perustuslaki ei ota kantaa ministeriöiden määrään tai toimialaan, vaan em. ”asianomainen ministeriö” määritellään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella.

" Perustuslaki säätelee lakiesitysten eduskuntakäsittelyn vaiheet."

Ministeriön valmisteltavaksi lakihanke voi tulla useammasta eri lähteestä. Valmistelun lähtökohtana voi olla esim. hallitusohjelma, EU-säädös tai ministerin ja ministeriön oma aloitteellisuus. Ministeriön valmistelu voi pitää sisällään pelkän virkamiesvalmistelun lisäksi myös monia muita laajemmin osallistavia muotoja, kuten työryhmit, komiteat, kuulemiset ja lausuntokierrokset. Niiden kautta valmisteluun osallistuvat myös monet asiantuntijat ja intressitahot sekä kansalaisjärjestöt. Parlamentaaristen komiteoiden ja työryhmien sekä muiden yhteistyömuotojen kautta myös kansanedustajat voivat osallistua jo valmisteluvaiheeseen.

Hallituksen esitykset eduskunnalle annetaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä. Esitysten valmisteluvastuu on em. mukaisesti asianomaisella ministeriöllä. Prosessin omistajuus on tältä osin melko selkeästi kullakin ao. ministeriöllä. Melko selkeästi siksi, että jonkin verran prosessiin voi vaikuttaa valtioneuvoston lainsäädäntöprosessin yleisestä kehittämisestä vastaava oikeusministeriö tai koko valtioneuvoston toimintaprosessin kehittämisestä vastaava valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia vastaa siitä prosessin osasta, jossa ministeriöstä tuleva esitys siirtyy koko valtioneuvoston käsiteltäväksi ja edelleen eduskuntaan toimitettavaksi. Valtioneuvoston kanslialla on myös keskeinen rooli lainsäädäntöprosessin erilaisten yhteisten tukipalvelujen ylläpidossa ja kehittämisessä.

Kun lakiesitys (hallituksen lakiesitys voi sisältää useita lakiehdotuksia) siirtyy eduskunnan käsiteltäväksi, siirtyy myös prosessin

omistajuus eduskunnalle. Sekä muodollisesti, että tosiasiallisesti. Valtioneuvosto voi kyllä perustuslain mukaisesti kesken eduskunnan käsittelyn täydentää esitystään antamalla uuden täydentävän esityksen tai peruuttaa esityksen. Täydentävää esitystä ei voida kuitenkaan antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä.

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyn aikana on merkittävää vuorovaikutusta eduskunnan ja valtioneuvoston kesken. Aloite ja prosessin hallinta on tältä osin pitkälti eduskunnan käsissä. Eduskunnalla, sen valiokunnilla ja yksittäisillä kansanedustajilla on perustuslain (47 §) mukainen oikeus saada valtioneuvostolta tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat. Tämä tiedonsaantioikeus, jonka toteutumisesta ajoittain keskustellaan, on hyvin laaja ilman valtioneuvoston harkintavaltaa tietojen tarpeellisuudesta.

Perustuslaki säätelee lakiesitysten eduskuntakäsittelyn vaiheet eli prosessin pääpiirteet melko tarkasti. Lakiesitys otetaan asiaa valmistelleen valiokunnan annettua siitä mietintönsä eduskunnan täysistunnossa kahteen käsittelyyn. Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja käydään siitä keskustelu sekä päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Toisessa käsittelyssä, joka pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä, päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Lakiehdotus voidaan ensimmäisen käsittelyn aikana lähettää suuren valiokunnan käsiteltäväksi.

Perustuslain mukaan lakiehdotuksen käsittelystä säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä.

Lakiesitysten käsittelyn osalta aiempaakin keskeisemmäksi on tullut niiden perustuslainmukaisuudesta huolehtiminen. Tätä valvontaa hoitaa viimekädessä eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka tehtävänä on perustuslain mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden

perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Jo ennen eduskuntakäsittelyä perustuslainmukaisuutta tai perustuslain mukaista ns. vaikeuttua säätämisympäristöstä arvioidaan ministeriöiden valmistelussa ja oikeuskanslerin toimesta valtioneuvostossa lakiesitystä annettaessa. Oikeuskansleri voi antaa tältä osin neuvoja jo lakiesitystä valmisteltaessa. Oikeuskanslerin roolista lainvalmisteluvaiheessa on käyty erityisesti alkuvuodesta 2021 hyvinkin laajaa keskustelua.

Eduskunnan hyväksytyt lait, palaavat ne valtioneuvoston kautta tasavallan presidentin vahvistettaviksi ja voimaantuloajankohdan määrittämiseksi, jollei eduskunta jo ole tästä päättänyt.

Voimaan astuneiden lakien toimeenpanosta ja seurannasta vastaavat valtioneuvos-

ton alaiset ministeriöt ja niiden alainen hallinto. Eduskunta valvoo mm. lainsäädännön vaikuttavuutta ja voi jo lakia hyväksyessään edellyttää valtioneuvostolta sen toimeenpanon seuraamista ja raportointia eduskunnalle esim. selonteon muodossa.

Lakiesitysten lisäksi eduskuntaa työllistävät merkittävästi EU:n lainsäädäntöehdotukset. Eduskunnan rooli ja sen yhteistyö valtioneuvoston kanssa EU-asioissa on selvästi muita EU-maita systemaattisempaa ja merkittävämpää. Osa EU-asioista johtaa myös kansallisen lainsäädännön uudistamiseen eli hallituksen lakiesitykseen eduskunnalle. EU-asioiden käsittelyä ei tarkastella tässä yhteydessä, vaan ko. prosessin kuvaaminen edellyttää erillisen prosessi- ja data-tarkastelun.

Lainsäädännön arviointineuvosto

Vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on tuottaa tietoa eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. Valtiontalouden tarkastusvirastonkin kiinnitettyä huomiota vaikutusarviointien puutteellisuuteen, perustettiin joulukuussa 2015 pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvoston kansliaan riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Neuvosto valitsee hallituksen esitykset, joista se antaa lausuntonsa.

Neuvoston tehtävänä ei ole tehdä vaikutusarviointeja, vaan se arvioi laadittuja arviointeja ja tekee niitä koskevia kehittämissuhteita. Arvioinnit eivät sido ministeriötä. Neuvosto antaa vuosittain noin 30 lausuntoa.

Tavoitteena on lisätä lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Lisäksi pyritään kehittämään yleistä lainvalmistelukulttuuria, kuten hallituksen esitysten ja lainvalmistelun aikataulutusta ja suunnittelua.

Arviointineuvosto ja sen sihteeristö tapaavat säännöllisesti hallinnon edustajia. Neuvosto kuulee mm. kansliapäälliköitä tärkeinä pidetyistä hankkeista ja informoi heitä lainsäädännön kehittämisen yleisistä havainnoista.

Neuvoston toimikausi on kolme vuotta, ja sen jäsenet nimitetään henkilökohtaisen asiantuntijuuden perusteella.

4 Lainvalmistelun ohjeistus

Lainvalmistelua koskevaa ohjeistusta on hyvin runsaasti, mutta ohjeistuksen velvoittavuus on melko heikkoa. Oikeusministeriön yhdeksi vastuualueeksi nimetyn lainvalmistelun kehittämisen verkkosivustolta löytyy lainvalmisteluohjeiden osalta seuraava toteamus:

”Valtioneuvoston piirissä on voimassa muun muassa seuraavat ohjeet tai suositukset, joiden tavoitteena on yhtenäistää eri ministeriöiden säädösvalmistelukäytäntöä ja varmistaa säädösten laatuvaatimusten toteutuminen.

- Lainvalmistelun prosessiopas
- Hallituksen esityksen laatimisohteet, HELO
- Lainkirjoittajan opas
- Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet
- Lainlaatijan EU-opas
- Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa
- Ohjeet Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ja EU-asioissa
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohteet
- Säädösvalmistelun kuulemisopas
- Opas kokeilulakien valmistelun tueksi
- Säädösten kääntäminen vieraille kielille
- Svenskt lagspråk i Finland, SLAF
- Valtionhallinnon viestinnän ohjeita ja säännöksiä
- Valtioneuvoston esittelijän käsikirja.”

Keskeinen ohje Hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO) otettiin käyttöön vuonna 1976 ja se on uudistettu vuosina 1980, 1992 ja 2004. Nykyinen oikeusministeriön 21.9.2016 asettamassa työryhmässä valmisteltu opas hyväksyttiin kansliapäällikkökokouksessa 20.5.2019.

Parhaillaan (kevät 2021) ollaan uudistamassa mm. eduskunnan tarkastusvaliokun-

nan kehotuksesta vuodelta 2007 olevaa säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Vaikutusarvioinnin merkitys korostuu ja arviointi vaikeutuu hallitusohjelman rakenteeksikin muodostuneiden ilmiöpohjaisten kompleksisten kokonaisuuksien osalta. Vaikuttavuusarvioinnin osalta korostuu myös jälkikäteisarvioinnin merkitys.

Edellä mainittujen ohjeiden lisäksi on runsaasti toimiala- ja ministeriökohtaisia lainvalmistelua koskevaa ohjeistusta, mm. ohje säädösvaikutusten arviointiin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta, ohje yhdenvertaisuuden arvioinnista, säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnin opas, ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin, ohje kielivaikutusten arviointiin ja ohjeistukset yritysvaikutusten sekä työelämä- ja työllisyysvaikutusten arvioinnista. Lainvalmisteluohjeita täydentävää ohjeistusta, tietoa ja tukimateriaalia löytyy valtioneuvoston yhteisestä lähiverkosta ja oikeusministeriön verkkosivuilta.

Säädösvalmistelijoille on myös valtioneuvoston järjestämää koulutusta: lainvalmistelun peruskurssi ja lainvalmistelun jatkokurssi. Peruskurssin ja jatkokurssin lisäksi tarjolla on valtioneuvoston esittelijöille suunnattu kurssi, jossa keskitytään valtioneuvoston päätöksentekoon, esittelijän tehtäviin ja vastuisiin sekä esittelymenettelyyn. Myös säädösvalmisteluavustajille on tarjolla valtioneuvoston yhteistä koulutusta.

Valtioneuvoston piirissä voimassa olevien ohjeiden ja suositusten tavoitteena on yhtenäistää eri ministeriöiden säädösvalmistelukäytäntöjä ja varmistaa säädösten laatuvaatimusten toteutuminen.

Finlexin verkkosivuilta em. oppaista löytyvät lainvalmistelun prosessiopas, hallituksen esitysten laatimisohteet, lainkirjoittajan opas, säädösvalmistelun kuulemisopas, yhdenvertaisuuden arvioinnin työkalu sekä opas kokeilulakien valmistelun tueksi.

Lainvalmistelun prosessiopas: (Finlexin kuvaus)

”Lainvalmistelun prosessiopas on kuvaus lainvalmistelun työvaiheista. Opas on laadittu erityisesti ministeriöiden käyttöön lainvalmisteluhankkeiden suunnittelua, toteutusta, seurantaa ja arviointia varten. Opas on tarkoitettu myös lainvalmistelutyöhön perehdyttämisen välineeksi.

Prosessiopas perustuu lainvalmistelua koskeviin säännöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin sekä hyvien käytäntöjen mukaisiin menettelytapoihin. Oppaan tarkoituksena on auttaa hahmottamaan lainvalmistelun etenemistä ja vaiheita sekä valitsemaan kunkin lainvalmisteluhankkeen kannalta tarkoituksenmukaiset menettelytavat. Opas on tarkoitettu valtioneuvoston yhteiseen käyttöön, joten siinä ei ole otettu huomioon ministeriöiden erilaisia organisaatioita ja sisäisiä menettelytapoja.

Prosessiopas koskee kansallisten lakien valmistelua ministeriöiden työnä. Lakien käsittelyä eduskunnassa kuvataan ministeriölle kuuluvien tehtävien kannalta.

Prosessiopas perustuu oikeusministeriön Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa vuosina 2010-2011 valmistettuun lainvalmistelun prosessimalliin. Prosessimallista on pyydetty lausunnot ministeriöiltä ja sidosryhmiltä. Prosessimalli on lausuntopalautteen pohjalta muokattu prosessioppaan muotoon virkatyönä oikeusministeriössä.

Prosessioppaassa lainvalmistelun eteneminen kuvataan työnkukkaavioina ja niihin liitettyinä teksteinä. Kaavioissa voi liikkua prosessin yleisestä kuvauksesta tarkemmalle tasolle sekä prosessissa eteen- ja taaksepäin. Tekstin saa esiin viemällä hiiren kaavion osan päälle tai klikkaamalla sitä. Oppaan voi myös tulostaa tekstiversiona.”

Hallituksen esitysten laatimisohteet: (Finlexin kuvaus)

Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen

Oppaassa annetaan ohjeet tiiviiden mutta eduskunnan päätöksenteon, lain tulkinna ja soveltamisen sekä yhteiskunnallisen keskustelun ja tutkimuksen kannalta riittävät tiedot sisältävien hallituksen esitysten laatimiseksi.

Hallituksen esitykset jäsenellään oppaaseen otettujen mallirakenteiden pohjalta. Oppaassa on mallirakenne hallituksen esitykselle, joka laaditaan yksinomaan kansallisista syistä, toinen esitykselle, jonka valmistelu saa alkunsa tarpeesta panna EU-säädös täytäntöön tai täydentää sitä, ja kolmas valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevalle hallituksen esitykselle. Näiden kolmen mallirakenteen ohella oppaassa on esimerkki rakenteesta sitä tapausta varten, että hallituksen esityksellä sekä pannaan täytäntöön EU-säädös tai täydennetään sitä että hyväksytään ja saatetaan voimaan valtiosopimus.

Lisäksi oppaassa on neuvot täydentävän hallituksen esityksen laatimiseksi ja lopuksi ohjeet siitä, miten rinnakkaistekstit tulee laatia.

Lainkirjoittajan opas: (Finlexin kuvaus)

Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet

Opas on laadittu lainvalmistelijan avuksi itse säädöstekstien kirjoittamisessa. Oppaassa pyritään vastaamaan lainvalmistelijan kysymyksiin, säännelläänkö vai ei, mitä tulee ottaa huomioon, kun säännellään, ja kuinka säännökset kirjoitetaan.

Oppaassa kuvataan perustuslain ja muun yleisen lainsäädännön merkitys laadittavan lainsäädännön kannalta sekä annetaan ohjeet lakiteknisesti selkeiden sääntelyiden kirjoittamiseksi.

Säädösvalmistelun kuulemisopas: (Finlexin kuvaus)

Ohjeet kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa

Ohjeet koskevat kuulemista säädösvalmistelussa. Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset. Ohjeet kattavat kuulemisen suunnittelun ja menetelmät sekä saadun palautteen käsittelyn. Ohjeissa on myös määritelty lausuntoaajan vähimmäispituus ja valmistelun avoimuutta edistävät menettelytavat.

Ohjeiden tavoitteena on edistää säädösvalmistelussa kuulemiskäytäntöjen ja menetelmien säännönmukaista käyttöä ja siten valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista käytännössä.

Yhdenvertaisuuden arvioinnin työkalu: (Finlexin kuvaus)

Uusi yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan 1.1.2015. Lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Laissa säädetään muun muassa eri toimijoiden velvollisuudesta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta henkilöstön ja muun toiminnan osalta.

Opas kokeilulakien valmistelun tueksi: (Finlexin kuvaus)

Tukea kokeilulakien valmisteluun

Erialaisten kokeilujen käyttö oikean ja luotettavan tiedon hankkimiseksi pysyväisluonteisempien ratkaisujen tekemistä varten on lisääntynyt.

Kokeiluja suunniteltaessa on muistettava, ettei viranomaistoiminnassa tai muussa julkisen vallan käytössä voida kokeilutarkoituksessakaan poiketa lain vaatimuksista, ellei tällaisesta mahdollisuudesta ole lailla säädetty. Kokeilut ovat yleensä merkityksellisiä myös perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.

Tähän ohjeeseen on lainvalmistelijoiden avuksi koottu perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta tietoa kokeiluja mahdollistavaa lainsäädäntöä valmisteltaessa huomioon otettavista oikeudellisista seikoista.

Valtioneuvoston esittelijän käsikirja:

Valtioneuvoston kanslia julkaisema (uudistettu 25.1.2017) valtioneuvoston esittelijän käsikirja tukee valtioneuvoston päätöksentekomenettelyyn osallistuvien säädösvalmistelijoiden ja päätöksentekijöiden työssä onnistumista. Käsikirjassa on perustietoa valtioneuvoston päätöksenteosta, esittelijän tehtävistä ja vastuista, valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden valmistelusta ministeriössä, valtioneuvoston istuntojen määrämuotoisuudesta ja muotosidonnaisuudesta, esiteltävien asioiden lisätiedoista sekä eduskunnan informoinnista ja tiedonsaantioikeudesta. Lisäksi sen liitteenä on erilaisia malleja valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän esittelylistojen kansilehdistä.

Kuten edellä on todettu, lainvalmistelua ja lainsäädäntöprosessia koskevia erilaisia ohjeita ja oppaita on hyvin paljon. Osa niissä kuvatuista prosesseista ja muotomääräyksistä perustuu velvoittaviin säädöksiin, mutta suurelta osin ne ovat suosituksia tai esimerkkejä hyvästä lainvalmistelusta. Prosessin lisäksi ohjeistus käsittää myös lainsäädännön sisällöllisiä tavoitteita ja määräyksiä.

Kaikissa ohjeistuksissa korostuu lainvalmistelun ja lainvalmistelijan näkökulma. Koko lainsäädäntöprosessia ja kaikkia sen toimijoita ei ole kuvattu ja huomioitu. Lainsäädäntöprosessin eduskuntavaihe on kyllä huomioitu esim. Finlexin prosessikuvauksessa, mutta vain pääpiirteisesti ja sekin lainvalmistelijoiden ja esittelijöiden näkökulmasta. Poliittisesta prosessista ja poliittisen prosessin toimijoille ei ohjeistusta ole.

Lainvalmistelun ohjeiden painottuessa, ymmärrettävästikin, prosessin valtioneuvostovaiheeseen, on eduskunnalla puolestaan omasta päätöksenteon prosessiosuudesta erilliset ohjeistukset ja oppaat. Ne eivät puolestaan huomioi valtioneuvoston osuutta siltäkään osin, kuin kansanedustajat ovat erityisesti poliittisen prosessin osalta osallisena valtioneuvostossa tapahtuvassa lainsäädännön valmisteluvaiheessa, joka voi alkaa jo esim. hallitusohjelmasta neuvoteltaessa.

Eduskunnan lainsäädäntöprosessia kuvataan perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen lisäksi eduskunnan kanslian julkaisemissa oppaissa, joista keskeisimmät ovat ”Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä”, ”Opas eduskuntaan” ja ”Valiokuntaopas”.

”Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä” on professori Mikael Hidenin julkisoikeudelliseen esitykseen perustuva katsaus eduskunnan toimintatapoihin ja niiden juridiseen taustaan. Vuodesta 2007 vaalikausittain päivitetty julkaisu sisältää mm. kansanedustajan asemaan, eduskunnan valtiotoiminnan yleiseen johtamiseen ja lakien säätämisprosessiin liittyvää tietoutta.

Vaalikausittain julkaistava ”Opas eduskuntaan” sisältää eduskuntataloon ja sen palveluihin liittyvää tietoa sekä eduskunnan päätöksenteko- ja lainsäädäntöprosessin peruskuvauksen.

Vaalikausittain päivitettävä ”Valiokuntaopas” on nimensä mukaisesti eduskunnan valiokuntatyötä koskeva, hyvin kattava ja yksityiskohtainen (noin 185 sivua) kooste valiokuntatyötä koskevista ohjeista. Valiokuntaoppaassa on mm. ohjeita valiokuntien organisaatiosta ja toimialajaosta, valiokuntien kokouksista ja asioiden käsittelystä sekä mietintöjen ja lausuntojen laatimisesta. Suuri valiokunta noudattaa lisäksi omaa itse hyväksymäänsä työjärjestystä.

Eduskunnan verkkosivuilta löytyy valiokuntaopasta täydentäviä teknisluonteisia malleja esimerkiksi pöytäkirjaamistavoista.

Valtioneuvoston sekä eduskunnan osalta lainsäädäntöprosessiin kuuluvaa poliittista prosessia ei ole kuvattu tai ohjeistettu samalla tavalla kuin muodollisjuridista prosessia. Eduskunnan osalta osa poliittisesta prosessista saattaa olla kuvattu ja säädely eduskuntaryhmien omissa säännöissä tai niiden keskenään hyväksymissä käytänteissä. Useat poliittisen prosessin käytänteet, myös muodollisjuridiseen

prosessiin keskeisestikin liittyvät, ovat kuitenkin jopa vaalikausittain vaihtuvia käytännön muovaamia menettelytapoja ilman säädöspohjaa tai ohjeistusta.

Valtioneuvoston poliittisen prosessin toimintatapoja sivuaa lähinnä ministereiden ja heidän avustajiensa, mutta myös muiden valtioneuvoston parissa työskentelevien työn tueksi valtioneuvoston kanslian kun-kin vaalikauden alussa julkaisema ”Ministerin käsikirja”. Se on kattava kokoelma (noin 150 sivua) keskeisistä ministerin työhön liittyvistä asioista ja ohjeista. Se sisältää perustietoa valtioneuvoston organisaatiosta

ja sen toiminnasta sekä valtioneuvoston jäsenen roolista valtioneuvoston jäsenenä sekä ministerin osallistumisesta asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon samoin kuin ministerin osallistumisesta eduskunnan työhön sekä ministerin vastuusta. Lainsäädäntöprosessin osalta löytyvät myös kuvaukset valtioneuvoston keskeisistä valmisteluprosesseista sekä valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyöstä. Käsikirjassa kuvataan myös Euroopan unionia ja kansainvälistä toimintaa ja ministerin roolia näissä.

"Valtioneuvoston sekä eduskunnan osalta lainsäädäntöprosessiin kuuluvaa poliittista prosessia ei ole kuvattu tai ohjeistettu samalla tavalla kuin muodollisjuridista prosessia."

5 Lainsäädäntöprosessin avoimuus

Viranomaisten asiakirjat ovat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan julkisia, jollei lailla erikseen toisin säädetä. Laki koskee sekä valtioneuvoston, että eduskunnan asiakirjoja, myös esim. valmisteluvaiheen työryhmiä ja komiteoita. Oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa säädetään erikseen.

Lain tarkoituksena on ”toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.”

Viranomaisilla on lain mukaan tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa (19 §). Viranomaisen on pidettävä saatavilla asiakirjoja, joista selviävät tiedot mm. 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.

Viranomaisen asiakirjojen tiedonhallinnasta säädetään erikseen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019).

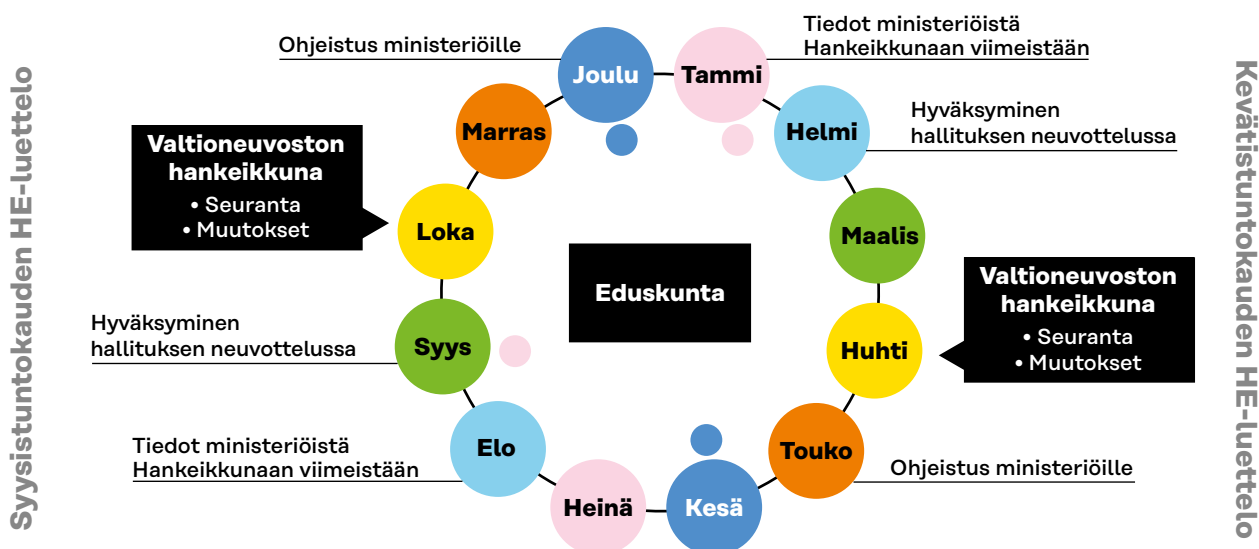
Keskeisiä lainvalmistelun avoimuutta lisääviä asiakirjoja ovat hallituksen eduskunnalle antamat lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma. Lainsäädäntöohjelma sisältää alustavat tiedot koko vaalikauden hallitusohjelmaa keskeisesti toteuttavista ja muista keskeisistä lainvalmisteluhankkeista. Ohjelmaa päivitetään vuosittain. Lainsäädäntöohjelmaa tarkempi vaalikauden aikana istuntokausittain annettava lainsäädäntö-

suunnitelma (ns. HE-luettelo) lähetetään tiedoksi eduskunnalle ja toimeenpantavaksi ministeriöille sekä julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla. Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen -valmisteluryhmän raportissa (Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2019:17) todetaan lainsäädäntösuunnitelmasta seuraavasti:

”Suunnitelma koostetaan ja sen tietoja ylläpidetään valtioneuvoston hanketietopalvelu Hankeikkunassa. Ajantasaiset tiedot myös julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla ja ministeriöiden hankesivuilla Hankeikkunan kautta. Kustakin lakihankkeesta on hankkeen perustietojen ohella saatavilla tarkemmat tiedot hallituksen esityksistä. Perustietoja ovat muun muassa hankekuvaus, aikataulu ja valmisteluvaihe sekä valmisteluun osallistuvat henkilöt. Hallituksen esityksestä esitetään muun muassa esityksen keskeinen sisältö, vastuuministeri ja esittelijä, arvioitu esityksen antoviikko, kytkös hallitusohjelmaan, liittyminen valtion talousarvioon ja mahdollinen tarve perustuslakivaliokunnan käsittelylle. Suunnitelman kokoamisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla vastaa valtioneuvoston kanslia ministeriöiden toimittamien tietojen perusteella. Tietojen toimittamisesta säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 29 a §:ssä, joka tuli voimaan vuoden 2016 alussa. Sen mukaan tiedot valmisteilla olevista hallituksen esityksistä on toimitettava hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa varten valtioneuvoston kansliaan. Ministeriöt vastaavat toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta. Suunnitelman toteuttamista käsitellään yleisellä tasolla kansliapäällikkökokouksessa.”

Hallituksen lakiesitysten valmistelua voi seurata valtioneuvoston Hankeikkuna-palvelun julkisen JSON-rajapinnan kautta. Varsinaisesti Hankeikkuna on valtioneuvoston ja

Kuva 1: Lainsäädäntösuunnitelman vuosikello



Lähde: Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen, Valmisteluryhmän ehdotukset, VNK julkaisuja 2019:17

ministeriöiden sisäisen hankehallinnan palvelu. Hankeikkunan ylläpito on hajautettu ja kukin ministeriö vastaa hankkeidensa tiedoista. Ministeriössä hankevastaava tai valmistelusta vastaava virkamies vastaa hanketietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta. Hallituksen istuntokauden lainsäädäntösuunnitelma laaditaan Hankeikkunaan tallennetuista tiedoista ja julkaistaan Hankeikkunan kautta.

Ministeriöiden hankehallinnan palveluun päivitetetyt lakiesitysten valmisteluvaiheeseen kuuluvat mahdolliset lausuntokierrokset löytyvät myös Lausuntopalvelu.fi-palvelusta. Säädosvalmistelun kuulemisopas painottaa, että lausuntojen käsittelyyn ja säädöksen jatkovalmisteluun saadun palautteen pohjalta varataan riittävä aika. Palaute on kirjattava hankkeen asiakirjoihin. Sidosryhmille ja kansalaisille on viestitettävä avoimesti siitä, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotuksen jatkovalmisteluun ja millä perusteella muutoksia on tehty tai esitettyjä ehdotuksia ei voida toteuttaa.

Eduskunnan verkkosivut toteavat vireillä olevista lainsäädäntöhankkeista löytyvän tietoa kunkin ministeriön verkkosivuilta ja kunkin ministeriön vastaavan omista hanketiedoistaan. Tietoa valtioneuvoston ja minis-

teriöiden hankkeista, työryhmistä ja lausuntopyynnöistä kerrotaan löytyvän valtioneuvoston verkkosivujen Hankkeet ja säädösvalmistelu-sivustolta.

Lakiesitysten eduskuntakäsittelyn eri vaiheet sekä niitä koskevat valtiopäiväasiakirjojen sähköiset versiot löytyvät eduskunnan verkkosivuilta hakupalveluja käyttämällä. Myös kansanedustajien lakialoitteet ja niiden käsittelytiedot löytyvät eduskunnan verkkosivuilta.

Eduskunnan kirjaston asiantuntijat ovat koonneet vuodesta 2011 alkaen Lakihankkeiden tietopaketit – LATI -palveluun tietopaketteja keskeisistä lainsäädäntöhankkeista, mm. tietoa ja valmisteluaineistoa eduskuntakäsittelyä edeltävältä ajalta sekä eduskuntakäsittelystä. Tietopaketit sisältävät hankkeita koskevaa uutisointia, oikeusvertailevaa aineistoa, kirjallisuutta sekä tutkimusaineistoa ja tietoa kansalaisten mahdollisuuksista vaikuttaa kyseiseen hankkeeseen.

Kansalaisaloitteista löytyy tietoa Kansalaisaloite.fi -sivustolta. Mukana ovat myös jo päättyneet kansalaisaloitteet. Eduskuntaan toimitetut kansalaisaloitteet ja niiden käsittelytiedot löytyvät eduskunnan verkkosivujen Kansalaisaloite-sivulta.

Lainsäädäntöprosessiin, erityisesti aivan sen alkuvaiheessa voi olla näkymä myös oikeusministeriön ylläpitämän Otakantaa.fi -sivuston kautta. Sivuston mukaan sen kautta voi osallistua keskusteluun ja vaikuttaa valmisteluun. Sieltä kerrotaan löytyvän ajankohtaiset hankkeet, joihin kaivataan kansalaisten mielipiteitä. Sivustolla on pääasiassa kuntien ja alueiden eri tasoisia hankkeita ja hyvin harvojen lainsäädäntöhankkeiden löytäminen niiden joukosta on hankalaa. Vuodesta 2003 käytössä ollut ja vuosina 2012 sekä 2016 uudistettu Otakantaa.fi on sekä suomen- että ruotsinkielinen.

Vahvistetut lait löytyvät oikeusministeriön omistamasta oikeudellisen aineiston julkisesta ja maksuttomasta Finlex.fi -palvelusta. Ajantasaisen lainsäädännön lisäksi sieltä löytyvät myös alkuperäiset muuttamattomat säädökset.

Kansalaisella ei ole kokonaisnäkömää lainsäädäntöprosessiin, vaan se pirstoutuu prosessin eri vaiheiden mukaisesti ministeriöiden, valtioneuvoston ja eduskunnan näkömiin. Erityisesti näkömää tärkeään aloitevaiheeseen ei ole, ellei sen osaksi lasketa vähäistä Otakantaa.fi -sivuston lainsäädäntöhankkeiden keskusteluosuutta. Hankeikkuna.fi seuraa melko kattavasti prosessia siitä lähtien, kun varsinainen lainsäädäntöhanke valmisteluineen on aloitettu. Kaikkia hankkeita ja niiden

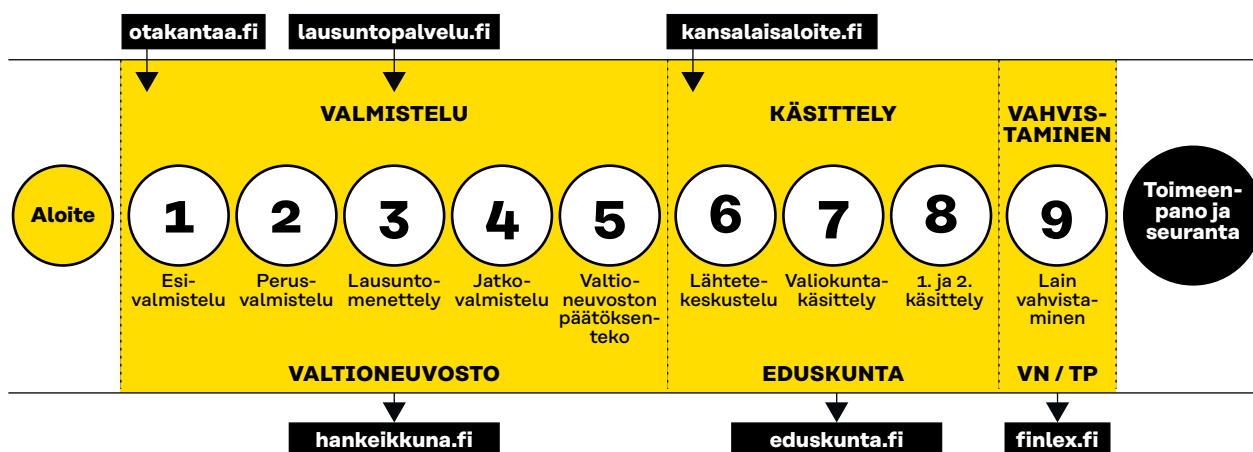
vaiheita ei kuitenkaan ole sieltä löydettävissä ja käyttöliittymä on Otakantaa.fi -palvelun tavoin melko vaikea hahmottaa jopa lainsäädäntöprosessin tunteville kansalaisille.

Valtioneuvoston sivuilta löytyvä kehoitus osallistua keskusteluun ja vaikuttaa valmisteluun nostaa esiin vain lausuntokierrokset ja listaa tulossa olevia kuulemistilaisuuksia ja verkkokeskusteluja sekä lausuntokierroksia. Lausuntopalvelu.fi -palvelu kokoaa melko kattavasti lausuntokierrokset, mutta yhtenäistä näkömää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista valmisteluun ei ole, vaan ne löytyvät lähinnä kunkin hankkeen yhteydestä.

Eduskuntavaiheen osalta näkömää on hyvin kattava, ajantasainen ja luotettava, kunhan eduskunnan verkkosivustoilta osaa hakea oikean lakihankkeen. Valtioneuvoston tavoin eduskunnankaan verkkosivuilta ei kuitenkaan löydy ”Osallistu ja vaikuta”-painiketta. Lainsäädäntöprosessin kannalta hämmäntävää on myös kansalaisaloitteen ja Kansalaisaloite.fi -palvelun sijoittuminen prosessissa vasta eduskunnassa tapahtuvaan käsittely- ja päätösvaiheeseen, eikä lainsäädäntöprosessin valtioneuvostossa tapahtuvaan alkuvaiheeseen.

Hyväksytty lainsäädäntö muutoksineen löytyy melko helposti Finlex.fi -palvelusta.

Kuva 2: Kansalaisen näkömää ja osallistuminen lainsäädäntöprosessiin



Sitran ja QPR Software Oyj:n projekti

Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projektin yhteydessä lainsäädäntöprosessia, sen eri vaiheita ja eri toimijoiden roolia sekä mm. prosessin tiedonkäyttöä on selvitetty ja kuvattu eri tavoin. Selvitystyötä on tehty erityisesti osana eduskunnan oman toimintansa kehittämistyön tukemista.

Selvitystyön osana toteutettiin projekti, jossa Sitran toimeksiannosta yhdessä QPR:n asiantuntijoiden kanssa kuvattiin tarkemmin koko lainsäädäntöprosessi tekemällä siitä prosessimallinnus sekä louhimalla prosessidataa. Prosessijohtamista ja prosesseja kuvattiin tältä osin QPR:n toimesta puhtaasti ulkopuolisen prosessiasiantuntijan näkökulmasta. Projektikokonaisuus sisälsi myös työhön käytettävät mallinnus- ja prosessilouhintaohjelmistot.

Projektin prosessimallinnus- ja prosessilouhintaosat suoritettiin omina osuuksinaan, kuitenkin niin, että kumpikin osa oli tietoinen toisen suorituksesta ja että loppuraportissa osien työt ja tulokset tuotiin yhteen.

Projektin työ suoritettiin työpajoissa ja itsenäisenä työtehtävänä. Valtaosa työpajoista suoritettiin Sitran asiantuntijoiden ja QPR:n konsulttien yhteistyönä. Tärkeänä osana projektia olivat myös työpajat valtioneuvoston ja eduskunnan edustajien kanssa.

Projektin tuotoksena syntyivät:

- prosessimalli, joka kattaa lainsäädäntöprosessiin liittyvän eduskunnan poliittisen prosessin ja sen kytköksen muodollisjuridiseen lainsäädäntöprosessiin,
- datasta muodostetut prosessimallit valtioneuvoston ja eduskunnan lainsäädäntöprosessin suoritusdatasta,
- analyysinäköymät (dashboard), joilla datamalleja analysoitiin.

Prossessimallinnuksessa käytettiin QPR EnterpriseArchitect ohjelmistoa ja JHS 179 suosituksen mukaista mallipohjaa.

Ensin tehtiin toimijoiden välinen vuorovaikutuskaavio ja sen jälkeen aloitettiin prosessimallinnus. Mallinnuksen jälkeen prosessikaaviot lähetettiin Sitran toimesta eduskuntaan katselmoitavaksi. Katselmoinnin jälkeen kaavioihin tehtiin eduskunnan esittämät korjaukset.

Toimijakuvaus tehtiin toimijoiden välisenä vuorovaikutuskaaviona. Kuvauksen kohteena olivat lainsäädäntöprosessiin liittyvät toimijat ja toimielimet sekä heidän yhteytensä kansalaisiin. Toimijoiden välisiä vuorovaikutuksia ei kuvattu tässä yhteydessä, koska ne tulevat esille lainsäädäntöprosessin osalta erikseen laadittavista prosessikuvauksissa.

Prossessimallinnuksen osalta kuvauksessa käytettiin toimintamalli- ja prosessien kulkukaavioita. Prosesseista on kuvattu nykytila ja ns. päävirtaus, eikä niihin ole kuvattu poikkeusmenettelyjä.

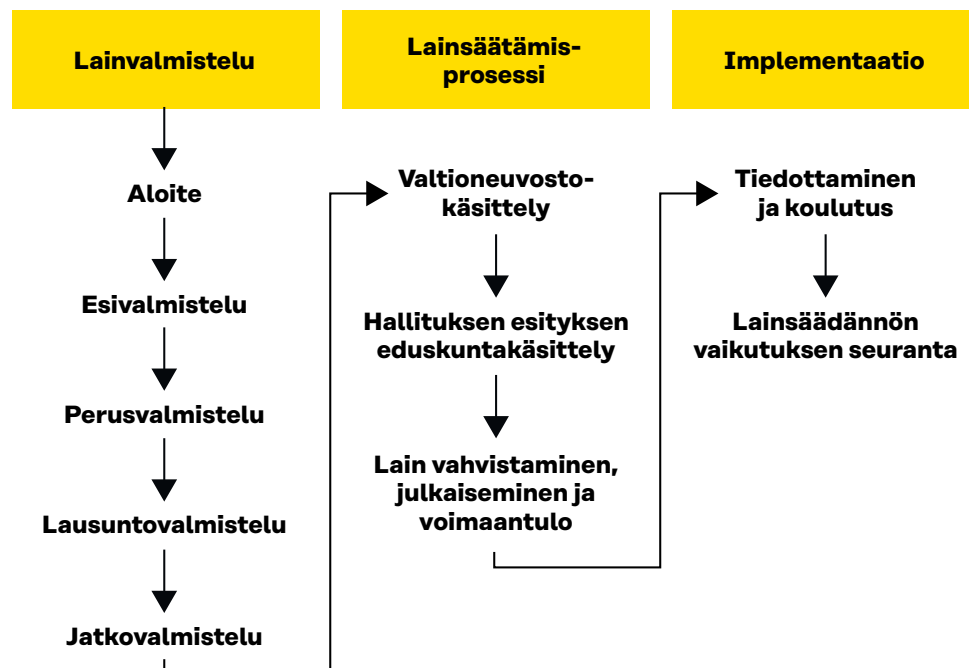
Projektin ulkopuolelle rajattiin tietojärjestelmien kytkeminen prosessin eri vaiheisiin. Prosesseista ei myöskään projektin yhteydessä laadittu sanallisia kuvauksia (esim. tarkoitus, tavoite).

Mallinnus tehtiin ns. top-down -menetelmällä, jossa ensin laadittiin ylimmän tason toimintamalli. Siinä kuvataan lainsäädäntöprosessin osaprosessit (lain valmistelu, lain käsittely ja lain vahvistaminen) ja niiden väliset tietovirrät.

Projektissa ei QPR:ään mallinnettu tarkalla tasolla valtioneuvoston osuutta lain valmistelu -osaprosessin sisällön osalta, vaan tietosisältö (pääasiassa prosessivaiheet ja niiden väliset tietovirrät) otettiin <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> -sivulta.

6 Lainsäädäntöprosessin aiemmat kuvaukset

Kuva 3: Lainsäädäntöprosessi



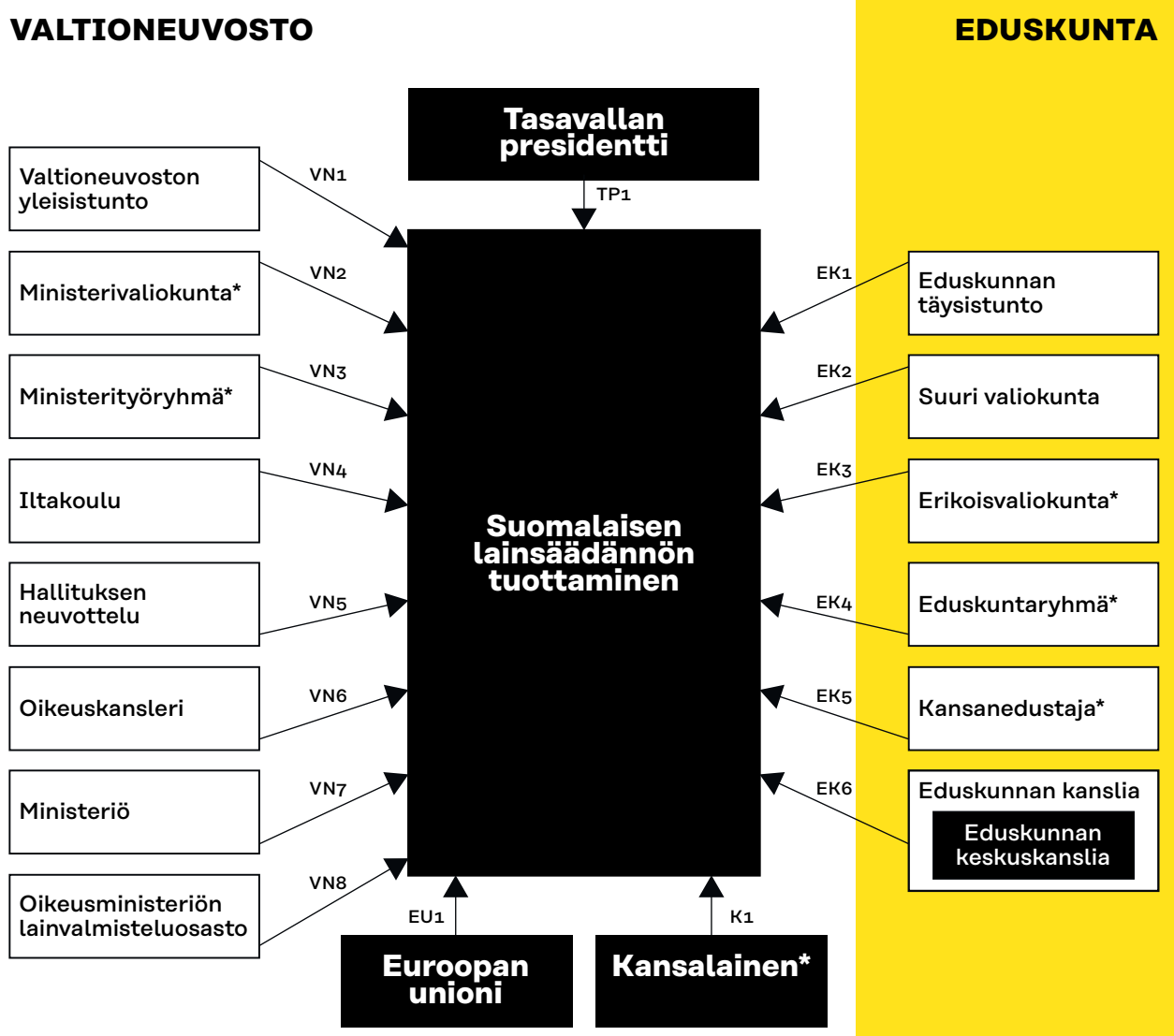
Lähde: Valtioneuvoston esittelijän käsikirja, VNK julkaisu 2019:17

Lainsäädäntöprosessin kokonaisuutta ei ole kuvattu kattavasti missään. Erilaisissa oppaissa on pelkistettyjä kuvauksia joko koko prosessista tai osaprosesseista.

Vuosien varrella prosessikuvauksia on tehty joiltakin osin eräiden hankkeiden yhteydessä. Melko kattava kuvaus löytyy Raske2-projektin II väliraportissa ”Metatiedot suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnassa” (Eduskunnan julkaisu 7/2005) <https://www.eduskunta.fi/FI/nain->

[eduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj_7+2005.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/nain-eduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj_7+2005.pdf). Raportti keskittyy nimensä mukaisesti lainsäädäntöprosessin tiedonhallintaan ja sen metatietoihin, mutta sisältää myös prosessin kokonaiskuvauksen ja sen eri vaiheiden tarkempia kuvauksia. Lisäksi raportissa on kuvattu lainsäädäntöprosessin eri toimijat, tietojärjestelmät, eri vaiheiden dokumentit sekä metatiedot ml. niiden kuvaukset ja tuottajat.

Kuva 4: Lainsäädäntöprosessin osapuolet



Lähde: Raske II-projektin väliraportti 2005

Viimeisin melko kattava kuvaus löytyy vuosikymmenen takaisen em. Sujuvampaan lainsäädäntöön-hankkeen yhteydessä syntyneestä Lainvalmistelun prosessiopas- kuvauksesta <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>. Prosessikuvaus löytyy Finlex®-palvelusta, joka on oikeusministeriön omistama oikeudellisen aineiston julkinen ja maksuton Internet-palvelu. Lainvalmistelun prosessioppaan sisällön tuottaa oikeusministeriö.

Finlexin lainvalmistelun prosessiopas on tarkoitettu lähinnä lainsäädäntöä valmistelien ministeriöiden virkamiesten käyttöön.

Sen vuoksi se kuvaa prosessin eri vaiheita nimensä mukaisesti lähinnä lakien valmistelun osalta ja siltäkin osin vain valmisteleval virkamiehen näkökulmasta, eikä esim. kansanedustajan, kansalaisen tai muiden toimijoiden näkökulmasta. Samasta syystä valtioneuvoston valmisteluvaiheen kuvaus on huomattavasti tarkempi kuin eduskunnassa tapahtuvan päätöksentekovaiheen osalta.

Verkkosivulta vaiheittain tarkemmin aukeava prosessikuvaus on valmistelijan kannalta melko selkeä ja hyvä väline hah-

mottamaan prosessin eri vaiheissa tarvittavia valmistelijan toimenpiteitä hyvinkin yksityiskohtaisesti. Prosessin eri vaiheissa on myös selkeät viittaukset ja linkit ko. vaiheen erillisiin ohjeisiin.

Muille kuin lainvalmistelijoille Finlexistä löytyvä kuvaus antaa yleiskuvan valtioneuvostossa tapahtuvan lainvalmistelun ja osittain myös eduskunnassa tapahtuvan lakiesitysten käsittelyn eri vaiheista ja niihin sisältyvistä toimenpiteistä. Tämä yleiskuvaus ei kuitenkaan palvele sellaisenaan esim. kansalaisia osallistumis- ja vaikutusmahdol-

lisuuksien osalta, koska tätä kansalaisnäkökulmaa ei ole erikseen prosessin eri vaiheissa mainittu.

Poliittista prosessia koskevat maininnat liittyvät vain käsittelyvaiheisiin, jolloin hallitus ja ministerit ottavat kantaa valmisteluun. Näiltäkin osin poliittiseen päätöksentekoon viitataan vain pelkistetysti toteamuksella ”*Varmista poliittinen käsittely*”. Poliittisen prosessin ja esim. poliittisen ohjauksen roolista ei ole muuta informaatiota tai ohjeistusta, vaan kuvaus keskittyy muodollis-juridiseen prosessiin.

Kuva 5. Lainvalmisteluprosessi, Lainvalmistelun prosessiopas, Finlex <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>



7 Tuntematon poliittinen prosessi

Prosessikuvaukset pitäytyvät yleensä kuvaamaan vain muodollisjuridisen prosessin. Lainsäädännön valmisteluun ja päätöksentekoon olennaisesti kuuluvaa tai siihen linkittyvää poliittista prosessia ne eivät kuvaa juuri lainkaan. Lainsäädännön sisältöön tosiasiallisesti vaikuttavat kansanvaltaisen päätöksenteon poliittisen prosessin osat jäävät siten pimentoon.

Lainsäädäntöprosessin kuvaaminen kokonaisuudessaan, ml. poliittinen prosessi, olisi tarpeen myös osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseksi. Lainsäädäntöprosessin runsaaseen toimijamäärään verrattuna vain harvoilla kuvatuilla toimijoilla on suoria yhteyksiä kansalaisiin. Prosessikuvauksia tarkasteltaessa kansalaisen ääni näyttäisi hukkuvan prosesseihin.

Kansalaisia perustuslain mukaisesti edustavat kansanedustajat ovat lainkäsitteilyprosessissa tavalla tai toisella mukana lähes koko sen elinkaaren ajan. Monet kansanedustajat ovat keskeisessä roolissa puolueessaan puolueohjelmia, vaaliohjelmia ja hallitusohjelmataavoitteita valmisteltaessa ja hyväksyttäessä. Samat kansanedustajat voivat olla myös hallitusohjelmaneuvoittelussa sopimassa em. perusteella hallitusohjelmaan sisällytettävistä lainsäädäntöhankkeista. Erityisesti hallituspuolueiden kansanedustajat voivat myös lainsäädäntöprosessin myöhemmissä vaiheissa olla monin tavoin vaikuttamassa jo valmisteluun. Myös muut kuin hallituspuolueiden kansanedustajat voivat vaikuttaa jo valmisteluvaiheeseen esim. eduskunnan lausumien tai parlamentaaristen komiteoiden ja työryhmien välityksellä. Pelkistäen voi sanoa, että ainakin osa kansanedustajista on lakiesityksiä käsitellessään siis päättämässä itse alulle saattamaansa prosessia.

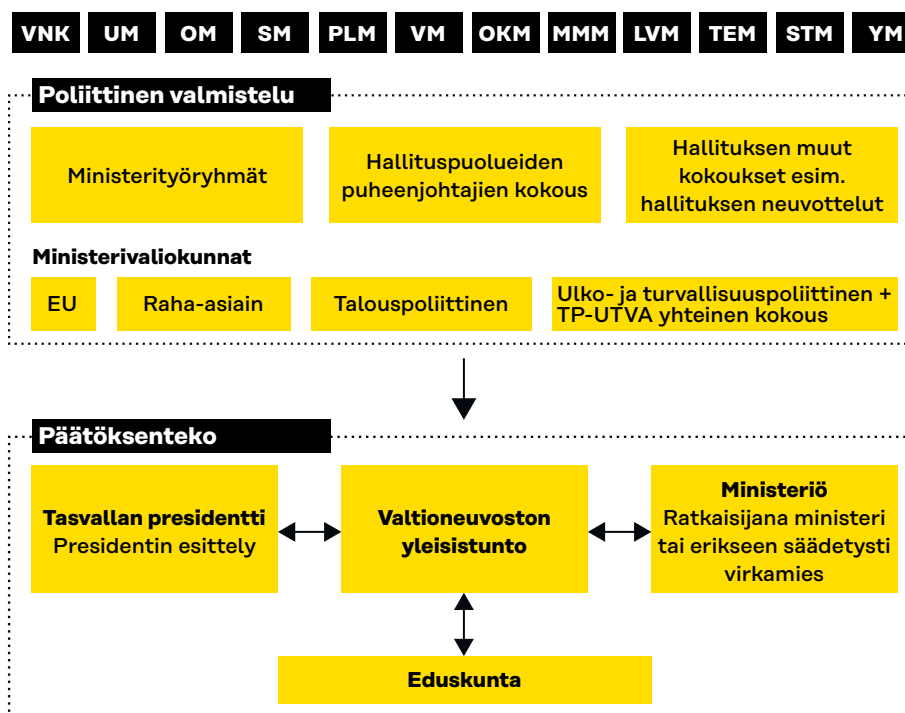
Jakoa muodollisjuridiseen ja poliittiseen prosessiin on käsitelty eduskuntatyön uudis-

tamiseen liittyvässä Sitran julkaisussa ”Miten kansaa edustetaan” (Sitra 2020). Selvityksen mukaan kansanedustajien työn tukemisessa huomio on muodollisjuridisessa valtiopäivätoiminnassa siihen olennaisesti kuuluvan poliittisen prosessin jäädessä vähemmälle huomiolle. Valtiopäivätoiminnan katsotaan tunnistavan esim. poliittisen prosessin keskeisten toimijoiden eli eduskuntaryhmien toiminnan osana muodollisjuridista toimintaa vain vähäiseltä osin. Lähtökohtaisesti eduskuntatyön katsotaan perustuvan yksittäisten kansanedustajien, ei poliittisten ryhmien toimintaan. Näin, vaikka parlamentarismi perustuu nimenomaisesti poliittiseen, ei juridiseen luottamukseen. Merkittävät poikkeukset, joissa nimenomaan eduskuntaryhmillä katsotaan olevan erityinen rooli, liittyvät hallituksen muodostamiseen (PL 61 §), ennenaikaisiin eduskuntavaleihin (PL 26 §), lakiin eduskuntaryhmistä (Laki eduskuntaryhmistä 979/2012) ja eduskunnan työjärjestyksen mukaisiin täysistuntojen ryhmäpuheenvuoroihin (Eduskunnan työjärjestys 51 §).

Poliittisesta prosessista tai ainakin sen osasta käytetään yleisesti nimitystä poliittinen ohjaus. Poliittisen ohjauksen roolista löytyy vain vähän virallisempia määrittelyjä. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmän yleisestä kehittämisestä vastaavan valtiovaraministeriön verkkosivut kuvaavat poliittisen prosessin ja ohjauksen roolia seuraavasti: ”Poliittinen ohjaus on poliittinen valinta asetettavista tavoitteista. Niistä päättävät hallitus ja eduskunta. Ministeriötasolla strategisen ohjauksen kokonaisuudesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston keskeinen strateginen ohjausmenetelmä on hallituksen laatima hallitusohjelma. Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtävä-

Kuva 6: Asioiden valmistelu**Valmistelu**

Ministeriöt valmistelevat asiat valtioneuvoston tai TP:n päätettäväksi



Lähde: Valtioneuvoston esittelijän käsikirja, VNK julkaisuja 2019:17

alueista. Hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi laaditaan hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma. Toimeenpanosuunnitelma täsmentää hallitusohjelman painopistealueiden keskeiset tavoitteet, kärkihankkeet ja valmisteluvastuut poikkihallinnollisiksi poliittikkakokonaisuuksiksi.” (VM verkkosivu Ohjausjärjestelmät)

Valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa on lyhyesti kuvattu myös poliittista prosessia valtioneuvoston valmistelun osalta.

Poliittinen ohjaus esiintyy usein julkisessa keskustelussa muusta lainsäädäntöprosessista erillisenä, jopa vastakkaisena ja kielteisenä prosessina. ”Poliittisella ohjauksella tarkoitetaan sitä, että poliitikot ohjaavat vahvasti lainvalmistelua, jota virkamiesten pitäisi tehdä puolueettomasti virkavastuulla.” (Poliittista ohjausta kriittisesti käsittelevä Helsingin Sanomien artikkeli 7.12.2015).

Taustalla lienee ajatus täysin neutraalista virkamiesvetoisesta lainvalmisteluprosessista, jota poliittinen ohjaus vain vaikeuttaa ja laadullisesti heikentää.

Samassa HS:n artikkelissa silloinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka toteaa, että poliittinen ohjaus lainvalmistelussa on viimeisten vuosien aikana lisääntynyt ja että poliittinen ohjaus on syrjäyttänyt hyvän lainvalmistelun periaatteet. ”On ollut tilanteita, joissa poliittiset intressit ja poliittisesti asetetut aikataulut ovat syrjäyttäneet hyvän lainvalmistelun periaatteet”, toteaa Jonkka (HS 7.12.2015).

Oikeuskansleri Jonkka kiinnitti poliittiseen ohjaukseen ja erityisesti sen oikea-aikaisuuteen laajemmin huomiota myös oikeuskanslerin kertomuksessa 2014. ”Lainvalmistelun laadun moittiminen on lähes ikuisuusasioita. Aiheesta on sekä kirjoitettu

että puhuttu paljon, ja kysymystä pohtimaan on vuosien saatossa perustettu lukuisia laatuprojekteja. Ongelmat on siis kartoitettu ja tietoakin tilanteen korjaamiseksi pitäisi olla. Mutta onko tieto kulkeutunut oikeaan paikkaan? Valtioneuvoston valvonnan suunnasta nähtynä suurin yksittäinen syy laajojen lakihankkeiden valmistelun ongelmiin liittyy tavalla tai toisella valmistelun aikatauluttamiseen – joko niin että aikataulu on jo alun alkaen asetettu liian kireäksi tai niin että poliittinen ohjaus ei hyvän lainvalmistelun vaatimusten kannalta ole oikea-aikaista. Seurauksena on se, että kaikkia valmistelun edellyttämiä toimia ei kyetä tekemään asianmukaisesti – ja pahimmillaan se, että valmistelu jatkuu vielä eduskunnan valiokunnissa.” (Jaakko Jonkka, Oikeuskanslerin kertomus 2014)

Jonkka kiinnittää huolensa erityisesti poliittisen ohjauksen oikea-aikaisuuteen ja toisaalta poliittisesta ohjauksesta johtuviin aikatauluongelmiin. Nämä samat kysymykset nousevat esiin monissa muissakin arvioissa.

Ministeriöiden kansliapäälliköt ovat todenneet useissa yhteyksissä, että poliittinen ohjaus kohdistuu väärään ajankohtaan, esim. poliittisen ratkaisun syntyessä liian myöhään vasta lakiesityksen käsittelyn valtioneuvostovaiheen loppuvaiheessa. Kansliapäälliköt ovat myös todenneet, että poliittisen prosessin asiantuntemusta lainsäädäntöprosessista on lisättävä.

Vuonna 2020 julkaistussa tieteellisessä artikkelissa Lainvalmistelu tietohallinnan haasteena – tekoäly ratkaisuna? (Edilex 2020/17) todettiin, että poliittisen ohjauksen merkitys ministeriön lainvalmistelua koskevien aloitteiden taustalla herättää lainvalmistelijoissa ristiriitaisia tunteita. Ikävänä piirteenä todettiin pidettävän poliittisen ohjauksen mukanaan tuomaa lyhytjännitteisyyttä. Virastoissa työskentelevien asiantuntijoiden valmiuksia ymmärtää poliittisen prosessin merkitystä ei pidetty aina riittävänä. Artikkelin mukaan kaikkiaan välittyi

kuva merkittävästä yhteensovittamisen haasteesta, kun puhutaan poliittisen ohjauksen vaikutuksesta ja toisaalta asiantuntijatiimin hyödyntämisestä lainvalmistelutyössä.

Aiemmin todetussa ”Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen: Valmisteluryhmän ehdotukset” (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17) raportissa todetaan, että ”...poliittisen ohjauksen ajoittuminen hyvän lainvalmistelun periaatteiden kannalta väärään ajankohtaan ovat omiaan luomaan jännitteitä lainvalmisteluun ja vaarantamaan hyvän virkamiesvalmistelun.” Tämä herättää ainakin kysymyksen, mikä prosessin vaihe olisi oikea poliittiselle ohjaukselle ja toisaalta, kuka ja miten määrittelee poliittisen ohjauksen osalta hyvän lainvalmistelun periaatteet.

Käsitys poliittisen ohjauksen ongelmista ei rajoitu pelkästään julkiseen keskusteluun tai virkamiesarvioihin. Myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa on näkemyksiä, joiden mukaan mm. tarkat hallitusohjelmakirjaukset ja vahva poliittinen tai hallinnollinen ohjaus heikentävät edellytyksiä laadukkaaseen lainvalmisteluun. (Rantala 2011)

Oikeustieteessä erityisesti ns. rationaalisen päätöksentekoprosessin mukaisessa lainvalmistelussa lainvalmistelijat löytävät tieteelliseen tietoon sekä järjelliseen päätelyyn perustuen vaihteittain edeten parhaimman ratkaisukeinon vertaamalla systemaattisesti eri vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja. (Pakarinen 2011) Edellä kuvatut lainsäädäntöprosessia koskevat ohjeet perustuvat pitkälti tälle ajattelutavalle. (Keinänen ja Vuorela 2015)

Tätä rationaalisen päätöksentekoprosessin mukaista mallia on perustellusti kyseenalaistettu (mm. Tala 2010) siksi, että se ei riittävästi huomioi lainvalmisteluun liittyvää epätäydellisyyttä, epävarmuutta ja erimielisyyksiä. Myös malliin perustuva tietokäsitys on hyvin rajallinen ja poikkeaa esim. Sitran Tieto päätöksenteossa -projektin useissa selvityksissä kuvatusta nykyaikaisesta laa-

jemmasta tietokäsityksestä. Ajatus, jonka mukaan puhdasta tutkittua tietoa prosessiin kokoamalla saataisiin prosessin lopputuloksena täydellinen laki, ei huomioi kompleksista toimintaympäristön todellisuutta. Pelkästään se, että erilaisissa lainsäädäntöhankkeissa tulisi olla samanlainen prosessi, voidaan kyseenalaistaa. Yksinkertainen, monimutkainen ja kompleksinen ongelma edellyttäisivät erilaista prosessia.

Poliittisen ohjauksen ajoittuminen lainsäädäntöprosessin alkuvaiheeseen ennen varsinaista virkamiesvalmistelua ei ole myöskään ongelmatonta. Poliittinen ohjaus voi johtaa siihen, että sääntelyratkaisu tehdään jo ennen varsinaisen lainvalmistelun alkamista, jolloin lainvalmistelijan ei ole mielekästäkään arvioida muiden ratkaisuiden vaikutuksia. (Kemiläinen, Mika ja Keinänen, Anssi 2016). Suomi on hyvin lainsäädäntöintensiivinen maa eli meillä säädetään muihin Länsi-Euroopan maihin verrattuna ennätysmäisen paljon lakeja (Matti Wiberg 2003). Kuinka paljon tähän on syynä virkamiesarvion asemesta poliittinen ohjaus eli poliittinen päätös, että ongelma ratkaistaan säätämällä laki eikä muilla keinoilla, ei liene selvää.

Poliittisen ohjauksen osalta on syytä eritellä tarkemmin valtioneuvostovaiheeseen kuuluvana pääministerin vastuulla oleva hallituksen tahtotilan mukainen koko lainsäädäntöprosessia koskeva ohjaus ja toisaalta kunkin ministerin vastuulla olevan lakiesitysten varsinaisen valmistelun ohjaus. Kumpikin edellyttää, että ohjausjärjestelmät ovat siten kunnossa, että sekä prosessitietoa, että muuta tietoa on kaikkien käytettävissä ja tieto poliittisesta ohjauksesta kulkee koko organisaatioon samansisältöisenä. Olennaista on, että myös poliittinen ohjaus tehdään tietoon perustuen, vaikka poliittiset ratkaisut sisältävätkin myös arvoperusteisen harkinnan.

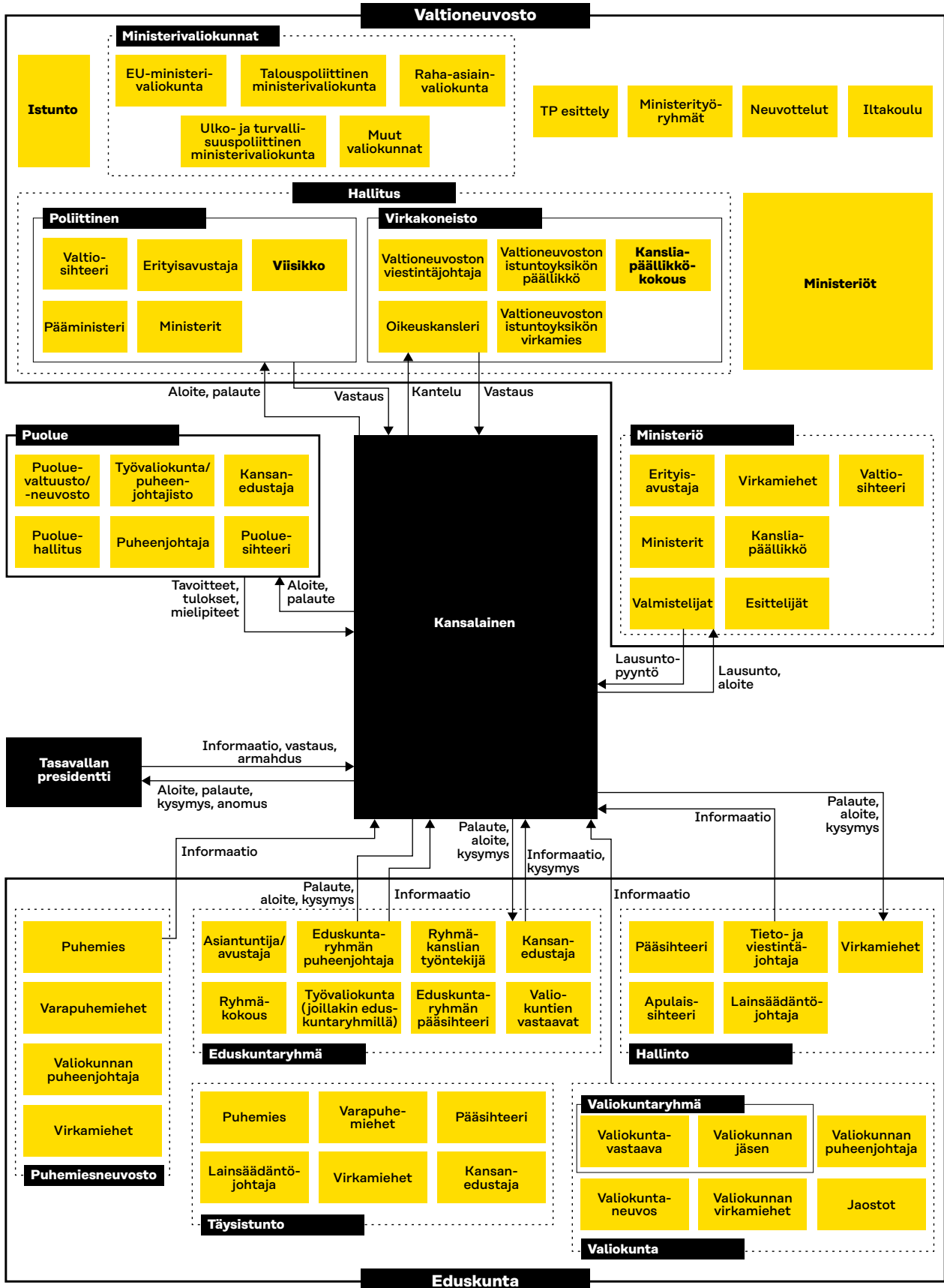
Hyvin pitkälle vietyinä pelkkään neutraaliin tietoon perustuva ajattelutapa tarkoittaisi

kansanvaltaisen demokraattisen päätöksenteon järjestelmän ja siihen olennaisesti kuuluvan arvoperusteisen poliittisen ohjauksen olevan lainsäädännön laadun kannalta puhdasta asiantuntijavaltaista meritokraattista järjestelmää huonompi yhteiskuntajärjestelmä. Lainsäädännön valmisteluun ja päätöksentekoon kuuluva hitaus ja epävarmuus sekä muut mahdolliset kielteiseksi koetut piirteet ovat demokraattisen prosessin luontaisia ominaisuuksia. Niiden merkitystä voidaan pyrkiä vähentämään, mutta niiden kokonaan poistaminen edellyttäisi avoimen demokraattisen prosessin keskeisten perusarvojen syrjäyttämistä.

Oman haasteensa, mutta myös mahdollisuutensa ohjausjärjestelmien kehittämiseksi sekä poliitikkojen, että virkamiesten keskuudessa tapahtuva sukupolvenvaihdos. Tätä murrosta on kuvattu vastikään valtioneuvoston ohjausjärjestelmien kehittämissä mm. seuraavasti:

”Samalla kun uusia ohjausmekanismeja ja menetelmiä tarvitaan, koska uusi poliittisten toimijoiden sukupolvi haluaa perustella päätöksiä todennetulla ja ajantasaisella tiedolla, tilannekuva on pirstaleinen ja moninaiset näkökulmat eivät kohtaa. Tiedon kohtaanto-ongelma on selvä: ohjauksen seurantatieto ja sitä kautta haettavat perustelut eivät ole riittäviä, tekniset työkalut ei vastaa tarpeisiin ja usein aikapaine ja kasvojen menettämisen pelko ja muut kulttuuriset tekijät eivät anna riittäviä mahdollisuuksia inhimillisen kanssakäymisen ja yhteisten tulkintojen tekemiseen tai epäonnistumisista oppimiseen. Myös poliittisen kulttuurin erehtymättömyyden myytti vaikuttaa: tiedon runsaudesta huolimatta on useimmiten poliittinen itsemurha muuttaa mieltään tieto- tai näyttöpohjan muuttuessa.” (Välähdystä systeemisydestä valtion ohjauskulttuurissa, Policy Brief 20/2020 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta)

Kuva 7: Lainsäädäntöprosessin toimijoita



8 Lainsäädäntöprosessin kolme vaihetta

Tässä esitetty lainsäädäntöprosessin kuvaus ei ole tyhjentävästi kattava, vaan pyrkii kuvaamaan kokonaisprosessin ja osaprosessit siten, että eri vaiheet ja kunkin toimijan roolit ovat tunnistettavissa. Roolien tunnistamisen osalta on huomattava, että sama henkilö voi osallistua prosessiin monessa eri roolissa. Mallinnus kuvaa nykyistä prosessia eikä ota kantaa kuin vähäisiltä osin sen hyviin tai huonoihin puoliin. Erityisenä näkökulmana ja lisäarvona aiempiin kuvauksiin on kansanvaltanäkökulma eli sen tarkastelu, miten kansalaiset ja heidän valtaansa edustuksellisessa demokratiassa käyttävät poliittiset toimijat, pääasiassa kansanedustajat ja ministerit, osallistuvat lainsäädäntöprosessiin sen eri vaiheissa.

Valtioneuvostovaihetta on jo kuvattu tarkemmin valmistelevan virkamiehen näkökulmasta Finlexistä löytyvässä Lainvalmistelun prosessioppaassa. Tässä valtioneuvostovaihe on kuvattu sen vuoksi osin yleispiirteisemmin, liittäen se eduskunnan prosessiin, joka on kuvattu tarkemmin. Valtioneuvostovaiheen kuvauksessa on osin siteerattu Lainvalmistelun prosessiopasta

ilman, että suoristakaan lainauksista on erikseen kussakin kohdassa mainittu.

Valtioneuvostovaiheen poliittista prosessia ei ole kuvattu yhtä yksityiskohtaisesti kuin eduskunnan osalta, vaan pääpiirteisenä kuvauksena erityisesti yhteytenä eduskunnan poliittiseen prosessiin.

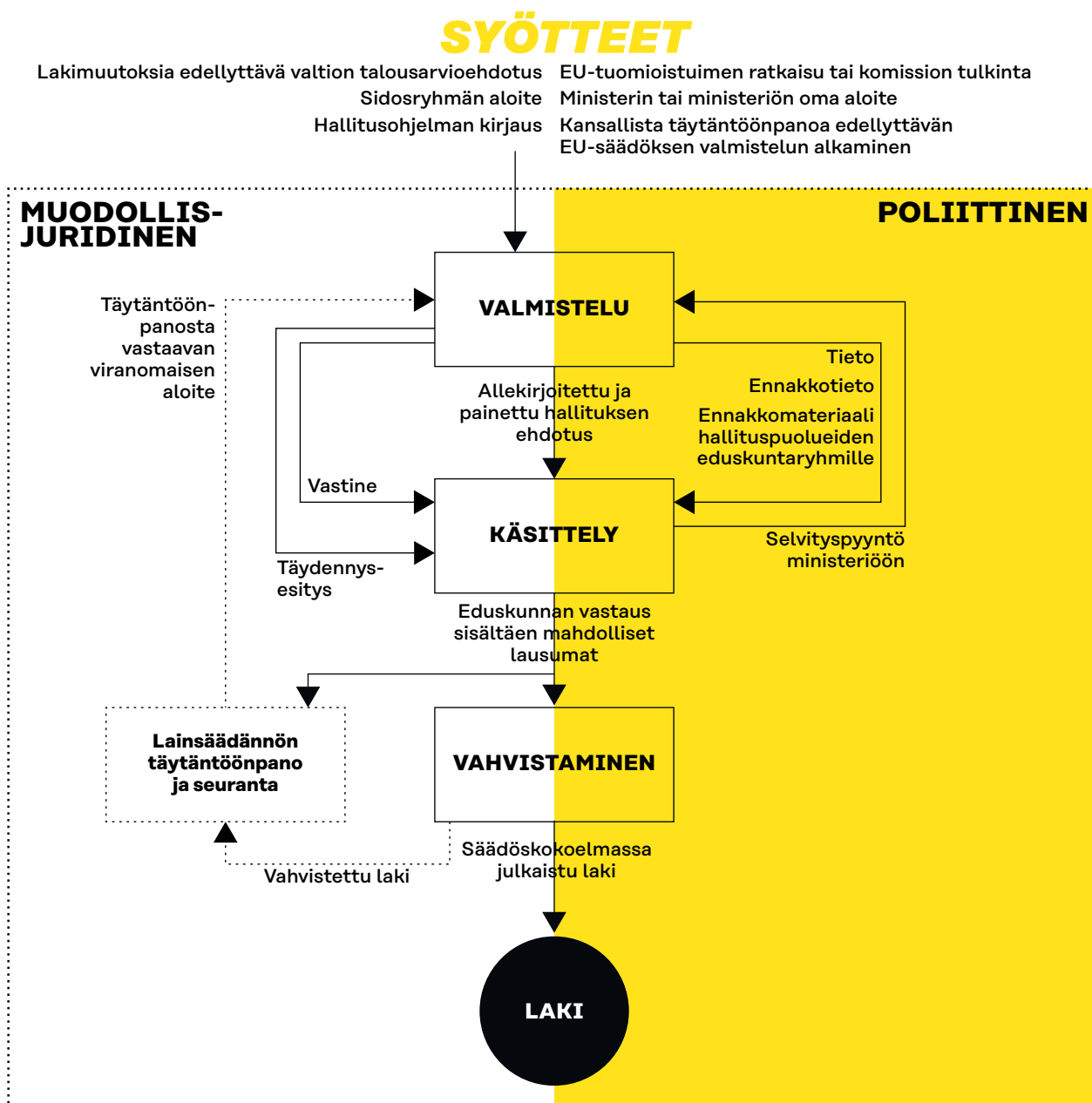
Lainsäädäntöprosessi voidaan jakaa monin tavoin eri vaiheisiin eli osaprosesseihin. Lähes kaikki nämä vaiheet sisältävät sekä muodollisjuridisen, että poliittisen prosessin.

Lainsäädäntöprosessin päävaiheet voidaan jakaa seuraavaan kolmeen osaan:

- 1.** Lain valmistelu
- 2.** Lain käsittely
- 3.** Lain vahvistaminen.

Keskeiset toimijat muodollisjuridisessa prosessissa ovat valtioneuvosto (lain valmistelu), eduskunta (lain käsittely) ja tasavallan presidentti (lain vahvistaminen). Poliittisen prosessin keskeisiä toimijoita ovat ministerit ja heidän poliittiset avustajansa, kansanedustajat ja eduskuntaryhmät avustajineen sekä kaikkien edellä mainittujen puolueorganisaatiot.

Kuva 8: Lainsäädäntöprosessin päävaiheet



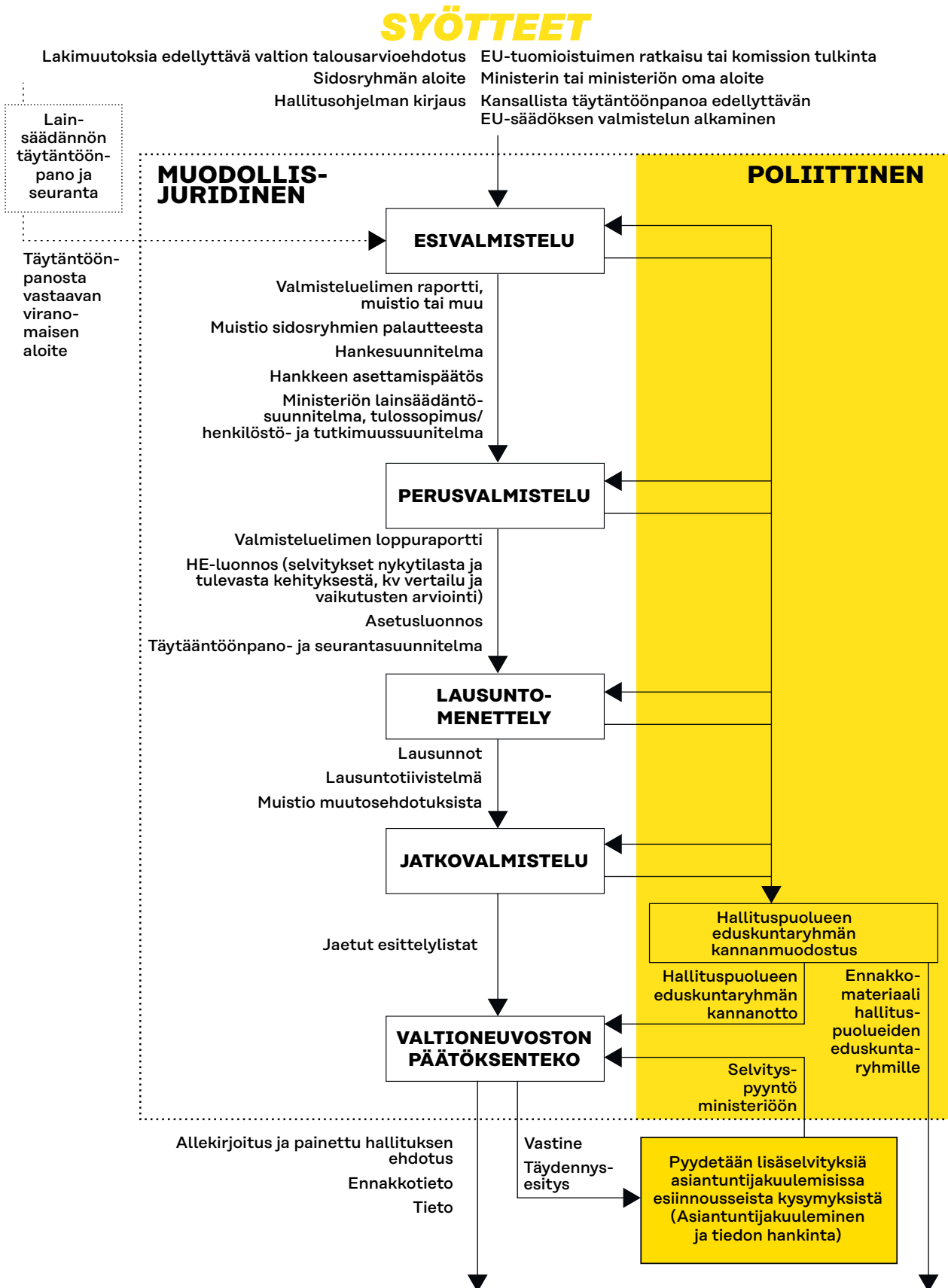
8.1 Lain valmistelu

Tässä kuvataan vain hallituksen lakiesitysten (HE) valmistelua, ei esim. kansanedustajien lakialoitteiden, kansalaisaloitteiden tai eduskunnan puhemiesneuvoston lakiesitysten valmistelua. Hallituksen lakiesitysten valmistelusta vastaa valtioneuvosto ja siellä asianomainen ministeriö.

Valmistelu voidaan jakaa seuraaviin osiin:

- (Aloite)
- Esivalmistelu
- Perusvalmistelu
- Lausuntonmenettely
- Jatkovalmistelu
- Valtioneuvoston päätöksenteko

Kuva 9: Lain valmistelun vaiheet



Aloite

Aloite valmistelun aloittamiseen voi tulla useista eri lähteistä. Merkittävimmin aloitteet tulevat hallitusohjelman kirjauksista, joko lainsäädäntöä edellyttävinä politiikkalinjauksina tai suorina mainintoina lainsäädäntöhankkeista ja jopa annettavista lakiesityksistä. Hallitusohjelmaan kirjatut tulevat esim. puolueiden vaaliohjelmista ja hallitusohjelmataavoitteista eli siltä osin hyvin selkeästi poliittisesta prosessista. Myös ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset voivat vaikuttaa em. ohjelmiin ja niiden myötä hallitusohjelmakirjauksiin. Aloite voi tulla joko suoraan tai välillisesti myös sidosryhmiltä, joko hallitusohjelmaan tai kesken vaalikauden. Hallitusohjelman kirjatut täsmentyvät hallituksen lainsäädäntöohjelmassa ja lainsäädäntösuunnitelmissa. Eduskunta voi edellyttää lainsäädännön valmistelua. Tämän lisäksi ministerit ja ministeriöiden virkamiehet ovat aloitteellisia havaitsemistaan lainsäädäntötarpeista. Valmistelu voi alkaa myös kansallista täytöntöönpanoa edellyttävän EU-säädöksen tai EU-tuomioistuimen ratkaisun perusteella. Vuosittaiseen valtion talousarvioehdotukseen liittyen on myös lukuisia lakimuutostarpeita.

Esivalmistelu

Esivalmisteluvaiheessa kootaan virkatyönä tai valmistelu-elimen toimesta tietoa ja näkemyksiä sekä selvitetään ja arvioidaan tarve aloittaa varsinainen lainvalmisteluhanke. Tämän tukemiseksi voidaan teettää myös selvityksiä ja tutkimuksia ja kuulla alustavasti sidosryhmiä. Esivalmistelun päätteeksi käynnistetään lainvalmisteluhanke tai päätetään, ettei lainvalmistelua aloiteta.

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjelmassa todetaan, että oikeudellinen sääntely ei ole ainoa mahdollinen keino yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamiseksi. Ohjeen mukaan vaikutusarviointi ja sen tulosten avoin esittäminen lisäävät valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja siten myös luottamusta päätöksentekoon. Ohjeen

mukaan päätöksenteossa tulee perustella, miksi tietty vaihtoehto tai toimintatapa on omaksuttu.

Tavoitteen tai ongelman määrittelee ja esivalmistelun aloittamisesta sekä mahdollisesta lainvalmisteluhankkeen aloittamisesta päättää asian laajuudesta tai merkityksestä riippuen joko hallitus, ministeri tai virkamiesjohto. Tarvittaessa suunnitellaan valmisteluhankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen.

Asianomaisen ministeriön on toimitettava tiedot valmisteilla olevista hallituksen esityksistä hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa varten valtioneuvoston kansliaan.

Poliittinen prosessi kytkeytyy tähän vaiheeseen lähinnä mahdollisena poliittisena ohjauksena tarvittavan tai toivottavan esivalmistelun aloittamiseksi ja mahdollisen lainvalmisteluhankkeen käynnistämispäätöksen tekemiseksi. Ministeriön ollessa päällikkövirasto, on kyseisen ministerin ja hänen poliittisen avustajakuntansa merkitys ohjauksessa ratkaisevaa verrattuna esim. muuhun poliittiseen ohjaukseen. Mikäli lainvalmistelu on mainittu hallitusohjelmassa, rajoittaa se ministeriökohtaista harkintaa valittavan ohjauskeinon valinnassa.

Perusvalmistelu

Esivalmistelun tavoin joko virkatyönä tai myös sidosryhmiä sisältävän valmistelu-elimen toimesta tehtävä perusvalmistelu on lainvalmistelun mittavin vaihe. Se alkaa lainvalmisteluhankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen. Luonnokset hallituksen esityksiksi on toimitettava valtioneuvoston kansliaan.

Esivalmistelussa koottua tietoa laajennetaan ja tarkennetaan sekä selvitetään mm. perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön liittyvät oikeudelliset kysymykset. Tässä vaiheessa punnitaan myös vaihtoehtoisia ratkaisuja, joihin myös ministeri voi poliittisena ohjauksena ottaa kantaa. Valmistelussa voidaan tukeutua selvityksiin, tutkimuksiin

ja sidosryhmien kuulemiseen. Virkamiesjohto päättää ulkopuolisista selvityksistä ja arvioi tietopohjan riittävyyden.

Linjaukset hallituksen esityksen sisällöstä tekee virkamiesjohto, mutta asiasta riippuen mahdollisesti ministeri tai koko hallitus eli poliittinen ohjaus. Valmistelija tai valmistelutiimi kirjoittaa lakitekstin ja sen perustelut hallituksen esityksen luonnokseen. Luonnoksen sisällöstä päättää asian merkittävyydestä riippuen hallitus, ministeri tai virkamiesjohto.

Erityisesti poliittisesti merkittävässä lainsäädäntöhankkeissa valmistelua voidaan tässä vaiheessa ohjata poliittisesti merkittävstäikin. Ohjaus tapahtuu joko suoraan ministerin tai hänen poliittisten avustajiensa toimesta. Poliittinen ohjaus voi koskea sekä lainsäädännön tavoitteita, että keinoja. Tavoitteet voidaan ilmaista saavutettavan lopputuloksen eli lain vaikutusten tasolla jättäen keinot valmistelussa selvitettäväksi. Joissakin tapauksissa poliittinen ohjaus voi ulottua myös hyvinkin yksityiskohtaisesti keinoihin ja lain sisältöön. Esim. mitä ja kuinka paljon verotetaan voi olla poliittinen valinta, joka ohjaa valmistelua jo alusta alkaen. Mikäli asia on kirjattu hallitusohjelmaan tai hallituksen muihin linjauksiin ja edetään sen mukaisesti, eivät muut ministerit ja heidän poliittiset ryhmänsä puutu valmisteluun yleensä tässä vaiheessa. Mikäli asiaa ei ole ennestään hallituksessa yhteisesti linjattu, voivat ministerien erityisavustajat tai poliittiset valtiosihteerit konsultoida tässä vaiheessa keskenään lain valmistelusta mm. tavoitteiden ja jopa sisällön osalta. Kullakin ministerillä on muissa hallitusryhmissä ns. seurantaministeri, jonka avustajakunta seuraa valmistelua.

Poliittiseen prosessiin lukeutuvia valmisteluotoja ovat parlamentaariset komiteat ja työryhmät. Rinteen / Marinin hallitukset ovat ottaneet parlamentaariset komiteat ja työryhmät jälleen vahvemmin lainvalmistelun osaksi. Hallitusohjelman mukaan komiteatyöskentelyllä, joka nojautuu virkavas-

tuulla tehtävään valmistelutyöhön, vahvistetaan valmistelun avoimuutta, osallisuutta ja laajaa tietopohjaa. Parlamentaarinen komitea voi selvittää lainsäädännön tarpeita, linjata lainsäädännön keskeisiä tavoitteita tai osallistua hyvinkin konkreettisesti hallituksen lakiesitysten valmisteluun. Parlamentaarinen komitea tai työryhmä voi sitoa keskeisten eturyhmien lisäksi kaikki eduskuntapuolueet lainsäädännön valmisteluun ja siten mahdollistaa sujuvamman lainsäädäntöprosessin etenemisen myös eduskuntakäsittelyssä.

Lausuntomenettely

Kun hallituksen esityksen luonnos on valmistunut, seuraa yleensä lausuntovaihe, jossa eri tavoin joko pyydetään tai tarjotaan mahdollisuus lausua käsityksiä lakiluonnoksesta. Päätöksen lausuntokierroksesta ja sen laajuudesta tekee virkamiesjohto, joissakin poliittisesti merkittävässä asioissa ministeri tai ministerit. Lausuntopyynnön valmistelee valmistelija tai valmistelutiimi. Lausuntopyyntö voidaan osoittaa tietyille nimetyille tahoille, osin samoillekin, joita on jo kuultu aiemmissa vaiheissa, sekä julkaista kaikkien tietoon. Valmistelija tai valmistelutiimi kokoaa ja julkaisee lausuntopalautteen.

Lausuntomenettelyn jälkeen, asiasta riippuen, virkamiesjohto, ministeri tai hallitus päättää valmistelun jatkamisesta.

Nykyisin kaikki lausuntopyynnot löytyvät pääsääntöisesti oikeusministeriön ylläpitämästä julkisesta Lausuntopalvelu.fi -verkkopalvelusta, jonka kautta voi pyytää tai antaa lausuntoja sekä nähdä annetut lausunnot.

Lausuntokierroksen yhteydessä luonnos hallituksen esitykseksi toimitetaan myös lainsäädännön arviointineuvostolle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten. Arviointineuvosto on kiinnittänyt eräissä tapauksissa huomiota siihen, että lausuntokierros olisi tullut järjestää, vaikka esim. kolmikantaisesti valmistellussa esityksessä asiaa olisi käsitelty toimitelmässä, jossa työelämäjärjestöt ovat edustettuina.

Lausuntomenettelyyn ei liity yleensä poliittista prosessia, ellei sellaisena pidetä puolueiden ja eduskuntaryhmien antamia lausuntoja. Joissakin tapauksissa poliittista ohjausta voi olla myös sen suhteen, järjestetäänkö lausuntokierros tai missä laajuudessa ja millä aikataululla se järjestetään.

Jatkovalmistelu

Lausunnon antajille ja sidosryhmille annetaan palautetta heidän lausunnoistaan ja niiden johdosta tehdyistä toimenpiteistä. Lausuntopalautteen perusteella, asiasta riippuen joko virkamiesjohto, ministeri tai hallitus tekee päätöksen hallituksen esityksen sisällöstä. Tämän jälkeen valmistelija tai valmistelutiimi suunnittelee jatkovalmistelun ja muokkaa hallituksen esityksen. Muokattuunkin esitykseen voidaan pyytää sidosryhmien näkemyksiä.

Tämän jälkeen lakiesitys käännetään ja se on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu. Oikeusministeriö tekee laintarkastuksen, jossa tutkitaan, onko esitys tehty lainvalmistelusta annettujen säädösten ja ohjeiden mukaisesti ja ovatko kieliversiot samansisältöiset.

Mahdollisten laintarkastuksesta johtuvien muutosten jälkeen esitys viimeistellään teknisesti ja virkamiesjohto hyväksyy sen. Tämän jälkeen ao. ministeriltä haetaan esittelylupa esityksen viemiseksi hallituksen käsittelyyn. Luvan saamisen jälkeen valmistelija tekee esityslistan ja toimittaa sen ao. ministerille hyväksyttäväksi jakolupaa varten. Jakoluvan jälkeen esityslista jaetaan koko hallituksen käsittelyä varten toimittamalla se valtioneuvoston PTJ-järjestelmään.

Asioiden, ml. hallituksen esitykset, valmistelua varten asetetut hallituksen lakisääteiset ministerivaliokunnat ja epäviralliset ministerityöryhmät voivat käsitellä lakiesitystä ennen varsinaista koko valtioneuvoston päätöksentekoa. Lakisääteisistä ministerivaliokunnista (raha-asianvaliokunta, talouspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta sekä ulko- ja turval-

lisuuspoliittinen valiokunta) erityisesti raha-asianvaliokunnan käsittelyllä on muodollinen rooli lakiesitysten käsittelyprosessissa. Hallituksen kulloinkin tarpeelliseksi katsomien ei-lakisääteisten ministeriryhmien (Marinin hallituksella 8 kpl) käsittely on selkeämmin osa poliittista prosessia, sillä niiden kokoonpano ei perustu ministerien virka-asemaan, vaan poliittisesti kunkin hallitusryhmän poliittiseen edustukseen.

Ennen siirtymistä valtioneuvoston muodollisjuridiseen päätöksentekoon lakiesitystä voidaan käsitellä hallituksen toimielimissä, jotka ovat eräällä tavalla muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin välimaastossa. Muodollisjuridisia ne ovat sikäli, että toimielimet ja niiden kokoonpano voivat olla muodollisesti päätettyjä. Poliittiseen prosessiin viitaten ne eivät tee virallisia päätöksiä, eivätkä niiden muistiot ja pöytäkirjat ole julkisia. Tällaisia toimielimiä ovat esim. hallituksen iltakoulu ja hallituksen neuvottelu tai strategiaistunto. Ne voivat käsitellä lakiesityksiä epävirallisesti ilman muodollisia päätöksiä. Pääministerin koolle kutsumaan hallituksen neuvotteluun osallistuvat nykyisin ministereiden lisäksi oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja. Hallituksen iltakouluun osallistuvat yleensä em. lisäksi hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Hallitus voi joissakin tapauksissa järjestää osana poliittista prosessia myös neuvottelun, johon osallistuvat myös oppositiopuolueiden edustajat.

Poliittinen prosessi voi osallistua asian käsittelyyn ennen valtioneuvoston varsinaista päätöksentekoa eri vaiheissa monin tavoin. Lakiesitys voi olla kunkin hallituspuolueen ministeriryhmän ja mahdollisesti myös eduskuntaryhmän, jopa puolue-elinten käsittelyssä. Poliittisessa prosessissa voidaan ottaa kantaa lakiesityksen sisältöön ja esityksen hyväksyttävyyteen. Hallitusryhmien kesken voidaan käydä neuvotteluja eri kokoonpanoissa (hallitusryhmien vetäjät eli puheenjohtajat, ministerit, poliittiset valtiosihteerit, erityisavustajat) lakiesityksen

sisällöstä. Tämä poliittinen prosessi ohjaa ao. ministerin ja hänen ministeriönsä valmistelua sekä valtioneuvoston päätöksentekoa.

Valtioneuvoston päätöksenteko

Hallituksen lakiesityksen antamisesta eduskunnalle päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Mikäli esityksen taloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä, se käsitellään ennen yleisistuntoa raha-asiainvaliokunnassa. Ennen yleisistunnon käsittelyä oikeuskanslerin virasto ja ao. ministeriö ovat tarkistaneet esityslistan ja valmistelija on tarvittaessa korjannut esityslistaa saatuaan ao. ministerin hyväksynnän.

Valtioneuvoston verkkosivuilla julkaistaan valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn asialistat sekä tiedot tulevien istuntojen ajankohdista. Yleisistunnon asialista julkistetaan edellisenä päivänä (yleensä keskiviikko), jolloin myös eduskunta saa siinä olevista lakiesityksistä ennakkotiedon.

Heti yleisistuntojen (yleensä torstaisin) jälkeen julkaistaan päätökset liitteineen sekä ministeriöiden tiedotteita tärkeimmistä päätöksistä.

Lakiesityksen käsittely yleisistunnossa tapahtuu nykyisin pääsääntöisesti ns. päätöslistamenettelyssä. Siinä käsitellään asiat, jotka hyväksytään ilman muutoksia esittelijän kirjallisen päätösehdotuksen mukaisesti. Esittelijävirkamies ei tällöin ole läsnä yleisistunnossa. Ministerillä, jonka toimialaan asia kuuluu, on kuitenkin oikeus poistaa asia käsittelystä myös päätöslistamenettelyssä. Lisäksi ministeri voi myös päätöslistamenettelyssä pyytää asiakirjat ja valtioneuvoston yleisistunnolla on oikeus panna asia pöydälle.

Vaihtoehtoisessa esittelymenettelyssä esittelijä on kutsuttu istuntoon ja hän on paikalla esittelemässä asiaansa. Esittelijä on läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa, jos on ilmeistä, että istunnossa halutaan tehdä muutoksia esitykseen, esityksestä halutaan lisätietoa istunnossa, asiasta halutaan muu-

toin keskustella istunnossa tai asiasta annetaan lausuma.

Valtioneuvoston yleisistuntoon esittelylistat jaetaan yleensä istuntoa edeltävänä tiistaina klo 11 mennessä. Jos istunto on päätetty pitää muuna ajankohtana, esittelylistat jaetaan kolme arkipäivää ennen istuntoa klo 11 mennessä, jollei muuta ole ilmoitettu. Pääministerin luvalla esittelylista voidaan jakaa PTJ:llä määräajan jälkeen samana päivänä.

Valtioneuvoston jäsen voi saada asian käsittelyn yleisistunnossa lykätyn seuraavaan istuntoon asiaan perehtymistä varten. Kukin valtioneuvoston jäsen voi käyttää tätä oikeutta samassa asiassa vain kerran. Asian käsittelyä voidaan lykätä enintään kolme kertaa.

Päätöksen jälkeen hallituksen esitys toimitetaan esittelijän toimesta eduskunnalle. Eduskunta saa tiedon lakiesityksestä myös jo ennakkoon yleisistuntoa edeltävänä päivänä.

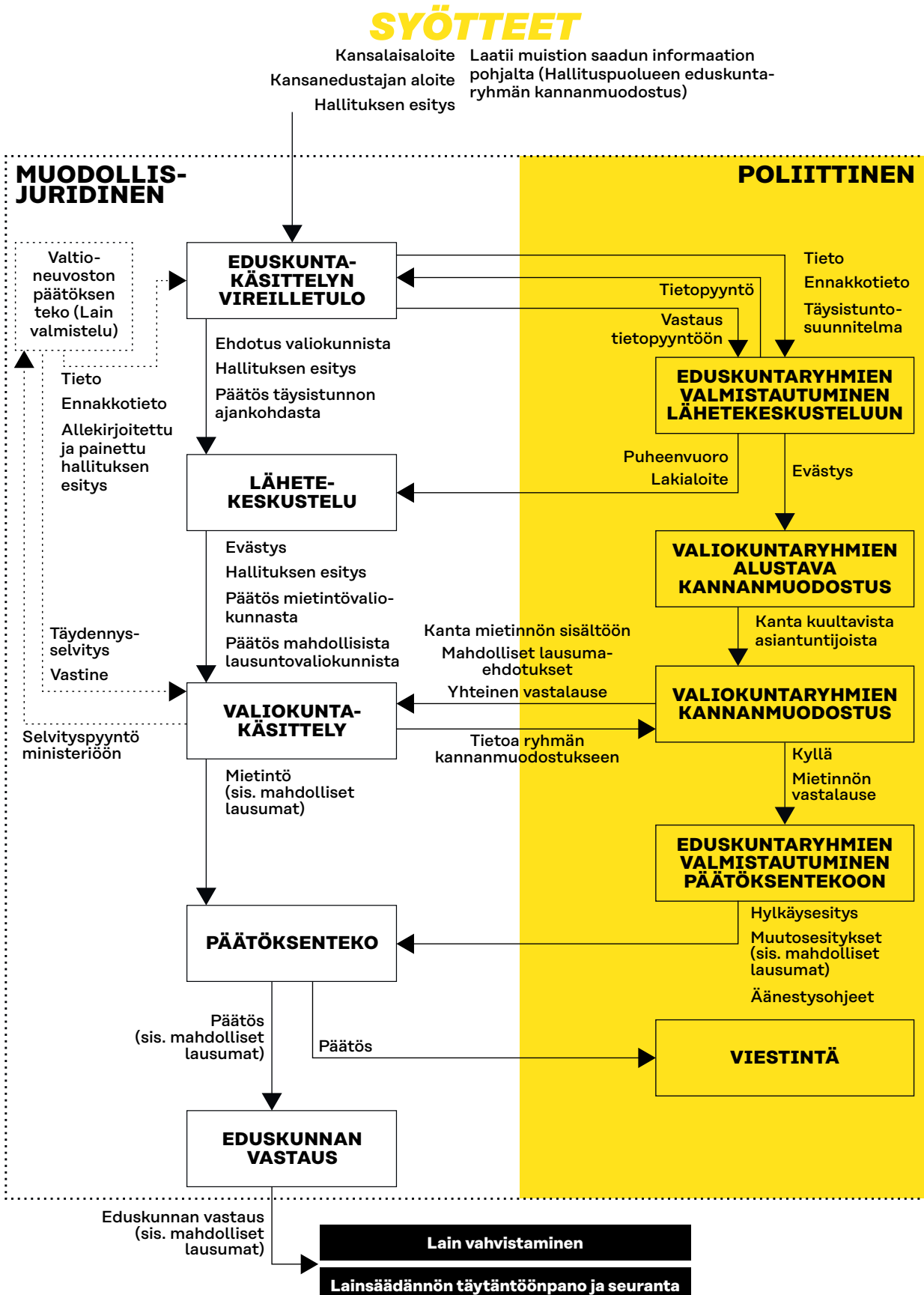
8.2 Lain käsittely

Perustuslain mukaisen valtiollisten tehtävien jaon ja parlamentarismien mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta.

Eduskunnassa tapahtuvaa lain käsittelyvaihetta ohjaavat erityisesti perustuslaki, eduskunnan työjärjestys ja valiokuntaopas. Seuraavassa käsittelyvaiheiden kuvauksessa on em. säädöksiä ja opasta lainattu osin suoraankin aina sitä erikseen mainitsematta. Poliittiseen prosessiin kuuluvaa eduskuntaryhmien päätöksentekoa ohjaavat lähinnä eduskuntaryhmien säännöt.

Eduskuntavaiheen osalta on kuvattu sekä muodollisjuridinen, että poliittinen prosessi linkittäen ne yhdeksi osaprosessiksi. Poliittisen prosessin osalta ei ole huomioitu eduskuntaryhmien erillaisuutta esim. koon tai hallitusaseman perusteella, vaan on kuvattu yleinen kaikkia eduskuntaryhmiä koskeva malli. Ryhmien väliset erot toimintatavoissa voivat olla kuitenkin merkittäviä ja jopa saman ryhmän osalta vaihdella vaalikausittain.

Kuva 10: Lain eduskuntakäsittely



Hallituksen lakiesityksen käsittely osalta on huomioitava, että hallitus voi peruuttaa esityksen ennen sen lopullista hyväksymistä missä esityksen käsittelyvaiheessa tahansa. Jos hallituksen esitys peruutetaan, sen käsittely lopetetaan ja päättyy tällöin heti. Tämä koskee yhtä hyvin täysistuntoa kuin kaikkia niitä valiokuntia, joissa esitys on peruuttamishetkellä vireillä. Peruuttamiselle ei ole säädetty sisällöllisiä edellytyksiä, vaan esityksen peruuttaminen riippuu valtioneuvoston poliittisesta harkinnasta. Muodollisjuridiseksi syyksi voidaan lukea esim. perustuslainsäätämisyjärjestykseen liittyvät ongelmat. Puhtaasti poliittinen syy voi olla esim. usean esityksen keskinäinen poliittinen sidonnaisuus. Jos jokin esitys ei saa eduskunnassa kaikkien hallitusryhmien kannatusta, voi hallitus peruuttaa myös muita esityksiään.

Lainsäädäntöprosessin eduskuntavaiheen osalta tunnistettiin seuraavat päävaiheet:

Eduskuntakäsittelyn vireilletulo

Lakiesityksen vireilletulo eduskunnassa on pääsääntöisesti hyvin muodollinen prosessi. Eduskunnan kanslia vastaanottaa pääsääntöisesti keskiviikkoisin ennakkotiedon uudesta hallituksen esityksestä (HE). Torsdaysin valtioneuvoston istunnon jälkeen eduskunnan kanslia vastaanottaa tiedon annetuista lakiesityksistä.

Hallituksen esitys julkaistaan suomeksi ja ruotsiksi. Käännöstyö vaatii oman aikansa, joten se vaikuttaa materiaalien saatavuuden aikatauluun ja sitä kautta prosessin läpimenoaikaan.

Hallituksen esitys toimitetaan eduskunnan intranetistä löytyvän sähköisen version lisäksi myös painettuna.

Perjantaisin eduskunnan puhemies ilmoittaa täysistunnossa hallituksen esityksen saapuneeksi. Perjantaisin järjestetään myös eduskunnan lainsäädäntöjohtajan viikkopalaveri eduskuntaryhmien pääsihteerien kanssa, jossa käydään läpi seuraavan viikon istuntosuunnitelmaa.

Eduskunnan kanslia laatii lainsäädäntöjohtajan viikkopalaverin jälkeen puhemiesneuvostolle / puhemiehelle luonnoksen eduskunnan täysistunnon päiväjärjestyksestä, johon lakiesitys sijoitetaan lähetekeskustelua varten ja valiokunnista, joihin lakiesitys esitetään lähettäväksi mientöä tai lausuntoa varten.

Täysistuntojen osalta on yleisesti huomioitava, että täysistunnon päiväjärjestyksessä sisältyy luettelon istunnossa esille tulevista asioista sekä niiden käsittelyvaiheesta ja niihin liittyvistä asiakirjoista. Puhemies päättää täysistunnon päiväjärjestyksestä. Otettaessa asioita päiväjärjestykseen tulee ottaa huomioon eduskunnan aikaisemmat päätökset sekä puhemiesneuvoston hyväksymät täysistuntosuunnitelmat. Puhemies voi muuttaa ilmoitettua päiväjärjestyksestä ja keskeyttää asian käsittelyn.

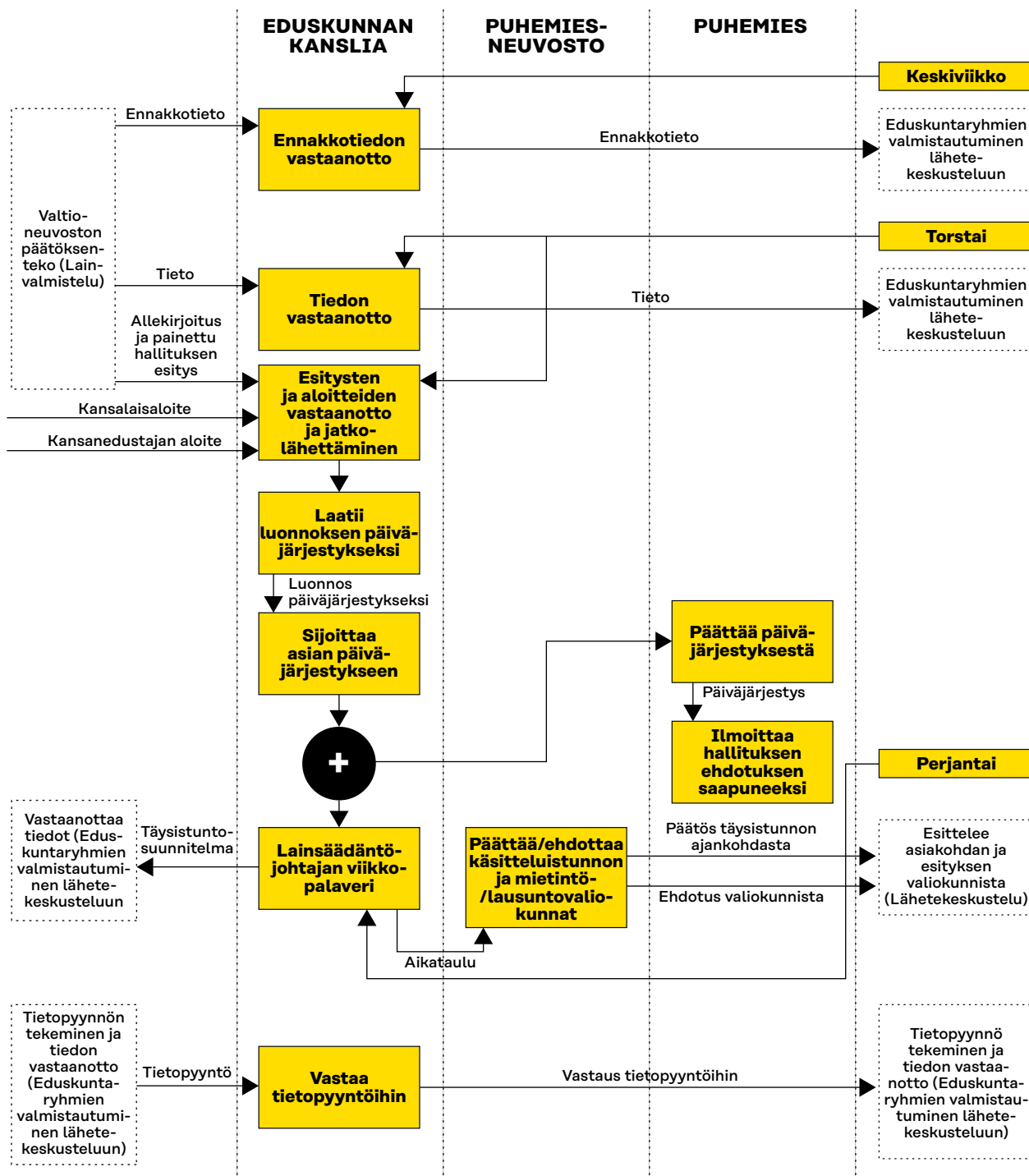
Eduskuntaryhmät saavat tiedon lakiesityksen käsittelyaikataulusta ja pääsevät vaikuttamaan siihen em. lainsäädäntöjohtajan viikkopalaverissa. Tämä on lähes ainoa muodollisjuridisen ja poliittisen prosessin säännöllinen ”puolivirallinen” yhtymäkohta. Muilta osin muodollisjuridinen prosessi ja poliittinen prosessi ovat rinnakkaisia tai lomittaisia siten, että niillä ei ole selvästi näkyviä tai virallisia yhtymäkohtia.

Hallituspuolueiden eduskuntaryhmät saavat yleensä jo paljon ennen tätä, ennen lakiesitysten käsittelyä valtioneuvostossa ja sen jälkeistä eduskunnan informointia yksityiskohtaisempaa tietoa lakiesityksen valmistelusta ja sisällöstä. Koko eduskunnan ennakkollista tiedonsaantia tulevien lakiesitysten sisällöstä on pyritty kehittämään esim. valtioneuvostovaiheen valmistelua avaavalla Hankeikkunalla ja joidenkin lakiesitysten osalta ao. valiokuntien ennakkoinformoinnilla.

Eduskunnan lähetekeskustelu

Jo ennen varsinaista lähetekeskustelua eduskuntaryhmät valmistautuvat monin tavoin siihen, kukin omalla tavallaan. Saatuaan tiedon tulevasta lakiesityksestä, edus-

Kuva 11: Eduskuntakäsittelyn vireilletulo (muodollisjuridinen prosessi)



kuntaryhmän kanslia voi valmistella omalle ryhmälleen ennakkomateriaalia, esim. muistion esityksestä. Hallituspuolueiden eduskuntaryhmien osalta ennakkomateriaalia voi tulla myös valtioneuvoston puolelta ministerien erityisavustajien tai valtiosihteerien valmistelemena. Eduskuntaryhmä voi

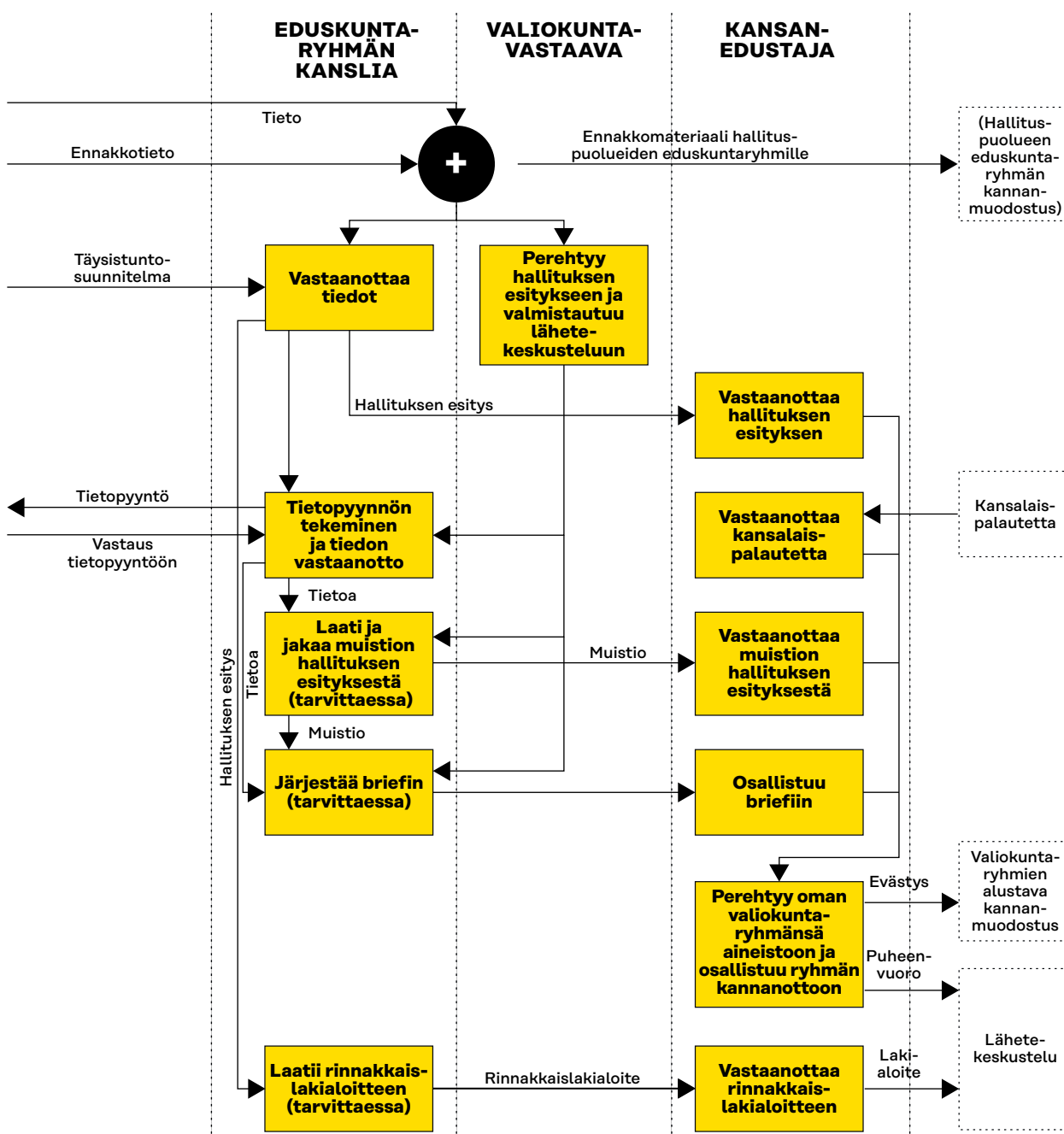
myös pyytää tietoa esityksestä mm. eduskunnan tietopalvelusta ja eduskunnan kirjasto voi tehdä esityksestä kansanedustajien käyttöön taustamuistion. Kansanedustajat, erityisesti ko. valiokunnan jäsenet ja ns. valiokuntavastaava (useampijäsenisen valiokuntaryhmän vetäjä), tutustuvat lakiesi-

tykseen ja voivat jo tässä yhteydessä ottaa vastaan erilaista kansalaispalautetta esityksestä. Eduskuntaryhmä voi myös järjestää ennen lähete keskustelua sisäisen tilaisuuden, jossa lakiesitystä käsitellään ja siitä muodostetaan ryhmän ennakkokäsitystä. Tässä tilaisuudessa voi olla läsnä myös ministeri ja/ tai hänen avustajansa. Eduskuntaryhmä voi tarvittaessa päättää, kuka ryhmän jäsenistä

käyttää lähete keskustelussa ns. ryhmäpuheenvuoron.

Oppositiopuolueen eduskuntaryhmän kanslia voi laatia tarvittaessa jo hyvissä ajoin, saatuaan tiedon tulevasta hallituksen esityksestä, ns. rinnakkaislakialoitteen. Jos rinnakkaislakialoite pystytään jättämään jo ennen lähete keskustelua, keskustellaan siitä täysistunnossa yleensä samassa yhteydessä hallituksen esityksen kanssa.

Kuva 12: Eduskuntaryhmien valmistautuminen lähete keskusteluun (poliittinen prosessi)



Lähetekeskustelu käydään yleensä lakiesityksen antamista seuraavan tiistain täysistunnossa. Puhemies esittelee lakiesityksen sisältämän asiakohdan nimikkeen ja esityksen mietintö- ja lausuntovaliokunnista. Esittelevä ministeri voi pitää ensimmäisenä esittelypuheenvuoron. Mikäli puhemiesneuvosto on päättänyt erillisistä ryhmäpuheenvuoroista, pidetään ne tämän jälkeen ryhmien suuruusjärjestyksessä. Tämän jälkeen käydään keskustelu, johon kansanedustajat ja ministerit voivat osallistua joko ns. normaaleilla puheenvuoroilla tai debattipuheenvuoroilla.

Asia jää lähetekeskustelussa pöydälle johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista, jos joku edustaja sitä pyytää. Tämän jälkeen asiaa ei enää lähetekeskustelussa voida panna pöydälle.

Lähetekeskustelun tarkoituksena on nimensä mukaisesti toimia lähetteenä eli evästyksenä valiokuntakäsittelyä varten. Tämä vaihe on tärkeä senkin vuoksi, että suurin osa kansanedustajista ei osallistu asian valiokuntakäsittelyyn ja kaikilla eduskuntaryhmillä ei ole välttämättä lainkaan edustajaa ko. valiokunnissa. Myös valtioneuvoston valmistelijat seuraavat lähetekeskustelua ja tekevät siitä muistion, jolla valtioneuvosto voi jo valmistautua omalta osaltaan valiokuntakäsittelyn tieto- ja muutostarpeisiin.

Lähetekeskustelun päätteeksi tehdään puhemiesneuvoston ehdotuksen pohjalta päätös mihin valiokuntaan esitys lähetetään mietintöä varten ja mihin valiokuntiin mahdollisia lausuntoja varten. Em. valiokunnat päätetään täysistunnossa yleensä yksimielisesti, mutta niistä voidaan tarvittaessa myös äänestää. Puhemiesneuvosto voi päättää hallituksen esitystä täydentävän esityksen lähettämistä valiokuntaan ilman lähetekeskustelua, mistä ilmoitetaan täysistunnossa.

Eduskunnan valiokuntakäsittely

Lakiesitykset on perustuslain (PL 40 §) mukaan käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa.

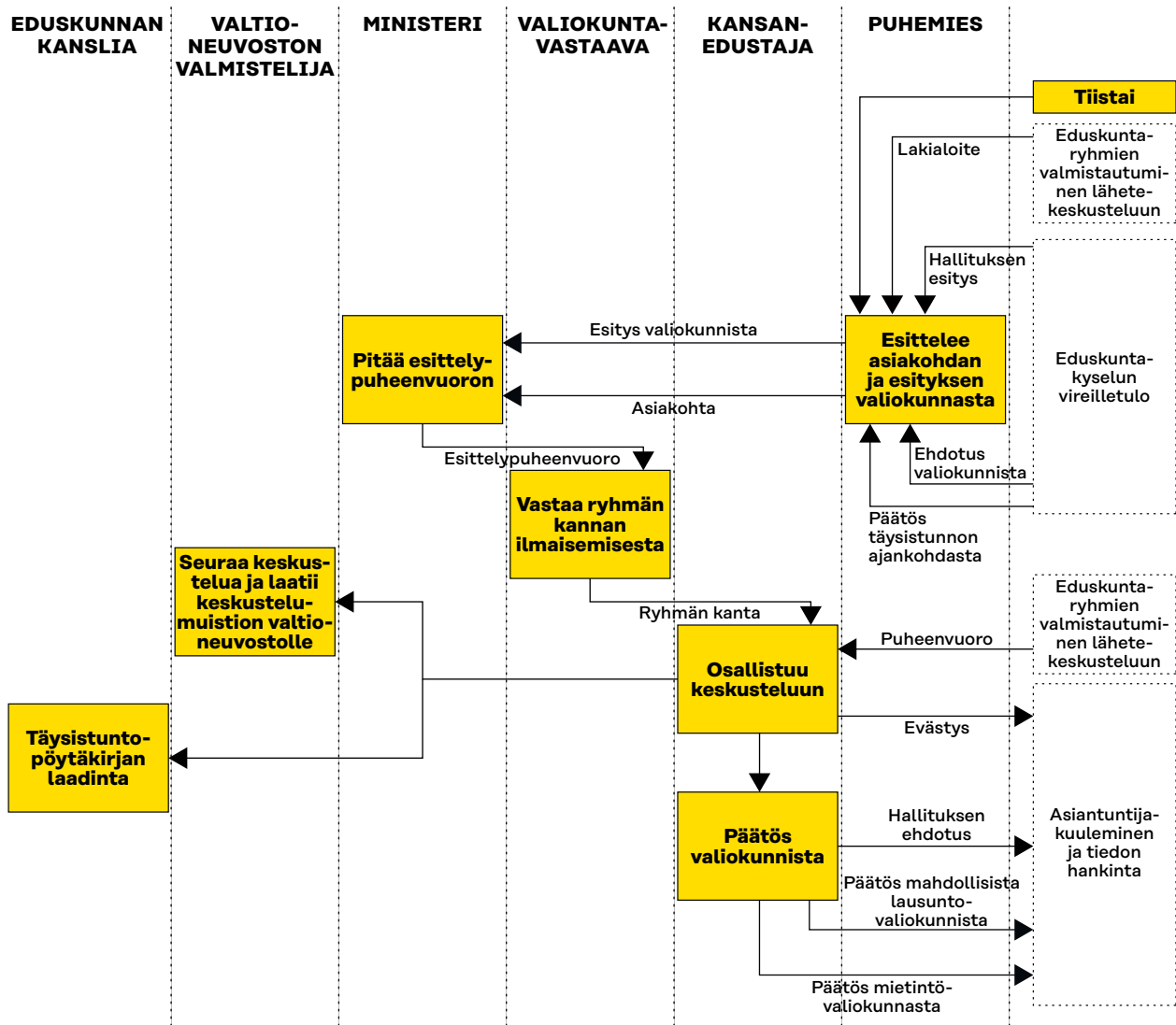
Valiokuntakäsittely on lähtökohtaisesti ei-julkista, vaikka julkiset kuulemisetkin ovat mahdollisia. Ministereilläkään ei ole läsnäolo-oikeutta valiokunnan kokouksissa kuin erikseen kutsuttuna asiantuntijana. Valiokunnan kokouskeskustelut eivät ole julkisia edes käsittelyn päätyttyä, toisin kuin asiantuntijalausunnot. Osana avointa poliittista prosessia valiokunnassa käsittelyssä olevia asioita voi kuitenkin kommentoida myös julkisuudessa. Rajanveto ei-julkisen muodollisjuridisen valiokuntakäsittelyn ja julkisen poliittisen prosessin välillä voi olla osin hankalaa.

Osana poliittista prosessia valiokunnan jäsenet ja varajäsenet saavat myös ilman valiokunnan lupaa selostaa keskeneräisen asian käsittelyä ja siihen kuuluvia asiakirjoja eduskuntaryhmänsä suljetussa kokouksessa. Ei kuitenkaan asiakirjan salassapidosta johtuvan tai valiokunnan määräyksen perustuvan vaiteliaisuuden piiriin kuuluvista seikoista. Edustajia ohjeistetaan kuitenkin korostamaan tietojen olevan luottamuksellisia niin kauan kuin asian valiokuntakäsittely on kesken.

Eduskuntaryhmällä, joka ei ole edustettuina valiokunnassa tai sen jaostossa, on oikeus saada jäljennös vielä keskeneräisen asian käsittelyasiakirjoista, jos ne eivät ole salassa pidettäviä. Eduskuntaryhmä voi nimetä henkilön, joko edustajan tai ryhmäkanslian työntekijän, joka on oikeutettu saamaan em. tietoja.

Valiokunnan tulee käsitellä sinne lähetetyt asiat ja antaa niistä mietintö täysistunnolle tai lausunto toiselle valiokunnalle ilman aiheetonta viivytystä. Eduskunta voi asettaa mietinnön tai lausunnon antamiselle määräajan.

Kuva 13: Lähetekeskustelu (muodollisjuridinen prosessi)



Valiokunnilla on kuitenkin varsin suuri itsenäisyys päättää, kuinka ne käsittelevät asioita. Valiokunnalle ei voida antaa sitovia ohjeita, kuinka asia on valmisteltava, puhumattakaan laadittavan ehdotuksen sisällöstä.

Eduskunnan työjärjestys antaa hallituksen esityksille periaatteellisen etusijan valiokuntatyössä. Käsitteilyn aikataulu määräytyy ennen muuta lain tai muun asian poliittisen merkityksen ja sen kaavaillun voimaantuloajankohdan (budjettilait, EU:n direktiivien toimeenpano) mukaan. Puhemiesneuvosto voi antaa tarkempia ohjeita siitä, missä järjestyksessä asiat otetaan

käsiteltäviksi valiokunnissa. Puhemiesneuvoston ohje lähtee siitä, että ensimmäisenä pitää käsitellä hallituksen esitykset, talousarvioon liittyvät asiat ja lakialoitteet ja vasta sitten kansalaisaloitteet.

Samaa asiaa koskevat hallituksen esitykset ja eduskunta-aloitteet on käsiteltävä toistensa yhteydessä ja niistä on annettava yhteinen mietintö, elleivät erityiset syyt vaadi menettelemään toisin. Valiokunnan on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei hallituksen esityksen johdosta laadittava mietintö viivästy asioiden yhdistämisen vuoksi.

Asia ilmoitetaan valiokuntaan saapuneeksi, kun tieto asian valiokuntaan lähettämistä joko mietintöä tai lausuntoa varten on tullut valiokunnalle.

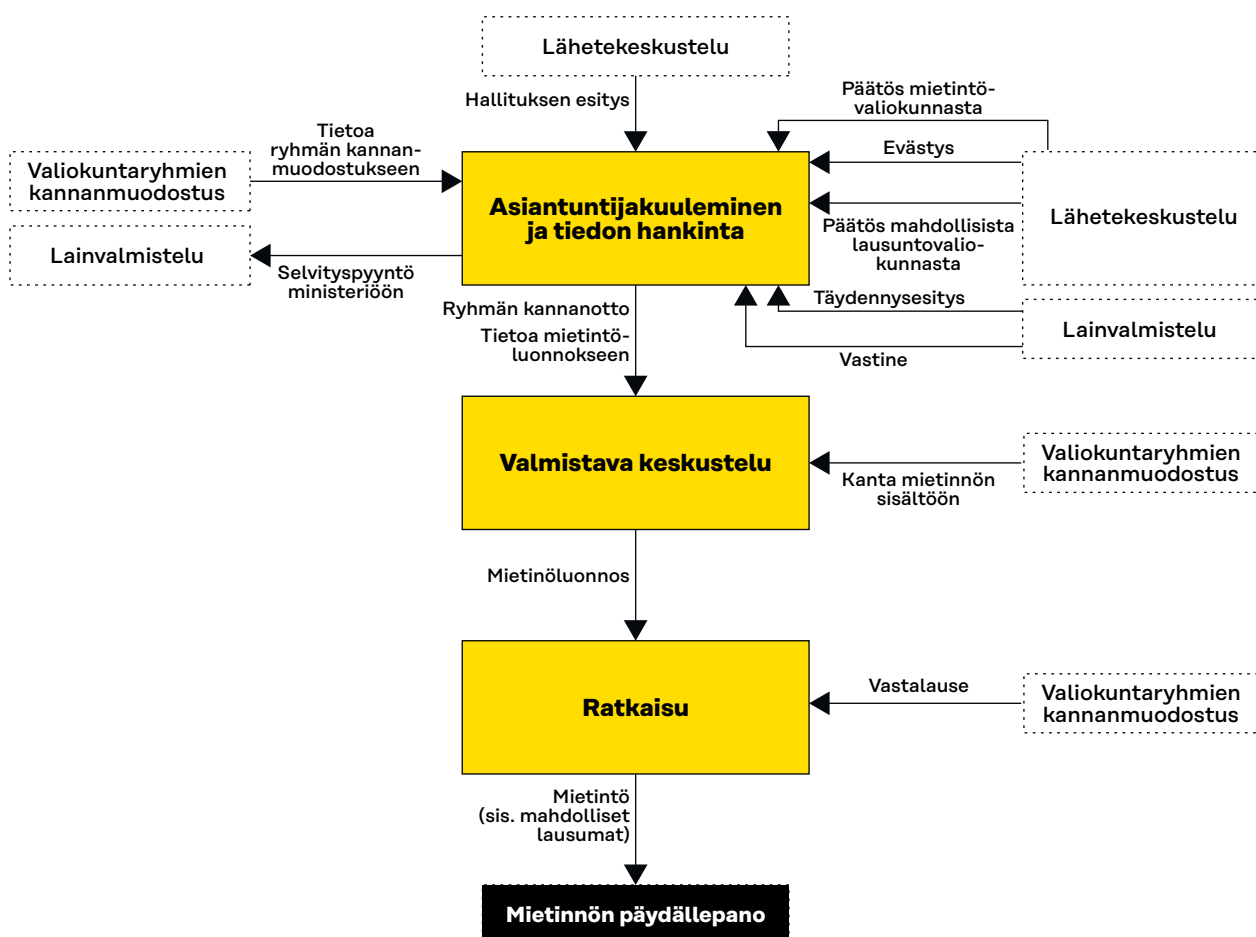
Valiokunta voi asian kiireellisyyden tai muun vastaavan erityisen syyn vuoksi poikkeuksellisesti aloittaa asian käsittelyn jo ennen kuin asian lähettämistä valiokuntaan on päätetty

Valiokunta ei yleensä tee muodollista päätöstä sinne lähetetyn asian ottamisesta käsiteltäväksi.

Valiokuntakäsittely voidaan jakaa kolmeen muodollisjuridiseen vaiheeseen:

1. Asiantuntijakuuleminen ja tiedon hankinta
2. Valmisteleva keskustelu
3. Ratkaisu

Kuva 14: Valiokuntakäsittely (muodollisjuridinen prosessi)



Näiden lisäksi valiokuntakäsittelyyn kuuluu myös poliittinen prosessi, jossa valiokuntaryhmät ja eduskuntaryhmät muodostavat omia kannanottojaan muodollisjuridisen prosessin eri vaiheisiin. Lain sisällön osalta tosiasiallisesti merkittävien vaihe eduskuntakäsittelyn poliittisessa prosessissa ei ole julkisessa täysistunnossa tapahtuva lähetekeskustelu tai varsinainen päätöksenteko (1. ja 2. käsittely), vaan ei-julkinen valiokuntavaihe. Vastaa- vasti valtioneuvostovaiheen poliittisen prosessin tosiasiallisesti merkittävimmät vaiheet ovat jo ennen valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuvaa päätöksentekoa.

Eduskuntavaiheen poliittisessa prosessissa keskeisiä toimijoita ovat eduskuntaryhmät, joiden edustajina yksittäiset kansanedustajat käsittelevät hallituksen esityksiä. Erot erityisesti hallituspuolueiden ja oppositiopuolueiden eduskuntaryhmien ja niiden edustajien prosesseissa ovat suuria. Siinä missä hallituspuolueiden eduskuntaryhmät ja edustajat voivat tukeutua myös valtioneuvoston poliittiseen valmistelukoneistoon, joutuvat oppositioryhmät ja niiden edustajat tukeutumaan pääosin eduskunnan ja oman eduskuntaryhmänsä kanslian tukipalveluihin. Eduskunta onkin tietoisesti vahvistanut oppositiolle mm. eduskunnan tieto- ja laskentapalveluja.

Hallituksen lakiesitysten eduskuntakäsittelyn muodollisjuridisten kirjattujen säädösten rinnalla on kirjaamattomia poliittisia periaatteita ja lähtökohtia. Lähtökohtaisesti hallituspuolueiden edustajat vievät hallituksen esityksiä eteenpäin eli kannattavat niitä. Tuki esityksille on haettu ja varmistettu yleensä jo ennen esitysten antamista valtioneuvoston valmisteluvaiheessa osana poliittista prosessia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö eduskunta ml. hallituspuolueiden kansanedustajat voi tehdä ja tee muutoksia hallituksen esityksiin ja joissakin tapauksissa jopa hylkää esityksen. Hylkäykseen päädytään harvoin, koska niissä tilanteissa hallitus voi vetää esityksensä jo ennen

hylkäyspäätöstä takaisin mahdollisesti uudelleen valmisteltavaksi.

Muutosten tekemiselle hallituksen esityksiin on omat kirjoittamattomat pelisääntönsä. Pieniä ja vähämerkityksisiä sekä teknisiä muutoksia esityksiin voidaan tehdä ilman varsinaista poliittista prosessia. Vähänkin merkittävämmissä muutoksista voidaan sopia valiokuntavaiheessa hallituspuolueiden edustajien ja esittelevän ministerin yhteisymmärryksellä.

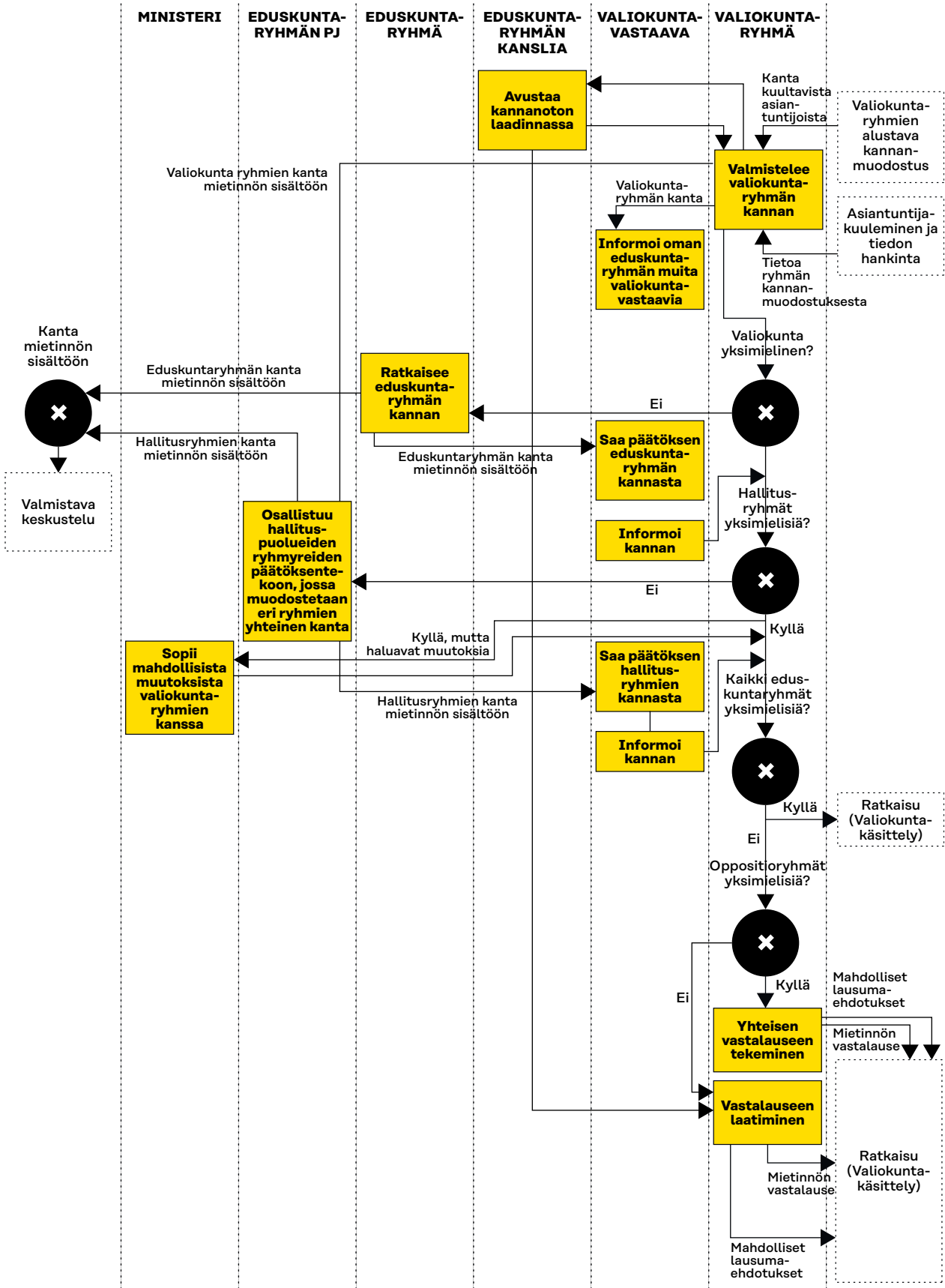
Mikäli jonkin eduskuntaryhmän valiokuntajäsenet ovat muutoksista keskenään erimielisiä, ratkaisee eduskuntaryhmä kannan. Jos hallituspuolueiden valiokuntaryhmät ovat keskenään erimielisiä tai esittelevä ministeri ei ns. kuittaa muutoksia, voidaan asia ratkaista hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajien kokouksessa. Sinne saakka asia etenee hyvin harvoin, osin siitä syystä, että kirjoittamattoman pelisääntö mukaisesti pättitilanteessa asiassa edetään ns. kirjan mukaan eli hallituksen esityksen mukaisesti.

Edellä oleva korostaa eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen vahvaa roolia, mutta viimekädessä eduskunnalla on täysi valta tehdä haluamansa muutokset hallituksen esitykseen. Tosin sillä em. edellytyksellä, ettei hallitus vedä esitystään käsittelyn aikana pois eduskunnasta.

Poliittisessa prosessissa yksittäisen kansanedustajan rooli poikkeaa joiltakin osin muodollisjuridisesta roolista. Perustuslain mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Liittyessään jonkin eduskuntaryhmän jäseneksi kansanedustaja sitoutuu noudattamaan kyseisen ryhmän sääntöjä. Tältä osin yksittäisen kansanedustajan voidaan katsoa toimivan yhtä aikaa muodollisjuridisten ja poliittisten säädösten perusteella.

Eduskuntaryhmille ei ole lainsäädäntöprosessissa perustuslaissa tai muissa säädöksissä erikseen nimettyä roolia. Muilta osin

Kuva 15: Valiokuntakäsittelyn valiokuntaryhmien kannanmuodostus (poliittinen prosessi)



eduskuntaryhmillä on esim. valtioneuvoston muodostamiseen liittyen perustuslaissakin nimetty rooli tai lailla eduskuntaryhmistä nimetty osin muodollinenkin rooli. Lainsäädäntöprosessiin liittyen eduskunnan työjärjestyksessä eduskuntaryhmiä koskevat harvat maininnat liittyvät lähinnä täysistuntojen ryhmäpuheenvuoroihin. Muutoin lainsäädäntöprosessi tuntee toimijoina vain yksittäiset kansanedustajat.

Tosiasiassa kansanedustajat toimivat kuitenkin lainsäädäntöprosessissakin eduskuntaryhmiensä kautta. Valiokuntapaikat jakautuvat eduskuntaryhmien koon perusteella ja valiokuntatyö tapahtuu isompien eduskuntaryhmien osalta monijäsenisten valiokuntaryhmien toimesta. Yksi valiokuntaryhmän jäsenistä on tuolloin ns. valiokuntavastaava, jolla on erityisrooli koordinoida poliittista prosessia niin oman eduskuntaryhmänsä, ministerin kuin muiden valiokuntaryhmienkin suuntaan.

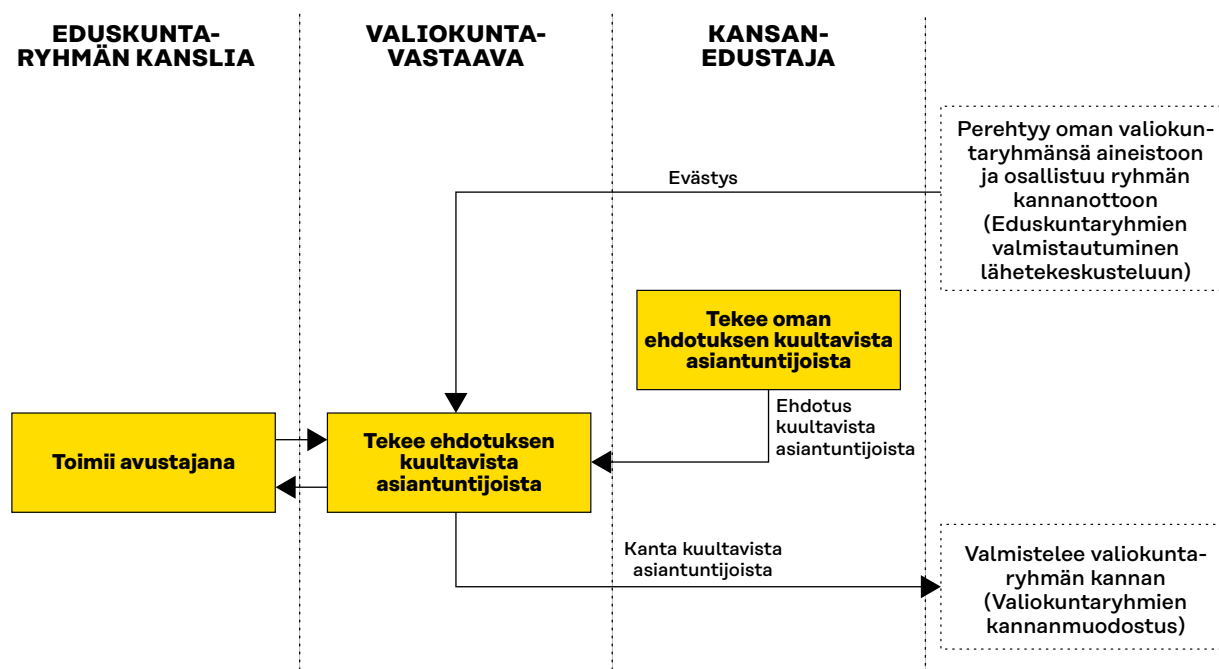
Valiokuntien jäsenet käyttävät koko eduskuntaryhmänsä poliittista painoarvoa valiokuntatyössä. Täysistuntokäsittelyssä muut eduskuntaryhmän jäsenet tukeutuvat omien valiokuntajäsentensä näkemyksiin ja toimivat sen mukaisesti esim. mahdollisissa äänestyksissä. Paljon puhuttu ryhmäkuri on itse asiassa tätä eli kollektiivista luottamusta siihen, että koko eduskuntaryhmä luottaa valiokunnassa asiaan huolellisesti perehtyneiden jäsentensä kantoihin asian täysistuntokäsittelyssä.

Yksittäisen edustajan valta erityisesti hallituspuolueissa on merkittävä oman valiokuntansa asioiden osalta, kun he voivat luottaa saavansa koko ryhmän tuen kannalleen. Toisaalta heidän on oltava valmiita tukemaan vastaavalla tavalla oman ryhmänsä muiden valiokuntien edustajien näkemyksiä. Poliittinen prosessi rakentuukin viimekädessä tähän keskinäiseen työnjakoon ja luottamukseen.

Asiantuntijakuuleminen ja tiedon hankinta

Valiokuntaryhmien (yksi- ja monijäseniset) alustava kannanmuodostus lähetekeskustelun jälkeen sisältää oman ryhmän ja lähetekeskustelun evästysten huomioimisen lisäksi lähinnä ehdotuksen laatimisen kuultavista asiantuntijoista. Eduskuntaryhmän kanslia voi avustaa asian valmistelussa tältäkin osin. Ehdotettavat asiantuntijat ovat usein ainakin osin samoja kuin aiemmassa valtioneuvoston valmisteluvaiheessa jo kuullut asiantuntijat, ja ovat siten tiedon hankinnan kannalta enemmänkin prosessin toistoa ja tiedon oikeellisuutta varmistavaa. Toisaalta esitettävillä asiantuntijoilla voidaan hakea uutta, yleensä ko. eduskuntaryhmän kantaa tukevaa tietoa. Ehdotukset kuultavista asiantuntijoista voidaan toimittaa joko etukäteen valiokuntaneuvokselle tai tehdä (yleensä valiokuntavastaavan toimesta) valiokunnan kokouksessa asiantuntijoista päätettäessä.

Kuva 16: Valiokuntaryhmien alustava kannanmuodostus (poliittinen prosessi)



Täysistunnon lähetekeskustelussa pääte-
tyn mietintövaliokunnan tai lausuntovalio-
kunnan valiokuntaneuvos valmistelelee käsit-
telyä ottamalla vastaan täysistunnon päätök-
sen sekä hallituksen esityksen sekä siihen
liittyvän taustamateriaalin. Tämän jälkeen
valiokuntaneuvos valmistelelee valiokunnan
puheenjohtajan kanssa käsittelytapaa ja
asiantuntijoita. Valiokunnan kokouksessa
puheenjohtaja toteaa hallituksen esityksen
saapuneeksi joko mietintöä tai lausuntoa
varten. Tämän jälkeen käsitellään asiantunti-
jasuunnitelma ja päätetään kuultavista
asiantuntijoista. Valiokunnan jäsenet täyden-
tävät omilla esityksillään asiantuntijasuunni-
telmaa. Valiokunta päättää asiantuntijoista,
huomioiden mahdollisesti kaikki valiokun-
nan jäsenten tekemät esitykset. Kuultavia
asiantuntijoita voidaan lisätä siihen saakka,
kunnes asiantuntijakuuleminen todetaan
päättäneeksi.

Asiantuntijoiden määrä ja sen myötä
asian käsittelyn kestoikin voi vaihdella suu-
resti. Joskus ei kuulla yhtään asiantuntijaa,
yleensä useita tai kymmeniä, joskus jopa

satoja. Yleensä kuullaan ainakin esittelevää
ministeriötä ja mahdollisesti muita valmiste-
luun osallistuneita. Lisäksi usein kuullaan
keskeisiä etujärjestöjä, kansalaisjärjestöjä ja
lain kannalta keskeisiä sidosryhmiä tai alan
tutkijoita. Käsiteltäessä kansalaisaloitetta
valiokunnan on varattava aloitteen tekijöiden
edustajille tilaisuus tulla kuulluksi.

Valiokuntia kehoitetaan noudattamaan
asiantuntijakuulemisissa harkintaa. Erityi-
sesti huomautetaan siitä, ettei ole tarkoituk-
senmukaista uudistaa ministeriöissä asian eri
valmisteluvaiheissa suoritettua koko lausun-
tokierrosta enää uudelleen valiokuntavai-
heessa. Työjärjestyksen mukaan asian käsit-
telyä ei saa aiheettomasti viivyttää esimer-
kiksi kutsumalla asiantuntijoita asian laatuun
nähdessä liian laajasti kuultaviksi.

Valiokuntaoppaan mukaan asiantuntija-
menettelyssä on tärkeää huolehtia tiedon-
hankinnan monipuolisuudesta ja tasapuoli-
suudesta. Asiantuntijakuulemisen yhtenä
tarkoituksena pidetään perusteiden luomista
poliittisille kompromisseille.

Asiantuntija kutsutaan valiokunnan kokoukseen kuultavaksi tai häneltä pyydetään kirjallinen lausunto. Yleensä asiantuntijoita kuullaan valiokunnan kokouksessa suullisesti ja heidän toivotaan jättävän valiokunnan käyttöön myös kirjallisen muistion asiasta.

Saman asian ollessa käsiteltävänä useamassa kuin yhdessä valiokunnassa, voivat asiaa käsittelevät valiokunnat kuulla asiantuntijoita yhteisessä kokouksessa.

Valiokunta voi myös pyytää toiselta valiokunnalta lausuntoa yksilöimällä pyyntö koskemaan esimerkiksi asian käsittelyssä esiin noussutta tiettyä seikkaa, erityiskysymystä tai säädösehdotuksen pykälää. Lausuntovaliokunnan on annettava lausunto niin, että asiaa valmistelevalle valiokunta voi käsitellä asian omalta osaltaan loppuun sellaisessa aikataulussa kuin kyseinen asia vaatii. Mietinnöstä ei voida päättää ennen kuin lausunto on saapunut valmistelevalle valiokunnalle, ellei lausuntotehtävää peruuteta tai lausunnon antamiselle varatun määräajan kulumisesta muuta johdu.

Vuodesta 2015 alkaen valiokuntien asiantuntijalausunnot löytyvät eduskunnan verkkopalvelusta ja eduskunnan avoimen datan palvelusta. Valiokuntien käyttämien asiantuntijoiden kirjalliset lausunnot julkaistaan verkkopalvelussa asian käsittelyn päätyttyä valiokunnassa.

Asiantuntijakuulemisen aikana valiokuntaneuvos hankkii mietintö- tai lausuntoluonnosta varten myös muuta tarvittavaa tietoa ja aineistoa. Valiokuntaneuvos myös pyytää lähinnä valmistelevalta ministeriöltä lisäsel-

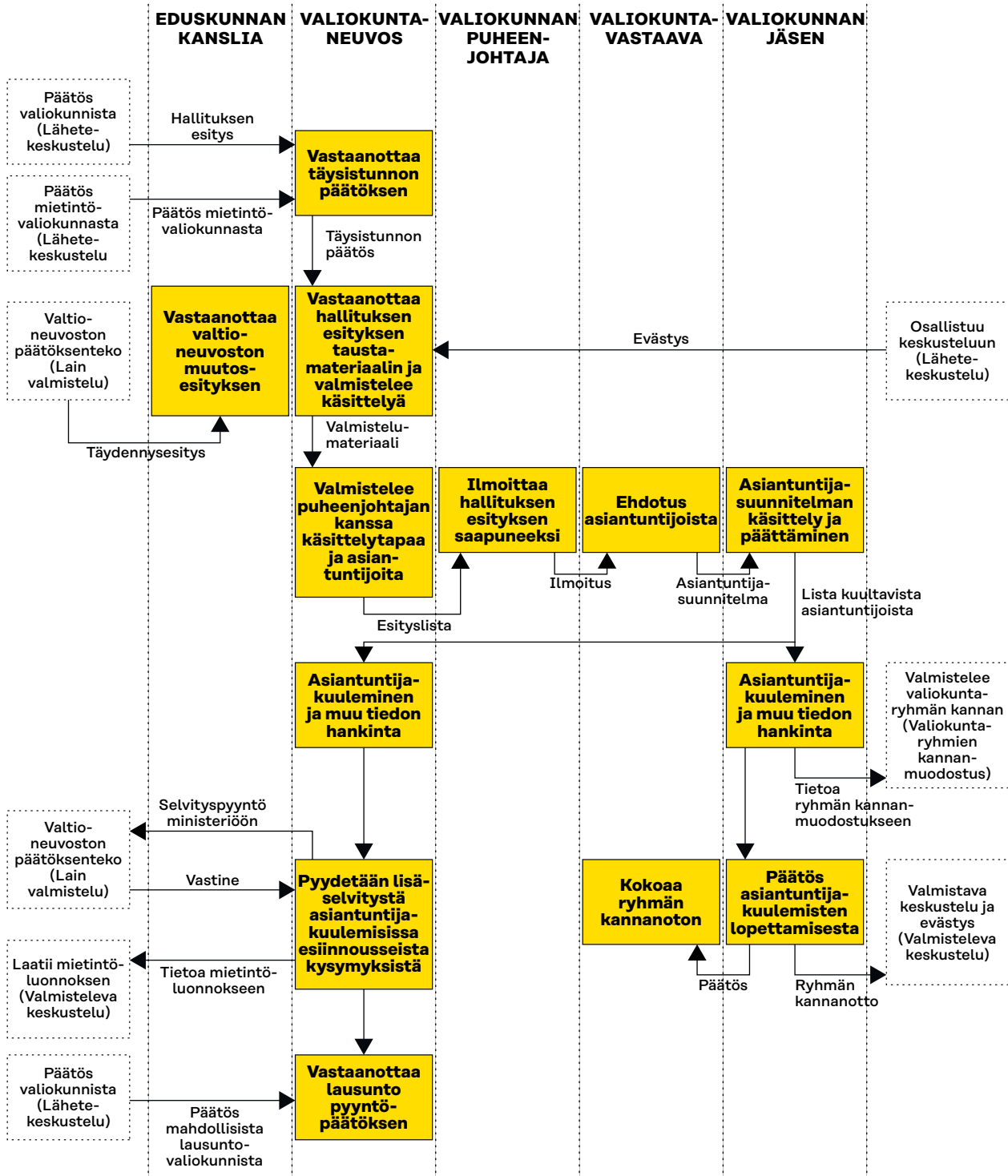
vityksiä asiantuntijakuulemisessa esille nousseista kysymyksistä. Esittelevän ministeriön edustajat voivat myös olla läsnä asiantuntijakuulemisissa ja / tai heitä voidaan kuulla asiantuntijakuulemisen päätteeksi. Yhteydenpito valiokunnan ja esittelevän ministeriön välillä voi olla hyvinkin tiivistä.

Myös valiokunnan jäsenet hankkivat tai heille toimitetaan erilaista tietoa tai materiaalia. Tämä kaikki em. aineisto on asiantuntijakuulemisten lisäksi käytettävissä valiokunnan kannan muodostamisessa. Asiantuntijakuulemisen aikana tai sen päättyessä hallituspuolueiden eduskuntaryhmien edustajat voivat olla yhteydessä esittelevään ministeriin ja hänen avustajiinsa muodostaakseen valiokuntaryhmän yhteisen kannan mahdollisista muutostarpeista ja niiden mahdollisuuksista.

Muiden kuin lähinnä viranomaistahojen velvollisuudesta antaa valiokunnille tietoja ei ole säädetty eikä niillä siten ole tietojenanto-velvollisuutta. Asiantuntijakuulemisesta kieltäydytään kuitenkin harvoin.

Mietintövaliokunta ei yleensä ole sidottu sen saamaan lausuntoon, mutta perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset yksilöidään valiokunnan lausunnossa ja ne käyvät kootusti ilmi lausunnon ponsiosasta. Eduskuntakäsittelyn perustuslainmukaisuudesta huolehtiminen on viimekädessä puhemiehen tehtävä.

Valiokunta voi asettaa keskuudestaan jaoston valmistelemaan käsiteltävänä olevaa asiaa ja laatimaan siitä mietintö- tai lausuntoluonnoksen. Tätä mahdollisuutta käytetään harvoin.

Kuva 17: Valiokuntakäsittelyn asiantuntijakuuleminen ja tiedon hankinta -vaihe (muodollisjuridinen prosessi)

Valmistava keskustelu

Asiantuntijakuulemisen ja muun asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen saatuaan valiokunta käy valmistavan keskustelun, jossa valiokunnan jäsenillä on tilaisuus lausua käsityksensä käsittelyn pohjana olevasta hallituksen esityksestä. Keskustelun perusteella valiokunnan sihteeri laatii mietintö- tai lausuntoluonnoksen. Keskustelun tarkoituksena on antaa valiokunnan sihteerille riittävät tiedot valiokunnassa vallitsevaa käsitystä vastaavan mietintö- tai lausuntoluonnoksen laatimista varten. Tätä voi kuvata myös poliittiseksi ohjaukseksi mietintö- tai lausuntoluonnoksen valmistelua varten.

Rutiiniluonteisissa asioissa tai muuten hyvin selvissä asioissa valmistava keskustelu voi muodostua puheenjohtajan yhteenvedosta. Laajoissa ja etenkin erimielisyyttä herättävissä asioissa valmistava keskustelu voidaan käydä saaduista selvityksistä laaditun yhteenvedon tai muun jäsentelyn pohjalta.

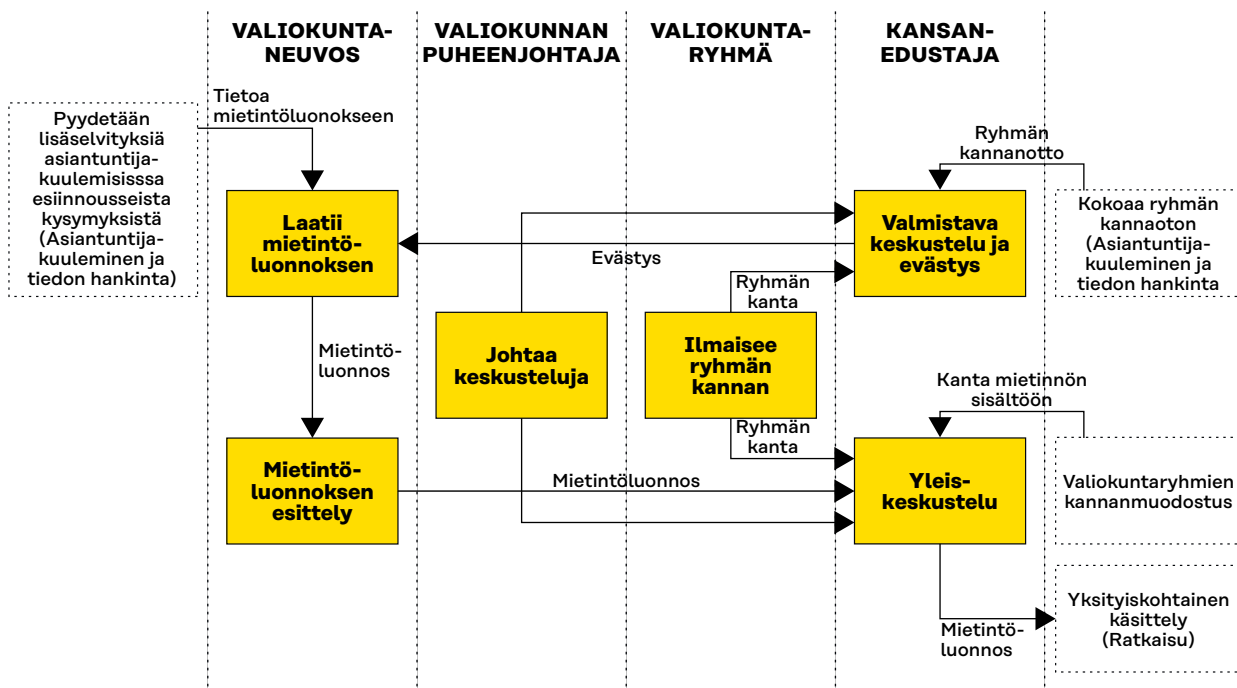
Keskustelussa voidaan ainakin koeluonteisesti päättää asian jatkovalmistelun kannalta ratkaisevien säännös- tai muiden ehdotusten pääasiallisesta sisällöstä. Jos valiokunta on päättänyt yhdistää samaa asiaa koskevien hallitusten esitysten ja eduskunta-aloitteiden käsittelyn, voidaan valiokun-

nassa tehdä päätös niistä esityksistä ja aloitteista, joiden pohjalta sihteeri laatii luonnoksen seuraavia käsittelyvaiheita varten. Jos valmistava keskustelu on esimerkiksi asian kiireellisyyden takia jäänyt käymättä, voidaan siinä keskusteltaviksi tarkoitetuista seikoista keskustella asian seuraavaan käsittelyvaiheeseen kuuluvan yleiskeskustelun yhteydessä.

Osana poliittista prosessia valiokuntaryhmä voi saada asiantuntijakuulemisen jälkeen eduskuntaryhmältään evästystä valmistettavaa keskustelua varten. Valiokuntavastaava voi esittää ryhmänsä kannan valmistavassa keskustelussa. Hallituspuolueiden valiokuntavastaavat voivat tässä vaiheessa myös todeta yhdessä mahdolliset muutostarpeet hallituksen esitykseen. Jos muutostarpeista ollaan yhtä mieltä, ollaan yleensä ainakin merkittävistä muutoksista yhteydessä esittelevään ministeriin, joka ns. kuittaa muutokset hallituksen puolesta. Tämä voi tapahtua myös myöhemmässä vaiheessa muutosesitysten täsmentyessä.

Myös valiokuntaneuvoksen tulee olla yhteydessä esittelevään ministeriöön. Yhteydenpidon vähimmäisvaatimuksena on valiokuntaoppaan mukaan, etteivät valiokunnan merkittävät muutosehdotukset tai ehdotus esityksen hylkäämisestä tule ministeriölle yllätyksinä.

Kuva 18: Valiokuntakäsittelyn valmistava keskustelu (muodollisjuridinen prosessi)



Yleiskeskustelu

Valmistavan keskustelun pohjalta valiokunnan sihteerin laatima mietintö- tai lausuntoluonnos jaetaan valiokunnan jäsenille samanaikaisesti. Luonnos esitellään valiokunnalle ääneen lukemalla, selostamalla luonnoksen pääkohdat tai muulla valiokunnan päättämällä tavalla. Luonnos muodostaa asian yleiskeskusteluvaiheen pohjan.

Mietintö- tai lausuntoluonnoksen pohjalta käydään yleiskeskustelu, jossa voidaan esittää yleisellä tasolla mahdollisista muutostai täydennystarpeista. Yleiskeskustelu voi jatkua useammassa valiokunnan kokouksessa, ja sihteeri voi laatia yleiskeskustelun jatkamisen pohjaksi uuden tai tarkistetun luonnoksen. Yleiskeskustelussa on mahdollista ehdottaa luonnoksen laatimista toiselta pohjalta kokonaan uudelleen. Mietintöluonnoksen kysymyksessä ollessa voidaan esimerkiksi ehdottaa, että valiokunta päätyisi hallituksen esittämän lakiehdotuksen hyväksymisen sijasta ehdottamaan sen hylkäämistä tai että luonnos laadittaisiin hallituksen

esityksen asemesta samaa asiaa koskevan eduskunta-aloitteen pohjalta.

Yksityiskohtainen käsittely

Yleiskeskustelun päätyttyä luonnoksen pohjalta toimitetaan asian yksityiskohtainen käsittely, jossa päätetään valiokunnan ehdotuksista samoin kuin mietinnön tai lausunnon perusteluista. Mahdollinen hylkäysehdotus ratkaistaan asian sisällön tultua päätetyksi.

Asia pannaan kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle johonkin seuraavaan valiokunnan kokoukseen. Tämän jälkeen asia pannaan pöydälle, jos valiokunta niin päättää.

Yksityiskohtaisen käsittelyn pohjana on sihteerin laatima alkuperäinen tai yleiskeskustelun perusteella tarkistettu mietintö- tai lausuntoluonnos. Jos käsittelyn pohjasta on valiokunnassa eriäviä käsityksiä, tästä äänestetään ennen yksityiskohtaisen käsittelyn jatkamista.

Jos mietintöluonnoksessa ehdotetaan lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tai sen hylkäämistä, ei yksityiskohtai-

sessä käsittelyssä ole välttämätöntä päättää erikseen lakiehdotuksen säädöstekstistä pykälittäin, voimaantulosäännöksestä, johtolauseesta ja säädöksen nimikkeestä. Yksityiskohtaisessa käsittelyssä voidaan näissä tapauksissa päättää pelkästään säädösehdotuksen hyväksymisestä muuttamattomana tai ehdotuksen hylkäämisestä sekä mietinnön ponteen otettavista mahdollisista muista ehdotuksista ja mietinnön perusteista.

Jos kuitenkin säädöstekstistä, johtolauseesta ja säädöksen nimikkeestä tehdään kannatettu muutosehdotus, on asiasta päätettävä niiltä osin erikseen pitäen asian vireilletuloasiakirjaan sisältyvää säädösehdotusta eli hallituksen esitystä käsittelyn pohjana.

Ratkaiseva käsittely

Yksityiskohtaisen käsittelyn päätyttyä valiokunta voi yksimielisesti päättää pitää yksityiskohtaista käsittelyä asian ratkaisevana käsittelyinä. Muussa tapauksessa asia otetaan erilliseen ratkaisevaan käsittelyyn, jossa käsittelyn pohjana on valiokunnan hyväksymä mietintö tai lausunto. Asia voidaan valiokunnan päätöksellä ottaa erilliseen ratkaisevaan käsittelyyn, jos mietintö tai lausuntoluonnokseen on yksityiskohtaisessa käsittelyssä tehty paljon muutoksia, tai erillistä ratkaisevaa käsittelyä pidetään muuten, kuten asian laajuuden tai vaikeuden vuoksi tarpeellisena.

Käsittelyn pohjana erillisessä ratkaisevassa käsittelyssä on valiokunnan yksityiskohtaisessa käsittelyssä hyväksymä mietintö tai lausunto, joka tarvittaessa esitellään. Valiokunnan jäsenille varataan tilaisuus käydä yleiskeskustelu, jonka jälkeen suoritetaan yksityiskohtainen käsittely.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn osallistuneella valiokunnan jäsenellä on oikeus jättää mietintöön vastalause ja lausuntoon eriävä mielipide, jos hän ei ole ratkaisevassa käsittelyssä yhtynyt valiokunnan asiasta yleensä tai jostakin sen yksityiskohdasta tekemään päätökseen. Vastalauseen ja eriävän mielipi-

teen tulee vastata sen allekirjoittajan asian ratkaisevassa käsittelyssä edustamaa kantaa. Vastalauseen tai eriävän mielipiteen jättämisoikeuden kannalta ei ole merkitystä sillä, onko jäsenen esittämää kantaa valiokunnassa kannatettu. Valiokunnan päätökseen ratkaisevassa käsittelyssä yhtyneellä jäsenellä ei ole oikeutta jättää eikä allekirjoittaa toisen jäsenen jättämää vastalauseita tai eriävää mielipidettä.

Mietinnön tai lausunnon tultua asian ratkaisevassa käsittelyssä hyväksytyksi on valiokunnan päätettävä vastalauseen tai eriävän mielipiteen jättämisaikasta.

Valiokunnan päätettyä ratkaisevassa käsittelyssä asiasta sekä mahdollisen vastalauseen tai eriävän mielipiteen jättämisaikasta puheenjohtaja toteaa asian tulleen valiokunnassa loppuun käsitellyksi.

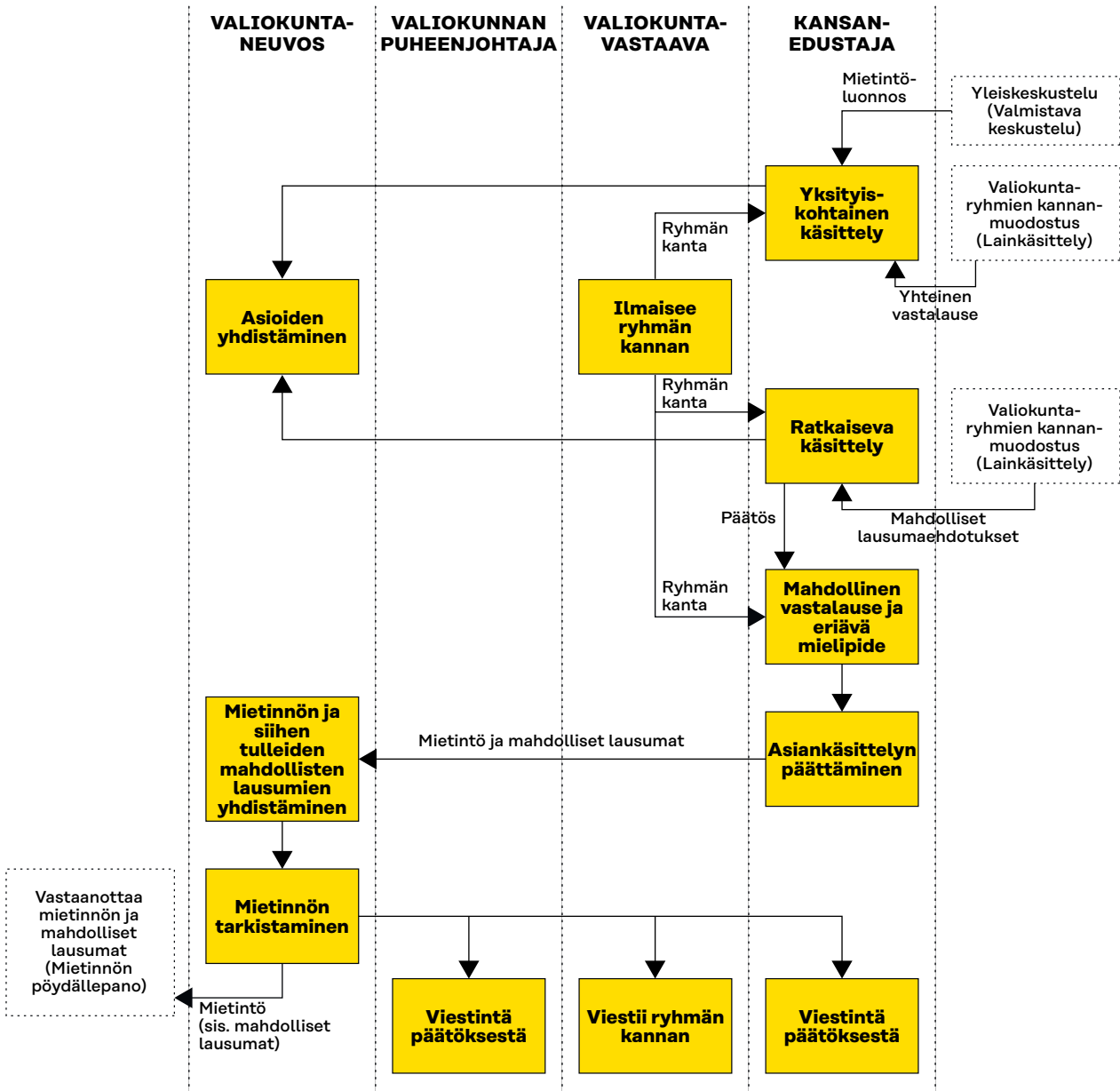
Hallitus voi antaa lakiesitykseensä täydentävän esityksen, ei kuitenkaan sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut alkuperäisestä esityksestä mietintönsä. Mahdollinen täydentävä esitys lähetetään siihen valiokuntaan, joka käsittelee valmistelevasti alkuperäistä hallituksen esitystä asiasta. Täydentävän esityksen valiokuntaan lähettämistä varten täysistunnossa käydään lähetekeskustelu. Puhemiesneuvosto voi kuitenkin päättää täydentävän esityksen lähettämisestä valiokuntaan ilman lähetekeskustelua, mistä ilmoitetaan täysistunnolle. Käsittelyn pohjana valiokunnassa on alkuperäisen esityksen ja täydentävän esityksen muodostama kokonaisuus. Valiokunnan on käsiteltävä alkuperäinen esitys ja sitä täydentävä esitys toistensa yhteydessä. Valiokunta antaa esityksistä yhden mietinnön.

Vähintään 100 kansanedustajan allekirjoittama lakialoite on valtiopäiväasioiden keskinäisessä käsittelyjärjestyksessä erityis- asemassa muihin lakialoitteisiin verrattuna.

Mietintöön ja lausuntoon merkitään asian ratkaisevaan käsittelyyn osallistuneet jäsenet. Jos jäsen osallistui ainoastaan osittain tähän käsittelyyn, on se ilmaistava.

Mietinnön vastalause ja lausunnon eriävä mielipide, jotka on todettu käsittelyn aikana,

Kuva 19: Valiokuntakäsittelyn ratkaisuvaihe (muodollisjuridinen ja osin poliittinen prosessi)



on toimitettava valiokunnan määräämässä ajassa valiokunnan sihteerille.

Mietinnön ja lausunnon sekä niihin liittyvät vastalauseet ja eriävät mielipiteet tarkistaa valiokunnan sihteeri, jollei valiokunta toisin päättä.

Valiokunnan kokouksesta laaditaan pöytäkirja, johon merkitään läsnä olleet jäsenet ja kuullut asiantuntijat sekä tehdyt ehdotukset ja päätökset äänestyksineen. Pöytäkirjan varmentaa valiokunnan sihteeri allekirjoituksellaan.

Valiokunnan pöytäkirjat tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Asian käsittelyasiakirjat tulevat julkisiksi, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty. Valiokunnan pöytäkirjat ja muut asiakirjat arkistoidaan puhemiesneuvoston erikseen vahvistamien ohjeiden mukaisesti.

Eduskunnan päätöksenteko

Eduskunnan valiokuntakäsittelyssä tapahtuvan valmistelun jälkeen asia siirtyy eduskunnan täysistunnon päätettäväksi. Asia, joka

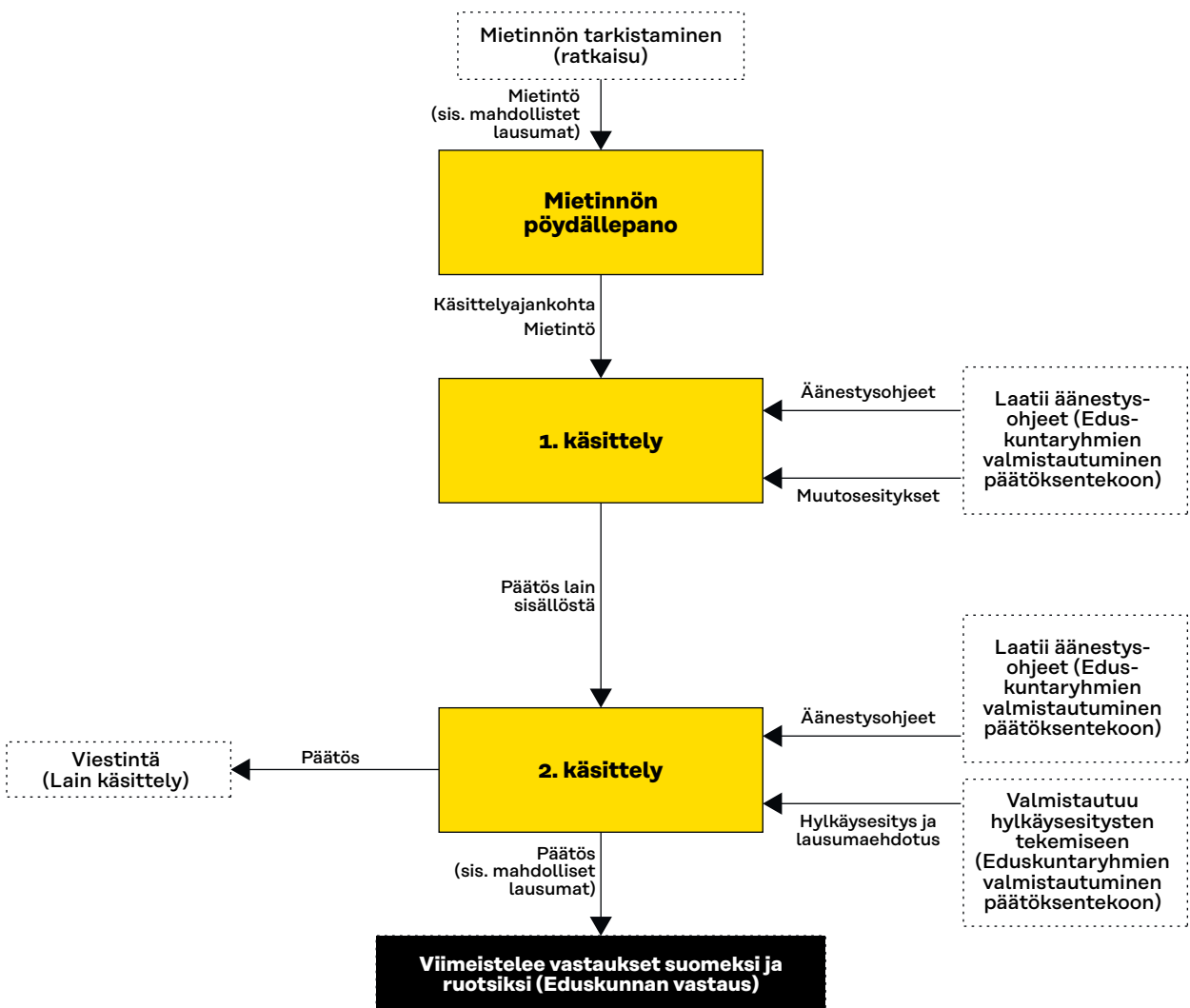
sisältää lakiehdotuksen, otetaan täysistunnossa valiokunnan mietinnön pohjalta kahteen käsittelyyn. Kun lähetekeskustelussa ja valiokuntakäsittelyssä käsittelyn pohjana on hallituksen esitys, on päätöksentekovaiheessa käsittelyn pohjana em. poiketen siis valiokunnan mietintö.

Päätöksentekovaihe jakautuu kahteen päävaiheeseen, 1. ja 2. käsittelyyn. Ennen 1.käsittelyä valiokunnan mietintö, joka sisältää myös mahdolliset lausuntovaliokuntien lausunnot, esitellään puhemiehen toimesta pöydälle pantavaksi istuntoon, joka pidetään aikaisintaan seuraavana päivänä.

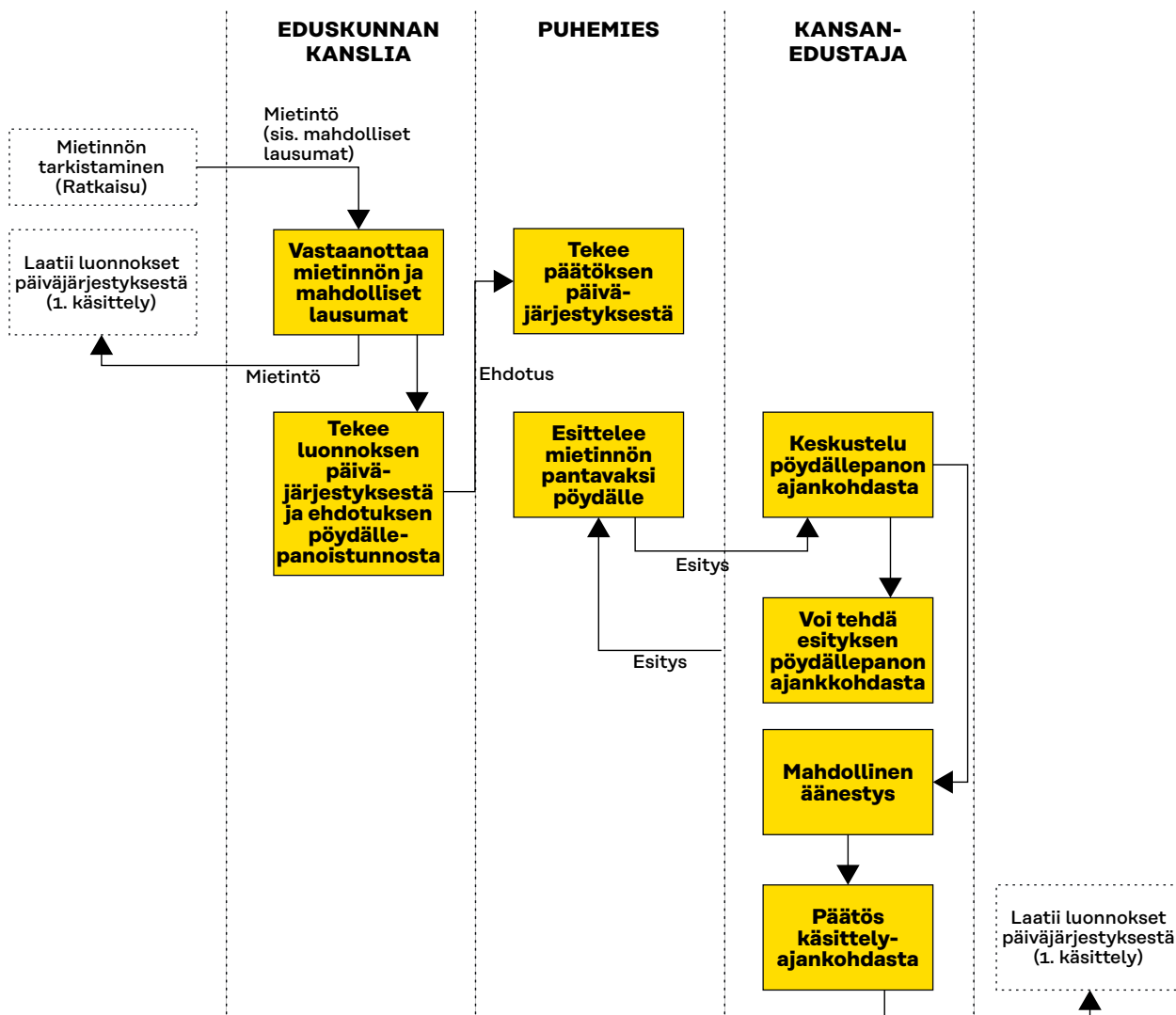
Erityisestä syystä eduskunta voi kuitenkin päättää panna asian pöydälle jo samana päivänä pidettävään istuntoon. Ensimmäisessä käsittelyssä asia voidaan panna tämän jälkeen kannatetusta ehdotuksesta vielä kerran pöydälle.

Tarvittaessa pöydällepanon ajankohdasta voidaan tehdä päätös myös äänestäen, mikäli on tehty pohjaesityksestä poikkeava esitys. Pöydällepano mahdollistaa kansanedustajille, myös valiokuntaan kuulumattomille, mietintöön tutustumisen ja käsittelyyn valmistautumisen ennen varsinaista päätöksentekoa.

Kuva 20: Eduskunnan päätöksenteko (muodollisjuridinen prosessi)



Kuva 21: Mietinnön pöydällepano (muodollisjuridinen prosessi)

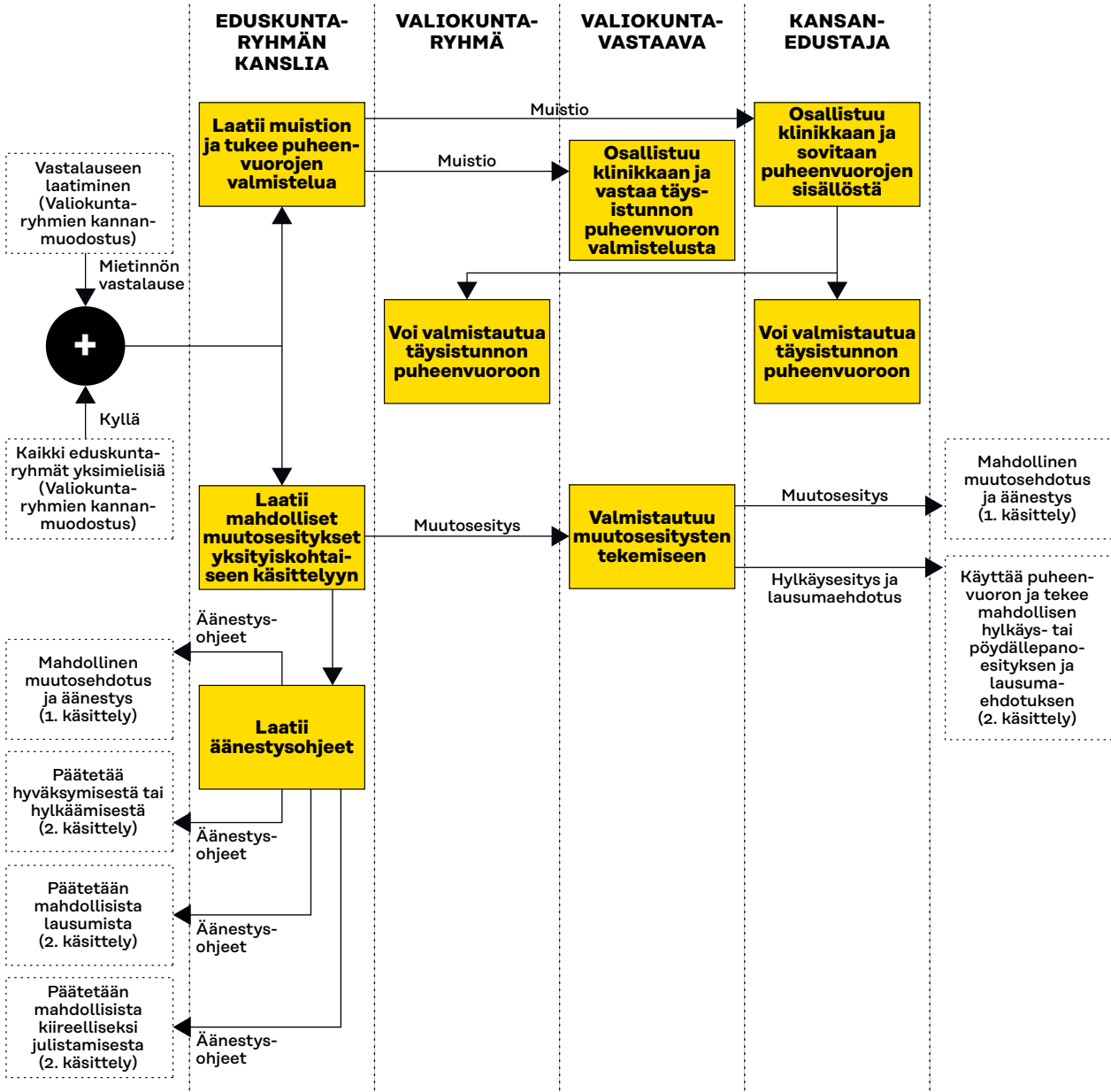


Eduskuntaryhmien valmistautuminen päätöksentekoon

Ennen 1. käsittelyä eduskuntaryhmät ja niiden kansanedustajat valmistautuvat käsittelyyn monin tavoin. Erityisesti oppositioryhmillä valmistautuminen voi olla hyvinkin perusteellista. Pohjana on jo aiemmissa käsittelyvaiheissa muodostunut ryhmän kanta lakiesitykseen ja sen yksityiskohtiin. Riippuen valiokuntakäsittelyssä tulleista muutoksista koko eduskuntaryhmäkin voi käsitellä syntynyttä mietintöä. Eduskuntaryhmän kanslia avustaa edustajia, lähinnä valiokuntavastaavaa ja valiokunnan jäseniä, tekemään tarvittavat yksityiskohtaiset muutosesitykset yleensä jo valiokuntakäsittelyssä tehdyn vastalauseen pohjalta.

Eduskuntaryhmän kanslia valmistautuu käsittelyyn myös kokoamalla tarvittavaa tausta-aineistoa keskustelua varten, järjestämällä mahdollisesti asiasta ns. klinikan eli infotilaisuuden kansanedustajille ja tekemällä em. pohjalta ryhmän jäsenille äänestysohjeet yksityiskohtaista käsittelyä varten. Kansanedustajat valmistutuvat omalta osaltaan keskusteluun roolinsa mukaisesti eli esim. valiokuntavastaava valmistautuu esittelemään ryhmänsä kannanotot ja tekemään muutosesitykset. Hallituspuolueiden osalta prosessi on kevyempi pitäen kuitenkin sisällään mahdollisen tausta-aineiston kokoamisen ja äänestysohjeiden tekemisen sekä keskusteluun valmistautumisen.

Kuva 22: Eduskuntaryhmien valmistautuminen päätöksentekoon (poliittinen prosessi)



Ensimmäinen käsittely

Ensimmäisessä käsittelyssä täysistunnossa puhemies ilmoittaa päiväjärjestyksen mukaisesti asian ja avaa asiasta keskustelun. Valiokunnan puheenjohtajalla on asemansa perusteella aina valtuus esitellä valiokunnan mietintö tai lausunto täysistunnolle. Esittelyn voi valiokunnan puolesta tehdä niin sovittaessa myös valiokunnan varapuheenjohtaja tai jäsen.

Puhemies voi tämän jälkeen myöntää puheenvuoron lausuntovaliokunnan edustajalle ja vastalauseiden ensimmäisille allekirjoittajille. Mikäli hallituksen lakiesityksen yhteydessä käsitellään kansanedustajien lakialoitteita, voidaan heille myöntää puheenvuoro.

Tämän jälkeen käydään yleiskeskustelu, jossa edustajat voivat myös tehdä muutosehdotuksia lakiehdotuksen sisältöön, ei kuitenkaan esittää lain hylkäämistä. Muutosehdotukset tehdään yleensä viittaamalla käsittelyasiakirjoista ilmenevään valiokunnan mietintöön liitettävään vastalauseeseen. Edustajien on myös mahdollista tehdä muutosehdotuksia toimittamalla ne kirjallisesti keskuskansliaan viimeistään kaksi tuntia ennen istuntoa. Tämä mahdollistaa muutosehdotusten tekemisen myös niiden eduskuntaryhmien jäsenille, joilla ei ole edustajaa mietinnön tehneessä valiokunnassa. Puhemies voi erityisestä syystä esitellä äänestettäväksi myöhemminkin tehdyn ehdotuksen.

Yleiskeskustelun jälkeen päätetään yksityiskohtaisessa käsittelyssä lakiehdotuksen sisällöstä. Lakiehdotuksen sisältö voidaan yksityiskohtaisessa käsittelyssä todeta ilman pykäläkohtaista käsittelyä hyväksytyksi mietinnön mukaisena niiltä osin kuin asian asiakirjoissa ei ole mietinnöstä poik-

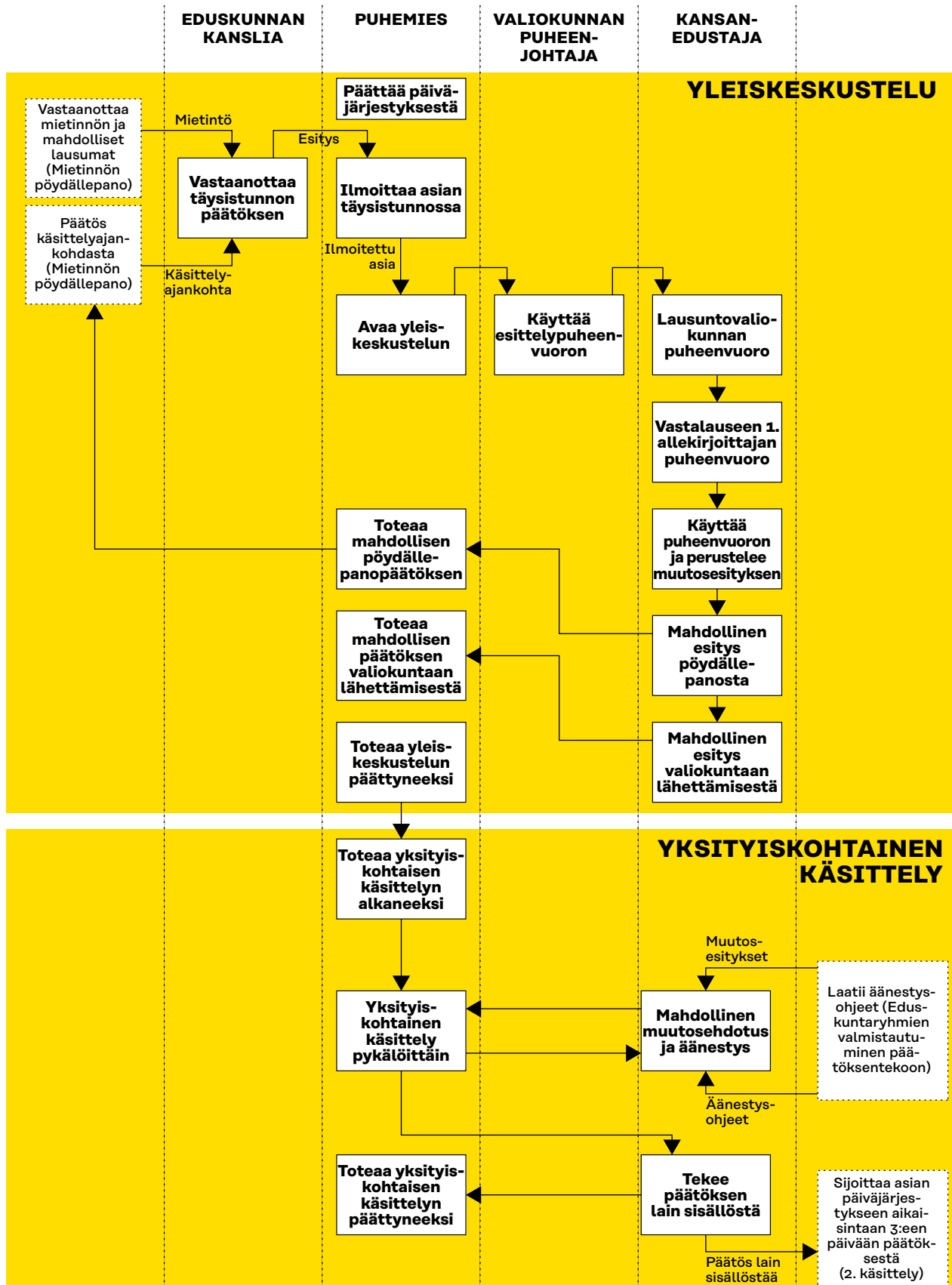
keavia säännösehdotuksia eikä tällaisia ehdotuksia myöskään ole tehty toimittamalla em. määräajassa muutosehdotuksia kirjallisina keskuskansliaan. Tehdyt ehdotukset toimitetaan tiedoksi ennen asian käsittelyä kaikille edustajille. Ensimmäisessä käsittelyssä ei voi tehdä ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä.

Ensimmäisen käsittelyn aikana eduskunta voi lähettää asian sitä valmistelevasti käsitelleeseen valiokuntaan tai muuhun erikoisvaliokuntaan sekä yleiskeskustelun kuluessa suureen valiokuntaan. Käsittelyä jatketaan valmistuneen uuden mietinnön pohjalta.

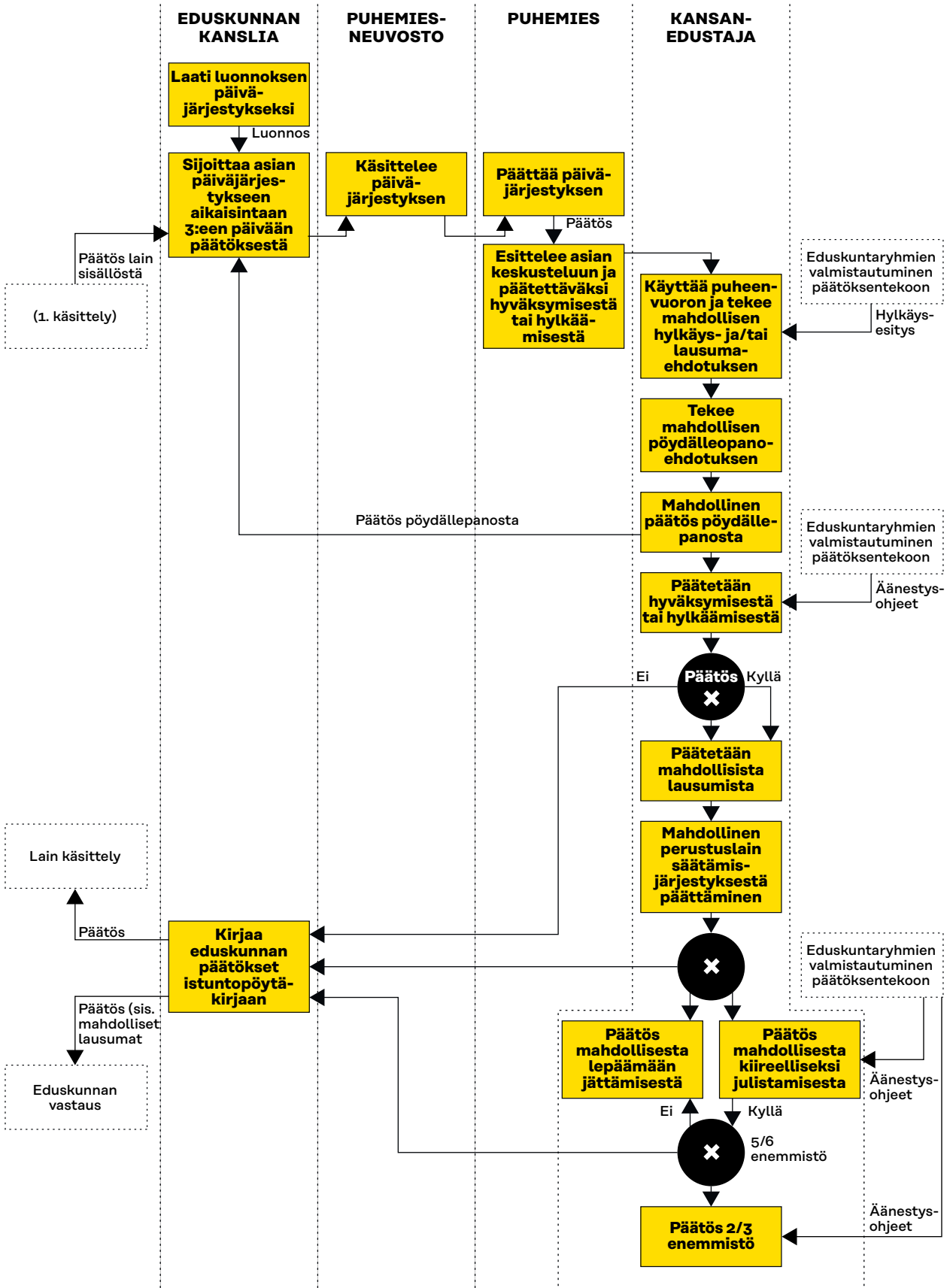
Jos lakiehdotuksen sisältö hyväksytään mietinnön mukaisena, asian ensimmäinen käsittely todetaan päättyneeksi. Jos lakiehdotusta ei yksityiskohtaisessa käsittelyssä hyväksytä asiaa alun perin valmistelleen valiokunnan mietinnön mukaisena, asia lähetetään eduskunnan päätöksen mukaisena suureen valiokuntaan. Suuresta valiokunnasta asia palaa täysistuntoon ns. jatkettuun ensimmäiseen käsittelyyn. Suuri valiokunta voi mietinnössään yhtyä eduskunnan päätökseen tai ehdottaa siihen muutoksia taikka ehdottaa lakiehdotuksen tai lakiehdotusten hylkäämistä. Jos suuri valiokunta yhtyy eduskunnan päätökseen, ei täysistunto voi enää päättää lakiehdotuksen sisällön muuttamisesta. Jos suuri valiokunta ehdottaa muutoksia, eduskunta päättää niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tämän jälkeen asian ensimmäinen käsittely todetaan päättyneeksi.

Valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi, jollei eduskunta toisin päättä.

Kuva 23: 1. käsittely (muodollisjuridinen prosessi)



Kuva 24: 2. käsittely (muodollisjuridinen prosessi)



Toinen käsittely

Toisessa käsittelyssä, joka pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päättymisestä, eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä sekä mahdollisista eduskunnan lausumista.

Mahdollinen perustuslainsäätämisyksityksen edellyttämä ehdotus lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi on, jos sitä ei ole tehty valiokunnan mietinnössä, tehtävä asian toisessa käsittelyssä ennen kuin keskustelu on päättynyt.

Toisessa käsittelyssä tehtävä ehdotus, joka koskee muuta kuin hylkäämistä, on jätettävä kirjallisena keskuskansliaan, ellei se ilmene käsittelyasiakirjoista. Näitä ovat mm.

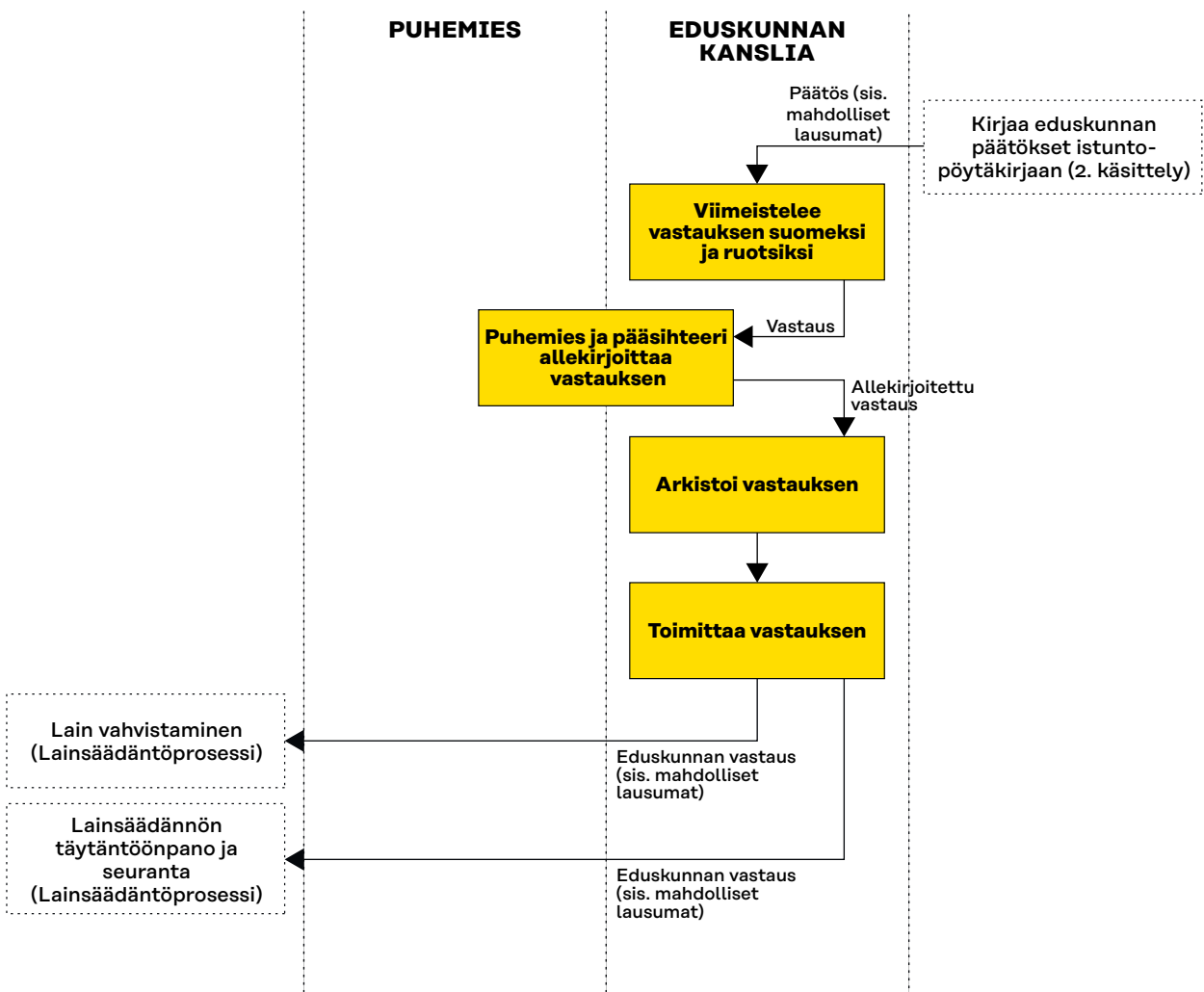
lausumaehdotukset. Ehdotukset toimitetaan tiedoksi ennen asian käsittelyä kaikille edustajille. Puhemies voi erityisestä syystä esitellä äänestettäväksi myöhemminkin tehdyn ehdotuksen.

Eduskunnan vastaus

Eduskunnan päätös hallituksen esityksen johdosta ilmoitetaan puhemiehen ja pääsihteerin allekirjoittamassa eduskunnan vastauksessa valtioneuvostolle.

Vaalikauden viimeisiltä valtiopäiviltä laaditaan luettelo niistä hallituksen esityksistä, joita ei ole ehditty käsitellä loppuun ja jotka siten ovat rauenneet. Luetteloon otetuista rauenneista esityksistä ilmoitetaan eduskunnan kirjelmällä valtioneuvostolle.

Kuva 25: Eduskunnan vastaus (muodollisjuridinen prosessi)



Viestintä

Lainsäädäntöprosessin eduskuntakäsittelyn eri vaiheisiin liittyvä viestintä sisältää sekä eduskunnan kanslian toimesta tapahtuvaa muodollisjuridiseen prosessiin liittyvää virkaviestintää, että eduskuntaryhmien ja yksittäisten kansanedustajien toimesta tapahtuvaa poliittista viestintää.

Eduskunnan kanslia viestii lähinnä eduskunnan verkkosivuilla lakiesityksen käsittelyvaiheista siltä osin kuin julkisuus on mahdollista. Tehdyt päätökset ovat aina julkisia ja niistä viestitään eduskunnan kanslian toimesta. Valiokuntakäsittelyn osalta voidaan ennen mietinnön hyväksymistä julkistaa vain prosessitietoa, ei tietoa käsittelyn sisällöstä. Täysistunnot ovat julkisia, eikä niissä käytetyistä puheenvuoroista ole tarvetta viestiä virallisesti.

Täysistunnoissa tapahtuvat äänestykset ovat avoimia eli se, miten kukin edustaja äänestää, näkyy äänestystaulussa välittömästi ja kirjataan pöytäkirjaan, joka on julkinen. Valiokuntien pöytäkirjoista ilmenee mahdollinen äänestystulos, mutta ei edustajakoh- taista äänestyskäyttäytymistä.

Poliittinen viestintä eroaa virkaviestin- nästä erityisesti siten, että kukin eduskunta- ryhmä tai edustaja viestii omista kannoistaan perustellen niitä osin poliittisen tarkoitusha- kuisuudenkin mukaisesti. Poliittista viestin- tää tehdään koko lain käsittelyprosessin ajan. Ei-julkisen valiokuntakäsittelyn osalta joudutaan ajoittain puuttumaan viestinnän pelisääntöihin. Kansanedustajien eri roolien erottaminen voi olla myös ajoittain vaikeaa, myös heille itselleen. Esim. valiokunnan puheenjohtaja voi välillä viestiä virallisem- min koko valiokunnan nimissä ja välillä selkeänkin poliittisesti oman eduskuntaryh- mänsä nimissä.

8.3 Lain vahvistaminen

Eduskunnan päätös hallituksen esityksen johdosta ilmoitetaan eduskunnan vastauk- sessa valtioneuvostolle, jonka on esiteltävä eduskunnan hyväksymä laki tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Tasavallan presidentti vahvistaa eduskunnan hyväksy- mät lait. Presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun eduskunnan vastaus on toimitettu valtioneuvostolle esiteltäväksi presidentin vahvistettavaksi. Ennen vahvistamista presi- dentti voi hankkia laista lausunnon korkeim- malta oikeudelta tai korkeimmalta hallin- to-oikeudelta taikka molemmilta.

Presidentti voi myös jättää lain vahvista- matta. Tällöin laki palautuu takaisin edus- kunnan käsiteltäväksi, ja se on eduskunnassa otettava viipymättä uudelleen käsiteltäväksi. Laki on valiokunnan annettua siitä mietin- tönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muutta- mattomana tai hylättävä eduskunnan täysis- tunnossa yhden käsittelyn asiana äänten enemmistöllä. Näin hyväksytty laki tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudes- taan hyväksynyt.

Laki, joka vahvistetaan tai tulee voimaan ilman vahvistusta, on tasavallan presidentin allekirjoitettava ja asianomaisen ministerin varmennettava. Tämän jälkeen se julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Lain vahvistamisen jälkeen valtioneu- vosto ja sen alainen hallinto vastaavat lakien täytäntöönpanosta ja seurannasta. Toimeen- pano- ja seurantavaihetta ei ole käsitelty tässä selvityksessä edes siltä osin, mikä koskee esim. eduskunnan roolia sen lain säätämisvaiheessa edellyttämässä seuran- nassa.

9 Lainsäädäntöprosessin data

Kuten selvityksen alussa todetaan, prosessin hyvä johtaminen edellyttää tietoa prosessin etenemisestä. Lainsäädäntöprosessin valmistelu- ja päätöksentekovaiheessa onnistumisen edellytyksenä on hyvä tietopohja ja sitä tukeva tietojärjestelmä. Tämä selvitys ei miltään osin tarkastele prosessissa käytettävää muuta tietoa ja dataa kuin prosessidataa.

Lainsäädäntöprosessin mallinnuksen lisäksi louhittiin sitä koskeva prosessidata eli aikaleimoilla varustettu data prosessin eri vaiheista. Tässä ei käydä tarkemmin läpi datan louhinnan teknisiä yksityiskohtia ja niitä koskevia havaintoja, vaan keskitytään nostamaan esiin datan käytettävyyteen liittyviä havaintoja.

Samoin kuin lainsäädäntöprosessin kokonaisuudella ei ole yhtä omistajaa, ei prosessin datakaan ole yhdessä tietojärjestelmässä. Eri tietojärjestelmien keskinäiset tekniset rajapinnat mahdollistavat kyllä datan siirtymisen niiden välillä, mutta yhtenäistä näkymää koko dataan ei ole. Tämä vaikeuttaa myös tarvittavan datan saamista esim. louhintaa varten.

Selkein lainsäädäntöprosessiin liittyvä tietojärjestelmä on eduskunnalla, jonka julkisilta verkkosivuiltakin voi nähdä melko selkeästi ja hyvin luotettavasti eduskuntakäsittelyn eri vaiheet ja niihin liittyvän dokumentaation. Prosessidataan ei ole kuitenkaan avointa rajapintaa ja se ei ole eduskunnan, vaan ulkopuolisen tietojärjestelmätoimittajan hallussa, joten esim. prosessidatan hyödyntäminen sen analysoimisessa, prosessin johtamisessa ja kehittämistyössä on hankalaa.

Eduskuntakäsittelyyn liittyvän poliittisen prosessin data on kaikilta osin vain kunkin eduskuntaryhmän tai edustajien hallussa, eikä sen saatavuus ja näkyvyys ole kovinkaan hyvää edes kunkin eduskuntaryhmän sisällä. Eduskuntaryhmien omien tietojärjestelmä-

sovellusten keskinäiset erot lienevät suuria, vaikka ne tukeutuvatkin pääosin eduskunnan yhteisiin tietojärjestelmiin.

Valtioneuvoston osalta lainsäädäntöprosessin data on ennen vuonna 2022 täysimääräisesti käyttöön otettavaa valtionhallinnon asianhallintajärjestelmää (Vahva) ollut osin kootusti eräissä yhteisissä prosessijärjestelmissä ja suurelta osin hajautetusti kunkin ministeriön omissa tietojärjestelmissä.

Pääasiassa valtioneuvoston, mutta osittain muidenkin toimijoiden käytettävissä on ainakin seuraavat tietojärjestelmät:

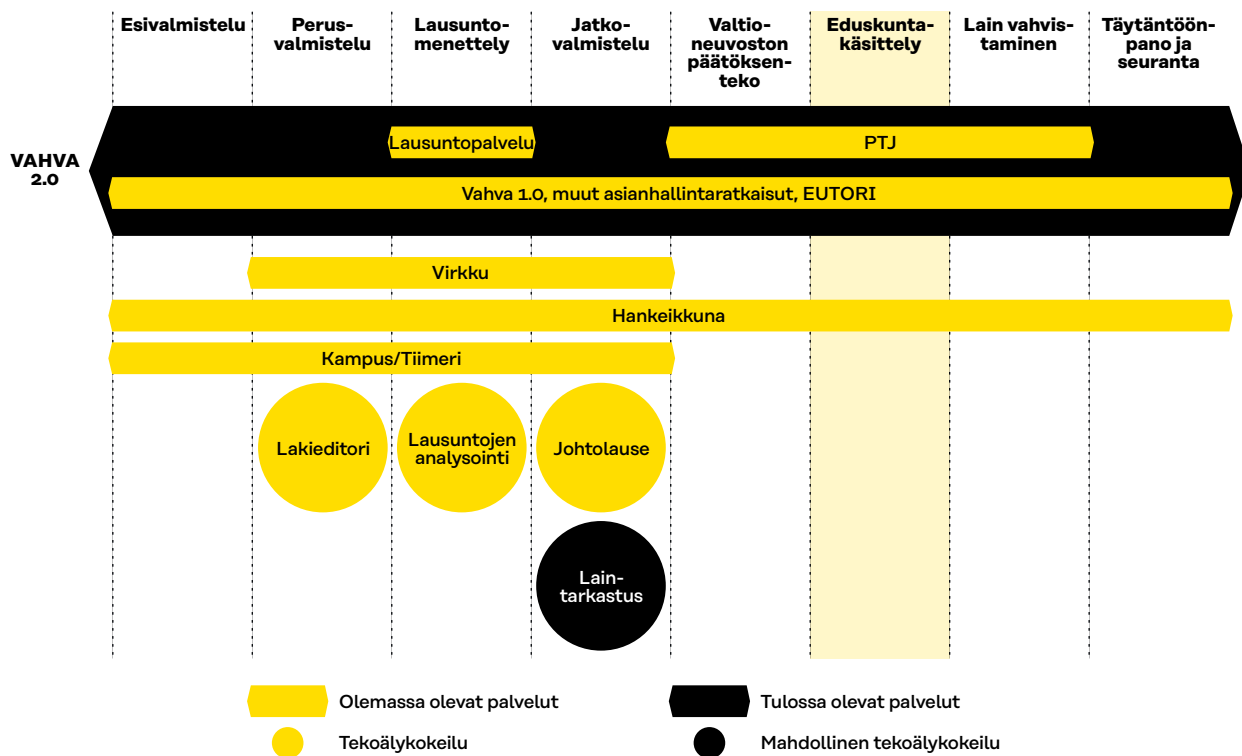
- Hankeikkuna: Ministeriöiden lainsäädäntöhankkeet löytyvät valtioneuvoston kanslian ylläpitämästä Hankeikkunasta, jolla on sekä julkinen näkymä, että virkamieskäyttöön tarkoitettu näkymä, jota voidaan käyttää myös eduskunnassa.

- Lausuntopalvelu: Oikeusministeriön ylläpitämä ja tuottama verkkopalvelu tarjoaa mahdollisuuden pyytää ja antaa lausuntoja sähköisesti. Kaikki julkishallinnon viranomaiset voivat julkaista lausuntopyyntöjä palvelussa ja kansalaiset sekä eri organisaatiot voivat antaa sen kautta lausuntoja.

- Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä (PTJ): Valtioneuvoston kanslian ylläpitämä PTJ on tasavallan presidentin esittelyä, valtioneuvoston yleisistunnon ja raha-asianvaliokunnan päätöksentekoa palveleva tietojärjestelmä. Se sisältää valtioneuvostokäsittelyn päätöskirjaukseen ja pöytäkirjojen laatimiseen liittyviä toimintoja. Lisäksi sillä on järjestetty asiakirjojen siirto eduskuntaan ja eduskunnasta ministeriöihin sekä asiakirjojen lähettäminen säädöskokoelmassa julkaisemiseen.

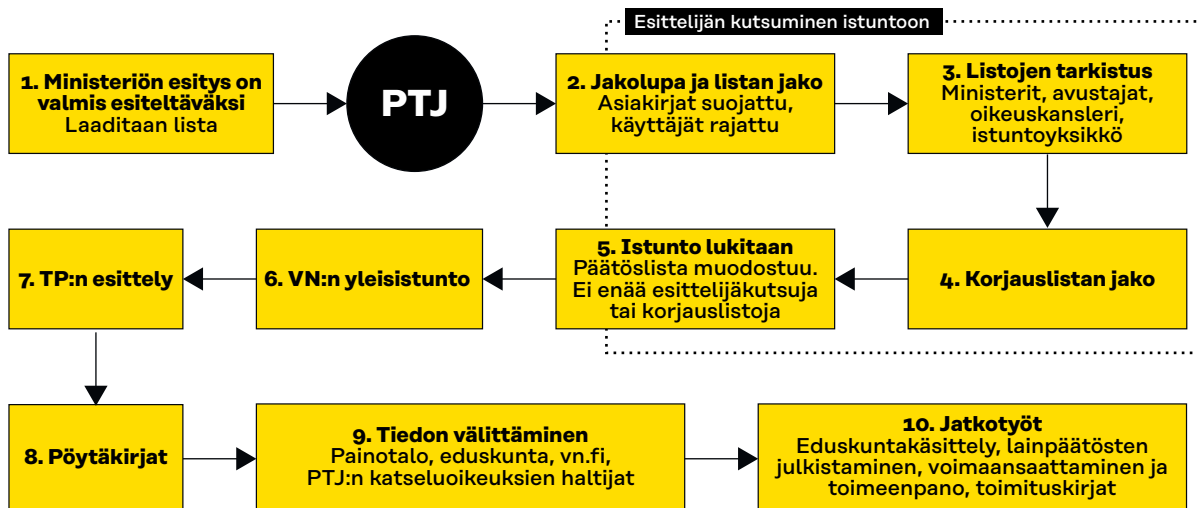
- VaRa-työkalu, jolla PTJ-asiakirjat konvertoidaan eduskunnan tarvitsemaan rakenteiseen xml-muotoon.

Kuva 26: Valtioneuvoston lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmät



Lähde: Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen, Valmisteluryhmän ehdotukset, VNK julkaisu 2019:17

Kuva 27: Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä (PTJ)



Lähde: Valtioneuvoston esittelijän käsikirja, VNK julkaisu 2019:17

Valtioneuvoston ja eduskunnan tietojärjestelmillä on keskeinen rooli säädösvalmistelun ja päätöksenteon avoimuuden sekä sidosryhmien ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämässä. Tietojärjestelmistä löytyvien asiakirjojen ja muun substanssitudon lisäksi tietojärjestelmien tulisi tukea myös prosessien etenemisen seuraamista. Vaikka tähän on ainakin osin pyritty, ovat tietojärjestelmät rakentuneet enemmänkin dokumentinhallinnan, kuin prosessien johtamisen tai avaamisen näkökulmasta.

Tähän selvitykseen saatiin aikaleimoin varustettu prosessidata erikseen eduskunnasta ja valtioneuvostosta.

Eduskunnan osalta julkinen data oli vaikeasti saatavissa, koska se ei ollut eduskunnan hallussa. Toisaalta valtiopäiväasiakirjoihin ja niiden selkeisiin aikaleimoihin perustuva eduskunnan data oli laadultaan parempaa eli kattavaa, selkeää ja luotettavaa.

Valtioneuvoston osalta käytettiin Hankeikkunan avointa dataa. Se oli teknisesti helpommin saatavissa, mutta toisaalta se ei ollut kattavaa ja se oli osin epäselvää ja epäluotettavaa. Ongelmat johtuivat siitä, että kirjaamiskäytänteet vaihtelevat ajankohdasta ja ministeriöstä, jopa yksittäisestä virkamiehestä riippuen. Tämä vaikeutti valtioneuvostovaiheen datan analysointia.

Eduskunnan prosessin seurantaan helpottava kunkin lakiesityksen HE tunnus syntyy vasta valtioneuvostovaiheen lopussa hallituksen esitystä eduskunnalle annettaessa PTJ-järjestelmän tuottamana. Tätä ennen tapahtuva takautuva prosessin seuranta edellyttää Hankeikkunassa muiden, lähinnä asian nimikkeiden käyttämistä.

Hankkeet kirjataan Hankeikkunaan yleensä vasta siinä vaiheessa, kun on jo tehty päätös lakiesityksen valmisteleminen. Tämä jättää järjestelmästä pois sellaisia hankkeita, joissa toteutusvaihtoehdoksi valikoituu jokin muu kuin lainsäädäntö.

Prosessilouhinta

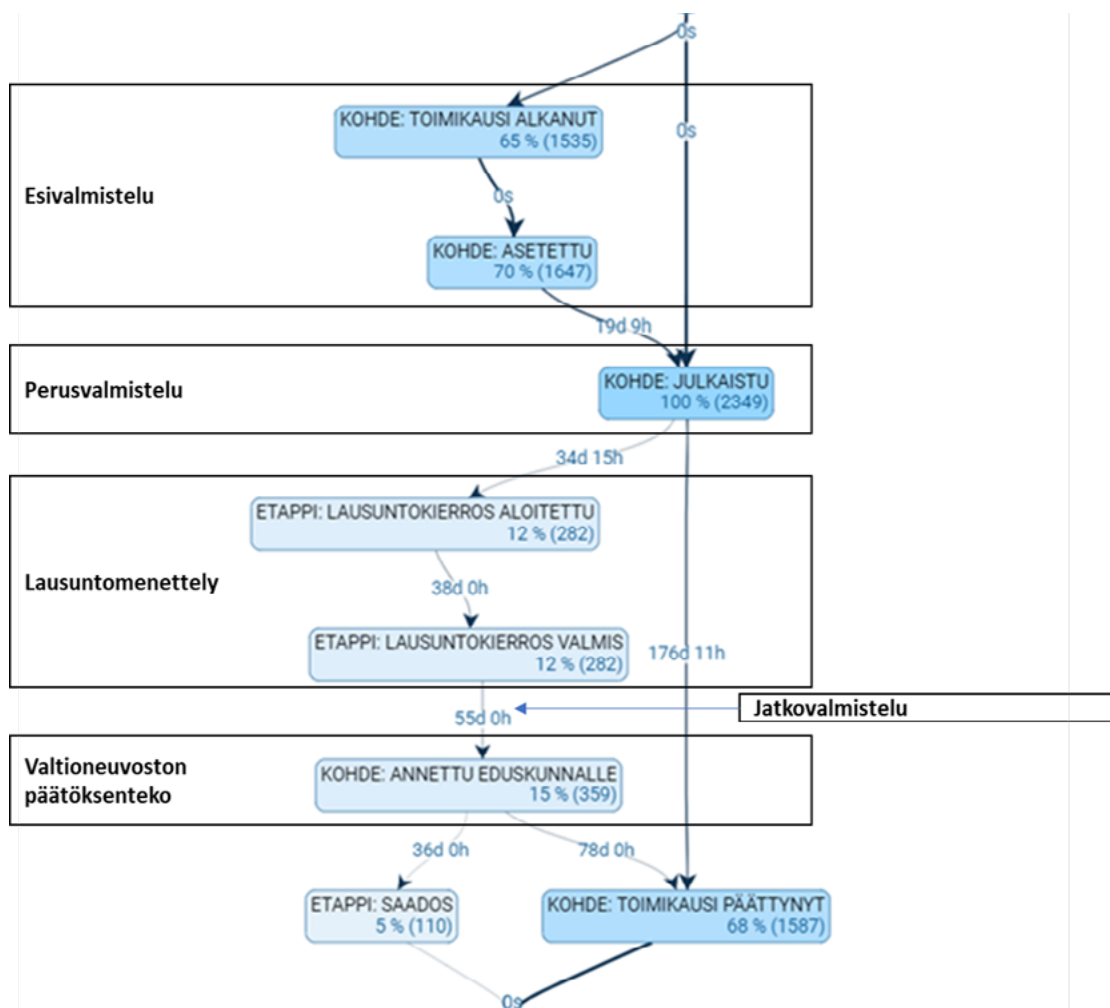
Prosessien louhinta antaa kontekstipohjaisen ja dataan pohjautuvan näkymän prosessiin, joista on saatavilla transaktiodataa. Prosessin nykytilan visualisoinnin lisäksi, prosessilouhinnan avulla voidaan myös tunnistaa prosessiin liittyviä ongelmakohtia ja analysoida niitä selittäviä juurisyitä.

Perusvaatimuksena prosessien louhinnan käyttämiselle on, että prosessista on olemassa dataa, josta löytyy minimissään yksittäisille tapauksille yksilöllinen tunniste (ID), tapahtumia minkä kautta tapaukset kulkevat ja aikaleimat näille tapahtumille. Tämän lisäksi tarkempaa analyysiä auttaa tapauksiin liittyvät erilaiset attribuuttitiedot.

Prosessilouhinnassa hyödynnetään tietojärjestelmiin itsestään kertyvää transaktiodataa sekä sinne kertyviä case attribuutteja. Valtioneuvoston osalta näitä ovat esim. mikä ministeriö lain on valmistellut, ministeriön virkamiehen arvio tarvitaanko perustuslakivaliokunnan lausuntoa tai onko kyseinen laki budjettilaki.

Näitä kaikkia tietoja voidaan yhdistellä ja käyttää analyysissa monin eri tavoin. Datasta pystyy tekemään erilaisilla kysymyksenasetteluilla hyvin kuvaavia visuaalisia mallinnuksia. Aineistoa voi siis tarkastella eri näkökulmista ja raportointi mahdollistaa porautumisen prosessin eri vaiheisiin ja eri tasoille.

Kuva 28: Kuvakaappaus lakiesitysten valmistelun ylitason prosessimallinnuksen ja aikaleimoin varustetun datan yhdistämisestä



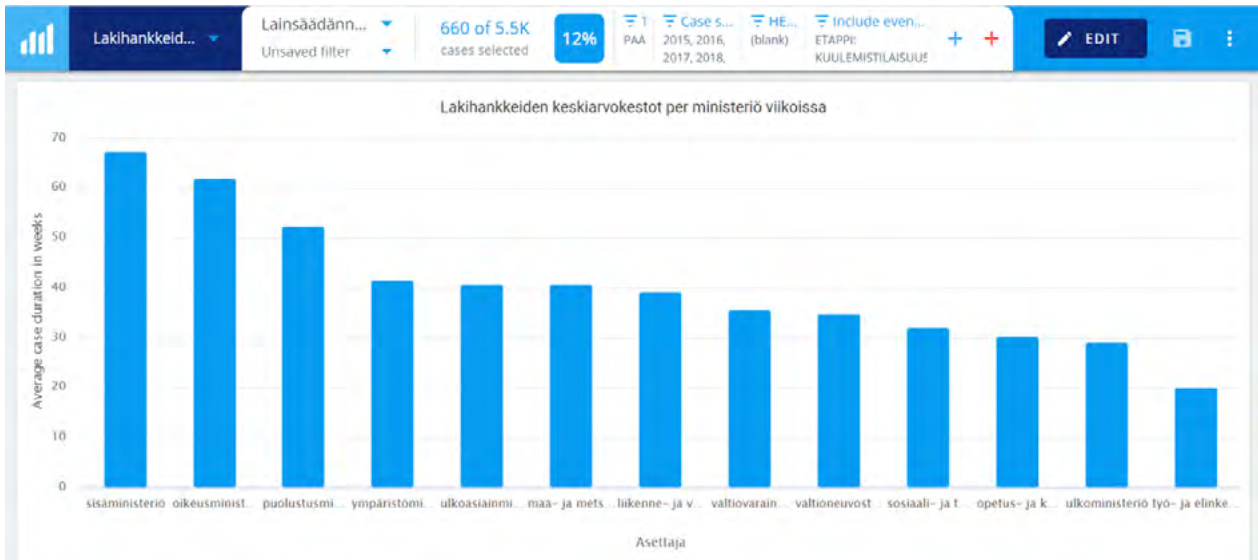
Hankeikkunan ja eduskunnan lainsäädäntöprosessidatan perusteella tehdyllä prosessimallinnuksella ja datan louhinnalla pystyttäisiin tekemään melko luotettavaa analyysia koko prosessista ja sen eri osista. Kun jokaisella tapahtumalla on aikaleima, voidaan tapahtumat järjestää ja nähdä esim. eri vaiheiden kestot ja monia mahdollisia syy-seuraussuhteita.

Prosessilouhinta mahdollistaisi hyvinkin tarkan analyysin lainsäädäntöprosessista. Nykyisin näitä mahdollisuuksia ei käytetä. Analyysi olisi tarpeen esim. lainsäädäntöprosessin ongelmaksi koetun aikataulutuksen ja sen suunnittelun osalta. Tekemällä esim. mahdolliset prosessin kapeikot ja eri ajan-kohtien (vaalikauden eri vuodet tai kevät- ja

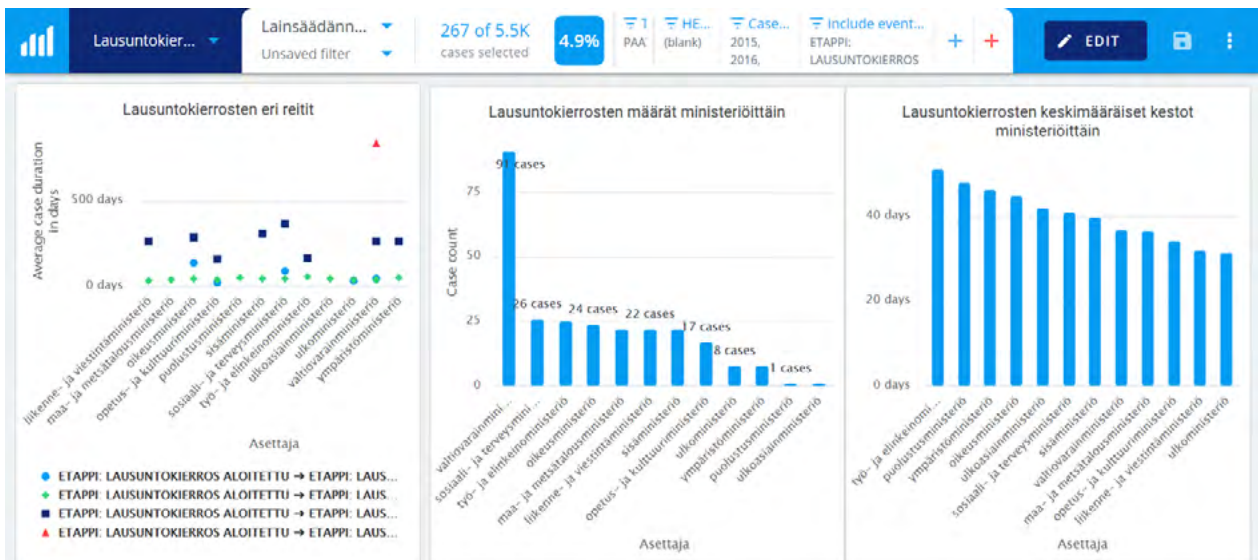
syysistuntokausi) tai eri toimijoiden (mm. ministeriöt ja valiokunnat) väliset erot näkyviksi, voitaisiin koko prosessia kehittää. Tämä edellyttäisi tietysti nykyistä selkeämpää omistajuutta koko lainsäädäntöprosessille.

Tämän selvityksen yhteydessä tehdyllä prosessilouhinnalla visualisoitiin monia eri kysymyksiä ja hypoteeseja erityisesti lakiesitysten ajallisesta etenemisestä ja prosessin eri vaiheiden tai toimijoiden vaikutuksesta etenemiseen. Näistä on tarvittaessa saatavilla erillinen teknisempi projektiraportti. Tässä yhteydessä esillä on vain muutama kuvakaappausimerkki visualisointimahdollisuuksista.

Kuva 29: Kuvakaappaus lakihankkeiden käsittelyajan keskiarvokestosta eri ministeriöissä. Ei luotettava datan laadun takia.



Kuva 30: Kuvakaappaus Lausuntokierrosten määrät eri ministeriöissä. Ei luotettava datan laadun takia.



10 Yhteenveto ja kehittämisehdotukset

Yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta keskeinen lainsäädäntöprosessi ei ole riittävän hyvin tunnettu edes keskeisten toimijoiden keskuudessa. Erityisesti prosessin poliittinen osa on heikosti kuvattu. Prosessin parempi tuntemus ja sen avaaminen ovat edellytyksiä sekä prosessin laadulliselle kehittämiselle, että kansanvaltaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiselle.

Nykyisin hyvin hajanaista lainsäädäntöprosessin kokonaisuuden johtamista tulee koota esim. keskeisten toimijoiden koordinaatiota vahvistamalla siten, että prosessin omistajuus selkeytyy ja osaprosessien asemesta kokonaisuuden kehittäminen on mahdollista. Keskeisiä toimijoita tässä ovat eduskunta ja valtioneuvosto, siellä erityisesti valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö.

Lainsäädäntöprosessia koskevaa ohjeistusta on hyvin paljon ja se on suunnattu lähinnä ministeriöiden lainvalmistelijoille. Yksittäisten ohjeiden uudistamisen asemesta tulisi koko ohjeistus päivittää kerralla ja koota se sitovaksi kokonaisuudeksi. Virkamiesvalmistelijoiden lisäksi prosessiin liittyvää ohjeistusta ja koulutusta tarvitsevat myös ylemmät virkamiehet ja poliittiset päättäjät.

Eri toimijoiden muuttuvat roolit tulee huomioida. Eduskunta ei ole enää pelkkä lainsäätävä, vaan kolme uusinta valiokuntaakin, tulevaisuusvaliokunta, tarkastusvaliokunta ja tiedusteluvalvontavalioikunta kertovat muuttuneesta roolista eli ennakoinnista, tarkastuksesta ja valvonnasta. Tämä tulisi huomioida lainsäädäntöprosessissakin.

Valtioneuvoston rooli ja johtaminen ovat myös muuttuneet. Perustuslakiesityksessä 1998 todetusti ”lainsäädäntötyön johtamista

samoin kuin valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatimista pidetään valtioneuvoston tärkeimpinä ja keskeisimpinä tehtäväkokonaisuuksina.” Tähän suhteutettuna lainsäädännön valmistelun vain kymmenen prosenttiyksikön HTV-osuus ministeriöissä vaikuttaa hyvin vähäiseltä.

Lainsäädäntö ja talousarvio ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Ongelmallista on se, että talousarvion sidonnaisuus koskee vain momenttitasoa, ei lainsäädännössäkin kuvattuja vaikutustavoitteita. Pääluokka- ja momenttiperusteinen talousarvio ei myöskään huomioi hallitusohjelmankin rakenteeksi muodostunutta kompleksista ilmiöpohjaista todellisuutta.

Vaikutusarviointiohjeessa todetaan, että oikeudellinen sääntely ei ole ainoa mahdollinen keino yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamiseksi. Ohjeessa todetaan myös, että vaikutusarviointi ja sen tulosten avoin esittäminen lisäävät valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja siten myös luottamusta päätöksentekoon. Ohjeen mukaan päätöksenteossa tulee perustella, miksi tietty vaihtoehto tai toimintatapa on omaksuttu. Valitettavasti kansalaisen ja päättäjänkin näyttää kuitenkin olevan mahdotonta löytää vaikutusarviointien tuloksia, mikäli ohjauskeinoksi valitaan jokin muu kuin lainsäädäntö. Avoimuuden ja vaikutusmahdollisuuksien vaade ei toteudu.

Lainsäädäntöprosessiin liittyvää dataa on runsaasti, mutta se ei ole helposti saatavilla edes asiantuntijoille. Substanssidatan lisäksi prosessin johtamiselle ja siihen vaikuttamiselle olennaista on myös prosessidata. Erityisesti se on valtioneuvoston osalta hyvinkin vaihtelevaa kirjaamiskäytäntöjen ja sen myötä luotettavuuden ja käytettävyyden

osalta. Tältä osin tarvitaan selkeää sitovaa ohjeistusta ja prosessidatan avaamista eri toimijoille.

Prosessidatan käyttöä prosessin johtamisessa ja kehittämisessä tulee lisätä. Eduskunnan prosessidatan tulisi olla eduskunnan hallussa. Valtioneuvoston yhteinen asianhallintajärjestelmä Vahva ja siihen integroitavat erilliset tietojärjestelmät mahdollistavat jatkossa nykyistä paremman kokonaisuuden hallinnan. Valtioneuvoston ja eduskunnan tietojärjestelmien yhtenäisyyden lisääminen

ja selkeä julkinen näkymä olisi tarpeen ilman yhteistä tietojärjestelmääkin.

Perustuslain edellyttämä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen sekä julkisuuslain edellyttämä lainsäädäntöprosessin julkisuus eivät toteudu riittävässä määrin. Lainsäädäntöprosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tulee lisätä kokoamalla koko prosessi yhtenäisesti eri vaiheineen ja osallistumistapoineen kansalaisten näkyville. Tämä vahvistaisi Suomea demokratian mallimaana.

Lähdeaineisto

Lait ja säädökset:

Eduskunnan työjärjestys 40/2000

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019

Laki valtioneuvostosta 175/2002

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999

Suomen perustuslaki 731/1999

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003

Oppaat ja ohjeet:

Avoimesti, rohkeasti ja yhdessä, Valtionhallinnon viestintäsuositus, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2016

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa, Oikeusministeriön julkaisu 57/2011

Hallitusten esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriö (2019), Helsinki.

Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä 4. uudistettu painos, Mikael Hilden, Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2019

Lainkirjoittajan opas, Finlex-julkaisut, Oikeusministeriö

Lainlaatijan EU-opas, Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 11/2012

Lainvalmistelun prosessiopas, Finlex-julkaisut, Oikeusministeriö

Ministerin käsikirja 2019: Tietoa valtioneuvoston toiminnasta, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:21

Ohjeet Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ja EU-asioissa, Ohjeita ministeriöiden valmistelijoille, Oikeusministeriön julkaisu 8/2012

Opas eduskuntaan 2017, Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2017

Opas kokeilulakien valmistelun tueksi, Finlex-julkaisut, Oikeusministeriö

Svenskt lagspråk i Finlands SLAF -ruotsinkielinen lakikieli, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1/2017

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 2007:06

Säädösten kääntäminen vieraille kielille, Ohjeita kääntäjille, käännättäjille ja käännösten tarkastajille, Oikeusministeriön julkaisu 85/2010

Säädösvalmistelun kuulemisopas, Finlex-julkaisut, Oikeusministeriö

Valiokuntaopas 2019, Eduskunnan kanslian julkaisu 4/2019

Valtioneuvoston esittelijän käsikirja, Hallituksen julkaisusarja 1/2017

Valtiosopimusopas, Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2017

Sitran selvitykset:

Ilmiömäinen julkinen hallinto, Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi, Sitra 31.8.2018 <https://media.sitra.fi/2018/09/03163806/ilmiomainenjulkinenhallinto.pdf>

Kansanvallan peruskorjaus, Kaikki voimavarat käyttöön, Sitra 23.2.2018 <https://media.sitra.fi/2018/02/02133038/kansanvallanperuskorjaus.pdf>

Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, Sitran selvityksiä 139, marraskuu 2018 <https://media.sitra.fi/2018/11/26102309/kesy-sotkuinen-vai-pirullinen-ongelma.pdf>

Kohti jatkuvaa tilannekuvaa, Data-analytiikka yhteiskunnallisen päätöksenteon tukena, Sitra 30.11.2018 <https://media.sitra.fi/2018/11/29153842/kohti-jatkuvaa-tilannekuvaa.pdf>

Miten hallituskokoonpano vaikuttaa sen johtamiseen? Muistio mahdollisen vähemmistöhallituksen tai yhden johtavan puolueen hallituksen eroista enemmistöhallitukseen, Sitra

Miten kansaa edustetaan, Selvitys kansanedustajan työstä eduskuntatyön uudistamiseksi, Sitran selvityksiä 165, helmikuu 2020 <https://media.sitra.fi/2020/02/27161656/miten-kansaa-edustetaan.pdf>

Miten Suomeen muodostetaan hallitus? Selvitys hallituksen muodostamisprosessista, Sitran selvityksiä 181, helmikuu 2021 <https://media.sitra.fi/2021/02/08153949/sitra-miten-suomeen-muodostetaan-hallitus.pdf>

Miten tietoa käytetään päätöksenteossa, Selvitys kansanedustajien tiedonkäytöstä lainsäädäntötyöhön liittyvässä päätöksenteossa, Sitran selvityksiä 172, marraskuu 2020 <https://media.sitra.fi/2020/11/24085827/miten-tietoa-kaytetaan-paatoksenteossa.pdf>

Tiedonkäytön toimintamalleja kompleksisten haasteiden kohtaamiseen, Katsaus eri tilanteisiin soveltuvista esimerkeistä, Sitra 20.9.2019 <https://media.sitra.fi/2019/09/18150838/tiedonkayton-toimintamalleja-kompleksisten-haasteiden-kohtaamiseen.pdf>

Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, Sitra 20.9.2019 <https://media.sitra.fi/2019/09/18144048/tiedonkayton-tulevaisuus-yhteiskunnallisessa-paatoksenteossa.pdf>

Valtioneuvoston ydin Suomessa – miten valmistautua paremmin tulevaisuuteen, Rolf Alter, Sitran muistio 20.8.2019 <https://media.sitra.fi/2019/08/23145446/sitrarolf-altermuistiokansanvalta2.pdf>

Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa - Covid 19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle, Matti Mörttinen, Sitran muistio tammikuu 2021 <https://media.sitra.fi/2021/01/13105819/valtioneuvoston-ydin-kriisitilanteessa.pdf>

Hallitusohjelmat:

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelma 2007

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma 2015

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelma 2019

Lainvalmistelua koskevat hankeraportit:

Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä, Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011 https://vm.fi/documents/10616/622966/JO711_Hallituspolitiikan+johtaminen+2010-luvulla.pdf/94ea9521-b60c-40d4-9012-e8d30c7a790b/JO711_Hallituspolitiikan+johtaminen+2010-luvulla.pdf?version=1.0&t=1422435758000

Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset (ns. Pakuri-hanke), Valtioneuvoston julkaisuja 2/2019 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161341/Hallituksen%20strategisten%20johtamisv%C3%A4lineiden%20kehitt%C3%A4mishankkeen%20suositukset_.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti, Oikeusministeriön julkaisuja 29/2019

Mallia lainvalmisteluun, Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen 1. väliraportti, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 80/2010

Metatiedot suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnassa, Raske 2-projektin II väliraportti, Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2005

Ohjauksella laatua lainsäädäntöön. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen 2. väliraportti, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2011

Osaamisella laatua lainsäädäntöön. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen loppuraportti. Raportti IV, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 07/2013

Paremman sääntelyn toimintaohjelma ja siihen liittyvät tutkimukset ja selvitykset, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8-10/2006

Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön, Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen väliraportti III, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 39/2011

Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen väliraportti III, lausuntotiivistelmä, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 23/2012

Päätöksistä muutoksiin – Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen- hankkeen (ns. Ohra-hanke) raportti ja toimenpidesuosituksien, VM 142/2013 <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/P%E4%E4t%E4F6ksist%E4+muutoksiin.+Valtion+ohjausj%E4rjestelm%E4n+kehitt%E4minen+%E2%80%93+hankkeen+raportti+ja+toimenpidesuosituksien/d47a2bf3-e3c8-4613-a425-a1673ba51945>

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

Valtioneuvoston asianhallinnan esiselvitys -hankkeen esiselvitysraportti, Valtioneuvoston kanslia 26.9.2014

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen – valmisteluryhmän ehdotukset, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17.

Tutkimuksia, selvityksiä ja kertomuksia:

Ervasti, Kaijus, Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen huomioon ottaminen lainvalmistelussa. Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto 2020.

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

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

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

Lonka, Harriet – Keinänen, Anssi – Ovaska, Eeva – Kiiski, Kimmo – Jääskinen, Väinö – Ylipaavalniemi, Jarkko – Miettinen, Pauli, Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena – Tekoäly ratkaisuna?, Edilex 2020/17.

Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa, Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Anssi Keinänen ja Jussi Pajunoja, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020

Nieminen, Kati – Alasuutari, Noora – Kautto, Petrus – Saarela, Sanna-Riikka – Järvikangas, Inka – Hiltunen, Elina – Rantala, Kati (2019) Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2019:38.

Nokso-Koivisto, Oskari – Sarvimäki, Matti – Toivanen, Otto Vaikutusarviointit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita. Teollisuuden palkansaajat TP ry. 2019

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

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

Oikeus - kulttuuria ja teoriaa: juhlaKirja Hannu Tolonen 2005, Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 2005

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

Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi, Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2016.

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

Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset, Edita 2005.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus, 18/2012

Välähdyksiä systeemisydestä valtion ohjauskulttuurissa Policy Brief, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 20/2020

Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: Parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX 2016

SITRA

SITRAN SELVITYKSIÄ 198

Sitran selvityksiä -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-246-4 (PDF) www.sitra.fi
www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11-13,
PL 160,
00181 Helsinki
Puhelin 0294 618 991
 @SitraFund