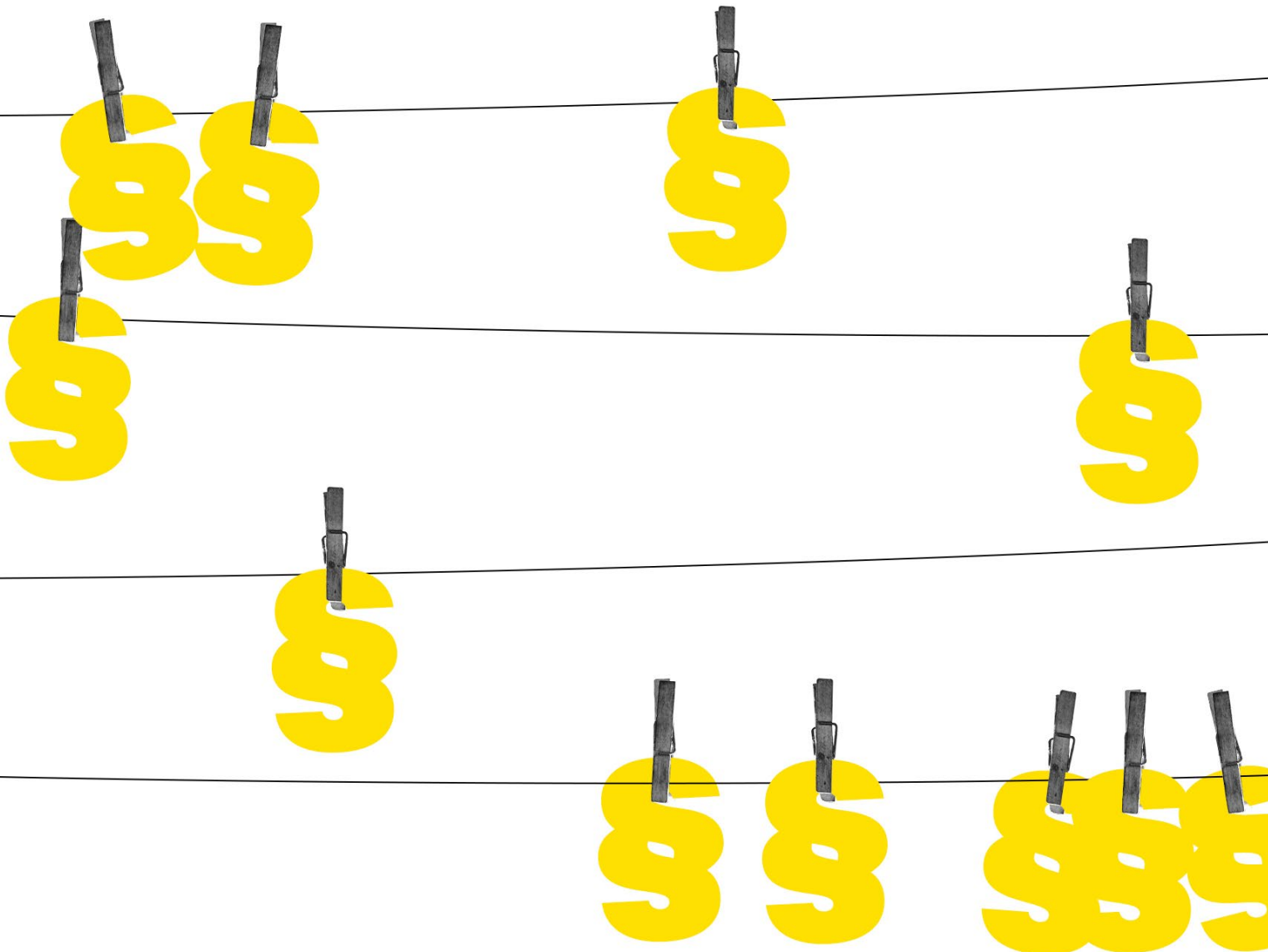


# MITEN LAKIEN LAATIMISTA TULISI JOHTAA?

Datan hyödyt säädösjohtamisessa

**Anssi Keinänen, Niko Vartiainen**



© Sitra 2023

Sitran selvityksiä 233

### **Miten lakien laatimista tulisi johtaa?**

Kirjoittajat: Anssi Keinänen ja Niko Vartiainen

Sitran työryhmä: Lea Konttinen, Henna Hiilamo,  
Anna Välimaa, Jenni Ala-Peijari, Krista Takkinen

Kuvat: Anssi Keinänen, Lea Konttinen, Niko  
Vartiainen

Taitto: PunaMusta Oy

**SITRAN SELVITYKSIÄ** -sarjassa julkaistaan  
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-332-4 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)  
ISSN 1796-7112 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

# Sisällys

Esipuhe	5
Tiivistelmä	6
Sammanfattning	7
Summary	8
Keskeisiä käsitteitä	9
Lyhenteitä	11
1. Lainsäädäntöprosessia kehittämällä parempaa lainsäädäntöä	13
2. Lainsäädäntöprosessi pitää sisällään lainvalmistelun, käsittelyn ja vahvistamisen	16
2.1 Hallitusohjelma määrittää tulevia lainsäädäntöhankkeita	16
2.2 Esimerkkitapauksena oikeusministeriön laintarkastuksen toteutuminen	19
2.3 Lainsäädäntöprosessien tarkastelu eri vaiheiden kestojen perusteella	23
3. Lainsäädäntöprosessin kehittäminen tarvitsee tuekseen tietoperustaista säädösjohtamista	29
3.1 Tiedolla johtamisen vahvistaminen on keino parantaa lainsäädäntöprosessia	29
3.2 Tietoperustaisen säädösjohtamisen tietolähteet	32
3.3 Lainsäädäntöprosessin datan louhinta mahdollistaa tiedolla johtamisen kehittämisen	35
4. Valtioneuvoston lainvalmisteluprosessin tarkastelu datan avulla	37
4.1 Hallituksen esitysten lukumäärät hallituskauden eri vaiheissa	37
4.2 Lainvalmistelun käynnistämisaikajankohta	39
4.3 Lausuntokierroksia aloitetaan lukumääräisesti eniten kesäkuussa	41
4.4 Hallituksen esitysten antaminen eduskunnalle keskittyy syksyyn	42
4.5 Hallituksen esitysten valmistelun kesto vaihtelee vuosittain	44
4.6 Lainvalmisteluprosessin kesto eroaa ministeriöiden välillä	45
4.7 Lausuntokierrosten kesto on lyhentynyt	46
4.8 Lausuntokierrosten kestot ministeriöittäin	48
5. Eduskunnan lainsäätämisprosessin tarkastelu datan pohjalta	50
5.1 Eduskunnan käsittelemien hallituksen esitysten määrät	50
5.2 Hallituksen esitysten eduskuntakäsittely vie lyhyemmän aikaa hallituskausien vaihteessa	52
5.3 Valiokuntakäsittelyn kestot	53
5.4 Valiokunnittaisista eroista hallituksen esitysten käsittelyssä	54

6. Säädösjohtaminen on Suomessa heikkoa	57
6.1 Säädösjohtamisen avulla toteutetaan säädöspolitiikkaa	57
6.2 Säädösjohtamisesta vastaa moni toimija, onko kenelläkään kokonaisvastuuta lainsäädäntöprosessista?	58
6.3 Sääntelykulttuuri määrittää paljon lainsäädäntöprosessin onnistumista	59
6.4 Lainsäädäntöprosessin rakenteet vaikuttavat säädösjohtamiseen	60
6.5 Lainsäädäntöprosessissa on samanaikaisesti sekä peräkkäisiä että päällekkäisiä prosesseja	61
6.6 Säädösvalmistelua ohjeistetaan runsaasti, mutta ohjeiden noudattamista valvotaan heikosti	64
6.7 Lainvalmistelijoiden koulutus on Suomessa puutteellista	65
6.8 Lainsäädäntöhankkeiden johtaminen saa osakseen kritiikkiä	65
7. Yhteenveto ja toimenpide-ehdotukset	68
Lähteet	74
Liite 1. Mitkä tekijät selittävät lainsäädäntöprosessin vaiheiden kestoja?	77
Vuoden 2020 hallituksen esitysten tarkastelu regressioanalyysillä	77
Valtioneuvoston lainvalmisteluprosessia koskevat tulokset	79
Eduskunnan lainsäätämisen prosessia koskevat tulokset	82
Kirjoittajat	85

# Esipuhe

Demokratia vaatii toimiakseen laadukasta lainsäädäntöä. Laadukkaana lainsäädännön tekeminen edellyttää sitä, että koko prosessi lainvalmistelusta päätöksentekoon ja jälkiarviointiin saakka toimii laadukkaasti ja sujuvasti. Sen vuoksi säädösjohtamiseen, eli säädöspolitiikan täytäntöönpanoon ja lainsäädäntöprosessin ohjaukseen sekä seurantaan ja valvontaan, on kiinnitettävä huomiota.

Tällä hetkellä lainsäädäntöprosessia ei kehitetä systemaattisesti, sillä kehitystyö ei ole valtioneuvoston eikä eduskunnan vastuulla. Lainsäädäntöprosessin kehittämisen tulisi olla jatkuvaa toimintaa, jota tulisi tehdä valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyönä.

Tämä selvitys tutkii suomalaisen lainsäädäntöprosessin vaiheita ja sitä, miten data voi olla hyödyksi lainsäädäntöprosessissa. Selvitys ja sen havainnot pohjautuvat ainutlaatuiseseen aineistoon, jossa Sitra on yhdistänyt dataa sekä valtioneuvoston Hankeikkunasta että eduskunnasta. Tällaista datan yhdistämistä ja analysointia ei ole tietojemme mukaan tehty koskaan aiemmin Suomessa, eikä vastaavaa työtä ole tehty muualla maailmassa.

Datan analysointi antaa uusia mahdollisuuksia koko lainsäädäntöprosessin seurannalle, ohjaamiselle, johtamiselle ja kehittämiseksi. Selvityksen mukaan ennakoimattomuus on yksi lainvalmistelun ja -säättämisen ongelmista. Sekä lainvalmistelijat että päätöksentekijät hyötyisivät siitä, että prosessi olisi avoimempi ja ennakoitavampi. Prosessin arvaamattomuus lisää kiirettä, mikä heikentää myös lainvalmistelun laatua. Tietoperusteinen säädösjohtaminen auttaa työn suunnittelussa, ennakoinnissa ja siten valtionhallinnon resurssien paremmassa kohdentamisessa.

Toivomme, että selvitys antaa pohdittavaa niin lainsäädäntöprosessin toimijoille, sen kehittäjille kuin lainsäädäntötieteestä ja johtamisesta kiinnostuneille.

Sitran Demokratia ja osallisuus -teeman tavoitteena on uudistaa demokratiaa, jotta kaikilla Suomessa olisi mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa innostavan tulevaisuuden rakentamiseen. Teeman *Uudistuva päätöksenteko* -projekti edistää lainsäädännön ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja kansalaisen osallistumisen vahvistamista. Tähän aiheeseen liittyen projektissa on julkaistu useita selvityksiä ja työpapereita, joista tuoreimpina mainittakoon *Poliittinen ohjaus lainvalmistelussa* (Backman, Sitra 2023) ja *Keskustelevasta kuulemisesta laatua lakeihin* (Jauhiainen, Sitra 2023).

Suuret kiitokset kirjoittajille Anssi Keinäselle ja Niko Vartiiaiselle, Lea Konttiselle QPR ProcessAnalyzer-aineistojen koostamisesta, analysoinnista ja näkymien tuottamisesta sekä muille Uudistuva päätöksenteko -projektin asiantuntijoille eli erityisesti Jenni Ala-Peijari, Henna Hiilamo, Krista Takkinen ja Anna Välimaa osallistumisesta selvityksen julkaisukuntoon saattamiseen.

1.6.2023

**Veera Heinonen**

teemajohtaja, Demokratia ja osallisuus, Sitra

# Tiivistelmä

Lainsäädäntö on julkisen vallan keskeisin keino kehittää yhteiskuntaa haluttuun suuntaan. Toimiva lainsäädäntö edellyttää laadukasta ja hyvin johdettua lainsäädäntöprosessia. Nykyisestä lainsäädäntöprosessista on tunnistettavissa kaksi keskeistä ongelmaa: siitä ei ole saatavilla riittävästi tietoa eikä kenelläkään ole kokonaisvastuuta sen johtamisesta.

Lainsäädäntöprosessista tarvitaan lisää tietoa, jotta lainsäädäntöhankkeiden etenemistä voidaan arvioida, lainsäädäntöprosessia kehittää ja säädösjohtamista tehostaa. Kattavampi tieto lisää prosessin läpinäkyvyyttä ja arvioitavuutta mikä vahvistaisi luottamusta lainsäädäntöprosessia ja sen toimijoita kohtaan.

Säädösjohtamiseen osallistuu Suomessa monia toimijoita, mutta kenelläkään toimijoista ei ole prosessista kokonaisvastuuta. Suomessa ei ole tällä hetkellä myöskään yhteen koottuna seurantatietoa siitä, miten lainsäädäntöprosessi toimii.

Prosessissa tunnistetut ongelmakohdat, kuten liian kireät aikataulut, resurssien niukkuus, valmistelun siiloutuminen, puute osaamisesta sekä poliittisen ohjauksen väärä ajoitus ja yksityiskohtaisuus, nousevat esille säännöllisesti selvityksissä ja julkisuudessa. Heikosti johdettu lainsäädäntöprosessi johtaa siihen, että lainsäädäntökulttuuri muuttuu Suomessa hitaasti.

Tässä selvityksessä tutkitaan lainsäädäntöprosessin vaiheita. Selvitys perustuu aineistoon, jonka Sitra on kerännyt valtioneuvoston Hankeikkunasta ja eduskunnan avoimesta datasta. Keskeinen havainto on, että valtioneuvoston kirjaamiskäytänteet ovat selkeästi puutteellisia. Hallituksen esityksen laatimisprosessin keskeisistä vaiheista on tämänhetkisten kirjaamiskäytänteiden perusteella saatavilla tiedot ainoastaan hankkeen käynnistämisestä, lausuntokierroksesta sekä hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle.

Monien hankkeiden kohdalla myös tiedot lausuntokierroksesta ovat olleet puutteellisia, eikä tietoa hankkeen käynnistämisestä ole merkitty systemaattisesti Hankeikkunaan. Jos valtioneuvoston prosessin eri vaiheet kirjattaisiin systemaattisesti, aineistoa voisi hyödyntää säädösjohtamisessa, kuten esimerkiksi lakihankkeiden aikataulujen suunnittelussa ja yhteensovittamisessa.

Eduskunnan osalta lainsäädäntöprosessin vaiheista on saatavilla luotettavaa ja systemaattista prosessidataa. Aineiston perusteella voidaan esimerkiksi havaita, että hallituksen esitysten virta eduskuntaan on epätasaista. Hallituksen esityksiä eduskunnan käsittelyyn tulee suhteessa eniten hallituskauden loppuvuodella ja syksyisin kevätkautta enemmän.

Suomessa tulisi vahvistaa tietoperustaista säädösjohtamista eli lainsäädäntötyön johtamista tietoon ja dataan perustuen. Tietopohjan vahvistaminen edellyttää tietojärjestelmien, kuten rajapintojen ja raportoinnin kehittämistä, datan yhdistettävyyttä ja asioiden kirjaamista järjestelmiin mahdollisimman automaattisesti ja systemaattisesti. Lisäksi muiden toimijoiden keräämä lainsäädäntöprosessia kuvaava tieto tulee koota yhteen esimerkiksi lainsäädäntöprosessin vuosikertomukseksi. Säädösjohtamisen kehittäminen edellyttää lainsäädäntöprosessin johtamisen vastuiden selkeyttämistä, prosessin vahvempaa arvioimista ja vahvempaa vastuiden toteutumisen valvontaa.

# Sammanfattning

Lagstiftning är den offentliga maktens mest centrala sätt att utveckla samhället i önskad riktning. Fungerande lagstiftning förutsätter en väl ledd lagstiftningsprocess av hög kvalitet. Två centrala problem kan identifieras i den nuvarande lagstiftningsprocessen: det finns inte tillräckligt med information tillgänglig om den och ingen bär det övergripande ansvaret för dess ledning.

Det behövs mer information om lagstiftningsprocessen för att det ska vara möjligt att bedöma lagstiftningsprojektens framskridande, utveckla lagstiftningsprocessen och effektivisera författningsledningen. Mer omfattande information ökar processens transparens och utvärderbarhet, vilket i sin tur stärker förtroendet för lagstiftningsprocessen och dess aktörer.

I Finland deltar många aktörer i författningsledningen, men ingen av dem bär det övergripande ansvaret för processen. I Finland finns det för närvarande inte heller sammanställd uppföljningsinformation om hur lagstiftningsprocessen fungerar.

Problem som identifierats i processerna lyfts regelbundet fram i utredningar och i offentligheten. Sådana problem är bland annat alltför strama tidtabeller, brist på resurser, isolerade beredelser, brist på kompetens och fel tidpunkt och detaljrikedom inom politisk styrning. En vagt ledd lagstiftningsprocess leder till att lagstiftningskulturen ändras sakta i Finland.

Denna utredning undersöker de olika faserna i lagstiftningsprocessen. Utredningen grundar sig på material som Sitra har samlat in från statsrådets Hankeikkuna och riksdagens öppna data. En central observation är att statsrådets registreringspraxis är tydligt bristfällig. Vad gäller de centrala faserna av processen för att utarbeta regeringens propositioner finns det utifrån nuvarande registreringspraxis endast information om start av projekt, remissbehandling och överlämnande av regeringens proposition till riksdagen. För många projekt har även uppgifterna om remissbehandlingen varit bristfälliga och information om projektets start har inte angetts systematiskt i Hankeikkuna. Om de olika faserna i statsrådets process registreras systematiskt kan materialet utnyttjas i författningsledningen, till exempel i planering och samordning av lagprojektens tidtabeller.

För riksdagens del finns det pålitliga och systematiska processdata tillgängliga om lagstiftningsprocessens olika faser. Utifrån materialet är det möjligt att till exempel observera att flödet av regeringens propositioner till riksdagen är ojämnt. Riksdagen tar emot regeringens propositioner för behandling förhållandevis mest i slutet av regeringsperioden och oftare på hösten än på våren.

I Finland bör vi förstärka kunskapsbaserad författningsledning, dvs. ledning av lagstiftningsarbetet utifrån information och data. Att stärka kunskapsunderlaget förutsätter utveckling av informationssystem såsom gränssnitt och rapportering, dataförenlighet och att ärenden registreras i systemen så automatiskt och systematiskt som möjligt. Dessutom bör information som beskriver lagstiftningsprocessen och som samlats in av andra aktörer samlas ihop till exempel som lagstiftningsprocessens årsberättelse. Utveckling av författningsledningen förutsätter att ansvarsområdena inom ledning av lagstiftningsprocessen klargörs, processen utvärderas på ett starkare sätt och övervakningen av realiserandet av ansvaren förbättras.

# Summary

Legislation is the main method of the public authorities for developing society in the desired direction. Effective legislation requires a high-quality and well-managed legislative process. Two main problems can be identified with the current legislative process: there is insufficient information available about it and no-one has the overall responsibility for its management.

More information on the legislative process is needed to assess the progress of legislative projects, improve the legislative process and enhance legislative management. More comprehensive information would increase the transparency of the process and allow for better assessment and thus bolster confidence in the legislative process and the parties participating in it.

In Finland, there are many parties involved in legislative management but none of them has overall responsibility for the process. In addition, there is currently no aggregated monitoring data available in Finland on how the legislative process functions.

Problems identified in the process, such as excessively tight schedules, scarcity of resources, siloed preparation, lack of expertise and the poor timing and lack of detail in policy guidance are regularly highlighted in reports and in public debate. A poorly managed legislative process leads to sluggish change in Finland's legislative culture.

This study explores the stages of the legislative process. It is based on data collected by Sitra from the government's Hankeikkuna service and open data provided by Parliament. The key finding is that there are clear shortcomings in the government's record-keeping practices. For the main stages of drafting a government proposal, the current record-keeping practices only provide information on start of the project, the consultation round and submission of the government proposal to Parliament.

There is also incomplete information on the consultation process of many projects and information on the start of the project has not been systematically recorded in Hankeikkuna. If the various stages of the process were recorded systematically, the data could be used in statute management, for planning and aligning the schedules of legislative projects, for example.

Parliament provides reliable and systematic process data for the various stages of the legislative process. The data shows, for example, that the flow of government bills through Parliament is uneven. The most government bills are most frequently submitted to Parliament during the final year of a parliamentary term, and more are submitted in autumn than in spring.

Finland needs to strengthen data-based legislative management – the management of legislative work based on information and data. Strengthening the knowledge base requires the development of information systems, such as interfaces and reporting, enabling data connectivity and recording matters in systems as automatically and systematically as possible. Data on the legislative process collected by other parties must be combined, for example in an annual report on the legislative process. Developing legislative management requires clarification of the responsibilities of the legislative process, more rigorous assessment of the process and stronger monitoring of the implementation of responsibilities.



# Keskeisiä käsitteitä

KÄSITE	KUVAUS
<b>Data</b>	Tietoa, joka on tallennettu tietokantaan tai muuhun tallennusvälineeseen. Datasta voidaan analysoida ja tulkita tietoa päätöksenteossa, suunnittelussa, toiminnan ohjaamisessa ja muussa käytännön toiminnassa. Esimerkiksi lainsäädäntöprosessin vaiheita kuvaavan datan avulla voidaan tunnistaa tilanteita, joissa prosessin vaihe kestää normaalia pidempään.
<b>Hankeikkuna</b>	Valtioneuvoston Hankeikkuna on ministeriöiden sisäinen hankehallinnan palvelu, jossa on tiedot myös lainsäädäntöhankkeista. Palvelusta voi hakea tietoa hankekohtaisesti, teemoittain tai ministeriöittäin. Hankkeista löytyvät linkit keskeisiin asiakirjoihin, viimeisin tieto hankkeen etenemisvaiheesta sekä vastuuhenkilöiden tiedot. Niin sanotun virkanäkymän lisäksi Hankeikkunalla on myös julkinen käyttöliittymä eli tiedot julkaistaan osittain myös valtioneuvoston ja ministeriöiden verkkosivuilla.
<b>Lainsäädäntöprosessi</b>	Lainsäädäntöprosessi kuvaa lainsäädäntöhankkeen vaiheita hankkeen aloitteesta lain vahvistamiseen. Lainsäädäntöprosessin päävaiheet voidaan jakaa seuraavaan kolmeen osaan: lain valmistelu valtioneuvostossa, lain käsittely eduskunnassa ja lain vahvistaminen. Lainsäädäntöprosessiin osallistuu poliittisia toimijoita (mm. hallitus, ministeri), virkahenkilöitä (mm. kansliapäällikkö, lainvalmistelija) sekä sidosryhmien edustajia (mm. etujärjestöt, kansalaiset).
<b>Lainsäätämisprosessi</b>	Lain käsittely tapahtuu eduskunnassa. Vaiheita ovat vireilletulo, lähetekeskustelu, valiokuntakäsittely ja päätöksenteko (1. ja 2. käsittely). Julkisessa täysistunnossa tapahtuvan lähetekeskustelun jälkeen asianomainen valiokunta tekee lakiesityksestä mietinnön täysistunnon päätöksenteon pohjaksi. 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.
<b>Lainvalmisteluprosessi</b>	Lainvalmistelun vaiheita ovat aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntojen jatkovalmistelu ja valtioneuvoston päätöksenteko. Aloitteet tulevat pääasiassa hallitusohjelmasta. Esivalmistelun ja perusvalmistelun aikana tehdään vaikutusarvioinnin perusteella ratkaisu toteutustavasta, esimerkiksi lakiesityksestä. Jatkovalmistelun ja lausuntojen jälkeen hallitus antaa lakiesityksen eduskunnalle.
<b>Prosessi</b>	Joukko toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja, joiden avulla syötteen muutetaan tuotokseksi. Esimerkiksi lainsäädäntöprosessi on jaettavissa kahteen osaan: muodollisjuridinen (säädelty) osa ja poliittinen (säätelemätön) osa. Poliittisella prosessilla tarkoitetaan myös poliittista ohjausta.
<b>Prosessidata</b>	Lainsäädäntöhankkeen eri käsittelyvaiheista syntyviä lokitietoja, jotka sisältävät aikaleimoja ja muita tapahtumatietoja, kuten tiedon käsittelyvaiheesta ja käsittelyorganisaatiosta.

<b>KÄSITE</b>	<b>KUVAUS</b>
<b>Regressio-analyysi</b>	<p>Regressioanalyysi on yksi tilastollisen analyysin keskeisimmistä menetelmistä. Regressioanalyysin avulla voidaan tarkastella, kuinka paljon tietyn muuttujan vaihtelu selittää vaihtelua toisessa muuttujassa. Menetelmän avulla voidaan esimerkiksi tutkia, missä määrin tietyt lainvalmisteluun ja lainsäätämiseen liittyvät tekijät selittävät lainsäädäntöprosessin eri vaiheiden kestoa.</p>
<b>Säädösjohtaminen</b>	<p>Säädösjohtamisella tarkoitetaan säädöspolitiikan täytäntöönpanoa ja lainsäädäntöprosessin seuranta sekä lainvalmistelijoiden ohjaamista ja valvontaa sen varmistamiseksi, että ministeriö voi tuottaa korkealaatuista ja laadukasta lainvalmistelua ja sääntelyä. Säädösjohtamisessa yhdistyvät yhtäältä poliittisen päätöksenteon prosessi sekä virkahenkilöiden toiminta valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Ministeriöt ja eduskunta voivat tuottaa tietoa lainsäädäntöprosessin sisältä, kun taas sidosryhmät, valvontaviranomaiset ja tutkijat voivat tuottaa tietoa prosessin ulkopuolelta.</p> <p>Säädösjohtamisessa tarvitaan tietoa muun muassa resursseista, osaamisesta, prosessien kestoista ja toimivuudesta.</p>
<b>Tieto</b>	<p>Tiedolla tarkoitetaan kokemuksen tai koulutuksen kautta hankittua tietämystä, informaatiota ja taitoja sekä aiheen teoreettista tai käytännöllistä ymmärrystä. Data on yksi tiedon lähteistä. Tässä selvityksessä tiedolla tarkoitetaan esimerkiksi eri toimijoiden yhtenäisiä käsityksiä lainsäädäntöprosessista, kuten jaettua näkemystä lainvalmistelun keskeisistä ongelmista ja tutkimukseen perustuvia havaintoja lainsäädäntöprosessista, kuten eduskunnan valiokuntien käsittelyajoista.</p>
<b>Tilastollinen merkitsevyys</b>	<p>Jos tulosten todetaan olevan tilastollisesti merkitseviä, tarkoittaa se sitä, että tietyn tuloksen vahvistamiseksi on riittävästi tilastollista näyttöä. Mikäli esimerkiksi tietyn ministeriön kohdalla keskimääräisen lausuntokierroksen pituuden todetaan poikkeavan tilastollisesti merkitsevästi tyypillisestä lausuntokierroksen kestosta, tarkoittaa tulos sitä, että poikkeaminen ei ole kovinkaan todennäköisesti aiheutunut sattumasta. Mikäli ero ei ole tilastollisesti merkitsevä, ei saadun tuloksen perusteella voida tehdä yleistettävissä olevaa johtopäätöstä.</p>
<b>Tiedolla johtaminen</b>	<p>Tiedolla johtamisella tarkoitetaan ajantasaiseen ja laadukkaaseen tietoon perustuvaa johtamista ja päätöksentekoa. Tieto pitää sisällään esimerkiksi prosessin vaiheista saatua dataa, tutkimuksia, selvityksiä ja sidosryhmiltä saatuja havaintoja. Tiedolla johtamisen ajatuksena on, että kerätyn tiedon perusteella pystytään arvioimaan esimerkiksi lainsäädäntöprosessin toteutumista sekä ennakoimaan eri toimenpiteiden ja tapahtumien syy-seuraussuhteita ja vaikutusta tulevaisuudessa. Tiedolla johtaminen auttaa kehittämään toimintaa ja kohdentamaan voimavaroja sinne, missä niistä saadaan suurin hyöty.</p>

# Lyhenteitä

<b>LYHENNE</b>	<b>SELITE</b>
<b>EU</b>	Euroopan unioni
<b>HaV</b>	Hallintovaliokunta
<b>HE</b>	Hallituksen esitys
<b>KV</b>	Kansainvälinen
<b>LaV</b>	Lakivaliokunta
<b>LiV</b>	Liikenne- ja viestintävaliokunta
<b>LVM</b>	Liikenne- ja viestintäministeriö
<b>MMM</b>	Maa- ja metsätalousministeriö
<b>MmV</b>	Maa- ja metsätalousvaliokunta
<b>OECD</b>	The Organisation for Economic Co-operation and Development (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)
<b>OKM</b>	Opetus- ja kulttuuriministeriö
<b>OKV</b>	Oikeuskanslerin virasto
<b>OM</b>	Oikeusministeriö
<b>PeV</b>	Perustuslakivaliokunta
<b>PM</b>	Puolustusministeriö
<b>PuV</b>	Puolustusvaliokunta
<b>QPR</b>	QPR Software Oyj
<b>Sitra</b>	Suomen itsenäisyyden juhlarahasto
<b>SiV</b>	Sivistysvaliokunta

<b>LYHENNE</b>	<b>SELITE</b>
<b>SM</b>	Sisäministeriö
<b>STM</b>	Sosiaali- ja terveysministeriö
<b>StV</b>	Sosiaali- ja terveysvaliokunta
<b>TaV</b>	Talousvaliokunta
<b>TEM</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö
<b>TyV</b>	Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
<b>UaV</b>	Ulkoasiainvaliokunta
<b>UM</b>	Ulkoministeriö
<b>VaV</b>	Valtiovarainvaliokunta
<b>VM</b>	Valtiovarainministeriö
<b>VNK</b>	Valtioneuvoston kanslia
<b>YM</b>	Ympäristöministeriö
<b>YmV</b>	Ympäristövaliokunta

# 1. Lainsäädäntöprosessia kehittämällä parempaa lainsäädäntöä

Lainsäädäntö on julkisen vallan merkittävin keino vaikuttaa ja ohjata yhteiskuntaa haluttuun suuntaan. Laadukkaan lainsäädäntöprosessin – ministeriöiden lainvalmisteluprosessin, eduskunnan lainsäätämisen prosessin, tasavallan presidentin lain vahvistamisen sekä lainsäädännön jälkiseurannan ja -arvioinnin – tavoite on laadukas lainsäädäntö.

Kansallisen lainsäädäntöprosessin keskeisimmät vaiheet voidaan jakaa kahteen osaan: ministeriöissä tehtävään lainvalmisteluun ja eduskunnassa tehtävään lakien säätämiseen. Molempiin vaiheisiin sisältyy peräkkäisiä vaiheita, kuten lainvalmistelussa esivalmistelu, perusvalmistelu ja lausuntovaihe. Eduskuntakäsittelyssä vaiheita ovat esimerkiksi lähetekeskustelu, valiokuntakäsittely ja eduskunnan päätöksenteko täysistuntokäsittelyssä. Jokainen vaihe vaikuttaa tulevien vaiheiden toteutukseen ja kestoon. Esimerkiksi säädöshankkeiden alkuvaiheessa tehdyt arviot hankkeiden yhteiskunnallisesta merkityksestä auttavat kohdentamaan resursseja merkittäviin ja hankaliin lainsäädäntöhankkeisiin (VNK 2023).

Jotta lainsäädäntöprosessi toteutuu laadukkaasti ja joutuisasti, on prosessin johtamiseen – eli säädösjohtamiseen kiinnitettävä huomiota. Ongelma kuitenkin on, ettei Suomessa ole kunnolla määritelty, mitä säädösjohtamisella tarkoitetaan, mitkä toimet osallistuvat säädösjohtamiseen ja mitkä ovat eri toimijoiden vastuut laadukkaan prosessin toteuttamisessa.

Ministeriöiden ja eduskunnan lainsäädäntöprosessi ei ole pelkästään

kansallinen prosessi. Kokonaisuuden kannalta on tärkeää huomioida, että samanaikaisesti ministeriöissä ja eduskunnassa käsitellään EU-lainsäädäntöä, joka muodostaa merkittävän osan kansallisesta lainsäädännöstä. Resurssien ja ajankäytön näkökulmasta kysymys on muun muassa EU:n strategioihin vaikuttamisesta, EU-säädösehdotukseen vaikuttamisesta ja EU-säädöksen kansallisen täytäntöönpanon seurannasta. EU-lainsäädäntöä on kuvattu tarkemmin Sitran julkaisuissa ([Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa?](#) (Sitra, 2022)). Keskusteltaessa lainvalmistelun laadusta, säädösjohtamisesta, vaikutusten arvioinnista tai sidosryhmien osallistamisesta Suomessa tulisi ottaa huomioon kansallinen lainsäädäntö kokonaisuudessaan – sekä kansallinen lainsäädäntö että EU-lainsäädäntö. Nyt tilanne näyttää siltä, että hallitusohjelma ja sen toteuttaminen vievät suurimman osan lainsäädäntöprosessin resursseista. Tässä selvityksessä keskitymme kuitenkin pelkästään kansalliseen lainsäädäntöprosessiin ja prosessin tiedolla johtamiseen.

Keskustelu lainvalmistelun laadusta ja eduskunnan valiokuntien toiminnasta nousee aika ajoin julkisuuteen. Julkisessa

keskustelussa kysytään esimerkiksi, saako eduskunta tarvitsemansa tiedon lakeja säädettäessä, kuullaanko sidosryhmiä riittävästi lainvalmistelun aikana tai kuvaavatko lakiehdotuksen vaikutusten arviointi ehdotuksen todellisia vaikutuksia. Lainsäädäntöprosessissa kritiikkiä kohdistetaan yhtäältä lopputulokseen (poliittiseen päätökseen) ja toisaalta valmisteluprosessiin. Lainvalmistelun ongelmia ovat erityisesti riittämättömät resurssit, kireä aikataulu sekä poliittisen ohjauksen poukkoilevuus ja ajoitus (ks. esimerkiksi *Uusikylä 2023*). Julkisuudessa harvemmin tuodaan esille onnistuneita säädöshankkeita ja vaarana on, että julkinen tilannekuva lainsäädäntöprosessin laadusta on vääristynyt. Siksi on tärkeää, että lainsäädäntöprosessista tuotetaan avoimesti luotettavaa tietoa, jotta prosessin toimivuutta voidaan arvioida.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti on todennut lausunnossaan, että lainvalmistelussa hyvät tavoitteet ja aikomukset törmäävät liian usein kiireeseen (OKV/149/22/2023). Olisiko kiirettä mahdollista vähentää lainsäädäntöprosessissa paremmalla säädösjohtamisella? Voitaisiko lainsäädäntöprosesseja suunnitella paremmin, mikäli tiedetään, kauanko eri prosessin vaiheet kestävät ja mitkä tekijät vaikuttavat prosessin kestoön?

Hyvän lainsäädäntöprosessin kriteereiksi on tunnistettu muun muassa riittävän ja luotettavan tiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi, sidosryhmien ja kansalaisten mahdollisuus osallistua lainsäädäntöprosessiin, lainsäädäntöprosessin avoimuus

sekä tilivelvollisuuden toteutuminen. Lainsäädäntöprosessin kehittäminen ja arvioiminen edellyttävät, että prosessista on riittävästi tietoa. Millaisella kokoonpanolla lakeja valmistellaan? Kuinka kauan lausuntokierros kestää? Keitä eduskunnan valiokunnissa kuullaan? Kuinka kauan eduskunnan valiokunnat käsittelevät hallituksen esityksiä? Nämä ovat esimerkkejä kysymyksistä, joiden perusteella arvioidaan lainsäädäntöprosessin toteutumista ja kehitysmahdollisuuksia.

Hyvän lainsäädäntöprosessin toteutumisen vaatii hyvää säädösjohtamista. Hyvän säädösjohtamisen edellytyksenä on, että lainsäädäntöprosessin toteutuksesta on saatavilla tietoa ja lainsäädäntöprosessille on asetettu tavoitteet – niin määrälliset kuin laadullisetkin. Tässä selvityksessä tiedolla tarkoitetaan esimerkiksi eri toimijoiden yhtenäisiä käsityksiä lainsäädäntöprosessista, mittauksia ja dataa sekä tutkimukseen perustuvia havaintoja lainsäädäntöprosessista, kuten eduskunnan valiokuntien käsittelyajoista.

Säädösjohtaminen ja tiedolla johtaminen ovat käsitteinä toisilleen läheisiä. Tiedolla johtamisella tarkoitetaan ajantasaiseen ja laadukkaaseen tietoon perustuvaa johtamista ja päätöksentekoa. Tiedolla johtamisen ajatuksena on, että kerätyn tiedon perusteella pystytään arvioimaan esimerkiksi lainsäädäntöprosessin toteutumista sekä ennakkoimaan eri toimenpiteiden ja tapahtumien syy-seuraussuhteita ja vaikutusta tulevaisuudessa.

Säädösjohtamisella vastaavasti tarkoitetaan säädöspolitiikan täytäntöönpanoa ja lainsäädäntöprosessin seuranta ja lainvalmistelijoiden ohjaamista ja valvontaa sen varmistamiseksi, että ministeriö voi saavuttaa tavoitteen tuottaa korkealaatuista ja laadukasta lainvalmistelua ja sääntelyä. Säädösjohtamisessa yhdistyvät yhtäältä poliittisen päätöksenteon prosessi sekä virkaheiköiden toiminta valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Säädösjohtamisella voidaan tarkoittaa joko sääntelyn johtamisen

*Hyvän säädösjohtamisen edellytyksenä on, että lainsäädäntöprosessin toteutuksesta on saatavilla tietoa ja lainsäädäntöprosessille on asetettu tavoitteet*

kehittämistä kokonaisuutena tai yksittäisen säädöshankkeen toteuttamista.

Tässä raportissa keskitytään lainsäädäntöprosessiin ja sen vuoksi prosessin johtamisesta käytetään useimmin termiä säädösjohtaminen tiedolla johtamisen asemesta, vaikka termien merkityssisällöt eivät välttämättä poikkea paljoa.

Selvityksessä kuvataan lainsäädäntöprosessin vaiheita ja kestoja aikaisemman tutkimustiedon ja Sitran kokoaman lainsäädäntöprosessia kuvaavan datan ja datavisualisoinnin avulla. Sitran kokoama aineisto muodostuu valtioneuvoston Hankeikkunasta sekä eduskunnan avoimesta datasta poimitusta lainsäädäntöhankkeisiin liittyvästä prosessidatasta, jota on analysoitu QPR Software Oyj:n (QPR) ProcessAnalyzer-työkalun avulla. Sitran kokoamaan aineistoon on kerätty aikaleimatiedot siitä, milloin tietty hallituksen esitykseen kytkeytyvä säädöshanke on ollut tietyssä lainsäädäntöprosessin vaiheessa. Lisäksi aineisto sisältää hankkeista erinäisiä taustatietoja. Näiden tietojen yhdistäminen on mahdollistanut säädöshankkeiden lukumäärien ja lainsäädäntöprosessin vaiheiden kestojen analysoimisen eri näkökulmista. Aineistoa on analysoitu pääasiassa vuosilta 2015–2022, eli Juha Sipilän sekä Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallituskausilta. Aineisto on päivitetty QPR:n prosessityökaluun tammikuun alussa 2023, joten analyysit eivät sisällä kaikilta osin vuoden 2022 valtiopäivien hallituksen esityksiin kytkeytyviä lainvalmisteluhankkeita.

Sitran kokoamaan aineistoon on edelleen yhdistetty Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen oppiaineen keräämiä tietoja vuoden 2020 valtiopäivistä. Tältä osin aineistoa on analysoitu regressioanalyysien avulla. Regressioanalyysien tarkoituksena on ollut selvittää, mitkä eri tekijät ovat yhteydessä prosessin keston eri lainsäädäntöprosessin vaiheissa. Regressioanalyysien tuloksia esitellään tarkemmin liitteessä 1. Soveltuvien osien tuloksia on tuotu esille myös

selvityksen varsinaisissa tekstiluvuissa.

Lisäksi hanketta varten on haastateltu säädösjohtamisen ja säädösvalmistelun laadun kanssa toimivia henkilöitä. Haastattelujen anonymiteetin turvaamiseksi haastateltavien nimiä tai taustoja ei tuoda julki. Haastatteluita hyödynnetään suoraan tekstissä ja suorilla lainauksilla.

Selvitys tukee lainsäädäntöprosessin avoimuuden ja tilivelvollisuuden toteutumisen arviointia ja niiden kehittämistä. Erityisesti selvityksen avulla voidaan parantaa lainsäädäntöprosessien tiedolla johtamista eli säädösjohtamista, johon usein kohdistuu Suomessa kritiikkiä (esimerkiksi Keinänen ja Pajuoja 2022; Uusikylä ym. 2023). Suomessa ei ole mekanismeja, jonka avulla tuotettaisiin luotettavaa ja systemaattista tietoa lainsäädäntöprosessin toimivuudesta. Aikaisemmin tietoa ovat tuottaneet pääasiassa tutkijat, mutta vain satunnaisesti. Sitran kokoama aineisto mahdollistaa systemaattisen ja reaaliaikaisen analyysin lainsäädäntöprosessista.

Vaikka lainsäädäntöprosessia kuvaavan datan laadussa onkin ongelmia johtuen eri tietojärjestelmien yhteensopimattomuudesta ja kirjaamiskäytäntöjen puutteellisuudesta, pystytään aineiston avulla kuvaamaan ja analysoimaan lainsäädäntöprosessia. Eduskunnassa on melko yhtenäinen tapa kirjata hallituksen esitysten käsittelyn etenemistä. Käsittelytiedot ovat myös saatavissa avoimena datana. Vastaavasti valtioneuvoston Hankeikkunasta on saatavissa avointa dataa osasta lainvalmistelun vaiheista, mutta erot kirjaamiskäytännöissä vaikeuttavat aineiston hyödynnettävyyttä (Leppänen, Aula ja Konttinen 2020). Tulevaisuudessa parannukset aineiston kattavuudessa ja luotettavuudessa mahdollistavat laadukkaamman analyysin toteuttamisen, ongelma-kohtien tunnistamisen ja paremmat mahdollisuudet lainsäädäntöprosessin kehittämiseen. Tämä edellyttää muunkin lainsäädäntöprosessia kuvaavan tiedon systemaattista yhteen kokoamista ja hyödyntämistä.

## 2. Lainsäädäntöprosessi pitää sisällään lainvalmistelun, käsittelyn ja vahvistamisen

Lainsäädäntöprosessin päävaiheita ovat valtioneuvostossa tehtävä lainvalmistelu, eduskunnassa tehtävä lain käsittely sekä presidentin lain vahvistaminen. Lainsäädäntöprosessin aikaisempien vaiheiden laadukas toteutus vaikuttaa tulevien prosessin vaiheiden kestoon ja työmäärään. Lainsäädäntöprosessin eri vaiheiden kestoa voidaan tarkastella aikaleimatietojen avulla.

### 2.1 Hallitusohjelma määrittää tulevia lainsäädäntöhankkeita

Lainsäädäntöprosessissa on kolme päävaihetta: 1) valtioneuvoston lainvalmistelu, 2) eduskunnan lain käsittely ja 3) presidentin lain vahvistaminen. Sekä valtioneuvoston lainvalmistelu että eduskunnan lain käsittely sisältävät useita eri vaiheita (kuva 1). [Lainvalmistelun prosessioppaassa](#) on kuvattu lainsäädäntöprosessin vaiheita lainvalmistelun näkökulmasta.

Vaiheet ovat hyvin samanlaisia riippumatta siitä, missä ministeriössä tai eduskunnan valiokunnassa asia on valmisteilla. Eri vaiheiden sisällä toimintatavat voivat olla kuitenkin erilaisia riippuen hankkeesta ja siitä, missä ministeriössä hanketta valmistellaan tai missä valiokunnassa hanketta käsitellään. Usein lainsäädäntöprosessi

jaetaan ministeriöissä tehtävään lainvalmisteluun ja eduskunnassa tehtävään lainsäätämiseen. Ero ei kuitenkaan ole mustavalkoinen. Voidaan sanoa, että myös eduskuntavaiheessa jatketaan lainvalmistelua, vaikka eduskunnan rooli onkin lainvalmistelussa vähäinen. Eduskunnan roolia on kuvattu tarkemmin julkaisussa [Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? \(Sitra 2023\)](#).

Toisaalta esimerkiksi lainvalmistelijat saattavat kokea, että lainvalmistelu päättyy hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle samalla, kun uusi lainvalmisteluhanke on jo odottamassa.

*”Lainvalmistelija saattaa sanoa, että sitten, kun hallituksen esitys on annettu eduskuntaan, niin se on valmis.”*

- Haastateltava



Kuva 1. Lainsäädäntöprosessin vaiheet (Sitra 2022).



Lainvalmisteluprosessi käynnistyy ministeriössä lainvalmistelua koskevasta aloitteesta, joita tulee eri tavoin ja monelta suunnalta. Aloitteita voi tulla esimerkiksi hallitusohjelman kirjauksesta, kansallista täytäntöönpanoa edellyttävän EU-säädöksen valmistelun alkamisesta, eduskunnan kannanotoista, tai sidosryhmien tai täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen aloitteesta. Aloite voi myös tulla ministerin tai ministeriön omasta aloitteesta esimerkiksi kerätyn tiedon, tutkimusten tai selvitysten taikka lainsäädännön täytäntöönpanon tai vaikutusten seurannan pohjalta. Vastaavasti kansalaisaloite etenee eduskunnan käsiteltäväksi, jos se on kerännyt vähintään 50 000 kannatusilmoitusta kuudessa kuukaudessa. Vastuuasemassa olevien poliitikkojen ja virkahenkilöjohdon harkinnan perusteella päätetään, miten näihin erilaisiin aloitteisiin reagoidaan.

Suunnittelun ja säädösjohtamisen kannalta ongelmallista on, että ministeriöt saavat aloitteita lainvalmistelun käynnistämiseksi eri aikoina eikä näiden yhteisvaikutusta lainvalmistelun määrään koordinoita. Hallitusohjelmakirjaukset johtavat usein lainvalmisteluun, mutta samaan aikaan ei

välttämättä huomioida EU:sta tulevan lainvalmistelun määrää tai sitä, kuinka paljon resursseja ministeriössä tulisi varata EU-säätelyn vaikuttamistyöhön.

Esivalmistelussa on tarkoitus koota ja arvioida tietoa lakialoitteesta ilmaistusta ongelmasta, tavoitetilasta, toteuttamistavoista ja vaikutuksista. Lisäksi on tarpeellista selvittää, onko kyse lainsäädäntöasiasta vai olisiko ongelma ratkaistavissa muilla ohjauskeinoilla. Esivalmistelun tavoitteena on aineiston pohjalta päättää säädöshankkeen tarpeellisuudesta ja valmistelun toimeksiantosta. EU-säädöksen osalta esivalmistelu aloitetaan heti, kun ehdotus on tullut vireille.

Esivalmistelun alustavassa kartoituksessa arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarvetta selvittämällä laajasti asiaa koskeva tieto, kannanotot ja ehdotukset, asian nykytila ja aikaisempi käsittely, erilaiset tutkimukset, selvitykset, oikeuskäytäntö ja muu keskustelu asiasta sekä voimassa oleva lainsäädäntö ja tarvittavat lisäselvitykset. Myös ongelman ratkaisemiseksi tai tavoitteen saavuttamiseksi tulisi selvittää vaihtoehdot sääntelykeinot ja erilaiset ohjauskeinot mukaan lukien sellaiset, jotka eivät kuulu lainsäädännön tai julkisen hallinnon

toimialaan, sekä esityksen tärkeimmät vaikutukset. Sidosryhmiltä hankitaan tietoa ja näkemyksiä uuden sääntelyn tarpeellisuudesta. Esivalmistelusta laaditaan hanke-suunnitelma, jossa määritellään lakihankkeen tavoitteet, sisältö ja laajuus.

Perusvalmistelu tehdään joko virkatyönä tai valmisteluelimessä. Perusvalmistelussa täydennetään ja syvennetään esivalmistelussa koottua tietoa sekä selvitetään muuhun lainsäädäntöön liittyvät ja muut oikeudelliset kysymykset. Tarvittaessa valmistelun aikana voidaan tilata lisätutkimuksia tai selvityksiä. Pääkysymysten vaihtoehtoisia ratkaisuja täsmennetään ja niiden vaikutuksia arvioidaan kootun tiedon ja teetettyjen selvitysten valossa. Vaikutusten arviointia täydennetään sitä mukaa, kun ratkaisujen yksityiskohtia täsmennetään ja viimeiseksi kirjoitetaan tiivistelmä esityksen perusteluihin.

Perusvalmistelun aikana käydään vuoropuhelua sidosryhmien kanssa. Perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään pääsääntöisesti myös kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä. Lausuntopyyntö lähetetään keskeisille sidosryhmille ja pyyntö julkaistaan, jotta myös muilla asiasta kiinnostuneilla on mahdollisuus antaa lausunto asiasta. Lausuntovaihe – ja laajemminkin sidosryhmien kuuleminen – tarjoaa lainvalmisteluun lisätietoa lakien vaikutuksista, mahdollisista vaihtoehdoista ja täytäntöönpanoon liittyvistä asioista. Lisäksi kuuleminen lisää lainsäädäntöprosessin avoimuutta

ja siten luottamusta prosessia ja päätöksentekoa kohtaan. Lainvalmistelun kuulemista ja sen kehittämistä on kuvattu tarkemmin julkaisussa Keskustelevasta kuulemisesta laatua lakeihin (Sitra 2023).

Jatkovalmistelussa päätetään esityksen luonnoksen sisällöstä sidosryhmiltä jatkovalmistelun aikana saadun palautteen perusteella. Luonnokseen tehdään tämän perusteella tarpeelliset muutokset ja se käännetään ruotsiksi. Sidosryhmille on kerrottava, miten heiltä saadut kannanotot on käsitelty ja miten ne ovat vaikuttaneet hankkeeseen. Lisäksi esityksen perusteluihin kirjoitetaan yhteenveto kuulemisen menettelystä, saadusta palautteesta ja sen vaikutuksista esitykseen.

Lain täytäntöönpanon resursointia tarkennetaan lausuntopalautteen pohjalta ja varmistetaan resursoinnin sisältyminen talousarvioon ja kehyspäätökseen. Oikeusministeriön laintarkastus tarkistaa hallituksen esityksen luonnoksen ja esityksen ruotsinkielisen käännöksen. Myös oikeuskansleri ja lainsäädännön arviointineuvosto voivat tarkastaa hallituksen esityksen luonnoksen.

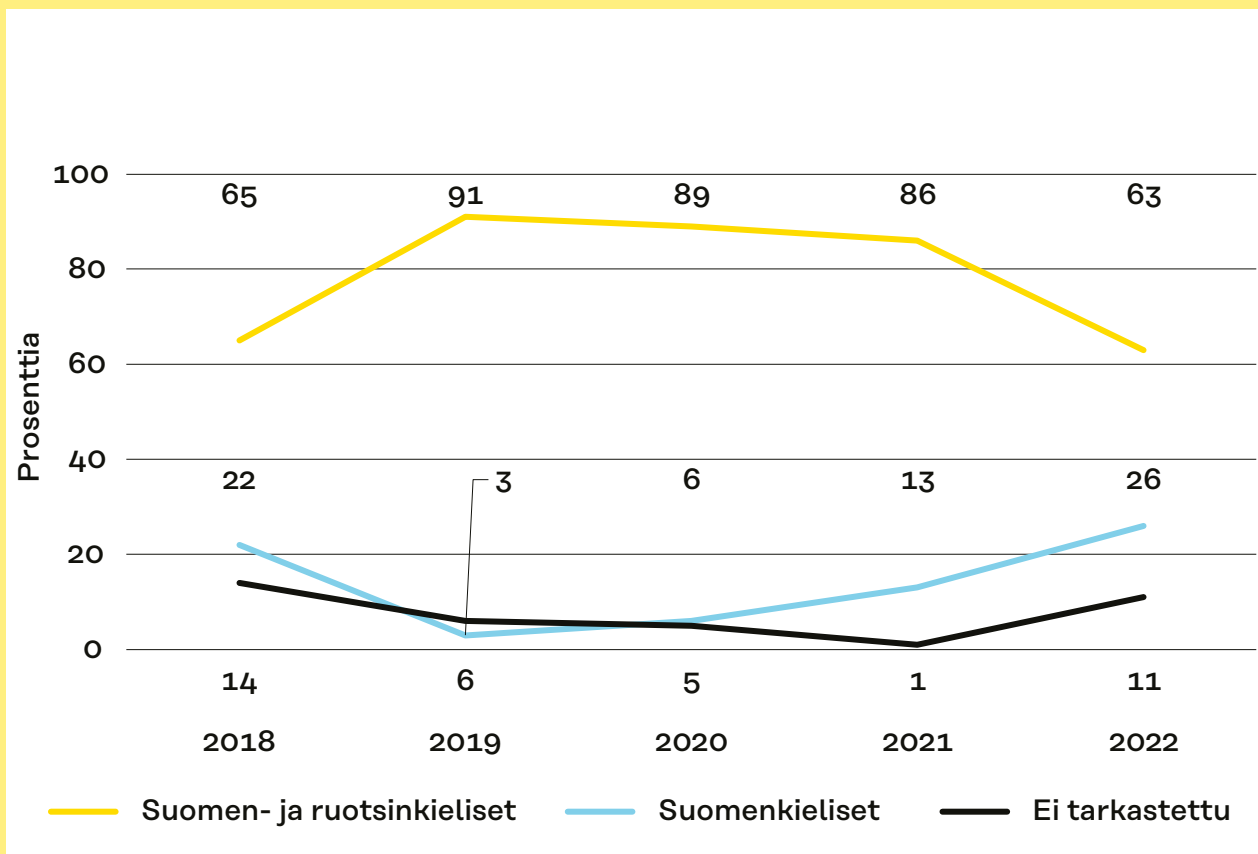
Valiokuntien kuulemisia varten laaditaan muistiot, joissa selostetaan esityksen taustaa ja pääkysymyksiä. Valmistelutiimin tehtävänä on toimittaa valiokunnille asian käsitteilyä varten tarpeellinen, valmistelun aikana syntynyt aineisto. Valiokunnan pyynnöstä laaditaan vastine, johon on koottu ministeriön kannanotot valiokunnan asiantuntijakuulemisissa esitettyihin lausuntoihin.

## 2.2 Esimerkkitapauksena oikeusministeriön laintarkastuksen toteutuminen

Tilastot osoittavat, että oikeusministeriön laintarkastus toteutuu melko hyvin hallituskauden ensimmäisten vuosien aikana. Hallituskauden viimeisenä vuonna laintarkastuksen määrä laskee voimakkaasti johtuen yhtäältä kiireisestä aikataulusta ja

laintarkastuksen ruuhkautumisesta, kun tarkastettavien hallitusten esitysten määrä on poikkeuksellisen suuri (kuva 2). Esimerkiksi vuoden 2021 hallituksen esitysluonnosten versioista tarkastettiin sekä suomen- että ruotsinkielinen versio 86 prosentissa esityksiä. Lisäksi 13 prosentissa tarkastettiin ainoastaan suomenkielinen versio. Vastavasti vuoden 2022 hallituksen esitysluonnoksista molemmat kieliversiot tarkastettiin 63 prosentissa tapauksia.

**Kuva 2. Oikeusministeriön laintarkastuksessa tarkastettujen hallituksen esitysten prosenttiosuudet vuosina 2018–2022.**

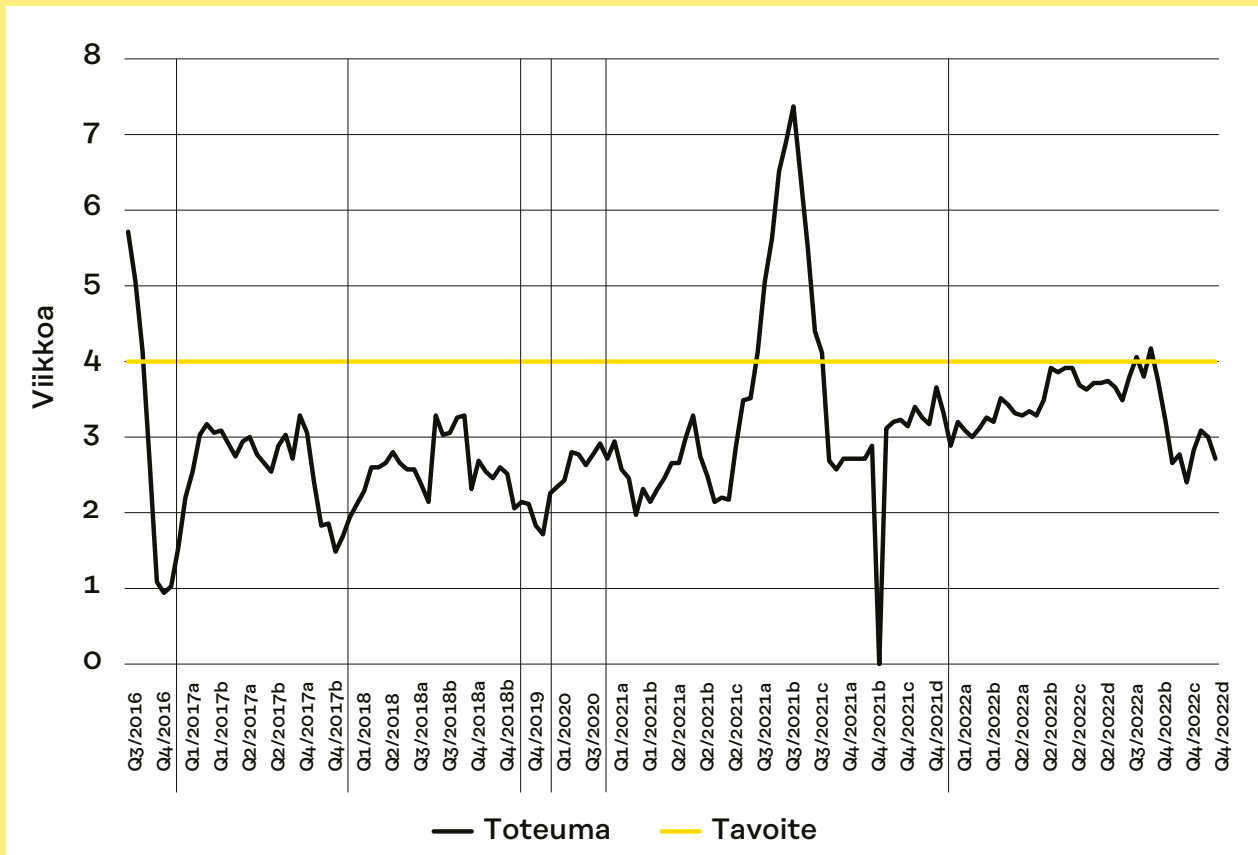


Lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen vuonna 2016 on tuonut yhden lisävaiheen lainsäädäntöprosessiin. Arviointineuvosto tarkastaa, noudattaako hallituksen esityksen luonnos ja sen vaikutusarviointi lainvalmisteluohjeita. Arviointineuvosto on antanut lausuntonsa noin 10 prosentista hallituksen esityksiä. Esitykset on pyritty valitsemaan muun muassa yhteiskunnallisen merkittävyyden perusteella.

Säädösjohtamisen ja lainvalmistelun laadun kannalta arviointineuvoston toimintaa voidaan arvioida ainakin neljästä näkökulmasta: 1) kuinka kauan arviointineuvoston lausunnon antaminen

kestää suhteessa neljän viikon tavoiteaikaan (kuva 3), 2) kuinka kauan lausunnon jälkeen ministeriössä on aikaa ottaa huomioon lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot ennen kuin hallituksen esitys käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, 3) minkälaisia arvioita ja arvosanoja arviointineuvosto antaa esitysluonnoksista ja 4) miten arviointineuvoston lausunnot huomioidaan ministeriössä yleisemmin säädösjohtamisessa ja lainvalmistelun laadun kehittämisessä. Kohdat 1–3 ovat sellaisia, joista on mahdollista tuottaa numeerista prosessidataa lainsäädäntöprosessin kehittämiseksi ja arvioimiseksi.

**Kuva 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon valmistelun kesto neljännesvuosittain, kun lausunnon liukuva keskiarvo on viisi ja tavoiteaika neljä viikkoa.**



## *Eduskuntakäsittelyssä eduskunta käyttää perustuslaissa säädettyä lainsäädäntövaltaansa.*

Lainvalmistelun viimeisessä vaiheessa vaiheessa hallitus päättää valtioneuvoston yleisistunnossa hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Mikäli hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä, käsitellään hallituksen esitys ennen yleisistuntoa valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Hallituksen esitys käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa joko päätöslista-asiana tai esittelijän läsnä ollessa niin kutsutussa esittelymenettelyssä. Oikeuskansleri valvoo päätöksenteon laillisuutta. Yleisistunto voi päättää, että hallituksen esitys annetaan eduskunnalle esittelylistan mukaisesti tai muutettuna, lykätä asian käsittelyä, jos joku ministeri pyytää asiakirjat itselleen tai asia voidaan jättää pöydälle eli pöydätä yleisistunnossa. Kun hallituksen esitys päätetään lähettää yleisistunnossa eduskunnalle, valtioneuvoston istuntoyksikkö toimittaa allekirjoitetun hallituksen esityksen (HE) eduskunnalle.

Eduskuntakäsittelyssä eduskunta käyttää perustuslaissa säädettyä lainsäädäntövaltaansa. Eduskuntavaihe on säännellympi vaihe kuin ministeriössä tehtävä lainvalmistelu. Perustuslain lisäksi eduskunnassa tapahtuvaa lainsäädäntöehdotuksen käsittelyä ohjaavat [eduskunnan työjärjestys](#) ja [valiokuntaopas](#). Valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen eduskunnan kanslia vastaanottaa tiedon annetuista lakiesityksistä ja myöhemmin hallituksen esitys toimitetaan eduskuntaan niin sähköisenä kuin painettunakin. Lakiesityksen julkinen käsittely eduskunnassa alkaa lähetekeskustelulla eduskunnan täysistunnossa. Lähetekeskustelun tarkoituksena on evästää esitystä käsittelevää valiokuntaa. Lähetekeskustelun päätteeksi täysistunto päättää, mihin

valiokuntaan hallituksen esitys lähetetään käsittelyä varten.

Valiokuntakäsittely on tärkein vaihe säädösehdotuksen eduskuntakäsittelyssä. Lainsäädäntöasiat – käytännössä hallituksen esitykset – on perustuslain mukaan käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen eduskunnan lopullista käsittelyä täysistunnossa. Asian käsittely valiokunnassa voidaan jakaa tiedonhankinta-, keskustelu- ja ratkaisuvaiheisiin. Valiokuntakäsittelyn lopputuloksena on valiokuntamietintö, jossa voidaan ehdottaa säädösehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan, säädösehdotuksen hyväksymistä muutettuna tai säädösehdotuksen hylkäämistä.

Valiokuntien ehdotusta säädösehdotuksesta voidaan pitää osittain lainvalmistelun laatua kuvaavana mittarina. Jos hallituksen esitykseen ei esitetä muutoksia, valiokunnan voi katsoa olevan tyytyväinen sekä lainvalmisteluun että poliittiseen ehdotukseen säädösmuutoksesta. Vastaavasti, jos valiokunta esittää muutoksia esitykseen, syynä voi olla joko lainvalmistelun puutteet tai tyytymättömyys esitettyyn ratkaisuun – tai molempiin. Ministeriöt voivat arvioida omaa toimintaansa seuraamalla valiokuntien esityksiä ja niiden perusteluita. Mikäli säädösehdotuksiin esitetään aikaisempaa useammin muutoksia, voi tämä osoittaa ongelmia lainvalmistelun laadussa tai kertoa poliittisen ohjauksen epäonnistumisesta.

Vuoden 2022 valtiopäivillä hallituksen esityksissä 41 prosenttia hyväksyttiin muuttamattomana ja vastaavasti 52 prosenttiin hallituksen esityksistä esitettiin muutoksia. Melkein kuusi prosenttia hallituksen esityksistä raukesi vaalikauden päätyttyä ja kaksi esitystä (0,6 %) hylättiin. Vertaamalla näitä lukemia aikaisempiin vuosiin voidaan saada jonkinlainen kuva lainsäädäntöprosessin toimivuudesta.

Ministeriöiden välillä on selkeitä eroja siinä, hyväksytäänkö niiden valmistelemat hallituksen esitykset ilman muutoksia vai muutettuina. Vaikka ministeriöiden välistä vertailua lainvalmistelun laadussa on vaikea

tehdä valiokuntien esitysten perusteella, antaisi pitkän aikavälin seurantatieto ministeriöille jonkinlaisen mittarin lainvalmistelun laadusta.

Eduskunnan päätöksenteko tapahtuu kahdessa vaiheessa, joiden pohjana on valiokunnan mietintöön sisältyvät ehdotukset. Ensimmäisessä käsittelyssä päätetään lakiehdotusten sisällöstä. Ensin käydään yleiskeskustelu, jonka jälkeen lakiehdotus tai lakiehdotukset otetaan yksityiskohtaiseen käsittelyyn. Yksityiskohtaisen käsittelyn aikana tehdään mahdolliset valiokunnan mietinnöstä poikkeavat ehdotukset. Jos lakiesityksen sisältö hyväksytään mietinnön mukaisena, asian ensimmäinen käsittely todetaan päättyneeksi.

Jos lakiehdotusta ei hyväksytä yksityiskohtaisessa käsittelyssä valiokunnan mietinnön mukaisesti, asia lähetetään eduskunnan päätöksellä suureen valiokuntaan. Suuren valiokunnan käsittelyn jälkeen asia palaa eduskuntaan käsiteltäväksi. Suuren valiokunnan vaihe on eduskuntakäsittelyssä melko harvinainen.

Toisessa käsittelyssä eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä – eli sen sisältöön ei enää tässä vaiheessa voida puuttua – sekä mahdollisista

eduskunnan lausumista. Tämän jälkeen eduskunta antaa vastauksensa valtioneuvostolle. Eduskunnan vastaus sisältää hyväksytyyn lakitekstin sekä eduskunnan muut asiasta tekemät päätökset. Eduskunnan vastaus toimitetaan valmistelemaan ministeriöön, jonka hyväksymä laki etenee tasavallan presidentille lain vahvistusta varten. Vahvistettu laki löytyy Finlex-verkkosivulta.

Lainsäädännön toimeenpano ja seuranta yhdessä lainsäädäntöprosessin muiden vaiheiden (aloite, valtioneuvosto- ja eduskuntavaihe) muodostavat lain elinkaaren (Tala 2005). Lain toimeenpano ja seuranta ovat erillisiä suhteessa lainsäädäntöprosessiin, eikä toimeenpanosta tai seurannasta ole juurikaan ohjeistusta lainvalmistelussa. Valtioneuvosto julkaisi toukuussa 2023 [periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista](#). Lainsäädännön jälkikäteisen seurannan ja arvioinnin avulla saadaan tietoa lainsäädännön vaikuttavuudesta, odottamattomista vaikutuksista ja soveltamisen haasteista. Näiden tietojen pohjalta syntyy – jossakin vaiheessa – aloite lainsäädännön uudistamiseksi, jolloin palataan prosessin alkupisteeseen (Keinänen, Heikkinen ja Rinne 2019).

### MINISTERIÖIDEN YHTEISTYÖ LAINVAHVISTAMISESSA

Oikeuskansleri teki ratkaisun (31.12.2020) valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön menettelystä lakien vahvistamisesta. Kyse oli kahden ministeriön samaan lakiin tekemistä muutos- ja kumoamisesityksistä. Tilanne johti siihen, että osa lakiin esitetyistä muutoksista oli tulossa voimaan tarkoitettua ajankohtaa myöhemmin. Lisäksi lakien johtolauseet olivat virheellisiä.

Ministeriöt olivat tunnustaneet koordinaatiotarpeen ministeriöiden esitysten välillä ja pyrkineet huolelliseen valmisteluun pitämällä yhteyttä niin ministeriöiden kuin eduskunnan kanssa. Oikeuskansleri toi esille, että jatkuvien muutosten kohteena oleviin säädöksiin liittyy suuri virheriski, joka oli nyt päässyt tapahtumaan. Kyse on ennen kaikkea rakenteellisesta ongelmasta.

Oikeuskansleri kehotti harkitsemaan, voidaanko hallituksen esityksessä tuoda yksilöidysti esille tavoitellut voimaantuloajankohdat ja näin pyrkiä vaikuttamaan siihen, että lait tulevat voimaan siten kuin on tarkoitettu.

Päätöksessä oikeuskansleri kiinnitti ministeriöiden huomiota huolellisuuteen lakien suunnitellun mukaisen voimaantulon varmistamisessa ja vahvistamisen yhteydessä.

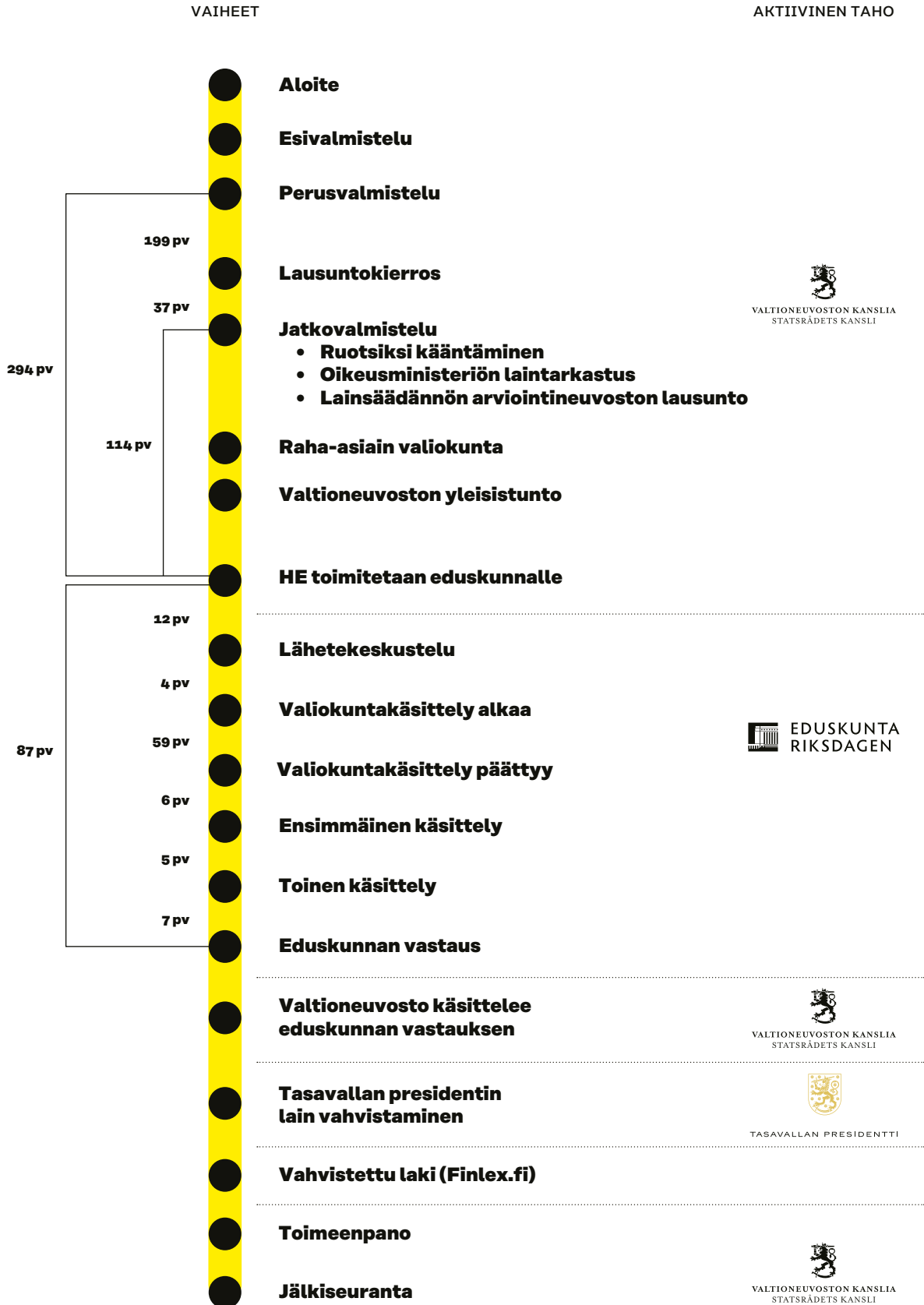
(Oikeuskanslerin ratkaisu OKV/765/70/2020)

## 2.3 Lainsäädäntöprosessien tarkastelu eri vaiheiden kestojen perusteella

Edellä kuvattuja valtioneuvoston lainvalmistelun ja eduskunnan lainsäätämisen vaiheita on tarkasteltu Sitran Hankeikkunan ja eduskunnan avoimesta datasta keräämien aikaleimatietojen avulla. Aikaleimatietojen avulla voidaan esimerkiksi havaita, että vuosina 2015–2022 lainsäätämiseen liittyvissä lakiesityksissä (pois lukien talousarviot)

valtioneuvoston lainvalmisteluprosessi on kestänyt keskimäärin 294 päivää (kuva 4). Kesto on laskettu siten, että lainvalmistelun aloituspisteeksi on määritelty Hankeikkunan kirjaus “VN-kohde: toimikausi alkanut” ja päätepisteeksi hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle. Vastaavasti eduskunnan lainsäätämisen prosessin kesto on määritelty alkamaan hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle ja päättymään eduskunnan vastaukseen. Eduskunnan prosessin osalta keskimääräinen kesto on ollut 87 päivää.

Kuva 4. Lainsäädäntöprosessin keskeiset vaiheet ja niiden keskimääräiset kestot.





Aikaleimatietojen perusteella sekä valtioneuvoston että eduskunnan prosessien kestoja voidaan tarkastella myös keskittymällä prosessien sisällä tapahtuviin vaiheisiin. Valtioneuvoston toimikauden alkamisesta on kulunut keskimäärin 199 päivää lausuntokierroksen alkamiseen, joka on puolestaan kestänyt 37 päivää. Lausuntokierroksen päättymisestä on taas kulunut 114 päivää hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle. On huomattava, että kuvassa 4 valtioneuvoston prosessin kokonaiskesto kuvaava luku (294 päivää) on pienempi kuin eri vaiheiden kestojen summa (350 päivää). Tämä johtuu siitä, että kaikki hallituksen esitykset eivät käy lausuntokierroksella. Lisäksi kokonaiskeston laskemisessa on huomioitu kaikki eduskuntaan edenneet hallituksen esitykset, kun taas aikaisempien vaiheiden keskiarvoissa on huomioitu myös ne esitykset, jotka ovat edenneet kyseiseen vaiheeseen, mutta esitystä ei ole vielä annettu eduskunnalle.

Eduskunnan lainsäätämisen prosessin valiokuntatyö vie suurimman osan koko eduskunnan prosessista. Vuosien 2015–2022 keskiarvon mukaan valiokuntakäsittely on kestänyt keskimäärin 59 päivää, joka on 68 prosenttia koko eduskunnan prosessista. Eduskunnan prosessin kohdalla kokonaiskeston keskiarvo (87 päivää) ei ole yhtä suuri eri vaiheiden keskiarvojen summaan (93 päivää) verrattuna siksi, että kokonaiskesto on laskettu vain niiden esitysten perusteella, joista on annettu eduskunnan vastaus.

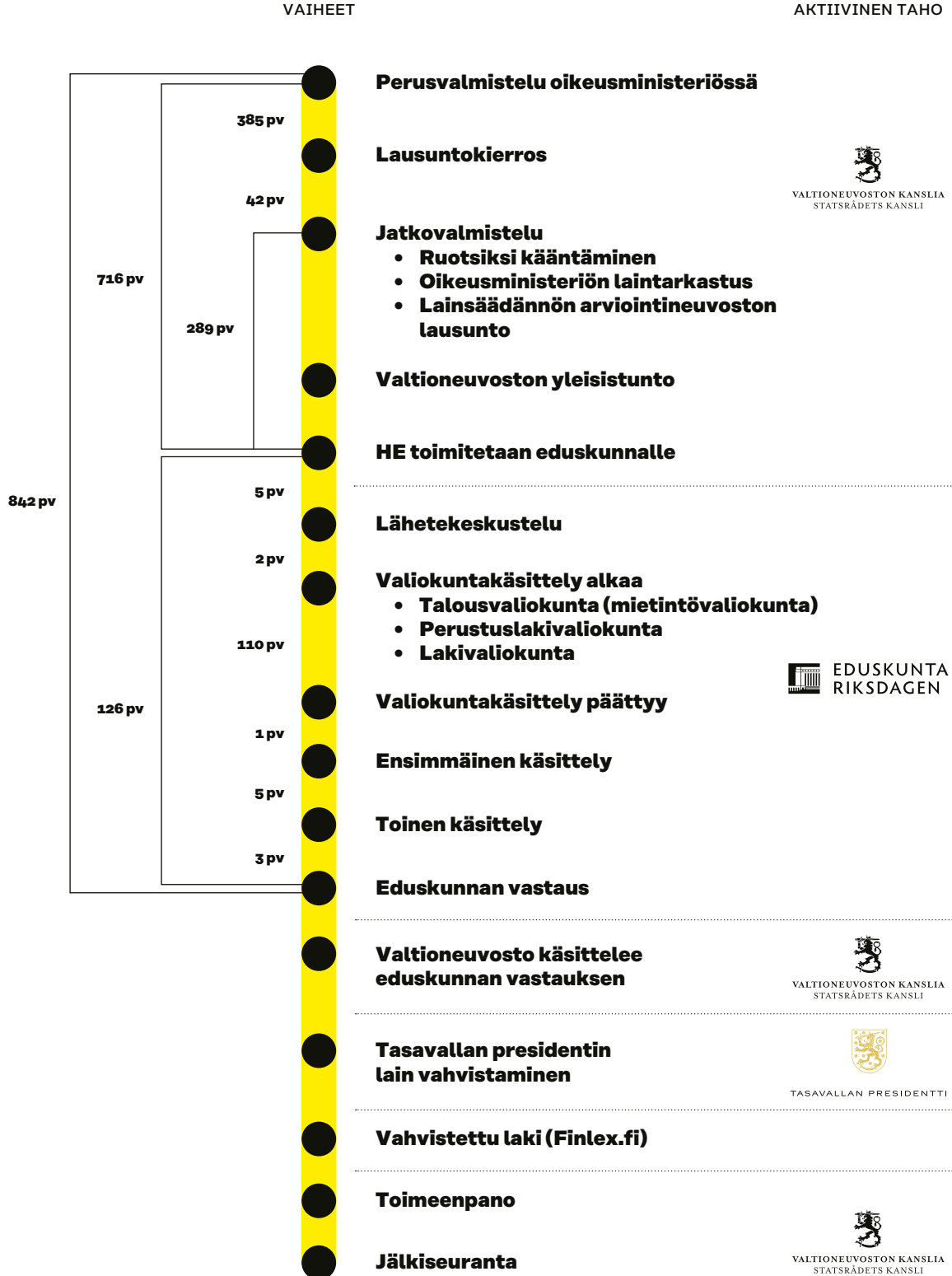
*Yhteenvetona voidaan todeta, että tällä hetkellä kirjaamiskäytännöt mahdollistavat paremmin eduskunnan prosessidatan hyödyntämisen valtioneuvoston lainvalmisteluprosessiin verrattuna.*

Eri vaiheiden välisiä kestoja laskettaessa on otettava huomioon, että eduskunnan lainsäätämisen prosessin aikaleimatiedot eri vaiheista ovat täydellisemmät ja yksityiskohtaisemmat kuin valtioneuvoston aikaleimatiedot. Eduskunnan prosessin eri vaiheiden kestot voidaankin laskea kaikista keskeisimmistä lainsäätämisen prosessin vaiheista.

Sen sijaan valtioneuvoston kohdalla tietoja monista jatkovalmistelun aikaisista vaiheista ei ole saatavilla. Kuvassa 4 tällaiset ”puuttuvan tiedon vaiheet” tunnistaa siitä, että näiden vaiheiden välille ei ole merkattu keston pituutta. Tiedot puuttuvat esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston arviointivaiheesta sekä oikeusministeriön lain-tarkastuksesta. Lisäksi on huomioitava, että myös lainvalmistelun aloituksen ja lausuntokierroksen kohdalla tiedot ovat osin puutteellisia. Kaikkien hallituksen esitysten kohdalla näistäkään vaiheista ei ole merkintää Hankeikkunassa. On myös jossain määrin epäselvää, kuinka hyvin kirjaus ”VN-kohde: toimikausi alkanut” kuvaa aidosti perusvalmisteluvaiheen alkamista (ks. tarkemmin alaluku 4.2). Yhteenvetona voidaan todeta, että tällä hetkellä kirjaamiskäytännöt mahdollistavat paremmin eduskunnan prosessidatan hyödyntämisen valtioneuvoston lainvalmisteluprosessiin verrattuna.

Keskiarvotietojen lisäksi prosessidataa on mahdollista hyödyntää esimerkiksi yksittäisen hallituksen esityksen etenemisen tarkastelussa. Kuvassa 5 tarkasteluun on otettu positiivista luottotietorekisteriä koskeva hallituksen esitys (HE 22/2022 vp). Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä (739/2022). Esityksen mukaan luottotietorekisteriin tallennettaisiin tietoja luonnollisten henkilöiden luotoista ja tuloista. Tarkoituksena oli parantaa luotonantajan mahdollisuutta arvioida helpommin ja luotettavammin luotonhakijan kykyä maksaa luotto takaisin.

**Kuva 5. Esimerkki hallituksen esityksen etenemisestä ja eri vaiheiden kestoista lainsäädäntöprosessissa (HE 22/2022 vp, positiivinen luottotietorekisteri).**



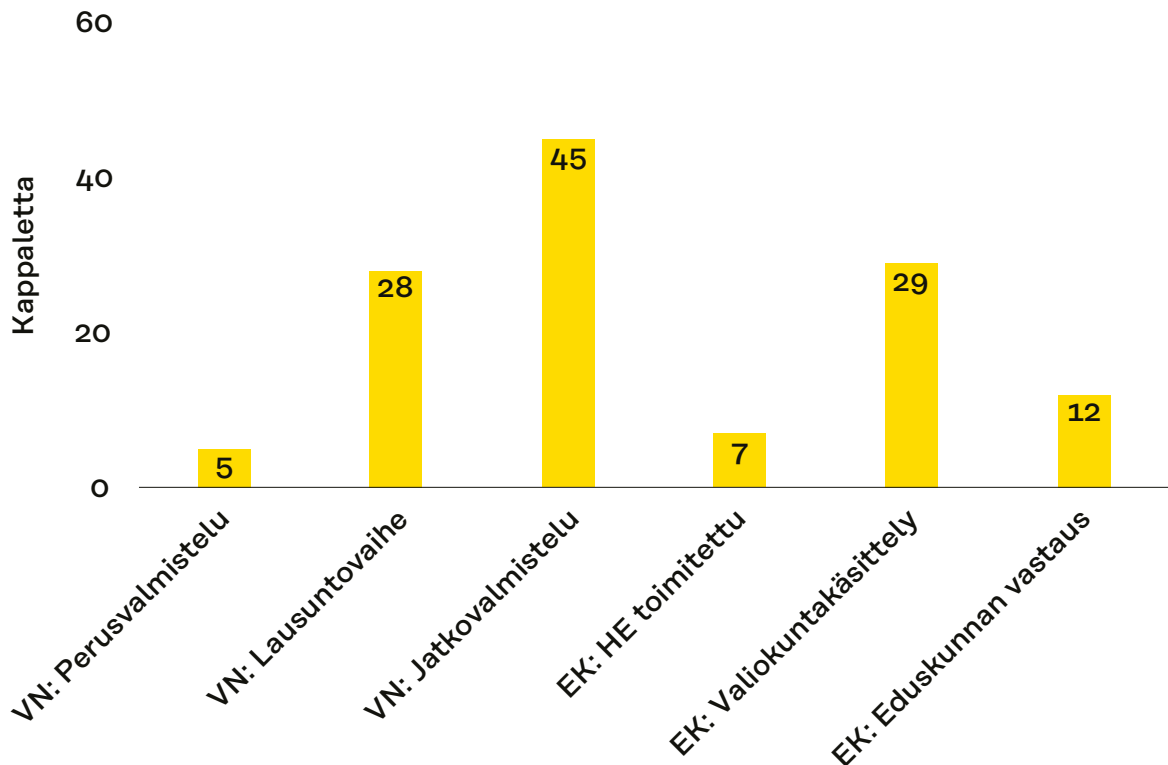
Positiivista luottotietorekisteriä koskevassa hallituksen esityksessä tuodaan esille, että rekisterin perustaminen oli yksi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältyneitä ylivelkaantumisen torjuntaan tähtäävistä toimista. Yhteiskunnallisesti merkittävää esitystä valmisteltiin huomattavasti keskimääräistä hallituksen esitystä pidempään.

Kokonaisuudessaan valmistelu on kestänyt pisteestä, jolloin toimikausi on merkattu alkaneeksi esityksen antamiseen eduskunnalle 716 päivää (kuva 5). Hankeikkunaan kirjattujen tietojen mukaan perusvalmistelu on kestänyt reilun vuoden (385 päivää) ja lausuntokierroksen jälkeinen aika jatkovalmisteluineen 289 päivää. Eduskuntakäsittely on kestänyt myös keskimääräistä pidempään (126 päivää). Tästä suurimman osan on vienyt valiokuntatyöskentely, joka on ollut 110 päivää pitkä.

Mietintövaliokuntana toimineeseen talousvaliokuntaan on saapunut tänä aikana kaksi lausuntoa muista valiokunnista. Perustuslakivaliokunnan lausunto on saapunut mietintövaliokuntaan 76 päivässä ja laki-  
valiokunnan lausunto 90 päivässä.

Pitkittäisen tarkastelun lisäksi lain-säädäntöprosessin tiedolla johtamisen näkökulmasta voi olla tarpeellista tiedostaa lainvalmistelun ajankohtainen tilanne käynnissä olevista lainvalmisteluhankkeista. Tällä tavoin voidaan tunnistaa, kuinka monta hanketta on etenemässä milläkin hetkellä eri lainvalmistelun ja päätöksenteon vaiheissa. Kuvassa 6 on esitetty esimerkinomaisesti läpileikkaus lakihankkeiden määristä, jotka ovat olleet käynnissä 1.10.2022. Aineistosta on poistettu talousarvioihin liittyvät hallituksen esitykset ja sisällytetty ainoastaan esitykset, jotka ovat tehtäväluokituksestaan lain-säätämiseen liittyviä.

**Kuva 6. Esimerkki lainvalmistelun ajankohtaisesta tilanteesta: läpileikkaus 1.10.2022 käynnissä olleista lakihankkeista.**



Yhteensä käynnissä olevia hankkeita tunnistettiin kyseisenä ajankohtana 126 kappaletta. Näistä hankkeista 78 oli etenevässä valtioneuvoston lainvalmisteluprosessissa ja 48 eduskunnan lainsäätämisprosessissa. Ainoastaan viisi hanketta oli Hankeikkunan kirjausten perusteella perusvalmisteluvaiheessa. Vähäinen määrä voi selittyä sillä, että 1.10.2022 tilanne osuu hallituskauden loppupuolelle, jolloin lainvalmistelun alkuvaiheessa olevien hankkeiden määrä on vähäinen. On toki mahdollista, että perusvalmistelussa on ollut etenevässä hieman enemmän hankkeita, mutta näistä ei ole ollut ajantasaista merkintää Hankeikkunassa. Sen sijaan lausuntovaiheessa hankkeita oli kyseisellä ajankohdalla 28 ja lausuntovaiheen jälkeisessä jatkovalmistelussa 45 hanketta.

Eduskunnan lainsäätämisprosessin osalta seitsemän hankkeen kohdalla hallituksen esitys oli annettu eduskunnalle, mutta esitys ei ollut vielä siirtynyt valiokuntakäsittelyyn. Valiokuntakäsittelyssä oli sen sijaan yhteensä

29 hallituksen esitystä. Eduskunnan vastaus oli annettu yhteensä 12 hallituksen esitykseen, mutta näiden hankkeiden toimikautta ei ollut valtioneuvostossa vielä merkattu päättyneeksi.

Kuvassa 6 esitetyn analyysin perusteella voidaan tunnistaa kullakin ajankohdalla vallitseva tilanne käynnissä olevien hankkeiden määristä. Analyysi auttaa havaitsemaan, kuinka paljon hankkeita on lähiaikoina siirtymässä tiettyihin lainvalmistelun vaiheisiin. Lokakuun ensimmäisen päivän 2022 tilanteen mukaan useampien hallituksen esitysten on voinut olettaa siirtyvän tulevana viikkoina eduskuntakäsittelyyn. Tämä voidaan päätellä jatkovalmistelussa olevien esitysten suuresta määrästä. Tarkan tilannekuvan määrittäminen vaatii valtioneuvoston osalta myös ajantasaisia ja yhdenmukaisia kirjaamiskäytänteitä kaikista lainvalmistelun vaiheista. Tämänhetkiset Hankeikkuna-kirjaukset eivät mahdollista kaikki lakihankkeet sisältävän tilannekuvan luomista.

## 3. Lainsäädäntöprosessin kehittäminen tarvitsee tuekseen tietoperustaista säädösjohtamista

Lainsäädäntöprosessista tuotettu tieto auttaa arvioimaan ja kehittämään lainsäädäntöprosessia. Suomessa ei vielä tuoteta riittävästi tietoa lainsäädäntöprosessista, mikä tekee prosessista osin läpinäkymättömän ja vaikeasti arvioitavan. Prosessista tuotetun tiedon louhinnan avulla sekä muista lähteistä saatavan tiedon hyödyntämisellä lainsäädäntöprosessista olisi mahdollista muodostaa nykyistä kattavampi kokonaiskuva.

### 3.1 Tiedolla johtamisen vahvistaminen on keino parantaa lainsäädäntöprosessia

Tiedolla johtaminen on yksi keino parantaa julkisen hallinnon toimintojen tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Keinoina voi olla esimerkiksi hallinnonalat ylittävä tiedonkulku, tietojärjestelmien parempi yhteensopivuus tai julkisen hallinnon keräämän datan parempi hyödyntäminen. Myös lainsäädäntöprosessin kehittäminen on mahdollista tiedolla johtamisen keinoin.

Yksi esimerkki suomalaisen lainsäädäntöprosessin tehottomuudesta on hallituskauden vaihtumiseen liittyvät hallituksen esitysten raukeamiset, koska eduskunta ei ehdi käsitellä ja hyväksyä hallituksen esityksiä vaalikauden aikana. Esimerkiksi pääministeri Sipilän hallituskauden päättyessä vuonna 2019 yhteensä 42 hallituksen esitystä raukesi. Vastaavasti pääministeri Marinin hallituskauden päättyessä 2023 yhteensä 19 hallituksen esitystä ja 10

kansalaisaloitetta raukesi, kun niitä ei ehditty käsittelemään eduskunnassa. Kansalaisaloitteiden käsittelyajoille eduskunnassa onkin esitetty enimmäiskesto (Konttinen ym. 2023).

Esitysten ja kansalaisaloitteiden raukeamisen lisäksi vaalikauden lopulla oikeusministeriön hallitusten esityksiin kohdistuvien laintarkastusten osuus tippuu voimakkaasti, mikä heikentää esitysten laatua. Paremmalla tiedolla ja säädösjohtamisella voidaan varmistaa, että hallituksen kannalta keskeiset säädösesitykset ehditään tarkastaa, käsitellä ja hyväksyä eduskunnassa.

Lainsäädäntöprosessin kuvaamisen ja analysoimisen vahvistamiselle on tarve sekä hallinnon ja eduskunnan että sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta. Tieto lainsäädäntöprosessin tilanteesta, toteutumisesta ja resurssoinnista auttaa toimijoita tunnistamaan esimerkiksi tulevien lainsäädäntöprosessivaiheiden tapahtumia. Esimerkiksi tieto lausuntokierroksilla olevien hallitusten esitysten määristä auttaa arvioimaan oikeusministeriön laintarkastuksen työkuormaa

*Paremmalla tiedolla ja säädösjohtamisella voidaan varmistaa, että hallituksen kannalta keskeiset säädösesitykset ehditään tarkastaa, käsitellä ja hyväksyä eduskunnassa.*

lähitulevaisuudessa. Paremman tiedon avulla voidaan tunnistaa lainsäädäntöprosessin pullonkauloja ja ongelmakohtia ja prosessidataa analysoimalla toimivia käytänteitä. Analyysin perusteella voidaan esimerkiksi arvioida lainvalmistelun organisoimisen vaikutusta lainvalmistelun laatuun (esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen perusteella).

Sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta tieto lainsäädäntöprosessin etenemisestä on tärkeää yhtäältä vaikuttamisen ja toisaalta lainsäädäntöön sopeutumisen näkökulmista. Lisäksi lainsäädäntöprosessin parempi kuvaaminen lisää prosessin läpinäkyvyyttä ja siten sen arvioitavuutta. Parhaimmillaan tieto lisää luottamusta lainvalmisteluun ja lakien säätämiseen.

Tiedolla johtamisen prosessimalli sopii hyvin myös kuvaamaan tietoperustaisen säädösjohtamisen periaatteita (kuva 7). Tietoperustaisessa säädösjohtamisessa on tärkeää määritellä prosessiin liittyvät tietotarpeet, kuten mitä tietoa tarvitaan ja kuka tietoa tarvitsee. Esimerkiksi sidosryhmien osallistamisen eri muodoista voidaan tarvita tietoa, kun ministeriössä arvioidaan osallistamiskäytäntöjä.

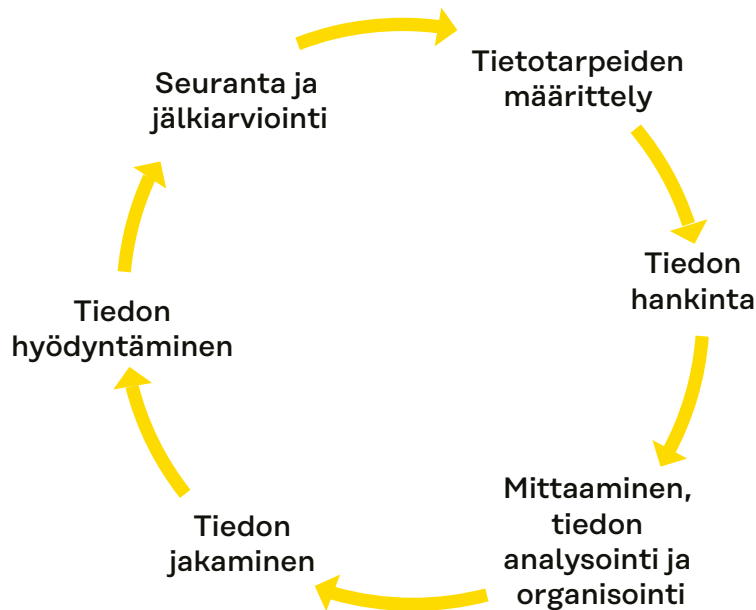
Tietotarpeiden määrittelyn jälkeen tarvittava tieto hankitaan eri lähteistä. Lähteinä voivat toimia esimerkiksi sisäiset tietojärjestelmät (valtioneuvoston ja eduskunnan tietojärjestelmät), valtioneuvoston

tuottama tieto (mm. resurssit, valmistelutapa), prosessissa neuvontaa ja valvontaa harjoittavat toimijat (laintarkastus, oikeuskanslerin virasto, lainsäädännön arviointineuvosto, eduskunnan valiokunnat), keskeiset sidosryhmät, tutkijat ja media. Hankittu tieto tulee tallentaa siinä organisaatiossa, missä tieto on kerätty. On tärkeää määritellä, minne tiedot tallennetaan ja ketkä pääsevät hyödyntämään tietoa.

Tiedon hankinnan jälkeen tietoja yhdistellään, tuotetaan tunnuslukuja (mittareita) ja analysoidaan. Tiedon avulla voidaan esimerkiksi mitata, miten lainvalmistelu on organisoitu erityyppisissä lainsäädäntöhankkeissa. Analyysin avulla tuotetaan esimerkiksi raportteja ja reaaliaikaista tietoa lainsäädäntöprosessista. Pelkästään tiedon analysoiminen ja kokoaminen yhteen ei tuota vielä lisäarvoa, vaan tiedon tulee olla julkista. Mitä avoimempaa ja julkisempaa tietoa on, sitä paremmin lainsäädäntöprosessia on mahdollista johtaa, seurata ja arvioida.

Tieto saa lopullisen merkityksensä siinä vaiheessa, kun tietoa hyödynnetään päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä. Esimerkiksi lainvalmistelua kehitettäessä tavoitteena voisi olla sidosryhmien laajempi osallistaminen yhteiskunnallisesti merkittävimmässä säädöshankkeissa. Päätöksenteon seurauksia mitataan jälkikäteen seurannan ja jälkiarvioinnin avulla. Analyysin perusteella voidaan osoittaa toimenpiteiden vaikutukset ja siten oppia tehdyistä toimenpiteistä (policy learning). Onko esimerkiksi työryhmässä tehtävän lainvalmistelun osuus kasvanut yhteiskunnallisesti merkittävissä säädöshankkeissa? Arvioinnin perusteella tunnistetaan mahdollisesti uusia kehityskohteita, joiden ratkaisemiseksi täytyy määritellä uusia tietotarpeita (katso lisää Helander ym. 2020).

**Kuva 7. Tietoperustainen säädösjohtamisen malli.**



Eduskunnalle ylimpänä lainsäädäntö-vallan käyttäjänä tulee varata riittävä ja kohtuullinen aika käsitellä säädösehdotuksia. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän asiaan huomiota (esimerkiksi [PeVL 30/2020 vp.](#) eduskunnan perustuslaissa turvatus tiedonsaanti-oikeuden toteutumisesta). Lainsäädäntö-prosessin johtamisessa pitää siis huomioida samanaikaisesti valtioneuvoston lainvalmisteluprosessi ja eduskunnan lainsäätämisprosessi.

Lainsäädäntöprosessin johtamisessa yhtenä haasteena on, että prosessissa on mukana monia toimijoita monessa eri prosessin vaiheessa: poliittiset toimijat,

valtioneuvoston virkahenkilöt ja eduskunnan virkahenkilöt. Tällöin vaarana on, ettei kenelläkään ole kunnollista kokonaiskuvaa, missä valmistelun vaiheessa on yksittäinen säädöshanke, saatikka säädöshankkeet kokonaisuudessaan. Toisena vaarana on, että kun mikään toimija ei ”omista” lainsäädäntöprosessia, prosessin kehittäminen jää heikoksi.

Lainsäädäntöprosessin vahvempi tietojohdaminen lisää prosessin ennustettavuutta. Ennustettavuus auttaa lainsäädäntöprosessin osapuolia prosessin eri vaiheiden suunnittelussa, aikatauluttamisessa ja resurssoinnissa (Sartor 2008). Esimerkiksi eduskunnan valiokunnat voivat arvioida tulevaa työ-määräänsä, mikäli heillä on tieto, missä vaiheessa eri lainsäädäntöhankkeet ovat ministeriöissä. Vastaavasti ministeriöt voivat suunnitella omia aikataulujaan, mikäli he tunnistavat esimerkiksi laintarkastuksen ja kääntämisen työtilanteet ja prosessivaiheiden kestot.

*Eduskunnalle ylimpänä lainsäädäntövallan käyttäjänä tulee varata riittävä ja kohtuullinen aika käsitellä säädösehdotuksia.*

*”Suunnittelemattomuus näkyy muun muassa kaikissa säädosvalmisteluprosessin vaiheissa. Kun säädosvalmisteluhankkeita ei suunnitella riittävästi, usein lausunto- kierroksen, käännosten ja laintarkastuksen aikataulut tiukkenevat. Joskus laintarkastusta ei ehditä tekemään laisinkaan aikataulun kiireellisyyden vuoksi.”*

- Haastateltu

Lainsäädäntöprosessin parempi tietojohdaminen vähentää resurssien tehotonta käyttämistä. Esimerkiksi poliittisen ohjauksen poukkoilevuus voi johtaa siihen, että osa jo tehdystä lainvalmistelutyöstä menee hukkaan. Ongelmaa on kuvattu julkaisussa Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? (Sitra 2023). Vastaavasti liian myöhäisessä vaiheessa tehty sidosryhmien kuulemisen hyöty voi jäädä vähäiseksi, mikäli lainsäädäntöprosessissa ei olla enää valmiita muuttamaan suurempia linjauksia. Tällöin sidosryhmien osaamista ja ajankäyttöä ei hyödynnetä tarpeeksi prosessissa. Samanlainen ongelma voi esiintyä lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen osalta: mikäli lausunnossa esille nostettuja kannanottoja ei ehditä huomioimaan, jää osa niukoista lainsäädäntöprosessiin kiinnitettyistä resursseista hyödyntämättä.

Lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyden lisääntyminen on myös yksi keskeinen etu, kun lainsäädäntöprosessin tiedolla johtamista kehitetään. Yhtäältä läpinäkyvyys paranee prosessissa olevien toimijoiden kohdalla, mutta myös laajemminkin sidosryhmien ja kansalaisten keskuudessa. Lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyydellä tarkoitetaan prosessin avaamista avoimesti niin, että toiminta voidaan altistaa ulkopuolisen

arvioitavaksi. Lisääntynyt läpinäkyvyys ja avoimuus parantavat kykyä puuttua prosessin ongelmiin ja näin tehtäessä lisääntyy myös prosessia kohtaan koettu luottamus sidosryhmissä.

Esimerkiksi oikeuskansleri on pitänyt ongelmallisena, että ministeriö ei ole pystynyt osoittamaan valmistelun vaiheita (Oikeuskanslerin ratkaisu OKV/419/10/2022). Lainsäädäntöprosessin avoimuus ja seurattavuus mahdollistaa prosessin paremman arvioimisen sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta (ks. Sitran julkaisu Kansalaisen osallistumisen mahdollisuudet lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseissa). Tämä on myös omiaan lisäämään luottamusta lainsäädäntöprosessiin ja tehtyihin päätöksiin. Lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyden lisääntyminen mahdollistaisi myös oppositio- puolueiden osallistumisen lainsäädäntöprosessiin aikaisemmassa vaiheessa ja olisi siten parantamassa edustuksellisen demokratian toteutumista. (ks. Miten tietoa käytetään päätöksenteossa?, Sitra 2020)

### 3.2 Tietoperustaisen säädosjohtamisen tietolähteet

Lainsäädäntöjohtamisen ja kehittämisen näkökulmasta ongelmallista on, että lainsäädäntöprosessista on tällä hetkellä vain vähän käytettävissä olevaa tietoa ja se on huonosti yhdisteltävissä. Lainsäädäntöhankkeiden etenemistä kuvaa parhaiten eduskunnalle puolivuositain annettava lainsäädäntösuunnitelma. Lainsäädäntösuunnitelma sisältää ajantasaisen viikkotasaisen tiedon hallituksen esityksistä, jotka hallitus on suunnitellut annettaviksi eduskunnalle kullakin istuntokaudella. Virkahenkilöt koostavat lainsäädäntösuunnitelman eikä sitä juurikaan käsitellä yhteisesti ministeritasolla. Lainsäädäntösuunnitelmasta ei käy ilmi, missä vaiheessa

*Lainsäädäntöprosessin parempi tietojohdaminen vähentää resurssien tehotonta käyttämistä.*



lainvalmistelua on suunniteltu esimerkiksi lausuntokierroksen aloittaminen tai säädösehdotuksen toimittaminen laintarkastukseen. Suunnitelma ei myöskään päivitty reaaliaikaisesti esimerkiksi Hankeikkunaan, vaan suunnitelma julkaistaan puolivuositain PDF-formaatissa, eikä sen antamaa tietoa voida pitää kovin reaaliaikaisena kuvana lainsäädäntöhankkeiden etenemisestä.

Hankeikkunan parempi päivittäminen ja hyödyntäminen on tunnustettu parhaimmaksi keinoksi kuvata ja analysoida lainsäädäntöprosessia valtioneuvosto tasolla (Uusikylä ym. 2023). Hankeikkuna sisältää tietoja valtioneuvostossa toteutettavista kansallisista lainsäädäntöhankkeista, muttei hankkeiden eduskuntavaiheista. EU-lainsäädäntöhankkeista ei ole saatavissa tietoja joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Hankeikkunan avoimen rajapinnan kautta on mahdollista saada kaikki Hankeikkunan sisältämät olennaiset tiedot.

Jokainen ministeriö vastaa itse hankkeiden tietojen ajantasaisuudesta Hankeikkunassa. Hankeikkunaan tiedot eivät siirry suoraan muista järjestelmistä kuten lausuntopalvelusta, vaan ne täytyy kirjata sinne erikseen. Käytännössä vastuu on valmistelusta vastaavalla virkahenkilöllä. Ministeriöiden välillä ja sisällä on eroavaisuutta siitä, miten huolellisesti ja tarkasti hankkeet tulevat kirjatuksi Hankeikkunaan.

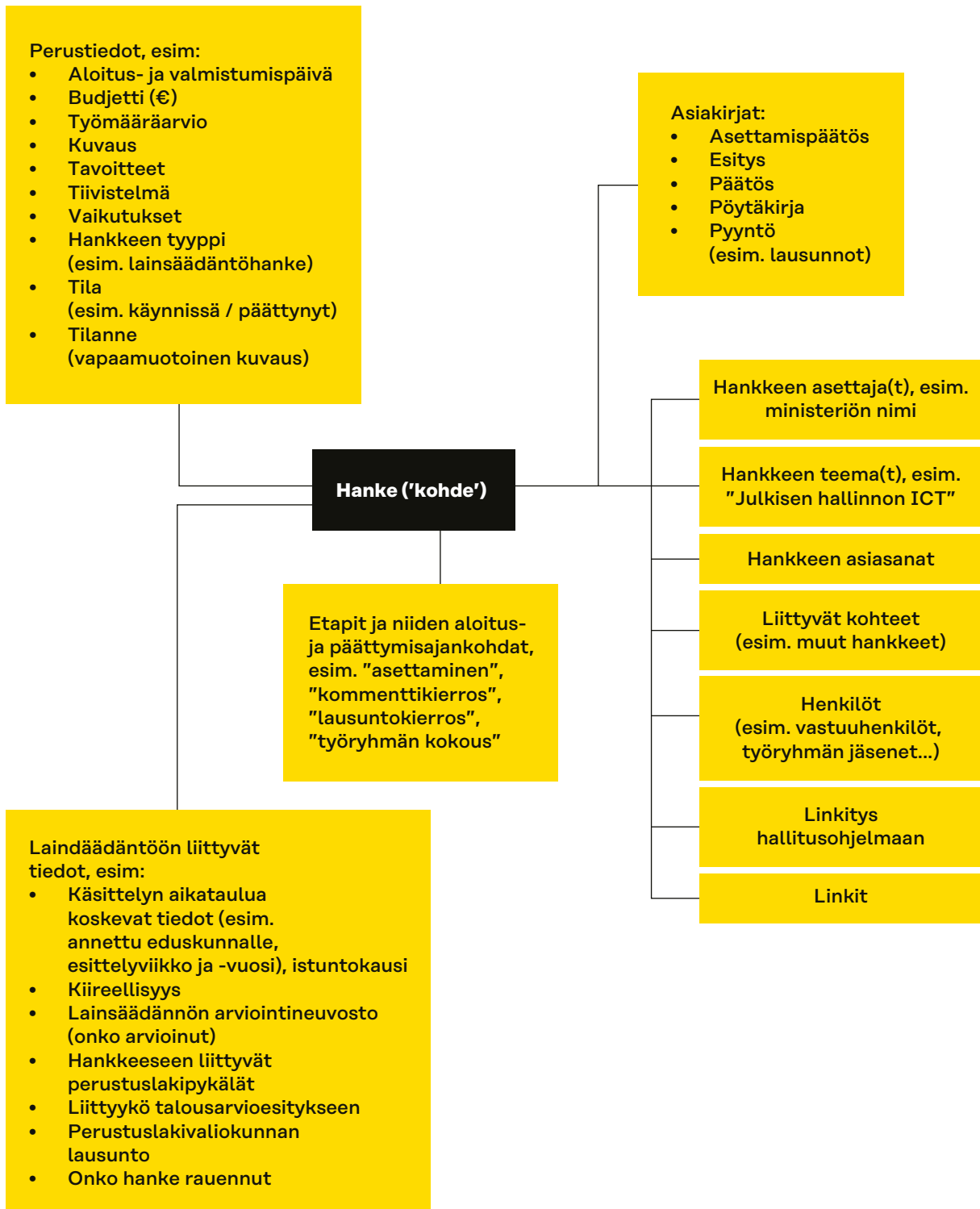
Lainvalmistelijat kokevat Hankeikkunan käytön osin turhana ja aikaa vievänä. Tiedolla johtamisen näkökulmasta ministeriöissä tulisi varmistaa yhtäältä Hankeikkunan tietojen päivitys ja toisaalta lainvalmistelijoiden ymmärrys, miksi tietojen päivitys ja ajan tasalla pitäminen on tärkeää. Järjestelmää tulisi kehittää siten, että tiedot päivittyisivät sinne automaattisesti ilman, että se vaatii lainvalmistelijan työtä. Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon tiedot (milloin saapunut lausunnon, milloin lausunto annettiin, arvio esitysluonnoksesta ja itse lausunto) päivittyisivät Hankeikkunaan automaattisesti.

Lainvalmisteluhankkeesta olisi mahdollista saada monipuolisia tietoja, mikäli Hankeikkunaan kirjattaisiin kaikki se tieto, mikä järjestelmään olisi mahdollista kirjata (kuva 8). Esimerkiksi Uusikylän ym. (2023) selvityksessä havaittiin, että vuosina 2019–2022 yhdessäkin Hankeikkunaan lisätyssä lainsäädäntöhankkeessa ei oltu kirjattu tietoja hankkeen työmääräarviosta eikä budjetista.

Myös oikeusministeriön ylläpitämän Lausuntopalvelun kautta on mahdollista saada tietoa lainsäädäntöhankkeen lausuntovaiheen toteutuksesta, kuten lausuntojen kestosta, lausuntopyynnön saaneista, lausunnon antajista ja annetuista lausunnoista. Lausuntopalvelun hyödyntäminen ei ole pakollista, vaan ministeriöt voivat esimerkiksi julkaista omilla sivuillaan lausuntopyynnön. Lainsäädäntöhankkeiden etenemisen seurannan kannalta ongelmallista on, että Lausuntopalvelu ei tuota kattavaa tietoa lainsäädäntöhankkeiden etenemisestä eivätkä lausuntopalvelun tiedot siirry suoraan Hankeikkunan tietoihin.

*Virkahenkilöt koostavat lainsäädäntösuunnitelman eikä sitä juurikaan käsitellä yhteisesti ministeritasolla.*

**Kuva 8. Hankeikkunan tietomallin kuvaus (Uusikylä ym. 2023).**



Kolmas julkista tietoa tuottava järjestelmä on Turun yliopiston kehittämä ja ylläpitämä Lakitutka-verkkosovellus. Lakitutka kokoaa yhteen hakupalveluun lainsäädäntöprosessin aikana syntyvät julkiset asiakirjat koko valmisteluprosessin ajalta. Lakitutkalla voit tarkastella lakihankkeiden etenemistä hallituksen esitysten, annettujen lausuntojen, valiokunta-asiakirjojen ja eduskuntakeskusteluiden kautta. Esimerkiksi yksittäisen lakihankkeen kulkua voi tarkastella aikajanalla, jolla näkyvät kaikki siihen liittyvät valmisteluasiakirjat. Lakitutkan asiakirjamateriaalit haetaan valtioneuvoston Hankeikkunasta ja eduskunnan avoimen datan verkkopalvelusta.

Lainsäädäntöprosessista on saatavilla muutakin tietoa. Tietoa ei välttämättä tuoteta systemaattisesti eikä tietoa koota yhteen niin, että lainsäädäntöprosessista saisi kattavan kokonaiskuvan.

Parhaimman kuvan lainvalmistelun laadusta saa lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsauksista. Vuosikatsauksiin on koottu tietoa arviointineuvoston toiminnasta, havainnoista koskien lainvalmistelun laatua sekä arvioitujen säädöshankkeiden arviojakaumat. Näiden perusteella voidaan muodostaa kuva lainvalmistelun tilasta ja sen kehityksestä. Parhaimman arvion säädöshanke saa, jos arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Heikomman arvion säädöshanke saa, kun arviointineuvoston mielestä esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita eikä esitysluonnoksen pohjalta pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista.

Myös muita tietolähteitä on mahdollista jalostaa tiedolla johtamisen tueksi. Esimerkiksi oikeusministeriön laintarkastuksesta voidaan tuottaa tietoja siitä, kuinka usein hallituksen esityksen luonnokset käyvät laintarkastuksessa, kauanko tarkastus on kestänyt ja siitä, mitkä ovat keskeisiä

ongelmakohtia tarkastetuissa hallituksen esityksen luonnoksissa. Näiden tietojen avulla voidaan arvioida lainsäädäntöhankeiden toteutumista ja prosessin kehittämistä. Myös valtioneuvoston oikeuskanslerin tekemien ennako- ja listatarkastushavaintojen perusteella olisi mahdollista tuottaa tietoa lainvalmistelun laadusta.

### **3.3 Lainsäädäntöprosessin datan louhinta mahdollistaa tiedolla johtamisen kehittämisen**

Yksittäisessä lainsäädäntöhankeessa on useita eri vaiheita, joiden kautta ministeriössä valmisteltu lainsäädäntöhanke tulee käsiteltäväksi eduskunnassa. Yksittäisistä lainsäädäntöhankeista muodostuu valtava määrä havaintoja eri vuosilta, eri ministeriöistä ja eri valiokunnista. Tämänkaltaisen datan hyödyntäminen prosessilouhinta-tekniikan avulla mahdollistaa tehokkaamman tiedolla johtamisen. Prosessilouhinnalla tarkoitetaan menetelmiä ja työkaluja, joilla toimintaa ja prosessia kehitetään. Louhinta auttaa visualisoimaan prosessia, kuten eri vaiheiden välistä yhteyttä ja kestoa tietojärjestelmiin kertyvän tapahtumatiedon perusteella. Lisäksi se tuottaa analyysinäkymiä lainsäädäntöprosessissa oleville toimijoille. Edellytyksenä prosessilouhinnan tehokkaalle käytölle on, että eri tietojärjestelmät keskustelevat keskenään ja tarvittavat tiedot on kirjattu järjestelmiin. Näistä kumpikaan ei vielä toteudu täydellisesti, minkä vuoksi luotettavan prosessilouhinnan toteuttaminen on vaikeaa.

Prosessilouhinnan avulla on mahdollista tuottaa objektiivinen faktapohjainen kuva ja analyysi prosessin kulusta ja niihin liittyvistä mahdollisista pullonkauloista. Tunnistettuja ongelmakohtia voidaan ratkoa analyttisesti ja siten kehittää prosesseja entistä tehokkaammaksi. Lisäksi voidaan tuottaa

avaintunnuslukuja, joiden perusteella prosessin toimivuutta voidaan arvioida. Avaintunnuslukuja voidaan hyödyntää esimerkiksi tavoitteiden asettamisessa. Esimerkiksi lainvalmistelun laadun arvioinnin kannalta on tärkeä tietää, kuinka usein lainsäädäntöhankkeessa järjestetään lausuntokierros ja kuinka kauan lausuntokierrokselle varataan aikaa. Prosessilouhinnan avulla voidaan myös arvioida, johtaako esimerkiksi lausuntokierrosten lyhentäminen kiireen vuoksi

*Prosessilouhinnan avulla on mahdollista tuottaa objektiivinen faktapohjainen kuva ja analyysi prosessin kulusta ja niihin liittyvistä mahdollisista pullonkauloista.*

prosessin hidastumiseen ja pysähtymiseen myöhemmässä vaiheessa. Onko vaarana, että lainsäädäntöprosessissa ”oiotaan” väärässä kohtaa?

*”Lainvalmistelussa aikataulusuunnittelu ja aikataulujen realistinen johtaminen on ongelma.”*

- Haastateltava

Prosessilouhinta mahdollistaa myös lainsäädäntöprosessin toimivuuden seurannan. On tärkeää tietää, onko lainsäädäntöprosessin laatu parantunut tai ovatko prosessit nopeutuneet tehtyjen toimenpiteiden ansiosta. Tämänkaltainen tieto auttaa myös hyvien käytänteiden levittämistä ministeriöiden välillä. Vastaavalla tavalla prosessilouhinnan avulla voidaan puuttua suoritus-tason heikkenemiseen ja reagoida ongelmiin aikaisempaa nopeammin.

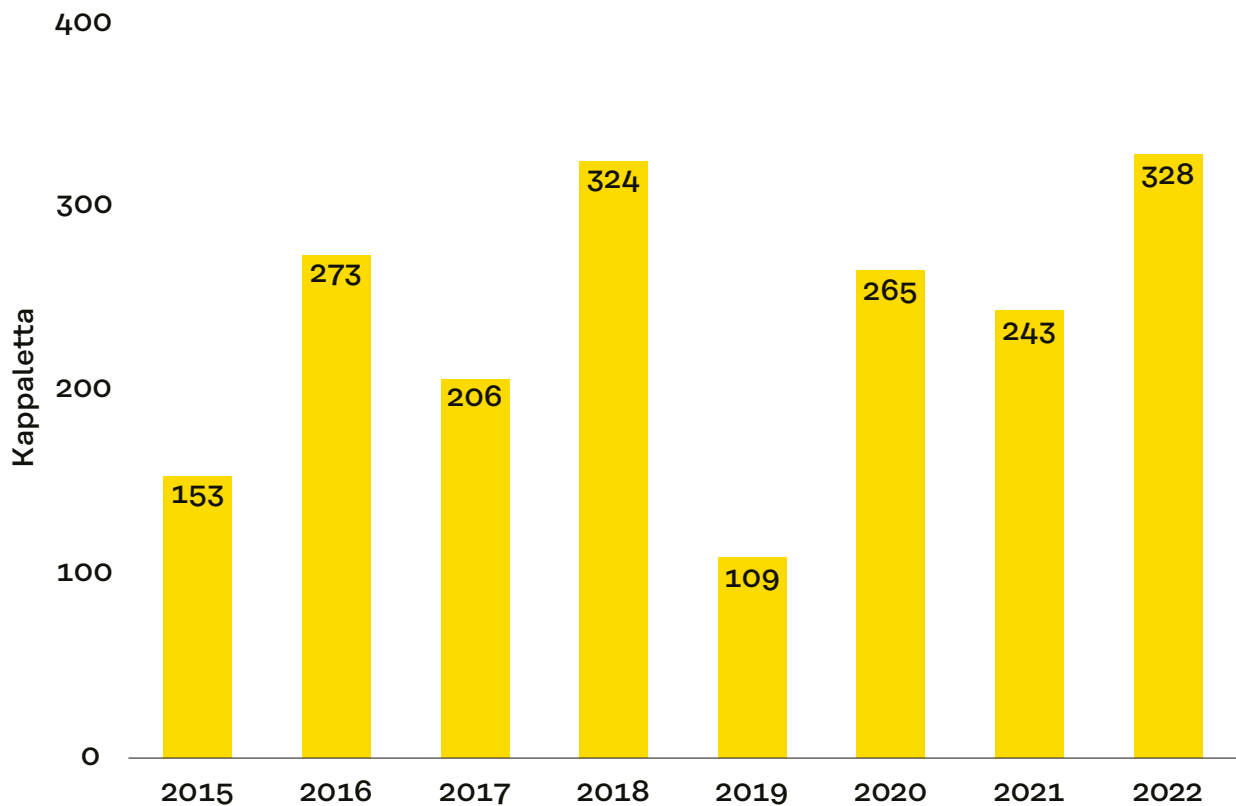
## 4. Valtioneuvoston lainvalmisteluprosessin tarkastelu datan avulla

Tässä luvussa käsitellään valtioneuvoston lainvalmisteluprosessin vaiheita Sitran Hankeikkunasta poimiman aineiston perusteella. Hankekohtaisia tietoja voidaan hyödyntää lainvalmistelun eri vaiheiden, kuten lausuntokierrosten keston tai ministeriöiden välisten erojen analysoinnissa.

Kuten aiemmin on havainnollistettu, lainsäätämisen prosessi voidaan jakaa valtioneuvoston lainvalmistelu- ja eduskunnan lainsäätämisen prosesseihin. Valtioneuvoston lainvalmisteluprosessi päättyy valmiin hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle. Hallituksen esityksen saapuminen eduskuntaan aloittaa eduskunnan lainsäätämisen prosessin, joka päättyy eduskunnan vastauksen toimittamiseen valtioneuvostolle. Tässä luvussa käydään yksityiskohtaisemmin läpi valtioneuvoston lainvalmisteluprosessia. Analyysissä keskitytään niihin lainvalmistelun vaiheisiin, joista on saatavilla avointa dataa valtioneuvoston ylläpitämässä Hankeikkunassa. Siksi analyysi keskittyy vaiheisiin, jotka liittyvät hankkeen aloittamiseen, lausuntokierrokseen ja hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle.

### 4.1 Hallituksen esitysten lukumäärät hallituskauden eri vaiheissa

Eduskunnalle annettujen hallituksen esitysten määrässä on selkeää hallituskausien sisäistä vaihtelua (kuva 9). Tarkasteltaessa eduskunnalle annettujen hallituksen esitysten määriä valtiopäivävuosittain Juha Sipilän ja Sanna Marinin (alkujaan Antti Rinteen) hallituskausilta, voidaan havaita, että hallituskausien aloitusvuodet 2015 ja 2019 erottuvat muista vuosista vähäisemmällä hallituksen esitysten määrällä. Keskimäärin hallituksen esityksiä annettiin vuosien 2015–2022 aikana 238 kappaletta vuodessa. Vuonna 2015 esityksiä annettiin 153 ja vuonna 2019 ainoastaan 109 kappaletta.

**Kuva 9. Eduskunnalle annettujen hallituksen esitysten lukumäärät valtiopäivävuosina 2015–2022.**

Merkille pantavaa on myös se, että hallituksen esityksiä on annettu eniten hallituskausien viimeisinä valtiopäivävuosina. Vuonna 2018 hallituksen esityksiä annettiin 324 ja vuonna 2022 328 kappaletta. Suurempi määrä johtuu siitä, että hallitus pyrkii ennen hallituskauden vaihdetta ajamaan läpi tärkeiksi kokemiaan asioita. Lisäksi monet hallituskauden alussa aloitetut hankkeet saadaan valtioneuvoston lainvalmisteluprosessin osalta päätökseen kyseisenä ajankohtana.

Viimeinen valtiopäivävuosi (2022) on eronnut muista vuosista myös hallitusohjelmaan kuuluvien hallituksen esitysten osalta. Tieto esitysten kuulumisesta hallitusohjelmaan oli aineiston perusteella löydettävissä valtiopäivävuodesta 2019 alkaen, eli Rinteen/Marinin hallituksen aloittamisesta lähtien. Kolmen ensimmäisen valtiopäivävuoden kohdalla hallitusohjelmaan liittyvien

hallituksen esitysten osuus kaikista kyseisenä vuonna annetuista hallituksen esityksistä oli noin 20 prosenttia. Vuonna 2022 osuus oli sen sijaan 29 prosenttia. Toisin sanoen Marinin hallituksen aikana hallitusohjelmaan liittyneitä esityksiä on annettu sekä määrällisesti että suhteellisesti eniten viimeisenä valtiopäivävuotena.

Hallituksen esitysten hallitusohjelmatietoja tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon mahdolliset puuttuvat kirjaukset Hankeikkunaan. Lainvalmistelijat tuovat usein esille, että hallitusohjelmakirjaus ohjaa ministeriöiden päätöksiä aloitettavista säädöshankkeista. Jopa niin paljon, että ”hallitusohjelman ulkopuolisia säädöshankkeita ei pystytty aloittamaan”. Siihen nähden Hankeikkunakirjaukset hallituksen esityksen hallitusohjelmasideonnaisuudesta näyttävät olevan alimitoitettua.

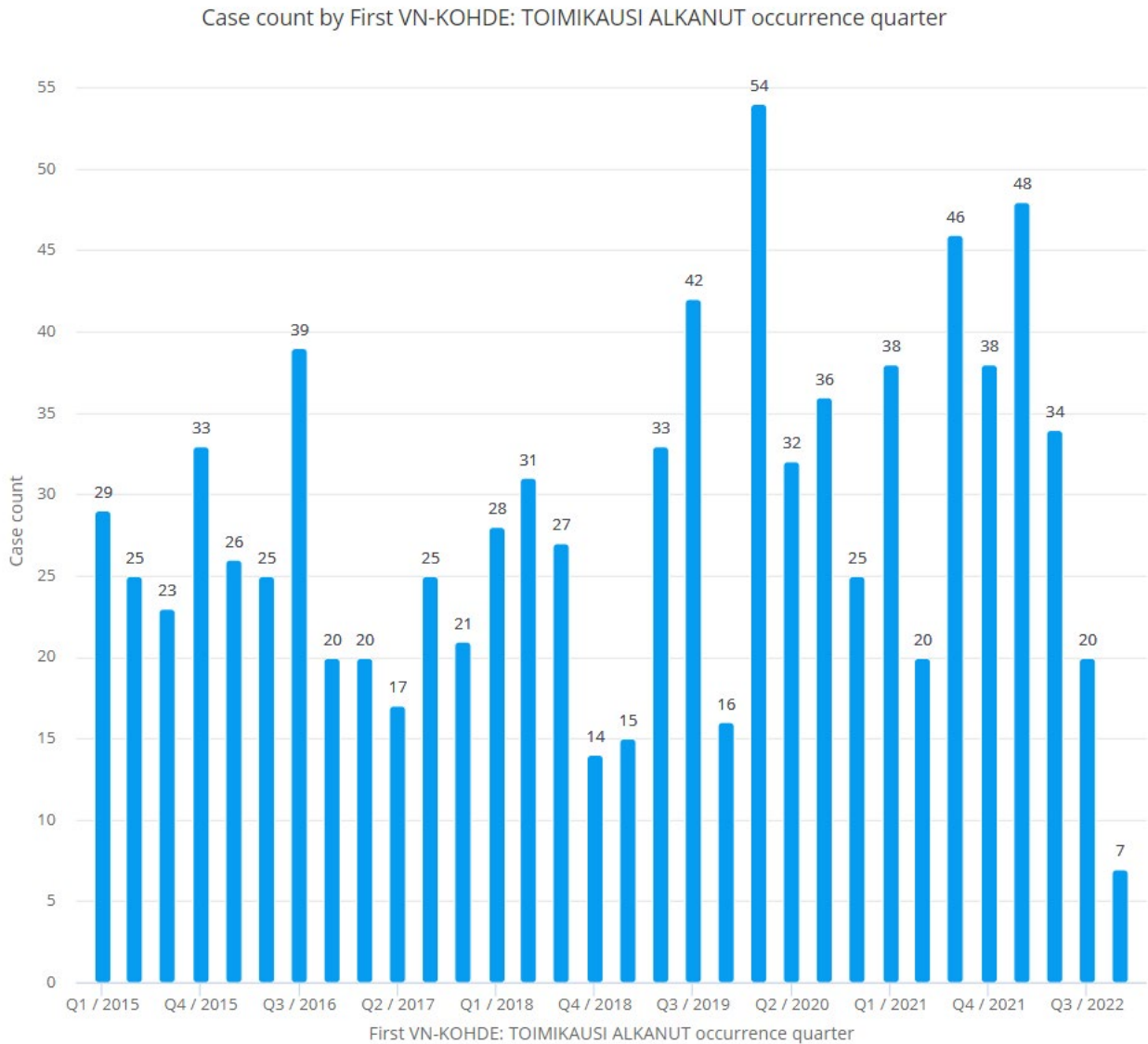
*Hallituksen esityksiä on annettu eniten hallituskausien viimeisinä valtiopäivävuosina.*

#### **4.2 Lainvalmistelun käynnistämisaikajankohda**

Valtioneuvoston lainvalmisteluprosessia voidaan tarkastella myös yksityiskohtaisemmin, esimerkiksi jaottelemalla hallituksen esitykset neljännesvuosittain. Tarkastelu voidaan toteuttaa muun muassa toimikauden aloittamisen, lausuntokierroksen tai hallituksen esityksen eduskuntaan antamisen perusteella. Tarvittaessa aineistoa on mahdollista analysoida myös neljännesvuosi-aineistoa tarkemmalla tai reaaliaikaisella

jaottelulla (ks. esimerkiksi kuva 6). Toimikauden aloitusta kuvaavan neljännesvuositasoisen jaottelun perusteella havaitaan, että eniten hallituksen esitysten valmisteluja on käynnistetty vuoden 2020 ensimmäisellä vuosineljänneksellä, jolloin hankkeita on käynnistynyt 54 kappaletta (kuva 10). Vähiten hankkeita on käynnistetty vuoden 2022 viimeisellä neljänneksellä (7 kappaletta). On huomioitava, että kuvassa 10 esitettävät luvut eivät sisällä talousarvioihin liittyviä hallituksen esityksiä ja nämä esitykset on jätetty analyysien ulkopuolelle (kuten myöhemmissäkin analyyseissä). Kaikkien hankkeiden kohdalla ei kuitenkaan ollut tietoa siitä, liittyikö hanke talousarvioon vai ei. Nämä tapaukset sisällytettiin aineistoon ja näin ollen on mahdollista, että analysoitu aineisto sisältää jonkin verran myös talousarvioesityksiä.

**Kuva 10. Valtioneuvostossa käynnistettyjen hallitusten esitysten valmistelujen lukumäärät neljännesvuosittain.**



**Lähde: Kuvakaappaus QPR Softwaren QPR ProcessAnalyzer -työkalun näkymästä (4/2023).**



Hankeikkunaan kirjattujen tietojen perusteella ei voida kuitenkaan tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä lainvalmisteluhankkeiden aloittamisen ajoittumisesta tietyille ajanjaksoille, sillä lainvalmistelun alkamista ei ole kirjattu systemaattisesti. Luotettavuutta heikentää muun muassa se, että valmisteluhankkeen ensimmäisenä kirjauksena on käytetty useampia eri nimikkeitä. Nimikkeiden perusteella ei voi päätellä, kuinka kauan lainvalmistelua on käytännössä tehty ennen varsinaista kirjautamista.

Kuvassa 10 lainvalmisteluprosessin käynnistyminen on määritelty kirjauksen ”kohde: toimikausi alkanut” perusteella, joka on ollut ensimmäisenä kirjauksena useissa hankkeissa. Tämän kirjauksen lisäksi ensimmäisenä kirjauksena on kuitenkin käytetty muun muassa seuraavia kirjauksia: ”kohde: julkaistu” tai ”kohde: asetettu”. Aloituspisteen määrittämisen sekavuutta kuvastaa esimerkiksi se, että ”kohde: julkaistu” on useammassa hankkeessa myös viimeisenä kirjauksena. Tällöin voi olla kyse esimerkiksi tilanteesta, jossa lainvalmistelu on edennyt eduskuntaan, ennen kuin hanke on julkaistu valtioneuvostossa.

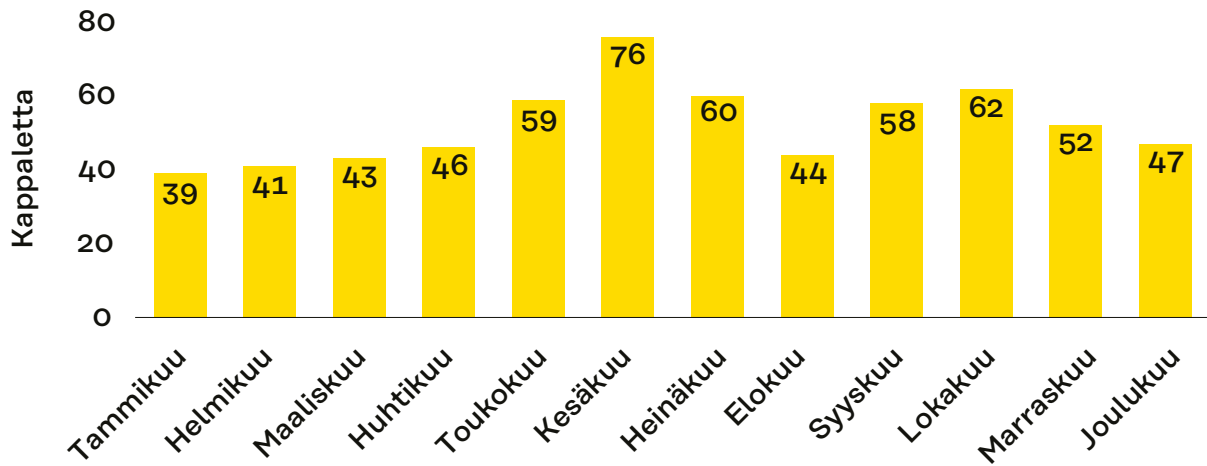
Mikäli jatkossa kirjaamiskäytänteet yhdenmukaistetaan ja kaikki prosessin vaiheet merkitään systemaattisesti Hankeikkunaan, olisi esimerkiksi lainvalmisteluprosessin ruuhkautumisen tunnistaminen helpompaa. Aloituspäivämäärien lisäksi olisi hyödyllistä kirjata

systemaattisesti myös muita luvussa 2 esitettyjä lainvalmistelun vaiheita, kuten lain-säädännön arviointineuvoston lausuntovaihe. Sen kautta voidaan seurata lainvalmistelun jaksottumista. Mikäli tieto aloituspäivästä ja muista relevanteista lainvalmistelun vaiheista on kirjattu systemaattisesti Hankeikkunaan, voidaan tietoja hyödyntää esimerkiksi lainvalmistelun jaksottamisen suunnittelussa.

### **4.3 Lausuntokierroksia aloitetaan lukumääräisesti eniten kesäkuussa**

Tietyillä aikamääreillä tehtävä analysointi voidaan toteuttaa joko esittämällä havainnot aikasarjamaisesti tietyllä aikavälillä (kuten edellisessä kuvassa 10) tai yhdistämällä eri ajanjaksojen tiedot. Esimerkiksi kuukausikohtaista tietoa voidaan analysoida jokaiselta vuodelta erikseen tai yhdistämällä eri vuosilta kertyvää tietoa. Kuvassa 11 kuukausikohtainen jaottelu on tehty yhdistämällä kuukausikohtaiset tiedot lausuntokierrosten aloitusten määristä vuosilta 2015–2022 niiden lakihankkeiden osalta, joiden toteuttamisesta oli löydettävissä tieto Hankeikkunasta. Kuukausikohtaisen jaotellun avulla voidaan tunnistaa, mille kuukausille hallituksen esitysten lausuntokierrokset tyypillisesti ajoittuvat.

*Mikäli tieto aloituspäivästä ja muista relevanteista lainvalmistelun vaiheista on kirjattu systemaattisesti Hankeikkunaan, voidaan tietoja hyödyntää esimerkiksi lainvalmistelun jaksottamisen suunnittelussa.*

**Kuva 11. Valtioneuvoston lausuntokierrosten aloitus kuukausittain jaoteltuna vuosilta 2015–2022.**

Havaintojen perusteella alkuvuodesta (tammikuu–huhtikuu) on käynnistetty jonkin verran vähemmän lausuntokierroksia loppuvuoteen (syyskuu–joulukuu) verrattuna. Alkuvuodesta lausuntokierroksia on käynnistetty yhteensä 169 lakihankkeessa, kun loppuvuodesta vastaava lukema on ollut 219 kappaletta. Lausuntokierrosten aloitukset keskittyvät eniten kesäkuukausille. Touko- ja elokuun välissä lausuntokierroksia on käynnistetty yhteensä 239 hankkeessa. Hallituksen esitysten luonnoksia on lähetetty lausunnoille erityisesti kesäkuussa (76 hankkeessa). Kesäkuun suuri määrä johtuu siitä, että monet lakihankkeet lähetetään ministeriöistä lausuntokierrokselle heinäkuun ajaksi ennen lainvalmistelijoiden kesälomia.

On huomattava, että kuvassa 11 esitetyt lausuntokierrosten aloitusten määrät eivät sisällä kaikkia hallituksen esityksiä. Tämä johtuu siitä, että kaikkien hankkeiden kohdalla tietoa lausuntokierroksen aloittamisesta ei ole merkitty Hankeikkunaan. Hankeikkunasta kerättyjen tietojen mukaan vuosina 2015–2022 lausuntokierros aloitettiin kaikki hallituksen esitykset (myös talousarviot) mukaan lukien yhteensä 790 esityksessä. Kyseisellä ajanjaksolla annettiin

kuitenkin huomattavasti enemmän hallituksen esityksiä, valtiopäivävuosina mitattuna 1901 esitystä. Puutteelliset kirjaukset eivät juurikaan vaikuta kuvassa 11 esitettyihin tulkintoihin, mikäli kirjauksissa ei ole systemaattisia eroja eri kuukausien välillä.

#### 4.4 Hallituksen esitysten antaminen eduskunnalle keskittyy syksyyn

Edellä esitettyjen havaintojen perusteella on siis pääteltävissä, että valtioneuvoston lainvalmisteluprosessin kirjaamiskäytänteet ovat olleet puutteellisia ja osin epäsystemaattisia. Sen sijaan eduskunnan kaikista käsittelyvaiheista löytyy kirjaukset jokaisesta hallituksen esityksestä. Tätä kautta valtioneuvoston prosessin päättymishetki voidaan tunnistaa jokaisen hallituksen esityksen osalta pisteestä, jossa esitys annetaan eduskunnalle.

Kuukausittain toteutetun jaottelun perusteella valtioneuvoston prosessin päättymisen on keskittynyt voimakkaasti syys-, loka- ja marraskuulle (kuva 12). Lokakuussa esityksiä on annettu eduskunnalle vuosina

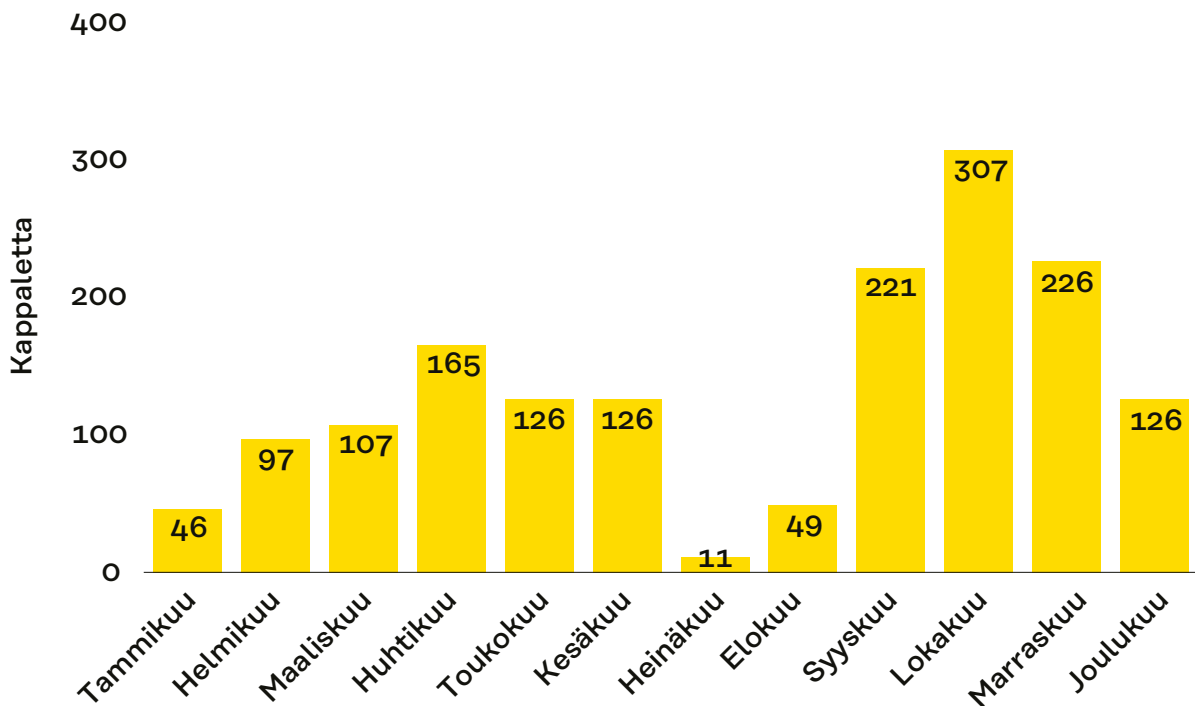
*Jatkossa olisi selvitettävä, mikä vaikutus hallitusten esitysten epätasaisella jakautumisella on lainvalmistelun ja valiokuntatyön resurssien resursseihin.*

2015–2022 käynnistettyjen lainvalmisteluhankkeiden osalta kaikkein eniten (307 kappaletta). Kesälomakausi näkyy luonnollisesti myös lainvalmistelutyössä ja kaikkein vähiten esityksiä on annettu eduskunnalle heinäkuussa.

Aineiston perusteella voidaan siis päätellä, etteivät lainvalmistelu- ja eduskuntatyö jakaudu tasaisesti ympäri vuoden. Jatkossa olisi selvitettävä, mikä vaikutus hallitusten esitysten epätasaisella jakautumisella on

lainvalmistelun ja valiokuntatyön resursseihin. On tärkeää, että hallituksen esityksiä annetaan eduskunnalle istuntokauden aikana tasaisesti, jottei eduskunnan työkuorma jakaudu epätasaisesti. Jos valtaosa esityksistä ajoittuu määräajan loppuun, johtaa se siihen, että lakiehdotusten käsittely ruuhkautuu eduskuntatyön eri vaiheissa lähete-keskustelusta eduskunnan vastauksen tarkastamiseen (Oikeusministeriö 2004).

**Kuva 12. Hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle kuukausittain jaoteltuna vuosilta 2015–2022.**

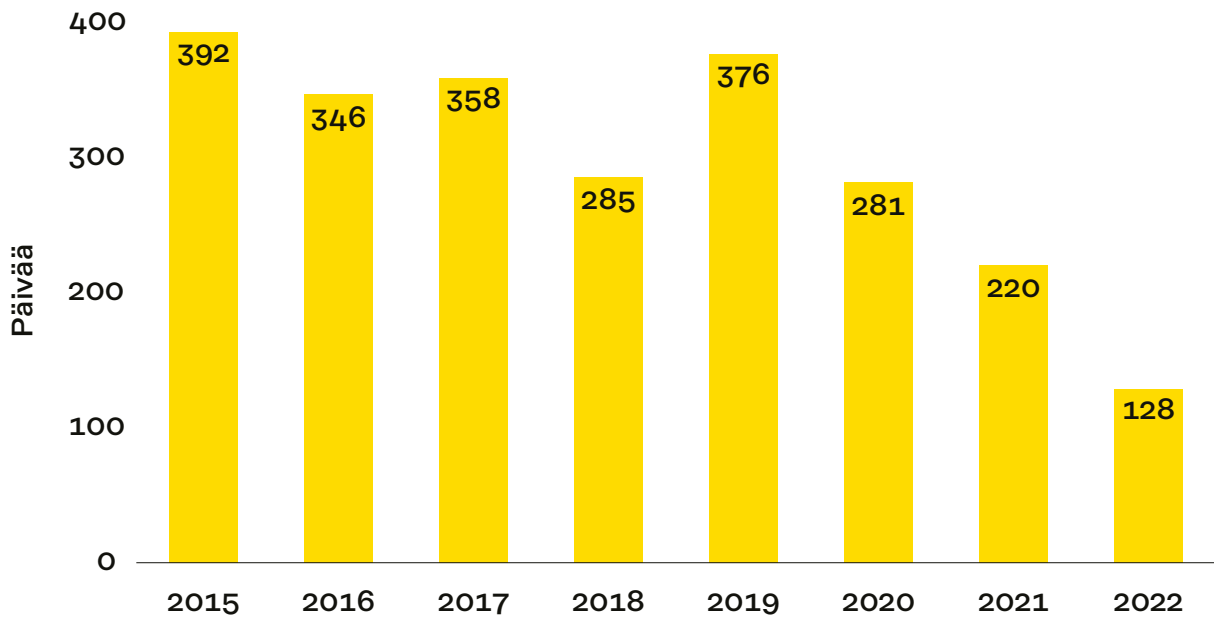


## 4.5 Hallituksen esitysten valmistelun kesto vaihtelee vuosittain

Hallituksen esitysten valmistelun kesto vaihtelee huomattavasti eri vuosien välillä (kuva 13). Kesto on määritelty ajanhetkestä, jolloin toimikausi on merkitty Hankeikkunassa alkaneeksi (merkintä ”kohde: toimikausi alkanut”) hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle. Vuoden 2018 poikkeusta lukuun ottamatta vuosina 2015–2019 käynnistetyt hankkeet ovat kestäneet keskimäärin noin vuoden, jonka jälkeen käsittelyn kesto on lyhentynyt. Pisin keskimääräinen valmisteluprosessi on ollut

vuonna 2015 käynnistetyissä hallituksen esityksissä (392 päivää). Vuonna 2022 aloitettujen hankkeiden kohdalla keskimääräinen aika on ollut ainoastaan 128 päivää. Erot tuskin selittyvät lainvalmisteluprosessin huomattavalla nopeutumisella. Sen sijaan osa eroista selittyy aineiston jaottelulla aloitusvuoden mukaan. Koska aineistoon sisällytettiin ainoastaan hallituksen esitykset, jotka on jo annettu eduskunnalle, on aineistoon valikoitunut ainoastaan lyhytkestoisia hankkeita, erityisesti vuonna 2022. Lisäksi keväällä 2020 puhjennut koronapandemian aiheuttama kiire reagoida muuttuneeseen tilanteeseen on lyhentänyt keskimääräistä valmistelu-aikaa vuodesta 2020 alkaen (ks. liite 1).

**Kuva 13. Hallituksen esitysten lainvalmisteluprosessin keskimääräiset kestot valtioneuvostossa vuosina 2015–2022.**



Havainnot tulkittaessa on myös huomioitava alaluvussa 4.2 esille tuodut erot kirjaamiskäytännöissä eli siinä, miten systemaattisesti aloituspäivämäärä on merkitty. Aineiston perusteella voidaan kuitenkin todeta, että valtioneuvostovaiheen

lainvalmisteluprosessin pituus on tyypillisesti ollut noin vuoden mittainen. Tarkemmat havainnot edellyttävät yhdenmukaisia kirjaamiskäytänteitä aloituspisteen merkitsemisestä Hankeikkunaan.

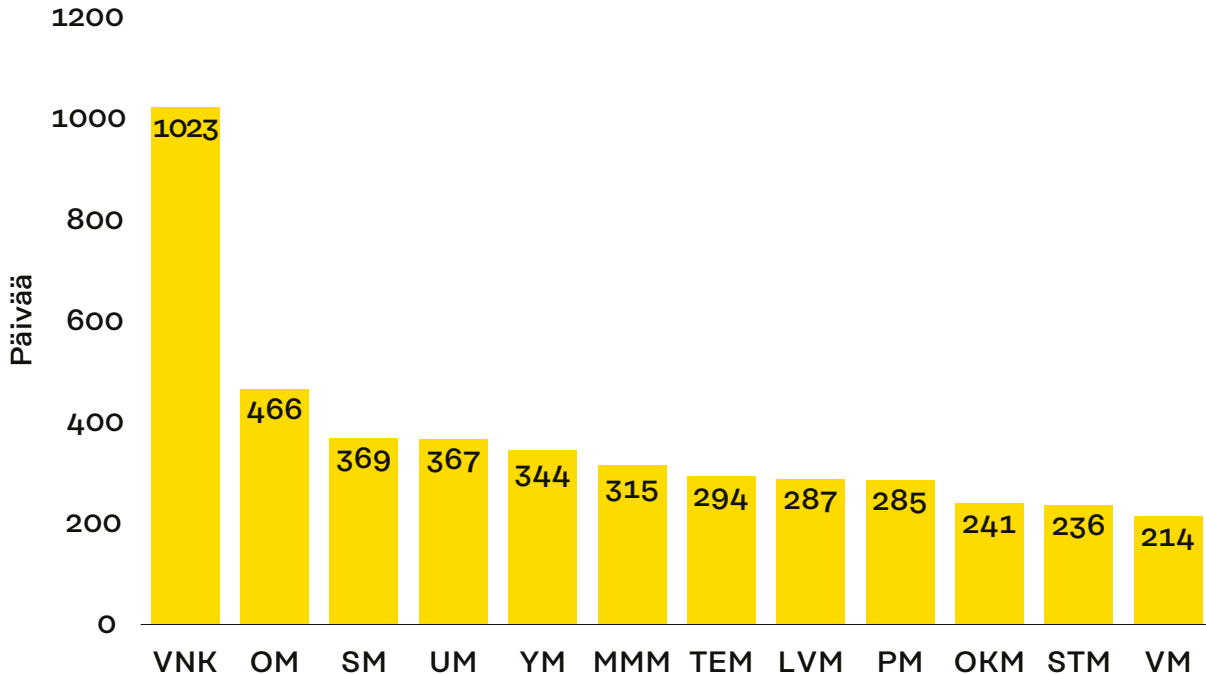
*Ministeriöiden välillä vaikuttaa olevan eroja lainvalmisteluprosessin kestoissa.*

#### 4.6 Lainvalmisteluprosessin kesto eroaa ministeriöiden välillä

Hallituksen esityksiin kytkeytyvät lainvalmisteluhankkeet on mahdollista jaotella hankkeen asettajan mukaan eli valmistelevan ministeriön mukaan. Vaikka tiettyjä hankkeita on ollut valmistelemissa useammankin ministeriön edustajia, tarjoaa tiettyyn

ministeriöön kohdistuva ministeriötieto mahdollisuuden tarkastella lainvalmisteluprosessin kestoja ministeriökohtaisesti. Ministeriökohtaisen tarkastelun perusteella hallituksen esityksen laatimisprosessi on ollut vuosilta 2015–2022 lasketun keskiarvon mukaan selkeästi pisin valtioneuvoston kanslian laatimissa esityksissä, jossa prosessi on kestänyt keskimäärin 1 023 päivää (kuva 14). Muut ministeriöt ovat laatineet esityksiä huomattavasti nopeammin. Muista ministeriöistä oikeusministeriö on käyttänyt laatimiseen eniten aikaa (466 päivää). Nopeimmin esityksiä on valmistellut valtiovarainministeriö (214 päivää). Kaiken kaikkiaan ministeriöiden välillä vaikuttaa olevan eroja lainvalmisteluprosessin kestoissa.

**Kuva 14. Hallituksen esitysten laatimisen keskimääräinen kesto ministeriöittäin vuosina 2015–2022.**



Ministeriöiden välisiä eroja tulkittaessa täytyy huomioida seuraavia asioita. Ensinnäkin hallituksen esitysten määrät sekä niiden esitysten määrät, joista tieto toimikauden alkamisesta on olemassa, vaihtelevat eri ministeriöiden välillä suuresti. Valtioneuvoston kanslian keskiarvo muodostuu ainoastaan kuuden havainnon perusteella. Myös ulko- ja puolustusministeriöltä havainnot on melko vähän. Puolustusministeriöstä 16 ja ulkoministeriöstä 30. Muut ministeriöt ovat valmistelleet aineiston perusteella enemmän hallituksen esityksiä, vähintään 51 kappaletta. Eniten havainnot on valtiovaraministeriöstä (315 hallituksen esitystä).

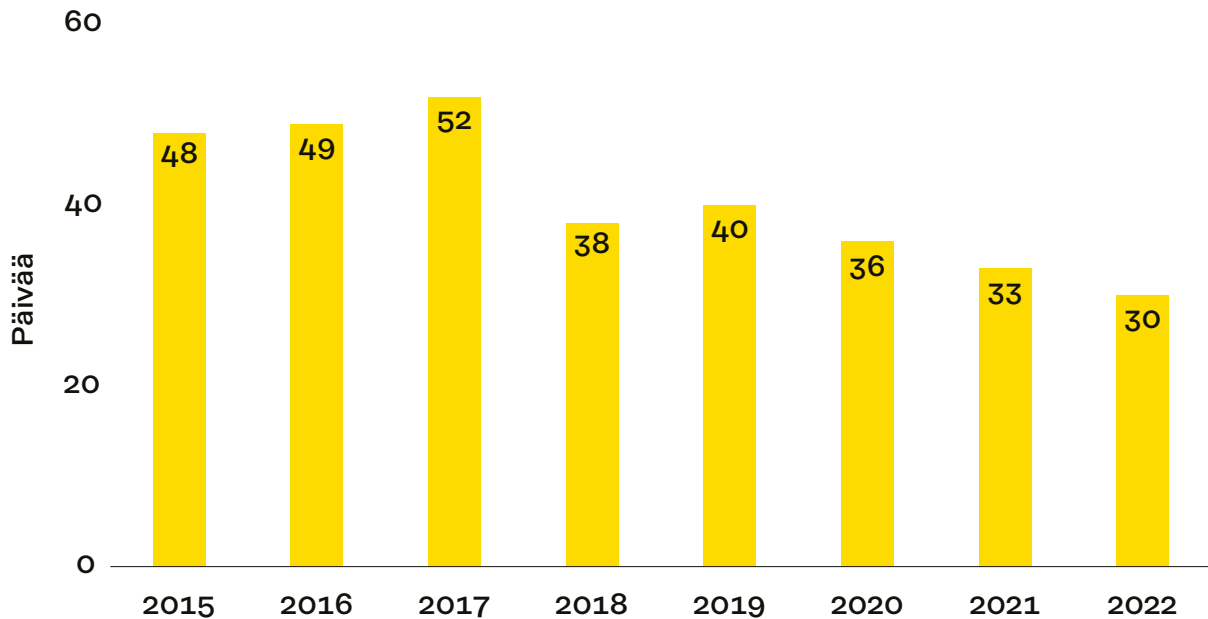
Vähäinen havaintomäärä erityisesti valtioneuvoston kanslian kohdalla voikin lisätä sattuman mahdollisuutta keskiarvon muodostumisessa. Valtioneuvoston kanslialla on myös erityinen asema kotimaisessa lainvalmistelussa, eikä kanslian toiminta keskity hallituksen esitysten valmisteluun toimialakohtaisten ministeriöiden tapaan. Lisäksi ministeriöiden väliset kirjaamiskäytännöt voivat näkyä tuloksissa. Hankeikkunaa ylläpitävältä taholta saatujen tietojen mukaan ministeriöiden käytännöissä on ollut eroja hankkeen aloituspäivämäärän merkitsemisessä. Mikäli erot ovat systemaattisia, selittyvät ministeriöiden väliset erot vähintäänkin osittain kirjaamiskäytännöillä. Mikäli kirjaamiskäytännöt olisivat yhdenmukaisia, olisi ministeriöiden välisiä eroja mahdollista selvittää tarkemmin. Mahdollisia selvittämisen kohteita voisivat olla esimerkiksi valmisteltavana olevien hallituksen esitysten määrän tai lainvalmisteluresurssien yhteys käsittelyaikoihin.

## 4.7 Lausuntokierrosten kesto on lyhentynyt

Lausuntokierrokset ovat kestäneet pidempään Sipilän hallituskaudella Marinin hallituskauteen verrattuna (kuva 15). Esimerkiksi Sipilän hallituksen aloitusvuonna 2015 lausuntokierros on kestänyt keskimäärin 48 päivää, kun Marinin hallituskauden vastaavalla vuodella 2019 kesto on ollut kahdeksan päivää lyhyempi (40 päivää). Hallituskausien viimeisinä vuosina (2018 ja 2022) kestot ovat olleet lyhyempiä molemmilla hallituskausilla muihin hallituskausivuosiin verrattuna, mutta ero kausien välillä oli jälleen kahdeksan päivää. Toisen ja kolmannen vuoden kohdalla hallituskausien väliset erot ovat olleet vieläkin suurempia. Erot hallituskausien välillä vertailtaessa vastaavia vuosia keskenään ovat tilastollisesti merkitseviä vähintään kymmenen prosentin tasolla lukuun ottamatta vertailua vuosien 2017 ja 2021 välillä.

Lyhyemmät lausuntokierrosten kestot Marinin hallituskaudella selittyvät ainakin osittain koronapandemiaan liittyvällä lainvalmistelulla. Koronaan liittyvissä lakihankkeissa hallituksen esitykset oli saatava nopeasti eduskuntaan tautitilanteen äkillisistä muutoksista johtuen. Aineiston perusteella oli esimerkiksi havaittavissa, että vuonna 2020 useammassa koronapandemiaan liittyvässä hallituksen esityksessä lausuntokierros kesti alle kymmenen päivää. Myös liitteessä 1 tarkemmin esitettävien regressioanalyysien tulosten perusteella lausuntokierrosten kestot olivat huomattavasti lyhyempiä koronapandemiaan liittyvissä esityksissä.

*Hankeikkunaa ylläpitävältä taholta saatujen tietojen mukaan ministeriöiden käytännöissä on ollut eroja hankkeen aloituspäivämäärän merkitsemisessä.*

**Kuva 15. Valtioneuvoston lausuntokierrosten vuosittaiset keskimääräiset kestot vuosilta 2015–2022.**

Toinen keskeinen havainto on se, että lausuntokierrokset ovat lyhyimpiä sekä Sipilän että Marinin hallituskausien viimeisinä vuosina aloitetuissa säädöshankkeissa. Lyhyemmät lausuntokierrokset voivat kertoa esimerkiksi siitä, että lakiesityksiä täytyy saada eduskuntaan ennen hallituskauden päättymistä. Vuoden 2022 keskiarvoa voi lisäksi laskea se, että keskiarvot on laskettu eduskuntaan alkuvuoteen 2023 mennessä annettujen hallituksen esitysten perusteella. Näin ollen vuoden 2022 havainnot koostuvat keskimäärin lyhyemmistä lainvalmisteluhankkeista.

Edellä mainittuja tuloksia tulkittaessa on otettava huomioon se, että lausuntokierrosten kestot on laskettu kunkin lakihankkeen ensimmäisen lausuntokierroksen perusteella. Tietyissä tapauksissa hallituksen esityksen antamiseen johtanut hanke on sisältänyt useamman lausuntokierroksen, eikä jälkimmäisiä lausuntokierroksia otettu kestojen laskemisessa huomioon. Suurimassa osassa hankkeita järjestettiin kuitenkin vain yksi lausuntokierros.

Lisäksi havaintojen määrä ei jakaantunut tasaisesti eri vuosille, vaan tietyiltä vuosilta aineistossa oli vain vähän tapauksia, joista tieto lausuntokierroksesta löytyi. Esimerkiksi vuosina 2018–2021 lausuntokierroksella käyneitä hallituksen esityksiä löytyi aineistosta yli sata kappaletta kultakin vuodelta, kun taas vuosilta 2015 ja 2016 tällaisia tapauksia oli ainoastaan muutamia kappaletta. Erot vuosien välillä eivät luonnollisesti johdu siitä, että vain harva hallituksen esitys kävi tiettyinä vuosina lausuntokierroksella. Sen sijaan suuret vuosikohtaiset erot selittyvät kirjaamiskäytänteisiin liittyvällä vuosikohtaisella vaihtelulla.

Mikäli kaikki lausuntokierroksella käyneet esitykset olisi kirjattu Hankeikkunaan, olisi mahdollista selvittää, miten yleistä lausuntokierroksen toteuttaminen on. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi vertaamalla lausuntokierroksella käyneiden hallituksen esitysten määrää kaikkiin tietynä vuonna annettujen esitysten määrään. Vertailu voitaisiin toteuttaa joko hankkeen aloitusvuoden tai valtiopäivävuoden perusteella. Ministeriöitä olisi myös mahdollista

verrata keskenään siinä, mikä lausunto-  
kierrokselle lähetettyjen esitysten osuus on  
suhteessa kaikkiin hallituksen esityksiin,  
sekä saada ylipäänsä tarkka käsitys lausunto-  
kierrosten keskimääräisistä kestoista.

Vaikka havaintojen määrät ovat erityi-  
sesti vuosien 2015 ja 2016 kohdalla vähäiset,  
kertovat tulokset suuntaa antavasti eri  
vuosien välisistä eroista. Mahdolliset vuosi-  
kohtaiset erot kirjaamiskäytänteissä tai  
satunnaisvaihtelussa on kuitenkin huomioi-  
tava tulosten tulkinnassa.

Esimerkiksi kalastusalan työtä koskevan  
direktiivin täytäntöönpanon muuttamista  
koskevan hallituksen esityksen ([HE  
291/2018 vp](#)) lausuntokierros on kestänyt  
Hankeikkunan kirjausten mukaan 400  
päivää. Yksittäinen suuri havainto voi siis  
nostaa vuosikohtaista keskiarvoa ja keski-  
hajontaa merkittävästi. Tässä tapauksessa  
kyseinen havainto nostaa vuoden 2017  
keskiarvoa, jolloin hallituksen esityksen  
valmistelu on Hankeikkunan mukaan alka-  
nut. Poikkeava havainto myös nostaa keski-  
hajontaa, minkä vuoksi vertailu hallitus-  
kausivuosien 2017 ja 2021 välillä ei ole  
tilastollisesti merkitsevä suuresta keski-  
arvojen välisestä erosta huolimatta.

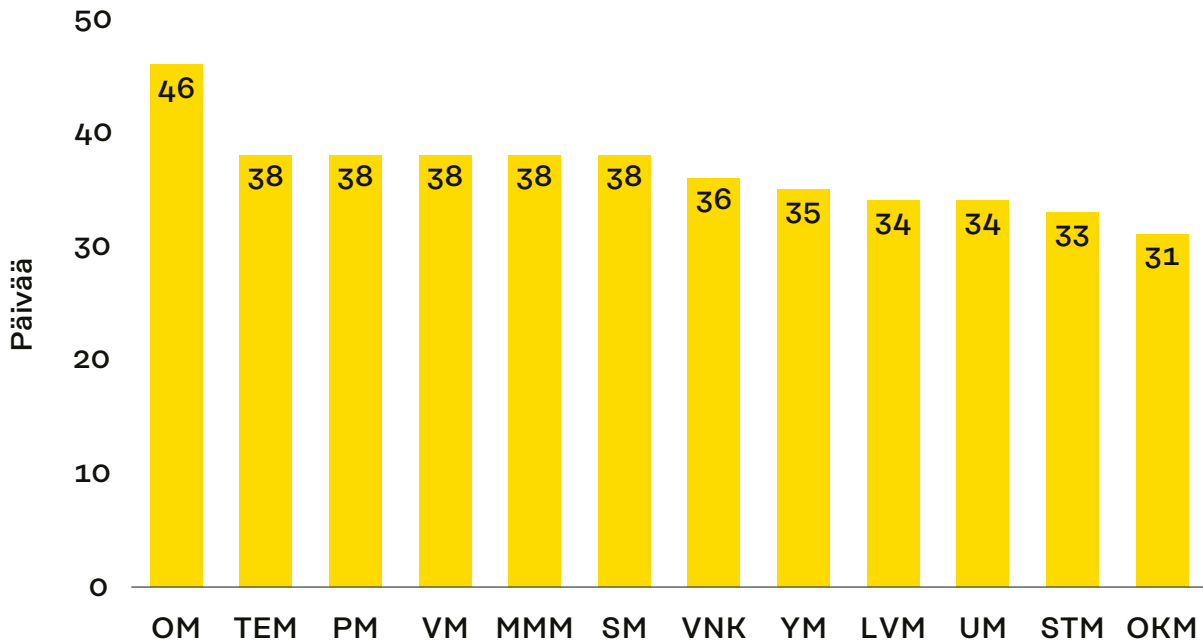
## 4.8 Lausuntokierrosten kestot ministeriöittäin

Lausuntokierrosten pituudessa ei ole kovin-  
kaan suuria eroja ministeriöiden välillä  
(kuva 16). Vain oikeusministeriö erottuu  
muista ministeriöistä pidemmän lain-  
valmisteluprosessin tapaan myös pidemmällä  
lausuntokierroksilla. Oikeusministeriössä  
lausuntokierros on kestänyt keskimäärin 46  
päivää. Lyhyin keskimääräinen kesto on ollut  
opetus- ja kulttuuriministeriössä, jossa  
hallituksen esitysten luonnokset ovat olleet  
lausunnoilla keskimäärin 31 päivää.

Verrattaessa eri ministeriöitä tyypillistä  
lainvalmistelua kuvaavaan keskimääräiseen  
lausuntokierroksen kestoön (37 päivää),  
havaitaan että ainoastaan oikeusministeriö,  
opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali-  
ja terveysministeriö ovat eronneet tästä  
tasosta tilastollisesti merkitsevästi. Sosiaali-  
ja terveysministeriön kohdalla poikkeavuus  
oli merkitsevä ainoastaan kymmenen pro-  
sentin tasolla. Voidaan siis todeta, että  
useimpien ministeriöiden välillä on vain  
vähäisiä eroja lausuntokierrosten keski-  
määräisessä kestossa. Erot eivät siis ole  
suhteessa samaa suuruusluokkaa kuin koko  
hallituksen esityksen valmisteluprosessin  
kohdalla.

*Havaintojen perusteella oikeusministeriö on ainoa ministeriö,  
joka on pitänyt keskimäärin kiinni Säädosvalmistelun  
kuulemisoppaassa ohjeistetusta 6–8 viikon lausuntoajasta.*



**Kuva 16. Vuosina 2015–2022 toteutettujen lausuntokierrosten keskimääräiset kestot ministeriöittäin.**

Havaintojen perusteella oikeusministeriö on ainoa ministeriö, joka on pitänyt keskimäärin kiinni Säädosvalmistelun kuulemisoppaassa ohjeistetusta 6–8 viikon lausuntoajasta. Muilta osin ministeriöiden keskiarvot jäävät alle kuuden viikon.

Keskiarvoja tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon, että useissa lakihankkeissa lausuntokierrokset jäivät reilusti keskiarvoa pienemmiksi tai vastaavasti suuremmiksi. Poikkeavimpana esimerkkinä edellä mainittu työ- ja elinkeinoministeriön hanke, jossa lausuntokierros oli kirjausten mukaan kestänyt 400 päivää. Ilman kyseistä poikkeavaa havaintoa työ- ja elinkeinoministeriön keskiarvo laskee neljällä päivällä 34 päivään. Vastaavasti poikkeavan matalia havaintoja on kertynyt aineistoon koronapandemian aikana, jolloin lausuntokierrokset olivat tyyppillisesti lyhyempiä.

Lausuntokierrosten kestojen tarkastelussa tulee huomioida myös ulko- ja puolustusministeriön sekä valtioneuvoston kanslian vähäinen havaintomäärä. Valtioneuvoston kanslian keskiarvo on muodostunut ainoastaan kahden ja puolustusministeriön neljän havainnon perusteella.

Ulkoministeriön kohdalla havaintoja oli hieman enemmän, 20 kappaletta. Vähäinen havaintomäärä näiden ministeriöiden kohdalla ei ole yllättävää, koska vähän lakeja valmistelevat ministeriöt lähettävät luonnollisesti myös vähän esitysluonnoksia lausunnoille. Havaintojen pieni määrä on kuitenkin huomioitava keskiarvoja vertailtaessa.

Toiseksi on huomioitava ministeriöiden välillä olevat mahdolliset systemaattiset erot kirjaamiskäytännöissä. Kuten alaluvussa 4.6 tuodaan esille, ministeriöiden kirjaamiskäytännöissä on Hankeikkunaa ylläpitävältä taholta saatujen tietojen mukaan ollut puutteita lainvalmisteluhankkeen aloituspäivän merkitsemisessä. Kuvassa 16 esitetyn aineiston perusteella on vaikea ottaa kantaa mahdollisiin eroihin lausuntokierroksen kirjaamiskäytännöissä. Melko vähäiset erot useamman ministeriön välillä antavat kuitenkin viitteitä siitä, että monien ministeriöiden kohdalla kirjaamiskäytännöt voivat olla varsin yhteneviä. Kirjaamiskäytäntöihin liittyvien epävarmuuksien vuoksi ministeriökohtaisiin eroihin täytyy joka tapauksessa suhtautua tietyllä varauksella.

## 5. Eduskunnan lainsäätämisen prosessin tarkastelu datan pohjalta

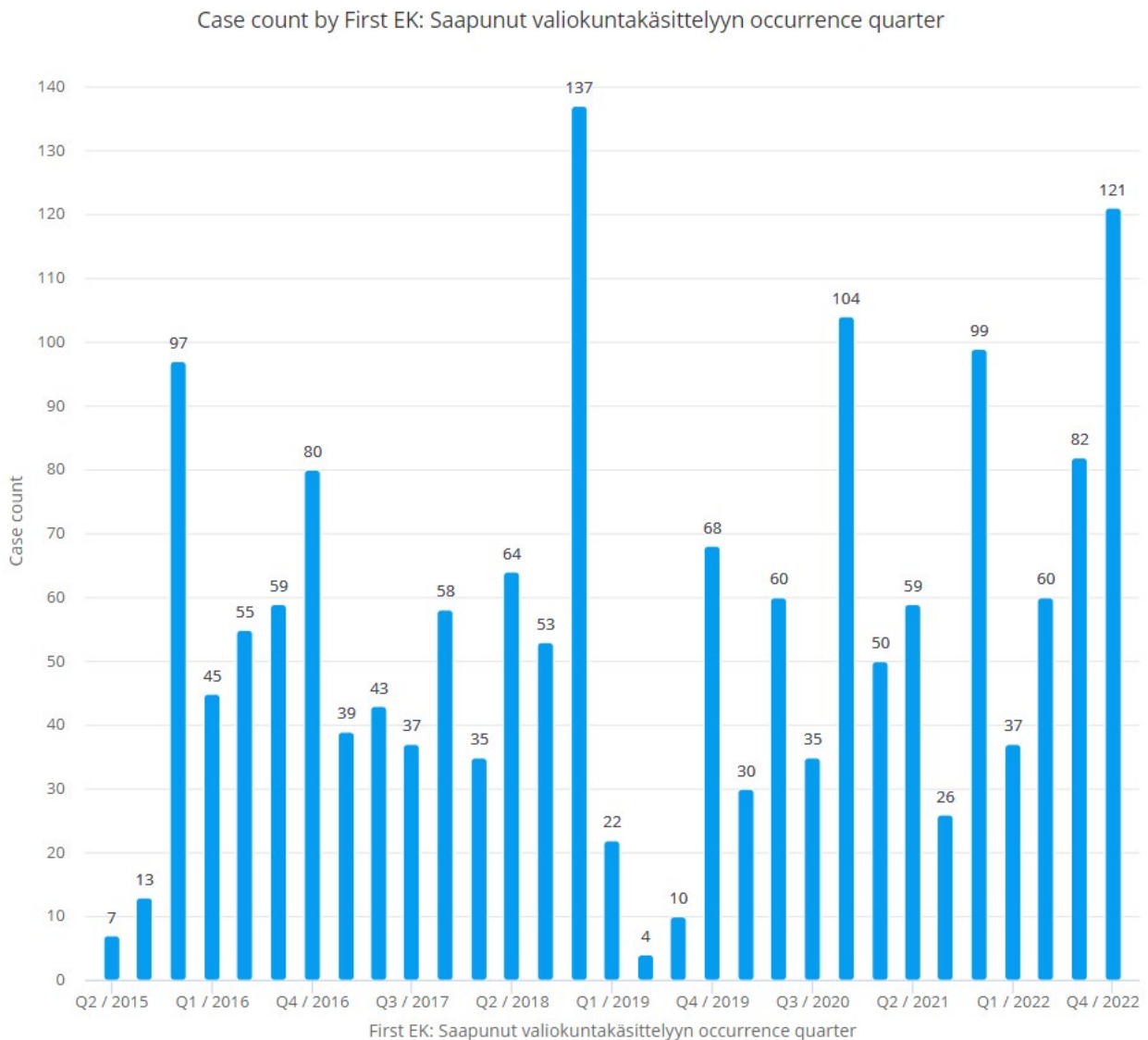
Tässä luvussa käsitellään eduskunnan lainsäätämisen prosessia. Eduskunnan avoimesta datasta koottuja hankekohtaisia tietoja voidaan hyödyntää esimerkiksi valiokuntien välisten erojen havaitsemiseen.

### 5.1 Eduskunnan käsittelemien hallituksen esitysten määrät

Lainsäätämisen prosessin eduskuntavaihe alkaa, kun hallituksen esitys on annettu eduskuntaan. Prosessi käynnistyy lähetekeskustelulla, jota seuraa valiokuntakäsittely ja varsinainen päätöksenteko täysistunnossa. Valiokuntatyö on eduskunnan lainsäätämisen prosessin pisin vaihe. Kuvassa 17 on

havainnollistettu valiokuntien käsittelyyn saapuneiden säädöshankkeiden määrää vuosilta 2015–2022 neljännesvuosiaineiston mukaan jaoteltuna. Aineistossa ovat mukana ainoastaan lainsäätämiseen liittyvät esitykset.

Kansainvälisiin velvoitteisiin, talousarvioihin, valtion takauksiin sekä valtion lainanottoihin- ja antoihin liittyvät esitykset on jätetty pois aineistosta. Myös myöhemmissä alaluvuissa esitetyissä analyyseissä aineistoon on sisällytetty ainoastaan lainsäätämiseen liittyvät esitykset.

**Kuva 17. Valiokuntiin saapuneiden lakiesitysten määrät neljännesvuosittain.**

**Lähde: Kuvakaappaus QPR Softwaren QPR ProcessAnalyzer -työkalun näkymästä (4/2023).**

Valiokuntiin saapuvat esitykset ovat keskittyneet voimakkaasti viimeisille vuosineljänneksille (kuva 17). Jokaisena tarkasteluvuotena esityksiä on saapunut valiokuntakäsittelyyn eniten viimeisellä vuosineljänneksellä. Havaintojen perusteella voidaan vahvistaa alaluvussa 4.4 esitetty tulos (kuva 12), jonka mukaan hallituksen esityksiä saapuu eduskuntaan eniten syys-, loka- ja marraskuussa. Valiokuntakäsittelyt

alkavat eduskuntaan loka- ja marraskuussa sekä osassa syyskuussa saapuneissa hallituksen esityksissä nimenomaan viimeisellä vuosineljänneksellä (lokakuu–joulukuu). Erityisen voimakkaasti esitysten saapuminen valiokuntakäsittelyyn on keskittynyt hallituskausien viimeisen täyden vuoden viimeiselle neljännekselle. Vuoden 2018 viimeisellä vuosineljänneksellä käsittelyyn saapui 137 ja vuonna 2022 121 lainsäätämiseen liittyvää

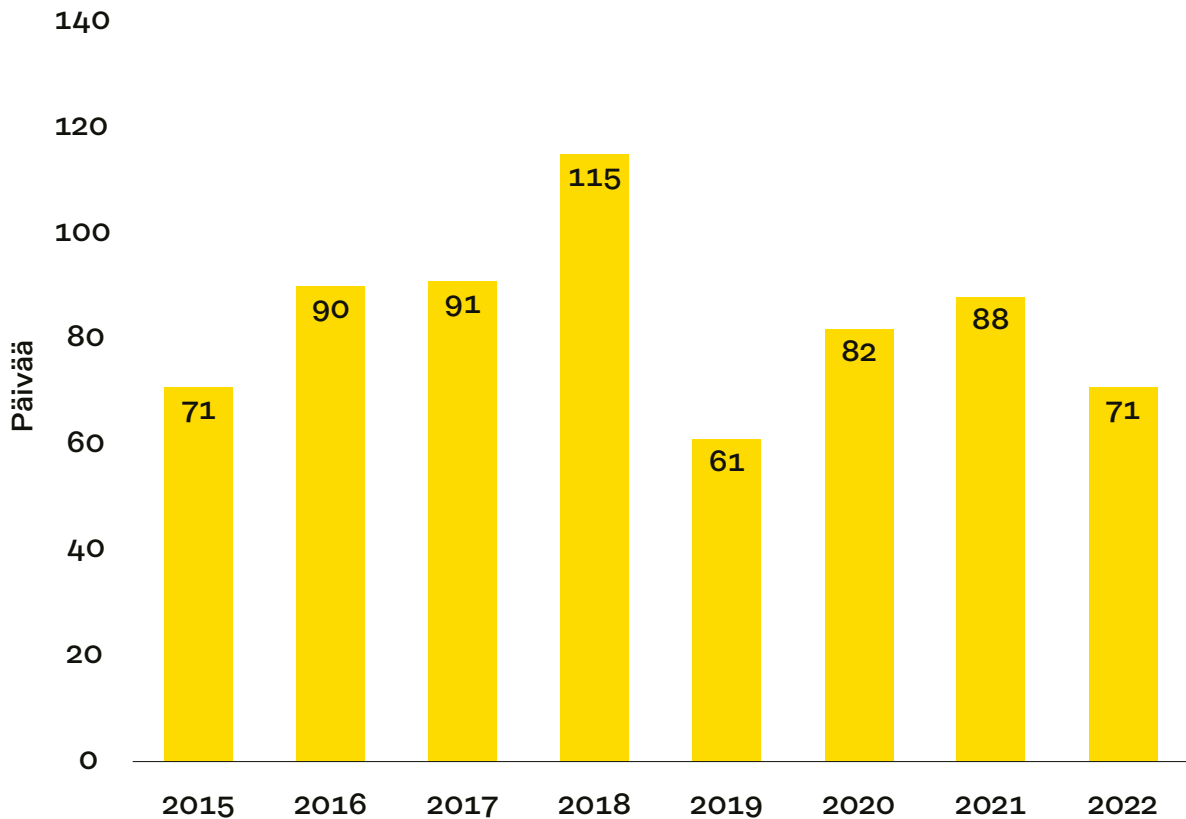
*Valiokuntiin saapuvat esitykset ovat keskittyneet voimakkaasti viimeisille vuosineljänneksille.*

hallituksen esitystä. Aineiston perusteella voidaan siis päätellä, että valiokuntakäsittely ruuhkautuu näistä ajanjaksoista alkaen.

Huomionarvoista on myös, että valiokuntakäsittelyä käynnistyi huomattavan vähäinen määrä hallituskauden alussa. Vuoden 2015 toisella ja kolmannella vuosineljänneksellä esityksiä on saapunut valiokuntiin yhteensä ainoastaan 20 kappaletta. Vuonna 2019 vastaava lukema on 14 esitystä. Aineiston perusteella voidaan havaita myös, että esityksiä on saapunut eniten toisella vuosineljänneksellä verrattuna ensimmäiseen ja kolmanteen vuosineljännekseen. Tarkasteltaessa esitysten määriä hallituskausien täysiltä vuosilta (vuodet 2016, 2017, 2018, 2020, 2021 ja 2022), havaitaan että toisella vuosineljänneksellä valiokuntakäsittely on alkanut yhteensä 341 hallituksen esityksestä. Vastaava lukema ensimmäiseltä neljännekseltä on 236 ja kolmannelta neljännekseltä 292 esitystä. Havaintojen perusteella voidaankin pohtia, olisiko lainvalmistelua mahdollista aikatauluttaa siten, että valiokuntakäsittelyyn saapuisi hallituksen esityksiä tasaisemmin?

## **5.2 Hallituksen esitysten eduskuntakäsittely vie lyhyemmän aikaa hallituskausien vaihteessa**

Eduskunnan lainsäätämisen prosessin kesto voidaan laskea alkaen hetkestä, jolloin hallituksen esityksen on annettu eduskunnalle ja päättyen eduskunnan vastauksen toimittamiseen valtioneuvostolle. Eduskunnan prosessin aloitusvuoden mukaan jaoteltuna pisin keskimääräinen käsittelyaika on ollut vuonna 2018, jolloin eduskuntakäsittely on kestänyt keskimäärin 115 päivää (kuva 18). Hallituskausien vaihteissa, vuosina 2015 ja 2019, käsittelyiden kestot ovat olleet lyhyempiä. Tämä voi johtua siitä, että uuden hallituksen aloittaessa eduskuntaan ei vielä ehdi laajoja ja hallitusohjelman kannalta merkittäviä hankkeita. Uuden hallituksen aloitusvuonna eduskuntaan saapuvat esitykset siis koostuvat todennäköisesti “arkisemmista” ja “teknisluonteisemmista” esityksistä, jotka voidaan valiokunnissa myös käsitellä nopeammin.

**Kuva 18. Hallituksen esitysten käsittelyn keskimääräinen kesto eduskunnassa vuosina 2015–2022.**

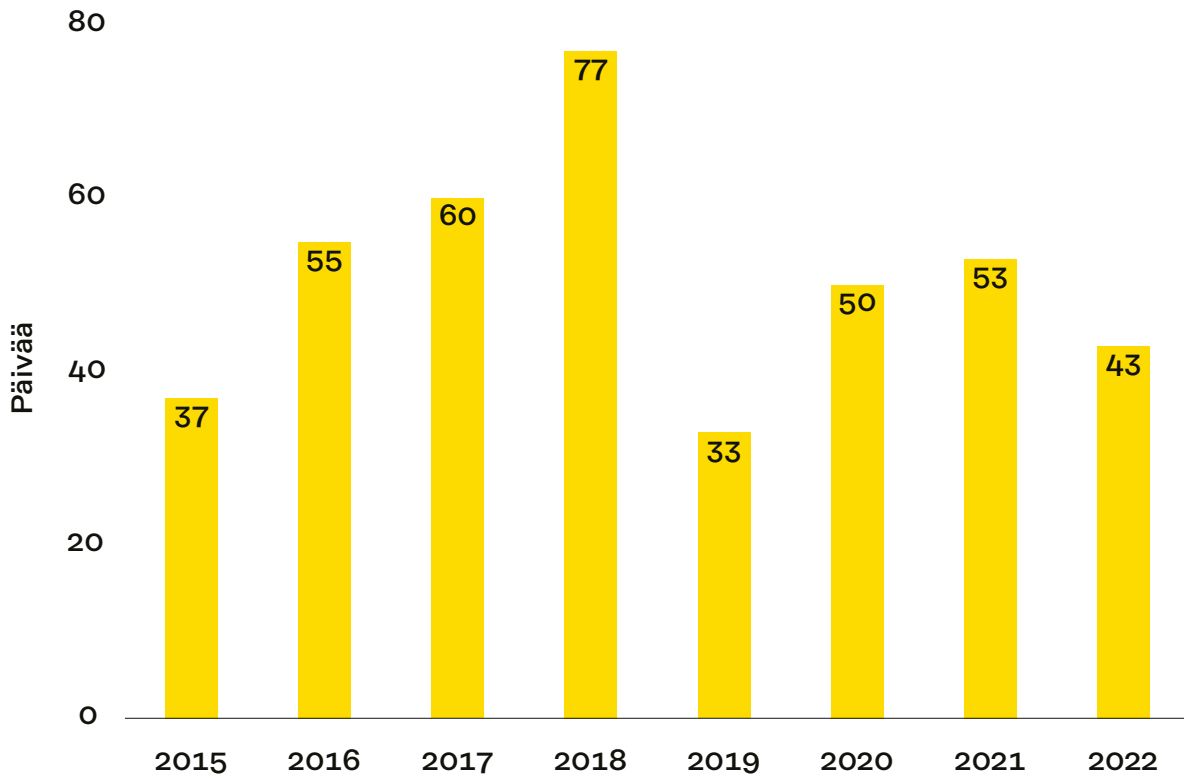
Jälkimmäisellä hallituskaudella (2019–2022) kestot näyttävät olleet keskimäärin hieman lyhyempiä. Ero on selkein verrattaessa hallituskausien neljänsiä vuosia keskenään. Neljänsinä vuosina erot ovat myös tilastollisesti merkitseviä. Muilta osin erot olivat tilastollisesti merkitseviä ainoastaan vuosien 2015 ja 2019 välisessä vertailussa ja siinäkin ainoastaan kymmenen prosentin tasolla.

Vuonna 2022 aineistossa ovat ainoastaan ne hallituksen esitykset, joihin on annettu eduskunnan vastaus alkuvuoteen 2023 mennessä. Näin ollen vielä käsittelyssä olevien hankkeiden puuttuminen voi vaikuttaa keskiarvoon. Lisäksi koronapandemiaan liittyvät hallituksen esitykset ovat laskeneet keskiarvoa Marinin hallituskaudella. Liitteessä 1 raportoitujen, valtiopäivävuotta 2020 koskevien, regressioanalyysien tulosten perusteella koronapandemiaan liittyvät hallituksen esitykset käsiteltiin keskimäärin huomattavasti muita esityksiä nopeammin.

### 5.3 Valiokunta-käsittelyn kestot

Valiokuntakäsittelyn keskimääräiset kestot noudattavat pitkälti samaa trendiä koko eduskunnan prosessin keston kanssa (kuva 19). Yhteneväisyys johtuu siitä, että valiokuntavaihe kattaa suurimman osan koko eduskuntaprosessista. Esimerkiksi vuonna 2018 valiokuntakäsittely on kestänyt keskimäärin 77 päivää, kun koko eduskunnan lainsäätämisvaihe on kestänyt 115 päivää. Verrattaessa vastaavia hallituskausivuosia keskenään, ovat erot eri vuosien välillä tilastollisesti merkitseviä ainoastaan vuosien 2018 ja 2022 välillä. Syyt vuosikohtaisten erojen taustalla liittyvät pitkälti samoihin tekijöihin, jotka näkyvät koko eduskunnan lainsäätämisvaiheen kohdalla.

**Kuva 19. Hallituksen esitysten valiokuntakäsittelyjen vuosittaiset keskimääräiset kestot vuosina 2015–2022.**



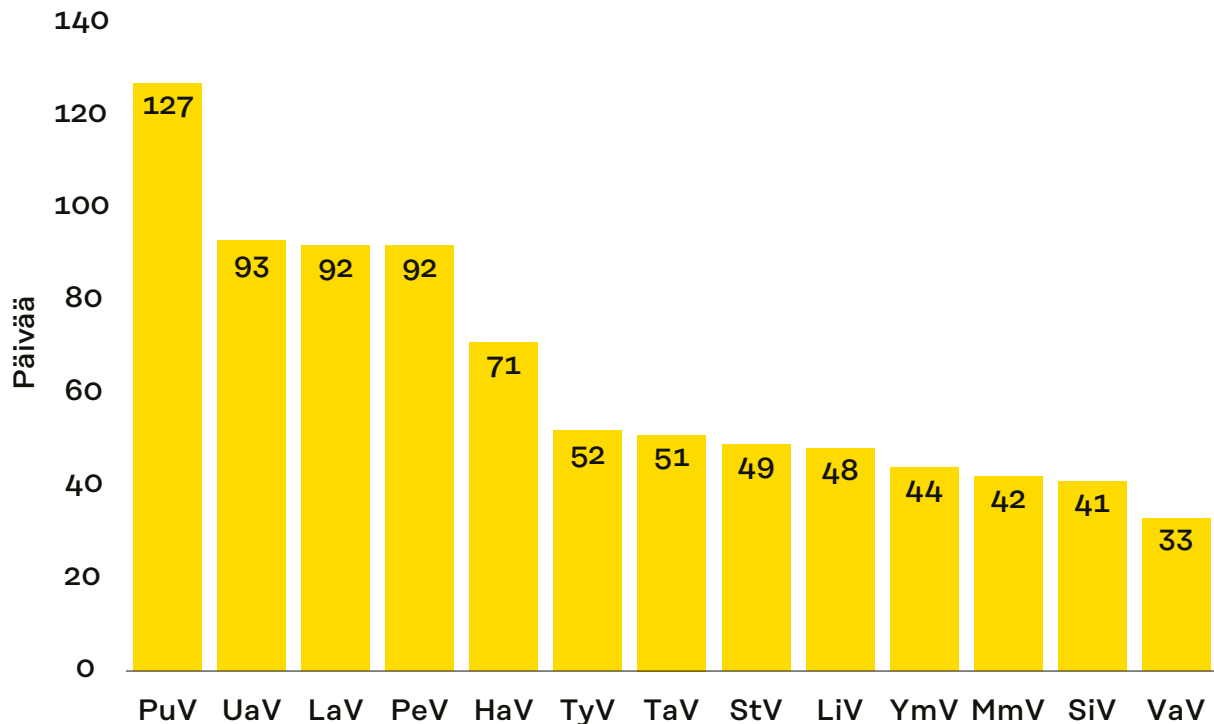
### 5.4 Valiokunnittaisista eroista hallituksen esitysten käsittelyssä

Valiokuntien käsittelyaikojen välillä on selkeitä eroja, kun verrataan vuosien 2015–2022 laskettuja keskiarvoja (kuva 20). Lyhyin keskimääräinen käsittelyaika on ollut valtiovarainvaliokunnalla (33 päivää) ja pisin puolustusvaliokunnalla (127 päivää). Keskimäärin valiokuntakäsittely on kestänyt lainsäätämiseen liittyvissä hallituksen

esityksissä 54 päivää, josta useampi valiokunta poikkeaa selkeästi.

Kaikkien valiokuntien osalta erot eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan kohdalla ero tyyppillisestä käsittelyaikaa kuvaavaan keskiarvoon (54 päivää) ei ole tilastollisesti merkitsevä, vaikka ero on jopa 38 päivää. Tämä johtuu vähäisestä havaintojen määrästä ja korkeasta keskihajonnasta, jotka lisäävät sattuman mahdollisuutta tuloksissa.

*Keskimääräinen valiokuntakäsittelyn kesto on ollut 54 päivää, josta useampi valiokunta poikkeaa selkeästi.*

**Kuva 20. Valiokuntien keskiarvot valiokuntakäsittelyjen kestossa vuosina 2015–2022.**

Tuloksia tulkittaessa onkin otettava huomioon, että tiettyjen valiokuntien keskiarvo on muodostunut vain vähäisen havaintomäärän perusteella. Ulkoasiainvaliokunnan kohdalla havaintoja on kertynyt tarkasteluviikkojen aikana ainoastaan seitsemän kappaletta. Näin ollen ulkoasiainvaliokunnan pitkään keskimääräiseen käsittelyaikaan (93 päivää) tulee suhtautua myös sattuman merkitys tiedostaen. Myös perustuslaki- ja puolustusvaliokunnan kohdalla havaintojen määrä on selkeästi muita valiokuntia vähäisempi, puolustusvaliokunnalla 24 ja perustuslakivaliokunnalla 20 havaintoa. Perustuslakivaliokunnan kohdalla vähäinen määrä johtuu siitä, että valiokunta keskittyy enimmäkseen lausuntojen antamiseen muille valiokunnille. Muiden valiokuntien kohdalla havaintoja on aineistossa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan 90 ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan 246 välillä.

Valiokuntien väliset erot voivat selittyä paitsi valiokuntien toimintatavoilla, myös

valiokuntien käsiteltäväksi tulevien hallituksen esitysten sisällöllä. On esimerkiksi mahdollista, että tietyn valiokunnan käsitteelyyn saapuvat esitykset ovat keskimäärin lyhyempiä tai muuten nopeammin käsiteltävissä. Tämän selvityksen puitteissa on vaikea ottaa kantaa, missä määrin valiokuntien väliset erot selittyvät näihin ominaisuuksiin liittyvillä tekijöillä.

Valiokuntakohtaista aineistoa hyödynnettiin vertaamalla valiokuntien käsittelyssä olevia tapausmääriä käsittelyaikojen pituuteen. Testaus toteutettiin regressioanalyysillä selittämällä keskimääräistä kestoa tapausmäärillä. Ulkoasiainvaliokunta jätettiin analyysin ulkopuolelle vähäisestä havaintomäärästä johtuen. Regressiomalliin lisättiin myös muuttuja, joka kertoo muuttamattomana hyväksytyjen lakiesitysten osuuden kaikista tietyn valiokunnan käsittelemistä lakiesityksistä.

Vaikka regressiotestaukset toteutettiin ainoastaan 12 havainnolla, olivat tulokset

sekä tapausmäärien että muuttamattomana hyväksytyjen esitysten osalta tilastollisesti merkitseviä viiden prosentin tasolla. Tulos kertoo, että käsiteltävien lakiesitysten suuri määrä on yhteydessä aikataulun tiivistämiseen. Toisin sanoen ruuhkaisempi valiokunta on käsitellyt lakiesitykset nopeammalla aikataululla. Aineiston perusteella esimerkiksi kymmenen lakiesityksen lisäys tarkasteluviikojen aikana on ollut yhteydessä noin kaksi päivää lyhyempään keskimääräiseen käsittelyaikaan.

Tulokset kertovat, että myös muuttamattomana hyväksytyjen lakiesitysten suhteellisella määrällä ja lyhyemmällä käsittelyajalla on yhteys. Mikäli valiokunta tekee muutoksia hallituksen esityksiin, on se tarkoittanut myös pidempää käsittelyaika. Esimerkiksi kymmenen prosenttiyksikön lisäys muuttamattomana hyväksytyissä esityksissä on lyhentänyt keskimääräistä käsittelyaika 16 päivällä. Tulokseen muuttamattomana hyväksytyistä esityksistä liittyy kuitenkin epävarmuutta. Liitteessä 1 tarkemmin raportoitujen, valtiopäivävuoden 2020

hallituksen esityksiä koskevien, tulosten mukaan esityksen hyväksyminen muuttamattomana ei ollut yhteydessä nopeampaan valiokuntakäsittelyyn.

Valiokuntakäsittelyä koskevien regressioanalyysien tulosten perusteella voidaan tehdä kaksi johtopäätöstä prosessidatan hyödyntämismahdollisuuksiin liittyen. Nämä johtopäätökset koskevat valtioneuvoston lainvalmistelun ja eduskunnan lain-säättämisen vaiheita myös yleisemmällä tasolla.

Ensimmäinen havainto on, että pelkästään jo kuvailutiedon esittäminen esimerkiksi valiokuntien välisistä eroista käsittelyajoissa antaa tarpeellista tietoa säädösjohtamisen näkökulmasta. Kuvailutiedon esittäminen ja tulkinta ei vaadi laaja-alaisia menetelmällisiä valmiuksia ja siten prosessitietoa on mahdollista käyttää tiedolla johtamisen tukena melko vähällä vaivalla.

Toinen havainto on, että kuvailutietoa pidemmälle menevien selittävien analyysien avulla voidaan hankkia yksityiskohtaisempaa informaatiota prosessin keston vaikuttavista tai niihin yhteydessä olevista tekijöistä. Selittävään analyysiin liittyy kuitenkin kuvailutietoa enemmän aineistovaatimuksia ja analyysi vaatii myös jonkin verran laaja-alaisempaa menetelmäosaamista. Yksi mahdollisuus selittävän tiedon tuottamiseen on hyödyntää nimenomaan regressioanalyysijä (ks. regressioanalyysistä liitteestä 1).

*Kuvailutietoa pidemmälle menevien selittävien analyysien avulla voidaan hankkia yksityiskohtaisempaa informaatiota prosessin keston vaikuttavista tai niihin yhteydessä olevista tekijöistä.*



## 6. Säädosjohtaminen on Suomessa heikkoa

Säädosjohtamisen kokonaisuus muodostuu monesta tekijästä ja eri toimijoiden toiminnan tuloksena. Tuntemalla nämä tekijät sekä eri toimijoiden roolit ja toimintatavat säädosjohtamista voidaan vahvistaa. Tällä hetkellä kenelläkään ei ole kokonaisvastuuta lainsäädäntöprosessin johtamisesta, minkä vuoksi säädosjohtaminen on Suomessa heikkoa.

### 6.1 Säädosjohtamisen avulla toteutetaan säädospolitiikkaa

Säädospolitiikalla tarkoitetaan valtionhallinnossa hallitsevaa ajatusta siitä, miten ja millaisia lakeja tulisi valmistella ja säätää sekä toimenpiteitä, joilla haluttu tavoitela saavutetaan (Rissanen 2011). Hallituksen poliittisessa päätöksenteossa ja tavoitteenasettelussa säädöksiä ja muita ohjauskeinoja lähestytään säädospolitiikan kautta kokonaisvaltaisesti, suunnitelmallisesti ja koordinoitusti. Tarkoituksena on erilaisten ohjauskeinojen suunnitelmallinen ja hallittu käyttö poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi (Nurmi 2011). Käsitteenä säädospolitiikka viittaa sekä lainvalmistelun laadun kehittämiseen (hyvä lainvalmistelu) että sääntelystrategioita ja sääntelyn hallintaa yhteiskunnassa koskevaan kokonaisnäkemykseen

(hyvä sääntely). Säädospolitiikan keinoin tavoitellaan poliittisen päätöksenteon ja lainvalmistelun välistä tiiviimpää yhteyttä (Ervasti 2007).

Lainsäädäntö on yhteiskunnan merkittäv in ohjauskeino. Lainvalmistelu sekä lakien säätäminen ovat keskeisimpiä prosesseja, joiden tuloksena syntyy yhteiskuntaa ohjavia säädöksiä. Vastaavasti säädosjohtaminen on tapa, jolla edistetään säädospoliittisten tavoitteiden toteutumista, niin yksittäisen säädöshankkeen kuin sääntelykokonaisuudenkin näkökulmasta. Säädosjohtamisessa yhdistyvät yhtäältä poliittisen päätöksenteon prosessit sekä virkahenkilöiden toiminta valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Säädosjohtamisella tarkoitetaan säädospolitiikan täytäntöönpanoa, lainsäädäntöprosessin seuranta ja lainvalmistelijoiden ohjaamista ja valvontaa. Säädosjohtamisella varmistetaan, että ministeriö saavuttaa tavoitteensa tuottaa korkealaatuista ja laadukasta lainvalmistelua ja sääntelyä.

*Säädosjohtamisessa yhdistyvät yhtäältä poliittisen päätöksenteon prosessit sekä virkahenkilöiden toiminta valtioneuvostossa ja eduskunnassa.*

*”Ymmärrän säädosjohtamisella koko kaarta poliittisesta linjauksesta siihen, että se on hyväksytty laki”*

- Haastateltava

Säädösjohtaminen voidaan määritellä myös lopputuloksen näkökulmasta, kuten eräs haastateltava totesi:

*”Säädösjohtaminen tarkoittaa yhteiskunnan peruslainsäädännöstä ja jonkin toimialan kautta hallinnon yleis- ja erityislainsäädännön ajantasaisuudesta ja toimivuudesta huolehtimista ennakoivalla oikeusvaltiota ylläpitävällä tavalla, samoin kuin tietyn toimialan Euroopan unionin lainsäädännön ajantasaisuuteen ja toimivuuteen ennakoivaa vaikuttamista.”*

- Haastateltava

Säädösjohtamisen tasoon ja toteutumiseen vaikuttavat ainakin sääntelykulttuuri, rakenteet ja prosessit, toimintavälineet sekä lainvalmistelun resurssit ja osaaminen (Popelier 2017; Keinänen ja Pajuoja 2022). Suomessa ei ole kuitenkaan määritelty kunnolla, mitä säädösjohtamisella tarkoitetaan tai kenen tehtäviin säädösjohtaminen kuuluu.

*”Lainvalmistelun laadussa on asioita, jotka liittyvät rakenteisiin, että asiat on organisoitu parhaalla mahdollisella tavalla. Sitten niihin toimintatapoihin ja prosesseihin, eli toimitaanko järkevästi ja onko prosessit sujuvia. Sitten on tietysti lainvalmistelijat ja lainvalmistelun johtaminenkin, että onko tarpeeksi tukea kehittämiseen ja kasvamiseen.”*

- Haastateltava

*Suomessa ei ole määritelty kunnolla, mitä säädösjohtamisella tarkoitetaan tai kenen tehtäviin säädösjohtaminen kuuluu.*

## **6.2 Säädösjohtamisesta vastaa moni toimija, onko kenelläkään kokonaisvastuuta lainsäädäntöprosessista?**

Aivan kuten lainsäädäntöprosessiin myös säädösjohtamiseen liittyy sekä poliittisia toimijoita ja virkahenkilöitä että erilaisia prosesseja. Hallitus ja hallituspuolueet neuvottelevat ja sopivat keskenään hallituksen tärkeimmistä tavoitteista. Lopputuloksena on hallitusohjelma, joka on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma hallituksen tärkeimmistä tehtävälajeista. Usein hallitusohjelmassa määritellään tulevia säädösvalmisteluhankkeita. Ministeri johtaa lainvalmistelusta vastaavaa ministeriötä apunaan valtiosihteeri ja poliittisia erityisavustajia. Esimerkiksi valtiosihteerin tehtäväksi on valtioneuvoston ohjesäännössä määritelty ministerin apuna ja edustajana edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteutumista ja auttaa ministeriä ohjaamaan asioiden valmistelua ministeriön toimialalla.

Vastaavasti ministeriöiden virkahenkilöistä lainsäädäntöjohtamisesta vastaavat kansliapäällikkö, osasto- ja yksikön päälliköt, lainsäädäntöjohtaja sekä viime kädessä myös yksittäiset lainvalmistelijat. Esimerkiksi kansliapäällikön yhtenä tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Lainsäädäntöjohtajien tehtävänä on lainsäädännön valmistelun, kehittämisen ja toimeenpanon yhteensovittaminen yhteistyössä ministeriön kansliapäällikön ja osastojen kanssa. Vastaavasti osastopäälliköiden tehtävänä on vastata omalla toimialalla osastolle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja lainsäädännön kehittämisestä. Yksittäinen lainvalmistelija pystyy vaikuttamaan siihen, missä määrin ja milloin sidosryhmiä osallistetaan lainvalmisteluun ja miten laajasti vaikutuksia arvioidaan

säädösvalmisteluhankkeen aikana (ks. [Keskusteleavasta kuulemisesta laatua lakeihin, Sitra 2023](#)).

Eduskunnassa lainsäädäntöprosessiin osallistuu kansanedustajien lisäksi monia muita toimijoita. Kansanedustajien eduskunta-avustajat ja poliittiset avustajat avustavat edustajiaan päivittäisessä työssä. Vastavasti eduskuntaryhmien ryhmäkanslioiden henkilöstö auttaa laajemmin omaa eduskuntaryhmäänsä. Valiokunnissa valiokuntien puheenjohtajilla ja valiokuntaneuvoksilla on merkittävä rooli lainsäädäntöprosessin etenemisessä. Eduskunnan kanslialla – erityisesti eduskunnan lainsäädäntöjohtajalla ja eduskunnan puhemiehillä – on rooli hallituksen eduskuntakäsittelyn aikatauluttamisessa. Eduskunnan valiokunnat ovat itsenäisiä toimijoita ja vastaavat omista käsittelyaikatauluistaan. ([Miten Suomessa säädetään laki?, Sitra 2021.](#)) Vaikka lainsäädäntöprosessissa yhdistyvät valtioneuvosto- ja eduskuntavaiheet sekä presidentin lain vahvistaminen, keskeisin säädösjohtaminen tapahtuu valtioneuvostossa ([HE 60/2010 vp](#), s. 14).

### 6.3 Säätelykulttuuri määrittää paljon lainsäädäntöprosessin onnistumista

Säätelykulttuuri kuvastaa lainvalmistelussa ja lakien säätämisen vallitsevia arvoja ja toimintatapoja. Arvot ja toimintatavat eivät välttämättä vastaa sitä, mitä esimerkiksi lainvalmisteluohjeissa tai hallitusohjelmassa

on kirjattu hyvästä lainvalmistelusta tai säätelystä. Hyvän lainvalmistelun kriteerit eivät ole välttämättä samoja eri toimijoille. Esimerkiksi lainvalmistelutehtävissä toimivat painottivat haastatteluissa eri asioita lainvalmistelun laadusta (Uusikylä ym. 2023). Lainvalmistelun laatua arvioitaessa voidaan tarkastella esimerkiksi valmisteluprosessin toimivuutta, toisaalta esityksen toimivuutta eduskuntatyöskentelyn kannalta ja kolmanneksi lopputulosta ja käytettävyyttä.

Poliittinen johto, kuten hallitus ja yksittäinen ministeri ja virkahenkilöjohto, kuten kansliapäälliköt ja osastopäälliköt ovat keskeisiä toimijoita, jotka pystyvät säilyttämään tai muuttamaan arvoja ja toimintatapoja. Sen vuoksi poliittisten päätöksentekijöiden ja ministeriöjohdon sitoutuminen säädöspolitiikkaan määrittelee keskeisesti, miten säädöspolitiikka käytännössä toteutuu.

*”Ministeri, joka, on tietysti sitten se päällikkö ja joka demokratiassa kuulokin päättää asioista. Mutta eihän sen pitäisi päättää, että ei saisi säätelyn vaikutuksista kertoa. Jossain määrin täällä on semmoinen pieni Tukholman syndrooma olemassa. Usein sen ministerin taakse ryhmittäytytään. Ollaan vähän kuin panttivankina. Sitten, kun joku yrittää laittaa, et kyllä tässä laissa on huonojakin puolia, niin saattaa jopa esimieheltä tulla, että, ei tätä nyt näin tehdä. Monasti sen huomaa itekin, että sitä ajattelee heti, että voiko tällä tavalla kirjoittaa, kun tässähän on negatiivista. Se on niin kuin itsesensuuria.”*

- Haastateltava

*Haastateltavien mukaan yksi merkittävä lainvalmisteluun vaikuttava tekijä on, että hallitusohjelmat ovat aikaisempaa tarkempia.*

Haastateltavien mukaan yksi merkittävä lainvalmisteluun vaikuttava tekijä on, että hallitusohjelmat ovat aikaisempaa tarkempia. Hallitusohjelmiin kirjataan selkeitä tavoitteita lainsäädännön uudistamiseksi samalla usein nimeten toimintatapa, joilla tavoitteisiin päästään. Tämä on johtanut yhtäältä siihen, että esivalmistelun rooli on jäänyt vähäiseksi ja toisaalta siihen, että

lainvalmistelun ”liikkumatila” on kaventunut. Lainvalmistelussa on vähemmän mahdollisuuksia punnita eri vaihtoehtoja ja vaikutusarvioiden merkitys on aikaisempaa pienempi. Lisäksi poliittisessa prosessissa tehtyä päätöstä, joka on kirjattu hallitusohjelmaan, voi olla vaikea lähteä perumaan ja muuttamaan, vaikka valittu ratkaisu myöhemmin osoittautuisi huonoksi.

Lainvalmistelussa tehdään vaikutusten arviointeja tukemaan jo aikaisemmin tehtyjä sääntelyratkaisuja eikä niinkään tuottamaan tietoa päätöksentekoa varten (Tarkastusvaliokunta 2014). Tavoite vaikutusten arviointien laadun parantamiseksi ei välttämättä toteudu, mikäli siihen ei olla aidosti sitouduttu eikä laatua valvota muuten kuin ministeriöiden sisällä. Suomessa konsensuskulttuuri on myös heikentänyt lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmien näkemysten huomioimista (OECD 2010). Sidosryhmien aktiivisemmalla ja aikaisemmalla osallistamisella voidaan vahvistaa lainvalmistelun tietoperustaa ja siten lainsäädännön laatua sekä lisätä sääntelyn hyväksyttävyyttä ja noudattamista. Kuulemista käsitellään tarkemmin Sitran julkaisussa [Keskustele-vasta kuulemisesta laatua lakeihin](#) (2023).

Heikko sääntelykulttuuri johtaa tarpeeseen systematisoida ja vahvistaa sekä institutionalisoida lainvalmisteluvaiheita sekä mitata näiden vaiheiden toteutumista. Esimerkiksi lausuntokierrosten toteuttaminen tavoitteen mukaisessa lausuntoajassa on yksi selkeästi arvioitava vaihe lainvalmistelussa. Lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen vuonna 2016 on esimerkki ministeriöiden ulkopuolisesta lainvalmistelun laadun valvonnasta ja lainvalmisteluprosessin institutionalisoinnista.

### **AVOIN TIETOPERUSTA TEKEE PÄÄTÖKSENTEOSTA LÄPINÄKYVÄÄ**

**Oikeuskansleri arvioi** koronavirus-epidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuutta. Oikeuskansleri toi päätöksessään esille, että avoin tietoperusta tekee päätöksenteosta läpinäkyvää, jolloin päätöksentekoa ja sen perusteita on mahdollista arvioida myös ulkoapäin. Avoimuus ja julkinen keskustelu vahvistavat lisäksi tiedon objektiivisuutta ja monipuolisuutta, mikä vaikuttaa päätöksenteon hyväksyttävyyteen. Hyväksyttävyyden korostuu etenkin silloin, kun julkisen vallan toimin puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin.

(Oikeuskanslerin ratkaisu, OKV/461/70/2020)

## **6.4 Lainsäädäntöprosessin rakenteet vaikuttavat säädösjohtamiseen**

Rakenteilla tarkoitetaan toimivaltuuksia, tehtäviä, päätöksentekoa ja vastuiden jakamista, joilla säädöspolitiikkaa toteutetaan. Esimerkiksi ministerillä on vastuu ministeriön toiminnasta ja kansliapäälliköllä vastuu ministeriön lainvalmistelun laadusta. Oikeusministeriöllä on vastuullaan lainvalmistelun kehittäminen ja valtioneuvoston kanslialla vastuu lainsäädäntösuunnitelmien toteutumisesta. Ministeriöissä on myös erilaisia päätöksentekoforumeita (esimerkiksi ministerin johtama johtoryhmä, virkamiesjohtoryhmä sekä osastojen ja yksiköiden sisäiset kokoukset), joissa tehdään lainsäädäntöhankkeita koskevia päätöksiä ja tuodaan tietoa lainsäädäntöhankkeista. Vaikka eri toimijoiden vastuut lainsäädäntöprosessissa ovat hyvin selkeitä, on vastuiden laiminlyönnillä vähäiset tai jopa olemattomat seuraukset.

*”Prosessit, kuten eri johtoryhmäkierrot ovat usein hyvinkin hitaita, vaikkakin tarpeellisia. Prosessien hitauden vuoksi lainvalmisteluun jää entistä vähemmän aikaa. Prosesseja tulisi tiivistää ja tehostaa mahdollisuuksien mukaan.”*

- Haastateltava

Ministeriöiden lainvalmistelun organisoitumista on kehitetty viime vuosina perustamalla lainsäädäntöjohtajan tehtäviä ministeriöihin. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriössä lainsäädäntöjohtajan tehtävänä on säädösten laadun valvonta ja säädösprosessin johtaminen. Kaikissa ministeriöissä ei ole lainsäädäntöjohtajan toimea, vaan tehtävää hoidetaan osin eri nimikkeellä. Myös lainsäädäntöjohtajien tosiasialliset toimenkuvat eroavat ministeriöiden välillä. Erot vaikuttavat siihen, miten yhtenäistä lainvalmistelun laadun valvonta ja lainsäädäntöprosessin johtaminen ministeriöissä on.

Suomessa ministeriöt ovat lainvalmistelussaan itsenäisiä. Itsenäisen lainvalmistelukulttuuri voi johtaa siihen, että ministeriöillä on keskenään hyvin erilaiset käytännöt valmistella lakeja. Erot ministeriöiden välillä voivat vaikuttaa niiden kykyyn ja halukkuuteen tehdä yhteistyötä lainvalmistelussa muiden ministeriöiden kanssa. Ministeriöissä ei välttämättä tunnusteta lainvalmisteluhankkeiden yhteyttä muihin ministeriöihin, yhteistyötä muiden ministeriöiden kanssa halutaan vältellä tai ministeriöt eivät halua antaa omia niukkoja lainvalmisteluresurssejaan muiden ministeriöiden valmistelemiin hankkeisiin. Ministeriöiden itsenäisyys, mutta myös toimintakulttuurit vaikuttavat siihen, miten hyvin yhteistyö ministeriöiden välillä toteutuu. Yhdeksi

*Suomessa ministeriöt ovat lainvalmistelussaan itsenäisiä.*

syyksi eroihin lainvalmistelun kulttuurissa ministeriöiden välillä on esitetty haastatte-  
luissa:

*”Perinteet, henkilöstön vähäinen vaihtuvuus etenkin senioriportaassa ja ministeriöiden työjärjestysten osastopäälliköille delegoima suuri valta”.*

- Haastateltava

### **MINISTERIÖN ESITTELIJÄN ON OLTAVA TAVOITETTAVISSA**

Oikeuskansleri selvitti, miten ministeriössä on huolehdittu siitä, että ministeriön esittelijät tuntevat virkahenkilön ja esittelijän vastuuta koskevat säännökset ja esittelijän tavoitettavuutta ja läsnäoloa koskevat ohjeet. Esittelijän on esimerkiksi oltava tavoitettavissa, kun esittelylista on jaettu hallitukselle aina siihen hetkeen asti, kun asia on päätöskirjattu. Säädökset ja ohjeet on otettava huomioon esittelijöiden työn johtamisessa ja valvonnassa.

(Oikeuskanslerin ratkaisu  
OKV/897/70/2022)

## **6.5 Lainsäädäntöprosessissa on samanaikaisesti sekä peräkkäisiä että päällekkäisiä prosesseja**

Lainsäädäntöprosessiin kuuluu yhtenä osana valtioneuvostossa toteutettava lainvalmisteluprosessi. Lainvalmisteluprosessi ministeriöissä voidaan jakaa ajallisesti erillisinä osioina aloitevaiheesta esivalmisteluun, esivalmistelusta perusvalmisteluun, perusvalmistelusta lausuntovaiheeseen ja lopuksi hallituksen esityksen viimeistelyyn. Esimerkiksi

*Myös valtioneuvoston lausuntovaiheen katsotaan olevan liian myöhäisessä vaiheessa siihen nähden, että sillä olisi merkittävää vaikutusta hallituksen esitykseen.*

eduskuntavaiheessa hallituksen esitys käy läpi monia peräkkäisiä vaiheita. Toisaalta lainvalmisteluun kuuluvat prosessit voivat olla myös päällekkäisiä eli toteutua samaan aikaan, kuten vaikutusten arviointi ja sidosryhmien kuulemisen prosessit (ks. myös Drinócdi 2017).

Esimerkiksi vaikutusten arviointia tehdään koko lainsäädäntöprosessin ajan. Vaikutusten arviointiprosessissa ei ole selkeitä erillisiä vaiheita, joiden toteutumista ja laatua voitaisiin arvioida. Sen vuoksi arviointi keskittyy usein lainvalmistelun lopputulokseen eli hallituksen esitykseen, tai kuten lainsäädännön arviointineuvosto toimii, mahdollisimman viimeistelyyn hallituksen esitykseen.

Myös sidosryhmien osallistamista ja kuulemista tehdään koko lainsäädäntöprosessin ajan. Lausuntokierros on selkeä erillinen prosessin vaihe, jota voidaan arvioida. Sidoryhmien osallistamista lainvalmisteluun voidaan arvioida laskemalla esimerkiksi työryhmien jäsenenä tai keskustelutilaisuuksien määriä. Tämä kuitenkin edellyttäisi parempaa tiedon kirjaamista toteutuneesta lainsäädäntöprosessista (ks. esim. [Keinänen ja Pälvimäki 2022](#)).

Lainsäädäntöprosessin laadun kannalta on tärkeää, että prosessin eri vaiheita koordinoidaan. On esimerkiksi olennaista tunnistaa, missä vaiheessa lainvalmistelua tarvitaan tietynlaista tietoa tai milloin lausuntokierrosta ja laintarkastusta ei kannata järjestää samanaikaisesti. On myös tärkeää, että eri prosessille varataan riittävästi aikaa.

Lainsäädännön arviointineuvosto voi antaa lausunnon hallituksen esityksen

luonnoksesta ennen kuin hallituksen esitys lähetetään eduskuntaan. Usein on todettu, että arviointineuvoston lausunto tulee niin myöhään, ettei lausuntoa ehditä kunnolla huomioida hallituksen esityksen viimeisteilyssä. Myös valtioneuvoston lausuntovaiheen katsotaan olevan liian myöhäisessä vaiheessa siihen nähden, että sillä olisi merkittävää vaikutusta hallituksen esitykseen (Keinänen ym. 2019).

Kaiken kaikkiaan lainsäädäntöprosessin yksittäisten vaiheiden toteutus vaikuttaa koko prosessin laatuun ja säädösten lopputulemaan. Sen vuoksi on tärkeää, että säädösjohtamisella koordinoidaan prosessin toteutumista – yksittäisen hankkeen ja hankkeiden välinen riippuvuus huomioiden – ja sitä, että prosessin ensimmäisissä vaiheissa tuotettua tietoa on hyödynnettävissä prosessin myöhemmissä vaiheissa.

### **KIIRE SYRJÄYTTI LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIointINEUVOSTON LAUSUNNON**

Lainsäädännön arviointineuvoston 31.1.2023 antamassa lausunnossa takautuvasti maksettavasta sähköhyvityksestä neuvosto myönsi tiedostavansa, ettei esitysluonnosta enää muuteta neuvoston lausunnon perusteella. Hallitus oli määrännyt hallituksen esityksen esiteltäväksi valtioneuvostolle jo samana päivänä. Arviointineuvosto katsoi, että myöhäinen lainvalmistelun käynnistäminen ja puutteet sähköhinnan nousun ennakoinnissa ovat heikentäneet lainvalmistelijoiden mahdollisuutta arvioida tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia keinoja. Hallituskauden loppu yhdistettynä ja ilmiön osittaiseen ennakoinnattuun muutteen johti siihen, että yksi prosessin osa – arviointineuvoston lausunnon hyödyntäminen – jäi puutteelliseksi.

(Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto, VN/2881/2023-VNK-2)

Säädösjohtamista tapahtuu neljällä tasolla (kuva 21). Kaikista konkreettisimmin tasolla on yksittäisen hankkeen tasolla oleva lainsäädäntöprosessi, johon sisältyy ministeriössä tapahtuva lainvalmistelu ja eduskunnassa toteutettava lainsäätämisen prosessi. Ministeriötasolla säädösjohtaminen tarkoittaa resurssien riittävydestä ja aikataulutuksesta huolehtimista sekä koko ministeriön kansallisten ja EU-perusteisten lainvalmisteluhankkeiden koordinoimista. Vastaavasti hallitusohjelmatasolla lainsäädäntöjohtamisen, kuten lainsäädäntöohjelman ja -suunnitelman, avulla huolehditaan hallitusohjelman toteuttamisesta ja lainsäädäntöhankkeiden koordinoimisesta valtioneuvostotasolla.

Laajojen ja hallinnonalarajat ylittävien yhteiskunnallisten uudistusten toteutus,

useiden säädöshankkeiden ja säädösten muutosten yhteensovitus on osoittautunut vaikeaksi (Pöysti 2019). Pitkän aikavälin tasolla säädösjohtaminen tarkoittaa hallituskaudet ylittävää strategisen tason johtamista. Säädösjohtamisen avulla tulee tunnistaa tulevaisuuden muutostekijöitä, jotka vaikuttavat kansalliseen ja EU-lainsäädäntöön. Lisäksi pitkän aikavälin tasolla voidaan tunnistaa teemoja ja ilmiöitä, joita lainsäädännöllä halutaan tukea ja vahvistaa (kuten hiilineutraalisuus) tai ilmiöiden vaikutuksia, joita lainsäädännöllä halutaan heikentää (esimerkiksi väestön vanheneminen). Eduskunnalla on keskeinen rooli eri säädösjohtamisen tasoilla hallitusohjelman hyväksymisestä tulevaisuuden teemojen ja tulevaisuuskaustien käsittelyssä.

**Kuva 21. Säädösjohtamisen tasot.**





## 6.6 Säädosvalmistelua ohjeistetaan runsaasti, mutta ohjeiden noudattamista valvotaan heikosti

Välineillä tarkoitetaan säädosjohtamisessa lainvalmisteluohjeita, vaikutusten arvioinnin työkaluja, lainvalmistelun tarkastuslistoja, lainvalmistelijoiden kouluttamista ja muita käytännön lainvalmistelua helpottavia työkaluja, kuten digitaalisia työkaluja. Lainvalmisteluohjeet voivat olla valtioneuvoston tasoisia, kuten vuoden 2022 syksyllä julkaistu vaikutustenarviointiohje tai ministeriökohtaisia, kuten liikenne- ja viestintäministeriön sisäinen ohje lainvalmistelusta. Erilaiset lainvalmisteluohjeet auttavat uusia lainvalmistelijoita perehtymään lainvalmistelun vaatimuksiin. Säädosjohtamisen näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä ovat, tuntevatko lainvalmistelijat erilaiset lainvalmisteluohjeet ja kuinka sitovina he pitävät ohjeita.

### LAINVALMISTELUOHJEIDEN LAIMINLYÖMINEN VOI RIKKOA PERUSTUSLAKIA

Oikeuskansleri antoi 11.10.2022 lausunnon lainvalmisteluohjeiden laiminlyömisestä koskien sidosryhmien kuulemista. Perustuslaissa turvataan kansalaisten mahdollisuus osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Tämä tulisi myös huomioida lainvalmistelussa, kun mietitään kuulemismenettelyjen valintaa ja kuulemisen aikatauluja. Oikeuskansleri esittää, että lainvalmistelussa tulisi järjestää kirjallinen lausuntokierros silloinkin, kun sidosryhmiä on eri tavoin kuultu valmistelun aikana. Poikkeuksia kuulemisveloitteesta tulisi ministeriön harkinnassa soveltaa suppeasti.

Oikeuskanslerin lausunto  
(OKV/2232/10/2022)

Lainvalmisteluohjeet vastaavat kysymykseen, mitä pitää tehdä – ei *miten* pitää tehdä. Esimerkiksi hallituksen esityksen laatimisohteissa tuodaan esille vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arvioiminen, muttei sitä, mitä nämä vaihtoehtoiset keinot ovat ja missä tilanteessa niiden käyttäminen olisi mahdollista ja vaikuttavaa.

Toisaalta liian tarkat lainvalmisteluohjeet voivat vähentää lainvalmistelijoiden ”liikkumatilaa” ja mahdollisuuksia kehittää innovatiivisia sääntelyratkaisuita. Säädospolitiikan ja -johtamisen näkökulmasta lainvalmisteluohjeilla on merkitystä lainvalmistelun lopputulokseen. Esimerkiksi hallituksen esityksen laatimisohteet muokkaavat hallituksen esityksen laatimista niin, että esitykset ovat rakenteellisesti melko yhdenmukaisia. Toisaalta hallituksen esitysten sisältövaatimuksiin sekä tiedon luotettavuuteen ja hyödynnettävyyteen päätöksenteossa kiinnitetään vastaavasti vähemmän huomioita.

Ministeriöt voivat erikoistua erilaisiin lainvalmisteluteemoihin. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriössä on kehitetty yritysten hallinnollisen taakan laskuri (Excel), jota myös muiden ministeriöiden tekemässä lainvalmistelussa voidaan hyödyntää. Vastavasti sosiaali- ja terveysministeriössä painotuvat sukupuolivaikutusten arvioinnit.

Myös tutkimuksen ja selvitysten kautta voidaan lainvalmisteluun nostaa havaintoja, joita ministeriön lainvalmistelijat voivat huomioida. Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston vuosikertomuksessa nostetaan esille keskeisiä havaintoja lainvalmistelun puutteista. Tutkimuksissa on myös esitetty lainvalmistelijoille tarkastuslistoja, jotka huomioimalla he voivat nostaa lainvalmistelun tasoa. (Keinänen ja Pajuoja 2020) Näyttää kuitenkin siltä, että ulkopuolisten toimijoiden rooli lainsäädäntöprosessin laadun varmistajana on Suomessa vähäinen.



*Näyttää kuitenkin siltä, että ulkopuolisten toimijoiden rooli lainsäädäntöprosessin laadun varmistajana on Suomessa vähäinen.*

## 6.7 Lainvalmistelijoiden koulutus on Suomessa puutteellista

Lainvalmistelijoita koulutetaan niin valtioneuvostotasolla kuin ministeriön sisäisillä koulutuksillakin. Lainvalmistelua voi opiskella vain harvassa korkeakoulussa ja silloinkin vain yksittäisiä kursseja. Sen vuoksi lainvalmistelijoiden kouluttaminen osana heidän työtään on tärkeää. Varsinaiseen säädösjohtamiseen on vastaavasti tarjolla vähemmän koulutusta.

Resurssit ja osaaminen kuvaavat tietämystä, asiantuntijuutta ja osaamista, joita eri toimijoilla on lainvalmistelu- ja lainsäädäntöprosessissa. Lainvalmistelun suurimmiksi ongelmiksi on tunnistettu liian kireät aikataulut ja niukat resurssit suhteessa valmisteltavan lainsäädännön määrään. Puute resursseista selittää osin kiireen tuntua lainsäädäntöprosessissa. Lainsäädäntöprosessin kehittämisen näkökulmasta tarvitaan yhtäältä lisää resursseja ja parempaa resurssien johtamista, kuten realistisempaa aikataulujen hallintaa ja suunnitelmallisempaa prosessivalmistelua.

Säädösjohtamisen näkökulmasta osaamisen johtamisella tarkoitetaan osaamisen kehittämistä ja hyödyntämistä lainvalmisteluprosessissa. Lainvalmistelijoiden koulutustausta vaikuttaa osaamiseen. Esimerkiksi oikeustiedetaustaisella lainvalmistelijalla ei välttämättä ole osaamista arvioida lainsäädännön vaikutuksia tai sidosryhmien osallistamismenetelmistä. Toisaalta oikeustieteen koulutus auttaa lainvalmistelijaa pykälän muotoilussa.

*”Monissa hankkeissa vaikutusten arviointia tekevät henkilöt, joilla ei ole riittävästä kokemuksesta ja näkemystä asioista, ja tällöin arvioinneissa pitäydytään vain ylätasolla ja ilman syvällistä lopputulomaa.”*

- Haastateltu

Lainvalmisteluun osaamista voidaan hankkia myös ministeriön ulkopuolelta. Oikeuskansleri on katsonut, että lainvalmistelu kuuluu ministeriöiden ydintehtäviin eikä sitä voida pääsääntöisesti ulkoistaa esimerkiksi konsultille (Oikeuskanslerin ratkaisu 5.12.2022, OKV/574/10/2022). Hallituksen esityksen jatkovalmistelu ja viimeistely tulisi tehdä ministeriöissä virkatyönä ja virkavastuulla.

Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen on mahdollista lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa. Tällöinkään vastuu lainvalmistelun laadusta ei poistu ministeriöltä eikä sen virkahenkilöiltä. Ministeriöiden tulee varmistaa, että heillä on käytettävissä riittävästi resursseja ja osaamista lainvalmisteluun, vaikka ulkopuolista osaamista voidaan hyödyntää. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämisen yhteydessä ministeriön on turvattava lainvalmistelun riippumattomuus ja objektiivisuus.

## 6.8 Lainsäädäntöhankkeiden johtaminen saa osakseen kritiikkiä

Lainvalmistelijoille ja lainvalmistelun sidosryhmille laadittiin kysely lainvalmistelun laadusta syksyllä 2022 (ks. tarkemmin Uusikylä ym. 2023). Kyselyssä lainsäädäntöjohtaminen sai osakseen paljon kritiikkiä. Esimerkiksi vastanneista lainvalmistelijoista lähes 40 prosenttia oli sitä mieltä, että lainsäädäntöhankkeiden johtamista ei ole järjestetty selkeästi. Vastaajista kolmannes oli sitä mieltä, että ministeriöiden virkamiesjohto ei ohjaa riittävästi lainsäädäntöhankkeiden toteutumista. Vastausten perusteella

*Lainvalmistelu kuuluu ministeriöiden ydintehtäviin eikä sitä voida pääsääntöisesti ulkoistaa esimerkiksi konsultille.*

hahmottuu kuva, että lainsäädäntöhankkeiden johtamisen taso vaihtelee hankkeiden ministeriökohtaisesti paljon. Myös sidosryhmävastaajat toivat esille kritiikkiä lainsäädäntöjohtamisesta.

Lainsäädäntöhankkeiden johtamista ei järjestetä aina selkeästi eikä poliittinen johto tue riittävästi lainsäädäntöhankkeiden toteutumista.

Lainvalmistelijat kokevat usein, että säädösjohtamisesta vastaavat henkilöt – niin poliittiset päättäjät kuin virkahenkilöt – eivät riittävästi ymmärrä tai heillä ei ole kokemusta lainvalmisteluprosessista ja sen vaatimista ajasta

*”Esimiehet ovat koulutukseltaan muita kuin juristitaustaisia eikä osalla ole vankkaa lainvalmistelutaustaa”.*

- Haastateltava

Poliittinen ohjaus voi olla myös vääräaikaista ja liian voimakasta, jotta ministeriössä tehtävä lainvalmistelu olisi laadukasta (VNK 2023). Lisäksi lainvalmistelijat toivoivat usein, että ministeriön virkahenkilöjohto pystyisi toimimaan paremmin ”puskurina” ja suodattimena poliittisen johdon toiveille ja vaatimuksille (Keinänen ja Pajuoja 2022).

Samalla kun lainvalmistelijat toivoivat vahvempaa virkahenkilöjohtoista säädösjohtamista, he toivoivat myös, että lähiesimiehet pystyisivät linjaamaan ja päättämään enemmän asioita. Näin lainvalmisteluun ei syntyisi turhia katkoksia, kun asiat viedään ratkaistavaksi ministeriön johtoryhmiin. Toisaalta myös poliitikoilta kaivataan linjauksia, jotta lainvalmistelu voi edetä suunnitellussa aikataulussa.

*”Poliittisten päätösten aikatauluttaminen voi erityisesti kiistanalaisten lainsäädäntöhankkeiden osalta venyä. Tämä vaikuttaa merkittävästi valmistelijan työhön ja työtahdin hallittavuuteen. On myös ymmärrettävää, että lainvalmistelun laatu saattaa tämän seurauksena kärsiä, etenkin jos lakeja ei päätösten venymisen vuoksi ehditä saattaa edes lain tarkastukseen.”*

- Haastateltava

Lainsäädännön arviointineuvosto tuo esille vuosikatsauksessaan 2022 kiinnittäneensä toistuvasti huomiota siihen, että lainvalmistelua tehdään kiireessä ja niukoin resurssein. Arviointineuvosto pitää erikoina, että saatavilla ei ole riittävän tarkkaa ja luotettavaa tietoa, kuinka suuri määrä ministeriöiden henkilötyövuosista osoitetaan lainvalmisteluun. Tiedolla johtamisen näkökulmasta arvioituna ministeriöillä ei ole kokonaiskuva meneillään olevista saatikka tulevista lainsäädäntöhankkeista eikä resursseista, joilla näitä hankkeita valmistellaan. Lisäksi arviointineuvoston nostaa esille lainvalmistelun organisoimisen: lainvalmistelua tehdään pääsääntöisesti yhden valmistelijan vastuulla, eikä tiimimäistä valmistelua hyödynnetä riittävästi. Lainvalmistelulle asetetaan paljon vaatimuksia, mutta epäselväksi jää, saavatko lainvalmistelijat siihen riittävästi tukea ja apua.

*”Usein isotkin hankkeet ovat yhden valmistelijan vastuulla, vaikka esimerkiksi työparityöskentely olisi hedelmällisempää.”*

- Haastateltava

Arviointineuvosto muistuttaa, että lainvalmistelu on yksi valtioneuvoston tärkeimmistä tehtävistä, mutta tehtävän tärkeys ei näy lainvalmistelun resursoinnissa tai johtamisessa. Arviointineuvosto korostaa, että ministeriöiden tulee kriittisesti tarkastella omia lainvalmisteluprosessejaan, niiden aikataulutusta, resursointia ja priorisointia (VNK 2023). Myös oikeuskansleri on

peräänkuuluttanut parempaa säädösjohtamista kiireen välttämiseksi: ”Lainvalmistelun aikataulut tulee asettaa siten, että esitysten valmistelulle ja poliittisten linjausten yhteensovittamiselle virkamiesvalmistelun kanssa sekä esitysten kääntämiselle ja niistä kuulemiselle varataan riittävä aika. Tämä edellyttää toimenpiteitä sekä poliittiselta että virkamiesjohdolta. Aikataulupaineissakin lainvalmistelun ja siihen olennaisena osana kuuluvan kuulemisen lähtökohtana tulee olla toimiminen hyvän lainvalmistelun mukaisesti” (Oikeuskanslerin ratkaisu 14.6.2019, OKV/16/50/2018).

*Lainvalmistelulle asetetaan paljon vaatimuksia, mutta epäselväksi jää, saavatko lainvalmistelijat siihen riittävästi tukea ja apua.*

Säädösjohtamisessa on paljon kysymys säädösjohtamista tekevien osaamisesta ja toimintakulttuurista. Esimerkiksi ministeriöiden työjärjestyksissä lainvalmistelu korostuu eri tavoin. Liikenne- ja viestintäministeriön työjärjestyksessä on mainittu, että virkamiesjohtoryhmä käsittelee asiat, jotka koskevat lainvalmistelu- ja ohjausprosessia sekä virkamiesvalmistelun, erityisesti lainvalmistelun laatua. Myös sisäministeriön työjärjestyksessä lainvalmistelun ohjaaminen on mainittu yhdeksi ministeriön johtoryhmän tehtävistä.

Osastot vastaavat ministeriöissä lainvalmistelun toteuttamisesta. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön ohjesäännössä mainitaan eksplisiittisesti, että osastopäällikön yhtenä tehtävänä on vastata lainvalmistelun laadusta ja ohjauksesta osastolla. Vastaavanlainen kirjaus on myös esimerkiksi liikenne- ja viestintä- ja sisäministeriön työjärjestyksessä. Voidaan ajatella, että kirjaukset – tai kirjaamattomuudet – lainvalmistelusta ministeriöiden työjärjestyksissä vaikuttavat pitkällä aikavälillä ministeriöiden toimintakulttuuriin ja esimerkiksi hakijoiden arviointiin, kun ministeriölle valitaan uutta osastopäällikköä.

## 7. Yhteenveto ja toimenpide-ehdotukset

Lainsäädäntöprosessia on mahdollista kehittää vahvistamalla lainsäädäntöjohtamista ja lisäämällä prosessista tuotettua tietoa. Tämä parantaa lainsäädäntöprosessin avoimuutta, mahdollistaa sidosryhmien paremman osallistumisen sekä lainsäädäntöprosessin arvioitavuuden. Tämä edellyttää poliittisten päättäjien ja ministeriöiden ylimpien virkahenkilöiden sitoutumista lainsäädäntöprosessin kehittämiseen.

### 7.1 Yhteenveto

Säädöspolitiikan toteuttaminen edellyttää vahvaa tietoperustaista säädösjohtamista. Tietoperusteisella säädösjohtamisella tarkoitetaan systemaattista säädöspolitiikan täytäntöönpanoa ja tietoon perustuvaa lainsäädäntöprosessin seuranta sekä prosessin järjestelmällistä kehittämistä. Lainsäädäntö on keskeinen sääntelyinstrumentti, joten vahva ja selkeä säädöspolitiikan toteuttaminen on tärkeää.

Yksi säädösjohtamisen ongelma on tiedon vähäisyys. Lainsäädäntöprosessin vaiheita kirjataan järjestelmiin puutteellisesti sekä epäyhtenäisesti. Kirjaamiskäytänteet, tiedonkeruu ja tiedon hyödyntäminen tulisi saada riittävä tasolle, jotta prosessidataa voidaan käyttää säädösjohtamisessa ministeriöissä ja eduskunnassa.

Olisi esimerkiksi tärkeää tunnistaa, onko lainsäädäntöprosessissa vaiheita, jotka hidastavat prosessia liiaksi ja vievät ylimääräistä resurssia. Miten esimerkiksi säädöshankkeen aikataulusuunnittelussa on huomioitu esi- ja perusvalmisteluun tarvittava aika, kun prosessissa aikaa vievät niin kutsutut institutionalisoidut vaiheet, kuten

kääntäminen, laintarkastus ja mahdollisesti lainsäädännön arviointineuvoston lausuntovaihe.

*”Kaikki tukitoiminnot varaavat itselleen kohtuullisia työskentelyaikoja erilaisissa ohjeistuksissa (taitto, kääntäminen, laintarkastus ym.), mutta siihen ei kiinnitetä huomiota, että onko lainsäädäntöhanketta mahdollista viedä eteenpäin asetetussa tavoiteajassa huomioiden kaikkien tukitoimintojen itselleen ”varaama” aika.”*

- Haastateltava

Lainsäädäntöjohtamisen avulla kehitetään sääntelyä ja säädösvalmistelua. Näyttää siltä, että Suomessa säädösjohtamisen ja säädöspolitiikan kulttuuri ovat jääneet heikoksi. Säädösjohtamiseen osallistuu lukuisa joukko toimijoita, eikä kenelläkään ole kunnollista kokonaisvastuuta säädösjohtamisesta tai säädöspolitiikan toteuttamisen varmistamisesta. Ministeriöiden itsenäisyys, lainvalmistelukulttuuri ja heikko säädösjohtaminen ovat johtaneet siihen, että ministeriöiden lainvalmistelukäytännöt eroavat toisistaan paljon. Myös

ministeriöiden sisällä eri osastot eroavat toisistaan lainvalmistelukäytännöissä. Koska kulttuuri lainsäädäntöprosessin toteutuksesta muuttuu hitaasti, olisikin tärkeää vahvistaa säädösjohtamista muutosten edistämiseksi. Se edellyttää lainsäädäntöprosessin tietoperustan vahvistamista.

Suomea pidetään yhtenä ennakoinnin kärkimaista. Erilaiset tulevaisuusselonteot – ja katsaukset luovat kuvaa tulevaisuuden haasteista ja mahdollisuuksista, joita Suomessa kohdataan. Ennakointityö ja niistä

saadut havainnot eivät kuitenkaan välity selkeästi hallitusohjelmaan eikä yli hallituskausien menevään säädöspolitiikkaan ja lainsäädännön kehittämiseen. Myös lainsäädännön jälkiarvioiminen on Suomessa todettu heikoksi kansainvälisesti arvioituna. Säädösjohtamisen vahvistamisessa olisikin tärkeää huomioida yhtäältä lainsäädännön jälkiarvioinnin ja yleisemmän ennakoitintyön tuottama tieto sekä sääntelyn kehittäminen pitkällä, hallituskaudet ylittävällä aikavälillä.

### LAINSÄÄTÄMISPROSESSIN VAIHEITA KOSKEVAN ANALYYSIN TULOKSET

Tämän selvityksen lainsäätämisen prosessin vaiheita koskevien analyysien tulokset voidaan koota seuraaviin havaintoihin:

1. Lainvalmistelu jaksottuu monelta osin hallituskauden sisällä. Jaksottuminen näkyy muun muassa siten, että hallituksen esitysten antaminen eduskunnalle painottuu hallituskauden loppuun.
2. Ministeriöiden ja valiokuntien välillä on havaittavissa eroja prosessin kestoissa. Tässä selvityksessä toteutettujen analyysien perusteella on kuitenkin vaikea arvioida, mitkä tekijät eroja selittävät.
3. Kolmas huomio on kuvailevan ja selittävän analyysin välinen ero. Jo pelkästään kuvailevan tason analyysit esimerkiksi ministeriöiden välisistä eroista prosessin kestoissa antavat tarpeellista tietoa säädösjohtamisen tueksi ja auttavat sitä kautta ennakoimaan ja suunnittelemaan tulevaa toimintaa. Kuvailutietoa pidemmälle menevän selittävän analyysin avulla olisi kuitenkin mahdollista selvittää, mistä ministeriöiden väliset erot johtuvat. Selittävän tason analyysi vaatii kuitenkin laajempaa aineistoa taustamuuttujien keräämisen muodossa sekä myös tekijältään laajempia menetelmällisiä valmiuksia.

Lainsäädäntöprosessin toteutumista ja laatua tulisi Suomessa seurata entistä paremmin. Tämä mahdollistaisi lainsäädäntöprosessin tietoperusteisen johtamisen ja systemaattisen kehittämisen ja sidosryhmien ja kansalaisten osallistumisen lainsäädäntöprosessiin nykyistä paremmin. Lisäksi tarkempi tieto lainsäädäntöprosessista lisää prosessin läpinäkyvyyttä ja arvioitavuutta, jolloin vastuut prosessin toteutumisesta ja laadusta voidaan kohdistaa vastuussa oleville tahoille. Pidemmällä aikavälillä avoimuuden

ja vastuun toteutumisen lisäämisellä on myös vaikutusta kansalaisten luottamukseen päätöksentekijöitä ja -prosessia kohtaan, mikä vaikuttaa myös halukkuuteen noudattaa sääntelyn asettamia vaatimuksia.

Tällä hetkellä Suomessa ei ole riittävästi kuvaa lainsäädäntöprosessin toimivuudesta ja laadusta. Seuranta tulisi tehdä kolmella tasolla: yleisesti valtioneuvosto ja eduskuntasalla (kuten lainvalmisteluresurssien määrä), yksittäisen säädöshankkeen tasolla (kuten sidosryhmien osallistaminen) ja

lainsäädännön jälkiarviointien avulla (Radaelli ja De Francesco 2007). Seurannan parantamiseksi olisi syytä tunnistaa keskeisiä

mittareita, jotka kuvaavat lainsäädäntöprosessia ja sen laatua.

## LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSIN MITTARIT

Esimerkkejä mittareista, joilla lainsäädäntöprosessia voidaan arvioida:

- **Lainvalmistelun resurssit.** Tällä hetkellä Suomessa ei ole kokonaiskuvaa lainvalmistelun resursseista.
- **Laintarkastuksen toteutuminen.** Oikeusministeriön tarkastamien hallituksen esitysten osuus kaikista hallituksen esityksistä. Arvioidaan myös, tarkastetaanko molemmat kieliversiot vai ainoastaan suomenkielinen versio.
- **Lausuntokierroksen toteutuminen (%) ja kesto (viikkoa).** Mittari antaa kuvan sidosryhmien osallistamisesta lainvalmisteluun.
- **Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen pisteytyksen (1–5) keskiarvo.** Esimerkiksi kymmenen viimeisimmän lausunnon pisteytyksen keskiarvo kuvaa reaaliaikaisesti lainvalmistelun laatua.
- **Oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa tekemät havainnot vuositason.** Ennakkotarkastuksista tehdyistä havainnoista voitaisiin koostaa vuosittainen yhteenveto, joka nostaa esiin lainvalmistelussa tunnistetut ongelmakohdat.
- **Eduskunnan valiokuntavaihe.** Mittareina valiokuntakäsittelyn kesto ja esitys hallituksen esityksen hyväksymisestä.
- **Kuukausitason seuranta prosessin eri vaiheista ennakkointia varten:** lausuntovaiheessa olevien hallituksen esitysten määrä, laintarkastukseen lähetettyjen ja tarkastettujen esitysluonnosten määrä, hallituksen esitysten määrä eduskunnalle ja valiokuntien antamien mietintöjen määrä. Jokainen vaihe ennakoit tulevaa työkuormaa lainsäädäntöprosessin myöhemmässä vaiheessa.

Vuositasolla olisi tärkeää saada kuvaus lainvalmistelun säädösjohtamisen kehittämisestä ministeriöittäin, lainvalmistelun organisoimisesta, lainvalmistelijoiden kouluttamisesta sekä ministeriöyhteistyöstä. Lisäksi olisi tärkeää saada lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien näkemys lainsäädäntöprosessista vuosittain, jotta toiminnan seuraaminen on pitkällä aikavälillä toiminnan seurannan mahdollistamiseksi. Hyvä malli tähän on Uusikylän ym. (2023) esittämä lainvalmistelun laatuindikaattori-malli.

Kaiken kaikkiaan edellä mainitut tiedot olisivat potentiaalisia jatkuvalle

lainsäädäntöprosessin seurannalle. Toisaalta mittarit eivät kuvaa laatutekijöitä syvällisesti. Siksi oli tärkeää varmistaa riittävä tiedontuotanto (esimerkiksi hankkeet) lainsäädäntöprosessin eri vaiheiden laadusta ja sen kehittymisestä (esimerkiksi vaihtoehtoisten sääntelykeinojen tunnistaminen, vaikutusten arviointien laatu ja sidosryhmien osallistaminen ja huomioiminen päätöksenteossa). Koottu tieto sekä eri toimijoiden tuottama tieto lainsäädäntöprosessista tulisi koota yhteen lainsäädäntöprosessin vuosikertomukseksi, jotta kokonaiskuvan hahmottaminen olisi nykyistä helpompaa.

Nyt esimerkiksi hallituksen vuosikertomus ei ole riittävä kuvaamaan lainvalmistelun ja sen kehittämisen toteutumista, vaan sitä voitaisiin täydentää esimerkiksi tutkimuksen ja lainsäädännön arviointineuvoston tuottamalla tiedolla.

Selvityksessä esille nousseiden havaintojen ja aikaisemman tutkimuskirjallisuuden

perusteella lainsäädäntöprosessin tiedolla johtamisessa on Suomessa puutteellista. Havaintojen perusteella ehdotamme toimenpiteitä, joilla tietoperustaista säädösjohdantamista voidaan kehittää. Toimenpideehdotukset on avattu seuraavassa alaluvussa.

## 7.2. Toimenpiteet, joilla lainsäädäntöprosessin säädösjohtamista voidaan kehittää

### 1 Lainsäädäntöprosessista ja sen toimivuudesta pitää saada muodostettua kokonaiskuva.

Tällä hetkellä Suomessa ei tuoteta riittävää kokonaiskuvaa lainsäädäntöprosessista. Prosessin kehittymistä on vaikea arvioida, koska pitkän aikavälin systemaattista seuranta ei ole. Kokonaiskuvan muodostumisen kannalta on tärkeää saada tietoa sekä kansallisesta lainsäädäntöprosessista että EU-lainsäädäntöprosessista. Tiedolla tarkoitetaan muun muassa dokumenttianalyysjä, prosessidataa ja eri toimijoiden arvioita lainsäädäntöprosessista.

Suomessa tulisi vahvistaa tiedontuotantoa lainsäädäntöprosessista. Samalla tieto tulisi koota yhteen, jotta sitä voidaan hyödyntää tietoperusteisessa säädösjohtamisessa, lainsäädäntöprosessin kehittämisessä sekä ulkopuolisten toimijoiden arvioinnissa. Lisäksi tiedon tulisi olla mahdollisimman avoimesti saatavilla.

Erityisesti lainsäädäntöprosessiin kytkeytyvien tietojärjestelmien hyödyntämistä tietoperustaisessa säädösjohtamisessa tulee vahvistaa. Tämä edellyttää yhtäältä eri vaiheiden kirjaamisen automatisointia sekä kirjaamiskäytäntöjen aktivoimista ja yhdenmukaistamista.

Jotta tiedolla johtaminen on mahdollista, säädösjohtamisesta vastaavilla niin valtioneuvostossa kuin eduskunnassa tulee olla käytössään sama reaaliaikainen tieto lainsäädäntöhankkeiden etenemisestä lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa. Tämä auttaa ennakoimaan tulevien prosessivaiheiden kestoa ja välttämään ruuhkautumista.

### 2 Keskeiset lainsäädäntöprosessia kuvaavat mittarit tulee määritellä ja niistä tulee kerätä tietoa.

On tärkeää määrittää, mitkä ovat keskeiset hyvän lainsäädäntöprosessin tekijät ja miten näiden tekijöiden toteutumista pystytään mittaamaan. Mittarit voivat kuvata määriä, prosessivaiheiden kestoa ja laatutekijöitä niin panosten kuin tuotosten osalta. Suomessa on merkittäviä puutteita jo aivan perusasioiden kuvaamisessa. Meillä ei esimerkiksi ole ajantasaista tietoa ministeriöiden lainvalmisteluresursseista. Lisäksi olemassa olevaa tietoa ei koota yhteen eikä esitetä julkisesti. Esimerkkinä tällaisesta on lintarkastuksen toteutuminen.

Mittareiden tunnistamisessa tulee hyödyntää olemassa olevaa tiedon tuotantoa, mutta samalla myös tunnistaa tietotarpeita, joista ei ole saatavilla luotettavaa tietoa tällä hetkellä. Osa tiedosta voidaan kerätä tulevaisuudessa suhteellisen helposti hyödyntämällä tietojärjestelmiä ja seurantakyselyitä. Osa tietotarpeista vaatii enemmän resursseja, jotta tiedon tuotannosta saataisiin jatkuva. Tällaisesta on esimerkkinä hallituksen esityksessä kerätyt laatutiedot ja niiden analysoiminen.

### 3 Säädösjohtamista tulee vahvistaa.

Säädösjohtamiseen osallistuu monia eri toimijoita eikä ole selvää, mitä keneltäkin odotetaan säädösjohtamiseen liittyen. Kukaan ei varsinaisesti omista lainsäädäntöprosessia, mikä näkyy esimerkiksi sen kehittämisen hitaudessa. Säädösjohtamisesta tulisi laatia erillinen selvitys, jossa arvioidaan muun muassa, mitä säädösjohtaminen pitää sisällään, mitkä toimijat ovat avainasemassa säädösjohtamisessa ja mitkä ovat toimijoiden velvollisuudet ja vastuut.

Säädösjohtamisen osaamista tulee vahvistaa koulutuksen avulla. Tämä koskee yhtäältä niin poliittisia toimijoita kuin virkahenkilöitäkin.

Säädösjohtamista tulee vahvistaa kehittämällä lainvalmistelusta tavoitteellisempaa. Ministeriöiden tulee laatia selkeät tavoitteet seuraaville vuosille lainvalmistelun kehittämisessä. Lisäksi ministeriöiden tulee ottaa lainvalmistelun laadun kehittäminen osaksi ministeriökohtaisia tulostavoitteita. On tärkeää myös arvioida eduskunnan lainsäätämisen prosessin toimivuutta ja yhdenmukaisuutta ja asettaa prosessille tavoitteet.

Ministerin roolia ja vastuita poliittisen säädösjohtamisen toteuttamisesta tulee vahvistaa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi poliittisen ohjauksen kehittämistä oikea-aikaisemmaksi ja oikea tasoisemmaksi. Samoin kansliapäällikön rooli on



keskeinen virkahenkilötason säädösjohtamisen kehittämisessä ja tätä roolia tulisi vahvistaa. Ministerin ja lainsäädäntöjohtajan säädösjohtamisen rooli tulisi kirjata lakiin valtioneuvostosta valtioneuvoston ohjesäännön sijasta. Tämä tarkoittaisi sitä, että eduskunnan tulisi ottaa kantaa säädösjohtamiseen ja lainvalmistelun laatukriteereihin.

#### **4 Lainsäädäntöprosessista tulee laatia vuosikertomus, joka käsitellään eduskunnassa.**

Tieto lainsäädäntöprosessin toimivuudesta ja siitä, mihin prosessin kehittämisellä pyritään, tulee koota yhteen. Eduskunta käyttää Suomessa lainsäädäntövaltaa ja siksi on luonnollista, että eduskunta arvioisi lainsäädäntöprosessin toimivuutta. Tämä myös yhtäältä pakottaisi eduskunnan ottamaan kantaa ja määrittelemään lainvalmistelun ja lainsäätämisen prosessin laadun. Samalla eduskunta sitoutuisi koko lainsäädäntöprosessin ja lainsäädännön laadun kehittämiseen entistä vahvemmin.

Olisi luonnollista, että vuosikertomus käsiteltäisiin eduskunnan tarkastusvaliokunnassa. Samalla olisi tärkeää huomioida lainsäädäntöprosessin kehittäminen tulevaisuudessa. Siksi myös tulevaisuusvaliokunta tulisi osallistaa prosessiin siten, että tulevaisuusvaliokunta antaisi kertomuksesta lausunnon tarkastusvaliokunnalle.

Suosittelavaa olisi, että valiokunnat kuulisivat asiantuntijoita yhteisissä kokouksissa, jolloin laajempi joukko kansanedustajia osallistuisi keskusteluun lainsäädäntöprosessin toteutumisesta (taaksepäin katsova näkökulma) sekä lainsäädäntöprosessin kehittämiseen (tulevaisuuteen katsova näkökulma).

#### **5 Lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyttä tulee parantaa myös ulkoisten sidosryhmien näkökulmasta.**

Lainsäädäntöprosessin kehittämiseen liittyy myös ulkoisten sidosryhmien, kuten etujärjestöjen, kansalaisen, yritysten, tutkijoiden ja median, mahdollisuus arvioida lainsäädäntöprosessin toteutumista. Tämä edellyttää sitä, että lainsäädäntöprosessista tuotetaan enemmän tietoa myös ulkoisten sidosryhmien hyödynnettäväksi. Esimerkiksi perustuslaissa säädetyn kansanvaltaisuuden toteutumiseksi kansalaisella tulee olla mahdollisuus seurata ja osallistua lainsäädäntöprosessiin sekä valvoa, että lainsäädäntöprosessia ohjataan resurssiviisaasti ja läpinäkyvästi, ja että säädösjohtamisella huolehditaan, että toimeenpantava lainsäädäntö on kansalaisille ja muille toimijoille laadukasta.

Lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyden parantaminen mahdollistaa yksittäisen säädöshankkeen parantamisen, laajemmin lainsäädäntöprosessin kehittämisen, lainsäädäntöprosessiin osallistuvien toimijoiden toiminnan tilivelvollisuuden toteutumisen sekä luottamuksen parantumisen lainsäädäntöprosessia, lainsäädäntöratkaisua ja siinä mukana olevia toimijoita kohtaan sekä yleisemmin demokraattista järjestelmää kohtaan.

#### **6 Säädospolitiikkaa tulee vahvistaa tiedon hyödyntämisen ja ylihallituskautien kestävä kehittämisessä avulla.**

Suomessa ei ole vahvaa säädospoliittista näkemystä siitä, mihin suuntaan sääntelyä ja sääntelyn valmistelua tulee kehittää. Sääntelyä toteutetaan paljon lainsäädännön kautta. Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen hyödyntämistä lainsäädännön sijasta tulisi arvioida systemaattisemmin. Jokainen hallitus vaikuttaa vahvasti lainsäädäntöön, mikä on edustuksellisen demokration näkökulmasta hyvä asia, mutta samalla lainsäädännön pitkän aikavälin kehittäminen heikentyy.

Suomessa tulisi vahvistaa tietoperustaa, jonka perusteella lainsäädäntöä kehitetään. Tämä tarkoittaa yhtäältä jälkiarviointien vahvistamista sääntelyn toimivuuden arvioimisessa sekä ennakoitiedon parempaa hyödyntämistä tulevien sääntelytarpeiden tunnistamisessa.

Laajat sääntelykokonaisuuksien muutokset vievät aikaa eikä neljän vuoden hallituskauden aikana pystytä uudistamaan lainsäädäntöä kokonaisuudessaan. Suomessa tulisikin lisätä ylihallituskautien kestävä lainsäädännön kehittämistä. Esimerkiksi parlamentaarisen komiteatyön vahvistaminen on keino pitkäjänteisempään sääntelyn kehittämiseen.

# Lähteet

**Backman, J.** 2021. Miten Suomessa säädetään laki? Sitran selvityksiä 198. (Haettu 24.4.2023)

**Backman, J.** 2023. Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin. Sitran työpaperi 12.4.2023. (Haettu 24.4.2023)

**Drinóczy, T.** 2017. Legislative Process. Kirjassa Karpen, U. ja Xanthaki, H. (toim.) Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners. Oxford: Hart Publishing.

**Ervasti, K.** 2007. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman strateginen osa: säädöspolitiikan yhteys hallituspolitiikkaan. Kirjassa Jyrki Tala (toim.) Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228.

**Hallituksen esitys.** 2010. HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. (Haettu 30.3.2023).

**Hallituksen esitys.** 2018. HE 291/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kalastusalan työtä koskevan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien lakien muuttamisesta. (Haettu 23.4.2023).

**Hallituksen esitys.** 2022. HE 22/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi. (Haettu 22.4.2023).

**Helander, N., Ahonen, O., Houhala, K., Jääskeläinen, A.** 2020. Tiedolla johtaminen julkisella sektorilla: käytännön tapauksia eri hallinnon aloilta. Focus Localis 3/2020. (Haettu 22.4.2023).

**Jauhiainen, J.** 2023. Keskustelevasta kuulemisesta laatua lakeihin. Opas avoimeen, osallistavaan ja keskustelevaan lainsäädäntöprosessiin. Sitran selvityksiä 230. (Haettu 30.3.2023).

**Keinänen, A., Heikkinen, K., Rinne, L.** 2019. Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen arviointi osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa? Edilex 2019/15. (Haettu 30.3.2023).

**Keinänen, A., Lonka, H., Pajuoja, J., Vartiainen, N., Tuominen, R., Halonen, M., Koskela, T.** 2019. Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12. (Haettu 30.3.2023).

**Keinänen, A., Pajuoja, J.** 2020. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. (Haettu 31.3.2023)

**Keinänen, A., Pajuoja, J.** 2022. Miten tehdään hyvä laki? Tietosanoma.

**Keinänen, A., Pälvimäki, L.** 2022. Näkyykö säädösehdotuksen yhteiskunnallinen merkittävyys sen valmistelutavassa? Edilex 2022/47. (Haettu 30.3.2023).

**Konttinen, L., Köngäs, O., Leskinen, J.-P.** 2022. Kansalaisen osallistumisen mahdollisuudet lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseissa – Verkkopalvelujen arviointi. Sitran työpaperi. (Haettu 19.4.2023).

**Konttinen, L., Hiilamo, H., Lovio, I.** 2023. Kansalaisaloite täytti 10 vuotta – näin kehittäisimme sitä. Sitran artikkeleita. (Haettu 30.3.2023).

**Leppänen, Aula ja Konttinen, L.** 2020. Miten tietoa käytetään päätöksenteossa? Selvitys kansanedustajien tiedonkäytöstä lainsäädäntötyöhön liittyvässä päätöksenteossa. Sitran selvityksiä 172. (Haettu 30.3.2023).

**Lainsäädännön arviointineuvosto.** 31.1.2023. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi lainsäädännöksi. (Haettu 31.3.2023).

**Liikenne- ja viestintäministeriö** (2022) Säädösvalmistelu liikenne- ja viestintäministeriössä – Valmisteluohje. Sisäinen ohje 1/2022.

**Nordström, L., Backman, J., Konttinen, L.** 2022. Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa? Selvitys EU-lainsäädäntöprosessista ja siihen osallistumisesta. Sitran selvityksiä 209. (Haettu 30.3.2023).

**Nurmi, P.** 2011. Voidaanko lakien valmistelun tasoa nostaa? Kirjassa Pakarinen, A., Hyvärinen, A., ja Ervasti, K. (toim.) Lainvalmistelu, tutkimus, Yhteiskunta. Jyrki Talan juhlakirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 23.

**OECD.** 2010. Better Regulation in Europe: Finland 2010. (Haettu 31.3.2023).

**Oikeuskanslerin ratkaisu** OKV/16/50/2018. Valtiovarainministeriön menettely lainvalmistelua koskevassa kuulemisessa. 14.6.2019. (Haettu 31.3.2023).

**Oikeuskanslerin ratkaisu** OKV/461/170/2020. Koronavirusepidemian hoitoa koskevan päätöksenteon avoimuus. 21.12.2021. (Haettu 31.3.2023).

**Oikeuskanslerin ratkaisu** OKV/765/70/2020. Valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettely lakien vahvistamisessa. Päätös 31.12.2020. (Haettu 31.3.2023).

**Oikeuskanslerin ratkaisu** OKV/419/10/2022. Sosiaali- ja terveysministeriön menettely koronaviruspandemiaan liittyvissä karanteeni- ja eristämispäätöksissä. 18.8.2022. (Haettu 31.3.2023).

**Oikeuskanslerin ratkaisu** OKV/897/70/2022. Työ- ja elinkeinoministeriön menettely asian esittelyssä. 26.8.2022. (Haettu 31.3.2023).

**Oikeuskanslerin ratkaisu** OKV/574/10/2022. Konsultin käyttäminen hallituksen esityksen valmistelussa. 5.12.2022. (Haettu 31.3.2023).

**Oikeuskanslerin lausunto** OKV/2232/10/2022. Sosiaali- ja terveysministeriön menettely lainvalmistelussa. 11.10.2022. (Haettu 31.3.2023).

**Oikeusministeriö.** 2004. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. (Haettu 30.3.2023).

**Oikeusministeriö.** Lainvalmistelun prosessiopas. (Haettu 31.3.2023).

**Perustuslakivaliokunta.** 2020. PeVL 30/2020 vp. Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvattun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta. 2.10.2020. (Haettu 30.3.2023).

**Popelier, P.** 2017. Management of legislation. Kirjassa Karpen, U. ja Xanthaki, H. (toim.) Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners. Oxford: Hart Publishing.

**Pöysti, T.** 2019. Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehitystarpeista valtioneuvostossa. Oikeuskanslerin puheenvuoro 20.5.2019. (Haettu 30.3.2023).

**Radaelli, C., De Francesco, F.** 2007. Regulatory quality in Europe. Concepts, measures and policy processes. Manchester University Press.

**Rissanen, K.** 2011. Onko ajatus säädöspolitiikasta utopiaa? Kirjassa Pakarinen, A., Hyvärinen, A., ja Ervasti, K. (toim.) Lainvalmistelu, tutkimus, Yhteiskunta. Jyrki Talan juhlaKirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 23.

**Sartor, G.** 2008. Open management of legislative documents. Stefanou, C. ja Xanthaki, H. (toim.) Drafting Legislation. A Modern Approach. ProQuest Ebook.

**Tala, J.** 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita.

**Tarkastusvaliokunta.** 2014. Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2014 vp - Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville. 3.12.2014. (Haettu 30.3.2023).

**Uusikylä, P., Keinänen, A., Vartiainen, N., Ervasti, K., Salminen, V., Kettinen, J., Lintinen, U., Köppä, L., Lindström, E.** (2023) Kohti laadukasta lainvalmistelua. Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:13. (Haettu 30.3.2023).

**Valtioneuvosto.** 2023. Valtioneuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:50. (Haettu 30.3.2023).

**Valtioneuvoston kanslia.** 2023. Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2022. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:4. (Haettu 30.3.2023).

# Liite 1. Mitkä tekijät selittävät lainsäädäntöprosessin vaiheiden kestoa?

Liitteessä esitetään regressioanalyysien tulokset. Analyyseissä keskitytään vuoden 2020 valtiopäivien tarkasteluun valtioneuvoston lainvalmistelu- ja eduskunnan lainsäätämisen prosessien näkökulmista. Tekstin pääasiallisena tarkoituksena on havainnollistaa, millaisia mahdollisuuksia selittävän tutkimuksen menetelmät voivat tarjota säädösjohtamisen tueksi.

## Vuoden 2020 hallituksen esitysten tarkastelu regressioanalyysillä

Regressioanalyysin avulla voidaan esimerkiksi selittää tietyn lainsäädäntövaiheen kestoa eri tekijöillä ja siten havaita, missä määrin mikäkin tekijä on yhteydessä prosessin keston pidentymiseen. Ideana on sisällyttää prosessin kestoa selittävät tekijät samaan malliin, jotta kunkin tekijän yhteyttä kesto- on voidaan analysoida muut tekijät vakioituna. Mikäli esimerkiksi eri ministeriöiden välillä havaitaan eroja lainvalmisteluprosessin kestossa, voi ero selittyä paitsi ministeriöiden toimintaan liittyvillä tekijöillä, myös sellaisilla tekijöillä, joihin ministeriöt eivät voi omalla toiminnallaan vaikuttaa.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut paljon koronapandemiaan liittyviä hallituksen esityksiä, joka laskee huomattavasti keskimääräistä lainvalmistelun kestoa. Tässä tapauksessa pelkkä suora vertailu ministeriöiden välillä voi johtaa harhaiseen tulkintaan sosiaali- ja

terveysministeriön lainvalmistelu- toiminnasta, koska osa lainvalmisteluaikojen nopeudesta selittyy todellisuudessa koronaan liittyvällä lainvalmistelulla.

Seuraavaksi esitettävissä regressioanalyysissä on tarkasteltu vuoden 2020 valtiopäivien hallituksen esityksiä. Aineistona on hyödynnetty samaa Sitran kokoamaa aineistoa, jota on analysoitu tämän selvitysraportin alaluvussa 2.3 sekä luvuissa 4 ja 5. Tähän aineistoon on edelleen yhdistetty Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen oppiaineen keräämiä tietoja. Regressioanalyysien tulosten perusteella voidaan arvioida, kuinka paljon mikäkin regressiomalleihin sisällytetty tekijä selittää lainsäädäntöön liittyvien vaiheiden kestoa.

Vaikka analyysien perusteella voidaan tehdä suuntaa antavia arvioita kestoisiin vaikuttavista tekijöistä, on analyysien ensisijaisena tarkoituksena tuoda esimerkiksi omaisesti esille, minkälaisia mahdollisuuksia systemaattinen tiedontuotanto ja kirjaamiskäytänteet voivat tarjota säädösjohtamisen tueksi. Malleissa käytettyjen selittävien muuttujien joukko ei ole tyhjentävä, eikä

tarkoituksena ole selittää aukottomasti kaikkien mahdollisten tekijöiden vaikutusta prosessin kestoihin, vaan ennemminkin lisätä tietoisuutta siitä, kuinka lainsäädäntöprosessia voidaan analysoida. Tarkemmat tulokset eri tekijöiden yhteydestä eri vaiheiden kestoihin vaatisivat taakseen useamman vuoden ajalle ulottuvan aineiston. Mikäli aineistoa kerätään jatkossa laajamittaisesti ja systemaattisesti, antaa se mahdollisuuden myös yksityiskohtaiseen analyysiin lainsäädäntöprosessin vaiheiden keston vaikuttavista tekijöistä.

Regressioanalyysit koskevat vuotta 2020, jolloin lainsäädäntöprosessin keston ovat vaikuttaneet paitsi samat asiat, jotka vaikuttavat lainvalmistelun ja lainsäätämisen taustalla yleiselläkin tasolla, myös koronapandemiaan liittyvät tekijät. Prosessin kesto selitetään neljässä eri lainsäädäntövaiheessa: hallituksen esityksen valtioneuvoston lainvalmisteluprosessi aloitusvaiheesta (kohde: toimikausi alkanut) hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle, valtioneuvoston lausuntokierroksen kesto, eduskunnan lainsäätämisen prosessi hallituksen esityksen vastaanottamisesta eduskunnan vastauksen toimittamiseen sekä eduskunnan valiokuntakäsittelyn kesto.

Analyysejä varten hallituksen esityksistä on kerätty tiedot seuraavista muuttujista:

- Ministeriö
- Valiokunta
- EU- tai KV-taustainen esitys
- Valmistelutapa
- Hallituksen esityksen laajuus
- Onko esityksestä annettu PeV:n lausunto
- Tiedon hyödyntämistä mittaava indeksi
- Koronapandemiaan liittyvä HE
- Väliaikaisen lain jatkaminen
- Onko esitys hyväksytty valiokunnassa muuttamattomana

Regressiomallit ovat pienimmän neliösumman menetelmällä (OLS = ordinary least squares) estimoituja lineaarisia regressiomalleja, jotka voidaan esittää seuraavassa muodossa:

$$Y_i = \alpha + \beta X_i + \varepsilon_i,$$

jossa ”Y” on mallin selitettävä muuttuja, joka kuvaa hallituksen esitysten ”i” kunkin lainsäädäntöprosessin vaiheen kesto vuorokausissa mitattuna ja ”X” edellä listattua selittävien muuttujien joukkoa. ”α” on mallin vakio- ja ”ε” virhetermi. Parametri ”β” on mallin kulmakerroin ja kertoo millä voimakkuudella selittävät muuttujat selittävät lainsäädäntöprosessin vaiheiden kesto.

Selittävien muuttujien osalta *ministeriö- ja valiokuntamuuttujat* kertovat missä ministeriössä hallituksen esitys on valmisteltu ja vastaavasti missä valiokunnassa esitys on käsitelty. Muuttujien avulla voidaan havaita, kuinka paljon eri vaiheiden kestot vaihtelevat eri ministeriöiden ja valiokuntien välillä. *EU- tai KV-taustaisuuteen* liittyvä muuttuja kertoo, liittyykö hallituksen esitys Euroopan unionin sääntelyyn tai kansainvälisiin sopimuksiin. Tämän muuttujan avulla voidaan tarkastella, eroavatko kestojen pituudet EU- ja KV-taustaisissa esityksissä muihin esityksiin nähden. Valmistelutapa taas kertoo, onko hallituksen esitys valmisteltu virkатыönä, työryhmässä tai yhteistyönä edellä mainittujen välillä. On esimerkiksi mahdollista, että kestot ovat lyhyempiä virkavalmistelussa työryhmävalmisteluun verrattuna.

Malleihin on sisällytetty myös *hallituksen esityksen laajuuteen ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon* liittyvät muuttujat. Muuttujat kuvaavat paitsi esitysten sivumääräisen laajuuden ja perustuslaillisten kysymysten yhteyttä valmisteluaikeisiin, myös epäsuorasti yhteiskunnallista merkittävyyttä. Oletettavasti yhteiskunnallisesti merkittävät esitykset ovat keskimäärin sivumääräisesti laajempia ja käyvät useammin perustuslakivaliokunnassa.

*Tiedon hyödyntämistä mittaava indeksi* kuvaa kokonaisvaltaisesti vaikutusarviointia ja tiedon hyödyntämistä lainvalmistelussa. Indeksi saa kahdeksanportaisella asteikolla (0–7) sitä suuremman arvon, mitä enemmän vaikutusarvioinnin ja tiedon hyödyntämisen

osa-alueita on hallituksen esitysten kirjauksissa otettu huomioon. Indeksien avulla voidaan tässä yhteydessä analysoida, kuinka paljon eri vaikutusarvioinnin ja tiedon hyödyntämisen osa-alueiden huomioiminen hallituksen esityksissä lisää lainvalmistelun kestoa. *Koronapandemiaan liittyvä HE* taas kertoo, liittykö hallituksen esitys koronapandemiaan. Tämän tiedon avulla voidaan verrata kriisiaikaisen lainvalmistelun kestoa normaalimpaan lainvalmisteluun. *Väliaikaisen lain jatkamista* kuvaava muuttuja kertoo, liittykö hallituksen esitys jo aiemmin laaditun säädöksen määräaikaisuuden jatkamiseen. Lisäksi eduskunnan lain-säättämisprosessin vaiheita estimoiviin malleihin on lisätty tieto siitä, onko hallituksen esitys *hyväksytty valiokunnassa muuttamattomana*.

## Valtioneuvoston lainvalmisteluprosessia koskevat tulokset

Valtioneuvoston lainvalmisteluprosessia koskevat regressiomallien tulokset on esitetty taulukossa 1. Taulukon ensimmäinen sarake kertoo malliin sisällytetyt muuttujat. Toisessa

sarakkeessa on esitetty muuttujien regressio-kertoimet ( $\beta$ ) kunkin muuttujan kohdalla koko valtioneuvoston lainvalmisteluprosessissa. Kolmannessa sarakkeessa on esitetty vastaavat kertoimet keston logaritmillemme. Vastaavasti neljännessä ja viidennessä sarakkeessa on havainnollistettu kertoimet lausuntokierroksella. On huomattava, että regressioanalyysien havaintomäärät (N) eivät vastaa valtiopäivävuonna 2020 eduskuntaan annettujen hallituksen esitysten kokonaismäärää (265 kappaletta). Koko valtioneuvoston prosessista on havaintoja 151 ja lausuntokierroksesta 161 hallituksen esityksestä. Pienemmät havaintomäärät johtuvat siitä, että kaikkiaan 13 talousarvioihin ja lisätalousarvioihin liittyvää esitystä jätettiin aineiston ulkopuolelle. Lisäksi tieto lausuntokierroksesta tai hallituksen esityksen valmisteluprosessin toimikauden alkamisesta puuttui osassa esityksistä. Lausuntokierrosta ei myöskään järjestetty kaikissa, varsinkaan koronapandemiaan liittyvissä, hallituksen esityksissä. Kaiken kaikkiaan erityisesti valmisteluprosessin kokonaiskestoja koskeviin tuloksiin tulee suhtautua tietyllä varauksella, tässä selvityksessä aiemmin esille tuotujen kirjaamiskäytänteisiin liittyvien seikkojen vuoksi.

**Taulukko 1. Regressiomallien tulokset valtioneuvoston lainvalmisteluprosessista.**

<b>SELITTÄVÄ MUUTTUJA</b>	<b>HE:N LAATIMIS-PROSESSI</b>	<b>HE:N LAATIMIS-PROSESSI (LOG)</b>	<b>LAUSUNTO-KIERROS</b>	<b>LAUSUNTO-KIERROS (LOG)</b>
<b>Liikenne- ja viestintäministeriö</b>	1,88	-0,18	-1,55	-0,11
<b>Maa- ja metsätalousministeriö</b>	142,09	0,37	3,67	0,10
<b>Oikeusministeriö</b>	237,88**	0,33	10,84**	0,26*
<b>Opetus- ja kulttuuriministeriö</b>	-22,02	0,06	-1,39	-0,09
<b>Sisäministeriö</b>	-53,84	-0,01	9,10	0,32**
<b>Työ- ja elinkeinoministeriö</b>	16,02	0,07	0,57	0,10
<b>Ulkoministeriö</b>	–	–	-4,83	-0,31
<b>Valtioneuvoston kanslia</b>	–	–	-0,23	0,11
<b>Valtiovarainministeriö</b>	-16,38	-0,02	-1,50	-0,02
<b>Ympäristöministeriö</b>	23,03	0,13	-0,55	0,09
<b>Euroopan unioni tai kansainvälinen</b>	4,74	0,05	3,60	0,08
<b>Valmistelu yhteistyössä</b>	-66,30**	-0,11	2,13	0,07
<b>Valmistelu työryhmässä</b>	77,92	0,01	2,94	0,08
<b>HE:n laajuus (log)</b>	123,37***	0,56***	6,95***	0,24***
<b>Perustuslaki-valiokunta</b>	-58,29	-0,23	1,08	-0,01
<b>Indeksi</b>	-6,58	0,03	0,22	0,00
<b>Korona</b>	-182,78***	-1,63***	-21,79***	-1,17***
<b>Väliaikaisen lain jatkaminen</b>	-36,73	0,19	15,58*	0,68*
<b><math>\alpha</math></b>	100,36	3,32***	8,32	2,55***
<b>N</b>	151	151	161	161
<b>Selitysaste (<math>R^2</math>)</b>	0,56	0,70	0,51	0,62

Estimoinnissa käytetty heteroskedastisuudelle robusteja keskivirheitä.

\* Tilastollisesti merkitsevä kymmenen prosentin tasolla.

\*\* Tilastollisesti merkitsevä viiden prosentin tasolla.

\*\*\* Tilastollisesti merkitsevä yhden prosentin tasolla.



Tulosten mukaan koronapandemiaan liittyvät hallituksen esitykset valmisteltiin odotetusti huomattavasti nopeammin muihin hallituksen esityksiin verrattuna. Koko valtioneuvoston prosessin kohdalla koronaan liittyvät esitykset käsiteltiin 183 päivää nopeammin muihin esityksiin verrattuna, kun muiden taulukossa 1 esitettyjen muuttujien vaikutus oli vakioitu. Myös lausunto- ja esitykset toteutettiin koronaesityksissä 22 päivää nopeammin. Koronakertoimet ovat selkeästi tilastollisesti merkitseviä myös estimoinneissa, joissa koko valmistelu- ja lausuntokierroksen kestot on muunnettu logaritmeiksi.

Lisäksi esityksen valmisteleminen virkatyönä oli yhteydessä lyhyempään valmistelu- ja lausuntokierroksen keston työrhythmiin verrattuna nähden. Virkatyönä valmistellut esitykset laadittiin 78 päivää nopeammin työrhythmiin valmisteltuihin esityksiin verrattuna. Sen sijaan virka- ja työrhythmiin valmistelun yhteistyönä toteutettu valmistelu on näyttänyt olevan yhteydessä pelkkää virkatyötäkin nopeampaan lainvalmisteluun vuonna 2020. On kuitenkin huomattava, että ero työrhythmi- ja virkavalmistelun välillä ei ollut tilastollisesti merkitsevä, eikä myöskään yhteistyössä toteutettu valmistelu eronnut virkavalmistelusta tilastollisesti merkitsevästi logaritmi- ja lausuntokierroksen kestoissa. Näin ollen kovin vahvaa tilastollista näyttöä ei vuoden 2020 osalta ollut tältä osin havaittavissa. Valmistelutapa ei näkynyt myöskään lausuntokierroksen kestoissa. Tulos voi kertoa siitä, että lausuntoaikoja ei lainvalmisteluohjeissa ohjeisteta eri pituisiksi valmistelutapoihin nähden.

Hallituksen esityksen sivumääräistä laajuutta käsiteltiin muuttujan laajasta vaihteluvälisestä johtuen sivumäärän logaritmina. Tulosten mukaan hallituksen esityksen laajuus oli tilastollisesti merkitsevässä yhteydessä pidempään lausuntokierrokseen kuin myös koko lainvalmisteluprosessiin. Esimerkiksi prosentin lisäys sivumäärässä on tarkoittanut 0,56 prosentin lisäystä koko

lainvalmisteluprosessissa ja 0,24 prosentin lisäystä lausuntokierroksessa.

Esityksen päätyminen perustuslakivaliokunnan lausuttavaksi ei kuitenkaan ollut yhteydessä lainvalmistelun pidentymiseen niin lausuntokierroksen kuin koko lainvalmisteluprosessinkaan osalta. Näin ollen perustuslailliset (ja sitä kautta myös monet yhteiskunnallisesti merkittävät) kysymykset eivät ole vuotta 2020 koskevien havaintojen mukaan olleet yhteydessä pidempään lainvalmisteluun.

Myöskään esityksen EU- tai KV-taustaisuus tai liittyminen väliaikaisen lain jatkamiseen eivät ole näkyneet pidempinä tai lyhyempinä valmisteluajoina. Väliaikaisen lain jatkamista koskevat esitykset näyttivät kuitenkin pidentäneen lausuntokierrosta. Tulokseen kuitenkin liittyy epävarmuutta ja on tilastollisesti merkitsevä ainoastaan kymmenen prosentin tasolla. Tiedon hyödyntämistä mittaavan indeksin kohdalla ei havaittu yhteyttä lainvalmistelun keston. Näin ollen eri vaikutusarviointien ja tiedon hyödyntämisen osa-alueiden huomioimisen ei havaittu pitkittävän lainvalmisteluprosessia ainakaan poikkeuksellista koronavuotta 2020 koskevalla poikkileikkausestolla.

Ministeriöiden regressiokertoimet on esitetty taulukossa 1 siten, että kertoimet vertautuvat sosiaali- ja terveysministeriöön. Esimerkiksi oikeusministeriön kohdalla voidaan havaita, että oikeusministeriön lainvalmisteluprosessi on kestänyt 238 päivää pidempään sosiaali- ja terveysministeriöön verrattuna, kun muita kestoja vaikuttavia tekijöitä on vakioitu. Täytyy kuitenkin ottaa huomioon, että vain yhden vuoden hallituksen esitykset sisältävässä analyysissä havaintojen määrät ministeriöitä kohden ovat varsin vähäiset, joten tämän analyysin perusteella varsinkin ministeriöiden välisistä eroista ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Valtioneuvoston lainvalmisteluprosessin kokonaiskestoja käsittelevässä analyysissä havaintoja on ylipäänsä vain kahdeksasta

ministeriöstä, sillä muista ministeriöistä vuodelta 2020 ei ollut yhtään hallituksen esitystä tai tietoa toimikauden alkamisesta ei ollut merkitty hankeikkunaan.

## **Eduskunnan lainsäätämispösessia koskevat tulokset**

Eduskunnan lainsäätämispösessin kestoa selitettiin regressiomalleissa valtioneuvoston

pösessiin verrattuna muutoin samalla tavalla, mutta ministeriöiden sijaan käytettiin valiokuntakohtaisia muuttujia. Lisäksi tieto esityksen hyväksymisestä valiokunnassa muuttamattomana lisättiin malleihin. Havaintojen määrät ovat valtioneuvostoa koskeviin analyyseihin verrattuna suurempia, johtuen siitä, että eduskunnan pösessin aikaleimatiedot hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle ja valiokuntatyöskentelystä oli löydettävissä kaikkien hallituksen esitysten kohdalla.

**Taulukko 2. Regressiomallien tulokset eduskunnan lainsäätämispöytäkirjoista.**

<b>SELITTÄVÄ MUUTTUJA</b>	<b>EDUSKUNNAN PROSESSI</b>	<b>EDUSKUNNAN PROSESSI (LOG)</b>	<b>VALIOKUNTA-KÄSITTELY</b>	<b>VALIOKUNTA-KÄSITTELY (LOG)</b>
Hallintovaliokunta	3,83	0,27	-12,85	2,23*
Lakivaliokunta	57,71	0,30	40,18	0,54
Liikenne- ja viestintävaliokunta	13,77	0,25	-9,40	-2,61
Maa- ja metsätalousvaliokunta	-10,66	-0,06	-22,82	1,73*
Perustuslakivaliokunta	-17,30	0,27	-18,46	0,09
Puolustusvaliokunta	56,84*	0,69***	20,85	0,61
Sivistysvaliokunta	-32,13	-0,07	-49,98**	-3,34
Talousvaliokunta	13,28	0,31*	-10,79	2,41**
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta	23,32	0,05	5,34	0,87
Ulkoasiainvaliokunta	-18,76	0,08	-35,20*	1,83*
Valtiovarainvaliokunta	-1,04	0,21	-11,51	3,20***
Ympäristövaliokunta	-37,04	-0,06	-59,62**	0,23
Euroopan unioni tai kansainvälinen	-4,39	-0,11	-6,03	-1,30**
Valmisteltu yhteistyössä	-9,22	-0,04	-8,87	-0,45
Valmisteltu työryhmässä	-1,45	-0,02	10,62	-0,27
HE:n laajuus (log)	4,13	0,23***	6,76	1,16**
Perustuslakivaliokunta	105,08***	0,54***	105,38***	2,72**
Indeksi	-0,15	-0,01	0,19	-0,22
Korona	-78,45***	-1,29***	-57,71***	-4,36***
Väliaikaisen lain jatkaminen	-5,67	0,22	-3,89	-0,12
Hyväksytty muutettuna	8,88	0,01	1,86	-0,70
$\alpha$	71,15**	3,44***	39,65	-0,61
<b>N</b>	246	246	252	252
<b>Selitysaste (R<sup>2</sup>)</b>	0,45	0,60	0,39	0,28

Estimoinnissa käytetty heteroskedastisuudelle robusteja keskirvirheitä.

\* Tilastollisesti merkitsevä kymmenen prosentin tasolla.

\*\* Tilastollisesti merkitsevä viiden prosentin tasolla.

\*\*\* Tilastollisesti merkitsevä yhden prosentin tasolla.

Koronavalmistelun kiireellisyys on näkynyt selkeästi myös eduskunnan lainsäätämisen prosessin kohdalla (taulukko 2). Kokonaisuutena tarkasteltuna koko eduskunnan prosessin kesto oli muita tekijöitä vakioiden 78 päivää ja valiokuntakäsittelyn 58 päivää lyhyempi niin sanottuihin normaleihin hallituksen esityksiin verrattuna. Lisäksi hallituksen esityksen laajuus oli tilastollisesti merkitsevässä yhteydessä pidempiin kestoihin logaritmuunnetuissa malleissa. Tulos voi kertoa paitsi yhteiskunnallisen merkittävyyden vaikutuksesta pidempään käsittelyaikaan, myös siitä, että pidemmissä hallituksen esityksissä on valiokunnissa myös enemmän käsiteltävää. Myös esitykset, joista on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto, ovat olleet pidempään eduskunnan prosessissa. Ero muihin esityksiin nähden on huomattava (105 päivää). Tältäkin osin tulosta selittää mahdollisen yhteiskunnallisen merkittävyyden lisäksi luonnollisesti se, että lausuntovaihe itsessään vaatii aikaa eduskuntakäsittelyssä.

Valiokuntien välisiä eroja tulkittaessa täytyy ottaa huomioon samat asiat kuin ministeriöiden välisessä vertailussa.

Valiokuntakohtaisia havaintoja on niin vähän, ettei eroista voida tehdä kovinkaan informatiivisia johtopäätöksiä. Taulukossa 2 esitetyt, valiokuntia koskevat, kertoimet vertautuvat sosiaali- ja terveysvaliokuntaan. Tulosten perusteella voidaan muun muassa havaita, että sivistysvaliokunta näyttäisi käsitelleen hallituksen esityksiä sosiaali- ja terveysvaliokuntaa nopeammin.

Tilastollista näyttöä muiden taulukossa 2 esitettyjen muuttujien yhteydestä eduskunnan koko lainsäätämisen prosessin ja valiokuntatyön kestoihin ei ollut havaittavissa. Tosin hallituksen esityksen EU- tai KV-taustaisuus on mahdollisesti voinut näkyä lyhyempinä kestoina. Näin ollen lainvalmistelun tiedon hyödyntämistä kuvaavalla indeksillä, hallituksen esityksen valmistelutavalla, eikä väliaikaisen lain jatkamiseen liittyvän hallituksen esityksen käsittelyllä havaittu tilastollisesti merkitseviä tuloksia. Huomionarvioista on myös se, että esityksen hyväksyminen muutettuna ei näyttänyt lisänneen valiokuntakäsittelyn kestoja. Tulos oli erilainen viidennessä luvussa esitettyyn valiokuntakohtaiseen analyysiin verrattuna.

# Kirjoittajat

**Anssi Keinänen** toimii lainsäädäntötutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen professorina Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Hän on lukuisissa tutkimuksissaan muun muassa arvioinut empiirisesti lainvalmistelun laatua, lainsäädännön tuottamia vaikutuksia, viranomaistoiminnan yhtenäisyyttä ja sääntelyn täytäntöönpanoa viranomaisissa sekä vaihtoehtoisten sääntelykeinojen hyödyntämistä sääntelyssä. Keinänen on kouluttanut laajasti lainvalmistelijoita. Lisäksi hänellä on monipuolinen kokemus tutkimushankkeiden johtamisesta.

**Niko Vartiainen** työskentelee Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella lainsäädäntötutkimuksen yliopistonlehtorina. Hän on keskittynyt opetus- ja tutkimustoiminnassaan muun muassa lainvalmistelun laatuun ja lainsäädännön vaikutusarviointiin liittyviin kysymyksiin. Vartiaisen opetus- ja tutkimustoiminnassa korostuu erityisesti oikeustieteellisten kysymysten tarkastelu empiirisin menetelmin.

**SITRA**

© Sitra 2023

Sitran selvityksiä 233

**SITRAN SELVITYKSIÄ** -sarjassa julkaistaan  
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-332-4 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)


**SITRA.FI**

Itämerenkatu 11–13

PL 160

00181 Helsinki

Puh. 0294 618 991

 @SitraFund