

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

**Please cite the original version:** Lonka, H. & Keinänen, A. (2023) Hallitusohjelma on onnistuneen säädösjohtamisen avain. Kanava 4, 45-47.

# Hallitusohjelma on onnistuneen säädösjohtamisen avain

Harriet Lonka, Anssi Keinänen

**Suomalaisen lainvalmistelun järjestelmä ei nykyisellään kykene pitkäjänteiseen, varsinkaan hallituskaudet ylittävään strategiseen lainsäädännön kehittämiseen.**

**S**äädösjohtaminen on verkostomainen kokonaisuus, jossa yhdistyvät valtioneuvoston poliittisen johtamisen toimet sekä ministeriöiden lainvalmistelun ja eduskunnan lainsäätämisen prosessien johtaminen. Säädösjohtamisen kehittämisen reunaehdot asetetaan hallitusohjelmassa. Ollakseen strateginen hallitusohjelma tulee pystyä johtamaan sääntelyn prosessia tavoitteista, ei keinoista käsin.

Säädöspolitiikalla tarkoitetaan valtionhallinnossa voimassa olevaa ajatusta siitä, miten ja minkälaisia lakeja tulisi valmistella ja säätää sekä toimenpiteitä halutun tavoitetilan saavuttamiseksi. Säädösjohtaminen on säädöspolitiikan täytäntöönpanoa, lainsäädäntöprosessien seuranta ja lainvalmistelun ohjaamista sen varmistamiseksi, että kukin ministeriö saavuttaa tavoitteensa tuottaa korkealaatuista ja laadukasta säädösvalmistelua ja siten sääntelyä.

Säädösjohtamisen käsite on tärkeä siksi, että se tekee näkyväksi lainvalmistelun prosessin johtamisen merkityksen yhdistäen poliittisen ja virkavalmistelun roolit loogiseksi kokonaisuudeksi. Näkemyksemme on, että suomalaisen lainvalmistelun laadun keskeiset heikkoudet juontuvat prosessin pirstaleisuudesta sekä keinojen ja tavoitteiden sotkeentumisesta toisiinsa.

Lainsäädäntö on julkisen vallan tärkein keino ohjata yhteiskuntaa haluttuun suuntaan. Hallituksen muodostamisen yhteydessä laadittu hallitusohjelma kuvaa hallituksen säädöspoliittista tahtotilaa: mitä asioita hallitus haluaa edistää neljän vuoden aikana. Vaikka hallitusohjelmaa voi-

daan pitää demokratian riemuvoittona, se on samalla usein lainvalmistelun laadun hautausmaa, kuten eräs lainvalmistelija asian tiivistä.

Eduskuntavaalien ja niitä seuraavien hallitusneuvottelujen tiimellyksessä unohtuu helposti, että vaaleissa valitaan suomalaisen lainsäädäntöprosessin johtamisen ydinjoukko. Hallitus muodostetaan vaaleissa parhaiten menestyneiden puolueiden kesken. Valtioneuvoston jäseniksi siirtyvät kansanedustajat nousevat ohjaamaan lainvalmisteluprosessia johtamiinsa ministeriöihin. Kyseessä on suomalaisen säädösjohtamisen vaativa ydintehtävä – tapahtuuhan lainvalmistelun keskeisin vaihe ministeriöissä, joita ministerit johtavat.

## Strategisuus häviää toteutuksen melskeeseen

Paljon puhutaan strategisen hallitusohjelman tavoitteesta. Puhunnassa näyttää olevan takana useita eri tulkintoja siitä, mitä ”strategisuus” oikeastaan tarkoittaa.

Ideaalitulanteessa strateginen hallitusohjelma viitoittaisi suuret linjat ja jättäisi tilaa punnita sääntelyn keinoja siten, että tavoitteisiin päästäisiin yhteiskunnan kokonaisetua parhaiten ajavalla tavalla. Esimerkiksi Juha Sipilän (kesk) hallituksen strategiseksi kutsuttu ohjelma ei kuitenkaan saavuttanut tätä ideaalia. Hallitusohjelma itsessään oli tiivis tavoitelinjausten kokonaisuus. Harmillisesti kuitenkin ohjelman liitteeksi tuli paksu nippu hyvinkin konkreettisesti linjatun suunnitelmaa, jotka eivät suinkaan edistyneet säädöstyön strategisuutta. Sipilän hallitus ylsi ennätysmäiseen noin 800:aan hallituksen esityksen määrään. Toisaalta kauden päätavoite, sote-uudistuksen läpivienti, ei onnistunut. Sipilän hallitusta ei siten voida pitää onnistuneen strategisen säädöstyön esikuvana.

Strategisuutta on pitkän aikavälin tavoitteen asettaminen ja toimintaympäristön muutosten jatkuva seuranta näiden tavoitteiden onnistuneisuuden tarkastelemisessa. Strategisuuskeskustelua havainnollistavat hyvin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon prosessin kehittämiseksi esitetyt vaatimukset. Tietyllä frekvenssillä ennalta sovitusti tehdyt selonteot

ovat useammin kuin kerran olleet vanhentuneita jo syntyessään. Kevään 2023 vaalien jälkeisissä hallitusohjelmakeskusteluissa viitattiin tarpeeseen päivittää myös hallitusohjelmaa hallituskauden aikana toimintaympäristön muutoksia vastaten. Tässä mielessä koronakriisin kokemukset näyttävät edistäneen ajatusta muutosjoustavasta säädösjohtamisesta korostaen sopeutuvan sääntelyn merkitystä.

Ongelmallista kuitenkin on, että hallitusohjelmiin tahdotaan edelleen mieluiten kirjata tavoitteiksi nimenomaan lainsäädännön muutostarpeita. Tällöin unohtuu, että laki ei suinkaan aina ole toimivin tapa toteuttaa sääntelyä, vaan muitakin, ketterämpiä, keveämpiä ja helpommin toteutettavia toimia olisi käytettävissä.

Säädettävien lakien listaaminen tavoitteiksi johtaa lainvalmistelussa herkästi tiedontuotannon kannalta olennaisen esivalmisteluvaiheen sivuuttamiseen. Myös säädösvaikutusten arviointien toteuttaminen tahtoo vääristyä, kun arvioinnit toteutetaan ennemmin puolustamaan tavoitteeksi asetettua säädösratkaisua kuin aidosti etsimään perusteita parhaan sääntelyn keinon valinnalle. Myös negatiivisten vaikutusten kuvaaminen hallituksen esityksissä jää tällöin vähäiseksi.

## **Maailma valmiiksi yhdessä hallituskaudessa**

Vaalit rytmittävät politiikan ja hallinnon toimintaa. Ne pitävät demokratian elävänä ja estävät vallan keskittymistä. Vaihtoehtoja kulloisenkin tilanteen hoitamiseksi esitetään ja kilpailutetaan toisiaan vastaan avoimissa keskusteluissa.

Ongelmaksi nousee se, että lyhytjänteiset, äänestäjien omakohtaisten kokemusten kanssa resonoivat uudistusideat valtaavat usein vaalikeskustelun ilmatilan. Pitkäjänteisemmät, mutkikkaat kysymykset eivät saa huomiota osakseen. Dramaattiset muutokset ja niiden mahdollisuudet kiinnostavat yleensäkin julkista keskustelua enemmän kuin pitkäjänteinen prosessien kanssa puurtaminen.

Vaarana on, että vaalien aikaisessa markkinoinnissa kiinnostaviksi tunnistetut asiat jäävät päällimmäisiksi myös valittujen kansanedusta-

jien työlistoilla, olivatpa he sitten riviedustajia tai valtioneuvoston jäseniä. Erityisen haastavaa on tällöin saada huomiota kiinnitettyä EU-lainsäädännön vaatimuksiin, jotka kuitenkin keskeisesti ohjaavat lainvalmisteluumme. Merkittävä osa kansallisesta lainsäädännöstähän pohjautuu Euroopan unionissa päätettyyn. Vaalikeskustelut synnyttävät herkästi harhan, että voisimme kääpertyä sääntelyssä vain omiin kansallisiin lähtökohtiimme.

Poliittisen kentän polarisoituminen ja meiläkin hiljalleen alaa valtaava blokkipolitiikka muuttavat säädösjohtamisen toimintaympäristöä. Maailma olisi saatava valmiiksi hallituskauden aikana, sillä heilurin odotetaan heilahtavan taas uuteen asentoon vaalien jälkeen.

Vaikka komitealaitoksessa ja parlamentaarisisissa työryhmissä on omat päätöksentekoa jähkistävät ja hidastavat elementtinsä, ne ovat kuitenkin mekanismeja, jotka mahdollistaisivat nykyistä paremmin yli hallituskausien tapahtuvan säädösvalmistelun. Tarkasteltaessa lainvalmisteluprosesseja 2000-luvulla huomataan, että lainvalmisteluprosessiin sisään kirjoitettua perusteellisemmän esivalmistelun vaihetta käytetään enää varsin harvoin.

Viime vuosien yksi merkittävä tällainen esivalmistelutyö liittyy tiedustelulainsäädännön valmisteluun, jota edelsi tiedonhallintalakityöryhmän työ. Kyseessä oli varsin poikkeuksellinen säädöstyön jatkumo. Sen alku voidaan johtaa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan presidentin johdolla tekemään päätökseen, josta lähtivät liikkeelle niin kyberturvallisuusstrategian laatiminen kuin mainittu laajempi säädösvalmistelutyökin.

Sarkastisesti voidaan kysyä, että presidenttiäkö tarvitaan säädösjohtamisen takatuuppariksi, jotta yli hallituskausien ulottuva valmistelutyö mahdollistuu. Hankala lähtökohta myös sikäli, että presidentin toimivaltaan kuuluvat vain hyvin rajalliset ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymykset.

## **Kun vastuu on kaikilla, onko se kenelläkään?**

Säädösjohtamista voidaan kuvata verkostomaisena kokonaisuutena, jossa yhdistyvät sekä po-

liittisen johtamisen toimet että ministeriöiden lainvalmistelun ja eduskunnan lainsäätämisprosessien johtaminen. Keskeisiä tässä ovat hallitusohjelman linjanvedot ja niiden seuranta valtioneuvoston jäsenten ja poliittisten ryhmien kesken. Myös opposition kritiikillä ja eri sidos-tahojen palautteella on oma merkittävä roolinsa. Lainvalmistelun avoimuus vaikuttaa siihen, miten eri sidosryhmät ja kansalaiset luottavat lainvalmisteluun ja lainvalmistelussa tehtävään poliittiseen päätöksentekoon.

Lainsäädäntöprosessien johtamisessa on mukana paljon eri toimijoita: hallituspuolueet, ministerit, kansliapäälliköt, osastopäälliköt, yksittäiset lainvalmistelijat. Ongelmana on, että kenelläkään ei ole kokonaisvastuuta lainsäädäntöprosessista ja sen kehittämisestä. Esimerkiksi kansliapäällikkö vastaa ministeriönsä lainvalmistelun laadusta, mutta johtaa ylätasolta ja kovin etäältä koko prosessia. Tilivelvollisuus tahoo kadota koneiston ja sen vastuuverkostojen syövereihin.

Kansliapäälliköt ovat nykyisin yleensä viiden vuoden määräaikaisiin virkasuhteisiin valittuja kokeneita hallinnon ammattilaisia. Toki heidän valinnassaan painaa edelleen myös nimityksen esittelevän ministerin puoluekanta. Silti Suomen tilanne poikkeaa olennaisesti vaikkapa Unkarista, missä viranhaltijat vaihtuvat vaalien jälkeen ministeriöissä osastopäällikkötasosta asti. Tällainen virkakunnan vahva poliittinen sitoutuminen aiheuttaa merkittävää epäjatkuvuutta ministeriön toiminnassa, kun valta vaihtuu. Viktor Orbánin tullessa vuonna 2010 valtaan paperisilppurit jauhoivat ministeriöissä, kun uusille vallanpitäjille ei haluttu jättää mitään pohjatietoa, jota ennen vallanvaihtoa oli hallinnossa koottu.

Meillä syyt puutteellisiin tietoihin ja valmistelun epäjatkuvuuksiin eivät ole näin dramaattisia. Tiedon kertyminen, kumuloituminen ja siirtyminen lainvalmisteluprosessin aikana ja eri laihankkeiden kesken on kuitenkin heikkoa. Strateginen tiedonhallinta ministeriöissä puuttuu. Sellaiseksi ei voida lukea valmiiden asiakirjojen ja muistioden kirjaamista diaariin.

Keskeisen haasteen aiheuttaa myös ministeriöiden veto- ja pitovoiman puute lainvalmistelun

asiantuntijoiden työnantajana. Säädösjohtamisen perustehtävän hoitamiseen, arkiseen lainvalmisteluprosessin kehittämiseen, ei ole ministeriöissä satsattu riittävästi. Lainvalmistelijat puurtavat lakeja yleensä yksin. Tiimityön edellytykset ovat huonot myös siksi, että lainvalmistelutehtävät ripotellaan ministeriöiden eri yksiköihin eikä ministeriön lainsäädäntöjohtajalla ole esimiesvastuuta eikä muutenkaan selkeää valtaa linjaorganisaatioissa.

### **Hallituskauden vaihdos viitoittaa suuntaa tulevaisuuteen**

Lainsäädännöllä ohjataan yhteiskunnan kehitystä pitkälle tulevaisuuteen. Valtioneuvoston tehtävä sääntelyn kehittämisessä kunkin hallituskauden aikana on siten merkityksellinen. Sääntelyn selkeys, johdonmukaisuus ja ennakoitavuus ovat tärkeitä kansallisia hyvinvointi-, turvallisuus- ja kilpailukykytekijöitä.

Siksi juuri hallituskauden vaihtuminen on säädösjohtamisen kannalta tarkan ajon paikka. Vaikka vaalikeskusteluissa asiat saavat dramaattisia mittasuhteita, ovat peruskysymykset selkeitä: talouden tasapaino, ilmastokriisin vastuullinen hoitaminen ja hyvinvointivaltion palveluiden sekä väestön toimeentulon turvaaminen. Voisiko siis olla tärkeämpää suunnata huomio säädösjohtamisen prosessin kehittämiseen kuin yksityiskoh-tien viilaamiseen?

Kriisien aika ei ole ohi vaan ehkä ennemmin-kin vasta alussa. Yhteiskunnallisen resilienssin kannalta hallitusohjelma voi olla muuttuvassa maailmassa jotakin paljon tärkeämpää kuin vain valtioneuvoston sivustolle ripustettava yksinäinen dokumentti. Olennaisen erottaminen epäolennaisesta ja nopeita toimia edellyttävien tehtävien erottaminen pitkäjänteistä kehittämistä vaativista olisivat säädösjohtamisessa tarpeellisia lähtökohtia.

Ja jos vielä valittaisiin erikseen ne asiat, joista kannattaa säätää laki ja jätettäisiin tilaa myös vaihtoehtoisen sääntelyn keinoille, saataisiin lainvalmistelun resurssitkin riittämään prosessin kaikissa kohdissa paremmin. ■