



26.10.2011

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö OM 04/02/2010
OM014:00/2010

PROSESSIMALLILLA SUJUVAMPAAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN. SUJUVAMPAAN LAINVALMISTELUUN -HANKKEEN III VÄLIRAPORTTI.

Oikeusministeriö on pyytänyt 7.9.2011 päivätyllä kirjeellään Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen III väliraportista "*Prosessimallilla sujuvampaan lainsäädäntöön*". (Oikeusministeriön julkaisusarja Selvityksiä ja ohjeita 39/2011).

Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen tavoitteita, ts. lainvalmisteluprosessin laadun ja tuottavuuden parantamista luomalla uusia toimintamalleja, voi pitää erittäin perusteltuina. Tarkastusvirasto pitää myös onnistuneena ratkaisuna sitä, että ideaalimalleja on testattu konkreettisiin lainvalmisteluhankkeisiin simulaatiotilaisuuksissa ympäristöministeriössä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä sekä oikeusministeriössä.

Hankkeen painoarvoa korostaa seuraava toteamus pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmasta: "Otetaan käyttöön "Sujuvampaan lainvalmisteluun" -hankkeen viitoittamat valtioneuvoston hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat." Tässä mielessä on ensiarvoisen tärkeää, että hankkeen loppuunsaattamisessa onnistutaan hyvin.

Perimmäinen ongelma erilaisissa säädösvalmistelun kehittämishankkeissa on ollut se, että niiden tulokset ovat jääneet vähäisiksi.¹ Tämän vuoksi on erittäin tärkeää paitsi se, että puheena oleva hanke valmistellaan hyvin, myös se, että hanke toimeenpannaan asianmukaisesti. Toimeenpanoon kuuluu myös säädösvalmistelua ja sen hallintaa tukevan asianhallintajärjestelmän luominen. Väliraportissa esitetään tästä kuitenkin vain ohut visio.

¹ Ks. esimerkiksi Tala, Jyrki (2007), *Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma*. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.), *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki, s. 3.

Lisäksi hankkeelle on järjestettävä jälkiseuranta, jonka avulla kartoitetaan prosessimalliin sisältyviä ongelmakohtia; näiden havaintojen perusteella mallia on puolestaan tarvittaessa tarkistettava. Prosessimallin toimivuutta on jälkiseurannassa arvioitava erityisesti siitä käsin, onko näin pystytty parantamaan lainvalmisteluprosessin laadukkuutta ja tuottavuutta. Tämä sisältää samalla arvion siitä, onko malli edesauttanut lainsäädännön laadukkuuden parantamista, kuten sitä, että lakiehdotukset täyttävät perustuslain vaatimukset; ehdotukset ovat tekniisesti moitteettomia; ratkaisuvaihtoehdot on kartoitettu kattavasti ja vaikutukset on arvioitu asianmukaisesti.

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen tuloksista on laadittu lainvalmisteluprosessin työvaiheet kattava työnkulkukaavio. Samalla on täsmennetty yhteydet muihin prosesseihin sekä laadittu rooli-vastuumatriisit, joissa on kuvattu havainnollisesti lainvalmisteluprosessiin osallistuvien toimijoiden tehtäviä ja asemaa. Jokaisesta työvaiheesta on lisäksi laadittu sanallinen kuvaus. Tarkastusvirasto pitää lainvalmisteluprosessin täsmenmistä pääosin onnistuneena. Lisäksi monet mallista ilmenevät, lainvalmisteluprosessin yksityiskohtia koskevat näkökannat, ovat kohdalleen osuneita. Tässä voidaan viitata esimerkiksi siihen, että ratkaisuvaihtoehtojen kartoitus ja niiden vaikutusarviointi tapahtuu jo esi- ja perusvalmistelun yhteydessä, eikä vaikutusarviointia tehdä päälle liimatulla tavalla vasta hallituksen esityksen laatimisen loppuvaiheessa.²

Prosessimalli on pyritty esittämään mahdollisimman kiteytetysti, mikä on omiaan parantamaan sen sisältämien perusajatusten omaksumista. Toisaalta väliraportin liitteen 4 sanallisessa kuvauksessa prosessimalli on integroitu selkeämmin muun muassa säädösvalmisteluohjeisiin ja lainvalmisteluprosessia keskeisimmin koskevaan säädösympäristöön. Liite 4 tarjoaa muutoinkin yksityiskohtaista informaatiota lainvalmisteluprosessin kulussa huomioon otettavista seikoista.

Seuraavassa puututaan sellaisiin prosessimallia koskeviin näkökohtiin, jotka ovat tarkastusviraston mukaan alttiita kritiikille.

Tarkastusvirasto pitää toivottavana, että prosessimalli olisi ulotettu laajemmin koskemaan myös lainsäädännön täytäntöönpanoa ja lainsäädännön vaikutusten seurantaa. Nyt lakien täytäntöönpanosta ja seurannasta on otettu huomioon ainoastaan lainvalmistelun aikaiset valmistelevat tehtävät. Kuinka paljon hyötyä lopulta erittäinkin laadukkaasta lainvalmisteluprosessin kulusta loppujen lopuksi on, jos lain täytäntöönpanossa epäonnistutaan tai siinä muutoin on olennaisia puutteita? Tähän liittyen jää myös kysymään, miten mallissa tulisi ottaa huomioon erilaisten ohjeiden ja suositusten merkitys lainsäädännön täydentäjänä.

Lisäksi varsinkin merkittävimpien lainsäädäntöhankkeiden kohdalla on tarpeen järjestää vaikutusten jälkiseuranta. Seurannan tulokset voivat puolestaan toimia impulssina lainsäädännön korjauksille ja muulle kehittämiselle sekä täytäntöönpanossa havaittujen epäkohtien korjaamiselle. Nämä näkökohdat osoittavat osaltaan, että lainvalmistelu on jatkuva ja iteratiivinen prosessi: lainvalmisteluprosessi ei siis suinkaan pääty sii-

² Tarkastusvirasto on joutunut tarkastuskertomuksissaan puuttumaan vaikutusarviointeihin kriittisesti, ks. erityisesti Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2010. Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Helsinki.

hen, että laki julkaistaan säädöskokoelmassa. Toisaalta tarkastusvirasto pitää positiivisena sitä, että prosessimallissa on kiinnitetty huomiota viestinnän merkitykseen osana lainvalmisteluprosessia.

Lainvalmistelun aikataulut ja aikataulussa pysyminen jää prosessimallissa vähälle huomiolle. Tarkastusvirasto katsoo, että tähän seikkaan on jatkokehittelytyössä kiinnitettävä erityistä huomiota, koska kysymyksessä on erittäin olennainen osa laadukasta lainsäädäntötyötä. Tällöin ei ole kyse ainoastaan siitä, että lakiehdotukset kokonaisuutena valmistuvat ajallaan, vaan myös siitä, että lainvalmisteluprosessin eri vaiheisiin, kuten lausuntokierroksen järjestämiseen ja laintarkastukseen, jää riittävästi aikaa. Tätä korostavat havainnot siitä, että ajanpuute on ollut yksi keskeinen koetinkivi ja ongelma lainvalmistelussa³. Lisäksi on otettava huomioon, ettei prosessimalli itsessään saisi johtaa tarpeettomasti lainvalmisteluprosessien pitkittymiseen.

Tarkastusvirasto korostaa, että lainvalmisteluhankkeet vaihtelevat olennaisesti laadultaan ja laajuudeltaan. Ideaalimallia kuvattaessa väliraportissa tyydytään toteamaan vain, että "todellisuus on prosessimallia monivivahteisempi ja poikkeamia esiintyy erityistapauksissa." Prosessimallin jatkokehittelyssä olisi syvällisemmin arvioitava lainvalmistelua siitä näkökulmasta, että lainvalmisteluhankkeet muodostavat hyvin heterogeenisen kokonaisuuden.

Tarkastusvirasto katsoo myös, että valmistelutiimejä koskevaa asiakokonaisuutta on harkittava kokonaisuutena uudelleen. Väliraportin mukaan suositeltavaa olisi, että hankkeita ei valmisteltaisi vain yhden virkamiehen virkatyönä, vaan päävastuullisen virkamiehen tukena olisi aina useista virkamiehistä koostuva valmistelutiimi. Valmistelutiimiin kuuluisivat vastuuvalmistelijat, muut valmistelijat ja asiantuntijat sekä säädösvalmisteluavustajat. Kärjistetysti voidaan jopa kysyä, onnistutaanko lainvalmisteluprosessin tuottavuutta parantamaan, jos tiimityöskentelystä muodostuu pääsääntö lainvalmistelussa. Lisäksi tiimityöskentelyyn sisältyy olennaisia koordinoitongelmia, joita olisi aiheellista mallin jatkokehittelyssä vakavasti pohtia. Malli antaa kuvan siitä, että valmistelutiimi olisi hankkeessa mukana ja käytettävissä koko ajan. Realistisempaa olisi olettaa, että ministeriön sisäiset ja ulkoiset asiantuntijat tuottavat informaatiota säädöshankkeelle tarvittaessa. Tarkastusvirasto katsoo myös, että valmisteluelinten asettamista olisi ollut aiheellista analysoida laajemmin kuin väliraportissa on tehty.

Tarkastusvirasto korostaa sitä, että nykyistä hajautettua lausuntomenettelyä tulisi kehittää keskittyneeksi, toisin sanoen asiantuntijoiden ja sidosryhmien lausunnot tulisi tallettaa samaan järjestelmään. Samalla tulisi huolehtia siitä, että asianomaiset dokumentit ovat mahdollisimman helposti lain soveltajien saatavilla.

Väliraportti jättää avoimeksi eräitä kysymyksiä, joihin olisi tulevassa kehitystyössä lisäksi keskityttävä. Esimerkiksi, miten prosessimalli olisi laajennettavissa lakia alemman tasoisiin säädöksiin? Miten prosessimalliin on suhtauduttava silloin, jos jossakin ministeriössä on koeteltu ja hyväksi koettu malli säädösvalmistelua varten? Miten prosessimalli suhtautuu konkreettisesti poikkihallinnollisiin lainsäädäntöhankkeisiin, eri-

³ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009. Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Helsinki, s. 261.

tyisesti ministeriöiden väliseen yhteistyöhön? Miten lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa pystytään arvioimaan lainsäädäntöhankkeen resurssitarpeet, ml. aika ja osaaminen? Miten lainvalmistelun ideaalimallin pohjalta valmisteltava koulutusohjelma konkreettisesti toteutetaan ja pystytäänkö näin palvelemaan niitä tiedontarpeita, joita lainvalmistelijoilla ensisijaisesti on? Toisaalta kokemuksen karttuminen prosessimallin toimivuudesta auttaneen viimeistään vastaamaan näihin kysymyksiin.

Kokonaisuutena Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että väliraportissa luonnehdittu hanke on merkittävä askel oikeaan suuntaan. Toisaalta väliraporttiin sisältyy edelleen eräitä seikkoja, joihin olisi lopullisessa prosessimallissa kiinnitettävä enemmän huomiota kuin nyt on tehty, kuten säädösten täytäntöönpano ja jälkiseuranta, aikataulutus, lainvalmisteluhankkeiden heterogeenisuus, valmistelutiimien asema sekä lausuntomenettelyn kehittäminen.

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Johtava tuloksellisuustarkastaja Kalle Määttä