Tuloksellisuustarkastuskertomus

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 18/2012

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 18/2012

Tuloksellisuustarkastuskertomus

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-232-9 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 045/54/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kaikille ministeriöille, valtioneuvoston kanslialle sekä Oikeuspoliittiselle tutkimuslaitokselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2016.

Helsingissä, 18. päivänä joulukuuta 2012

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Eija Oksanen

Tarkastuksen tekijät:
Johtava tuloksellisuustarkastaja Eija Oksanen
Johtava tuloksellisuustarkastaja Kalle Määttä

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:
valtioneuvoston kanslia
oikeusministeriö
sisäasiainministeriö
valtiovarainministeriö
opetus- ja kulttuuriministeriö
maa- ja metsätalousministeriö
liikenne- ja viestintäministeriö
työ- ja elinkeinoministeriö
sosiaali- ja terveysministeriö
ympäristöministeriö

Asiasanat:
lainsäädäntösuunnitelma, lainvalmistelu, säädöshankkeet, säädöspolitiikka

Sisällys

Tiivistelmä **7**

Resumé **11**

1 Johdanto **17**

2 Tarkastusasetelma **19**

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus 19
2.1.1 Vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelma 19
2.1.2 Vuoden 2011 hallituksen strateginen lainsäädäntösuunnitelma 23

2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit 25
2.2.1 Tarkastuksen pääkysymys ja osakysymykset 25
2.2.2 Tarkastuskriteerit 26

2.3 Tarkastuksen rajaukset 28

2.4 Tarkastusaineistot ja -menetelmät 29

3 Tarkastushavainnot **33**

3.1 Lainsäädäntösuunnitelmien valmistelu ja tavoitteet 33
3.1.1 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman valmistelu 33
3.1.2 Vuoden 2011 hallituksen lainsäädäntösuunnitelman valmistelu 38
3.1.3 Lainsäädäntösuunnitelmien tavoitteet 45

3.2 Lainsäädäntösuunnitelmien sisältöanalyysi 48
3.2.1 Euroopan unionin lainsäädäntötyöhön vaikuttaminen 48
3.2.2 Lainvalmistelun avoimuus ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet 51
3.2.3 Vaihtoehtojen arviointi 53
3.2.4 Lainsäädännön vaikutusarvioinnin tehostaminen 54
3.2.5 Säädöshuollon tehostaminen 56
3.2.6 Havaintoja hallituksen vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmasta 61

3.3 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon rakenteet ja tuki 63

3.4 Kehittämistoiminta ja tavoiteasetanta valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä 67
3.4.1 Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma kehittämisen lähtökohtana 67
3.4.2 Kehittämistoiminta ja tavoiteasetanta 69
3.4.3 Havaintoja säädöshankkeiden hallinnasta 72

3.5 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman toimeenpano 78
3.5.1 EU-säädösvaikuttaminen 78
3.5.2 Lainsäädännön valmistelun avoimuus 84
3.5.3 Vaihtoehtojen arviointi 99
3.5.4 Vaikutusarvioinnit 106
3.5.5 Säädöshuollon tehostaminen 124

3.6 Lainsäädäntöhankkeet 148
3.6.1 Sisällöllisiä näkökohtia 148
3.6.2 Aikatauluongelmat 156
3.6.3 Kesken jääneet säädöshankkeet 164

3.7 Lainsäädäntösuunnitelmien toimeenpanon valvonta ja seuranta 170
3.7.1 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma 170
3.7.2 Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelma 182

4 Tarkastusviraston kannanotot 198

Lähteet 212

Liitteet 230

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma

Säädösvalmistelun epäkohdat ovat olleet toistuvasti esillä. Todettuja epäkohtia ovat olleet muiden muassa säädösvalmistelun puutteellinen tietoperusta, kiireiset valmisteluaikataulut ja valmisteluresurssien riittämättömyys. Tuloksena on ollut ongelmia säädösten soveltamisessa, ennakoimattomia vaikutuksia säädöksiä toimeenpantaessa ja säädösmäärän lisääntyminen sekä sääntelystä johtuvat ylimääräiset kustannukset. Sääntelyn uudistamisen käytäntöjä on pyritty kehittämään toistuvilla säädösvalmistelun kehittämishankkeilla, jotka ovat sinällään olleet ansiokkaita. Hankkeiden tulokset ovat kuitenkin jääneet vaatimattomiksi. Yhtenä syynä tähän on lainvalmistelun järjestämistä ja vastuuta laadusta koskeva perusratkaisu, josta säädetään lainsäädännössä ja joka perustuu poliittisiin linjauksiin. Suomessa ensisijainen vastuu sääntelyn laadusta on yksittäisillä ministeriöillä ja niiden johdolla. Velvoittavia, valmistelun menettelytapoja ja laatua koskevia määräyksiä ei ole eikä niistä ole säännöksiä.

Hallitus otti käyttöön vuonna 2007 vaalikauden kattavan hallituksen lainsäädäntösuunnitelman. Se on 2000-luvulla ensimmäinen säädöspolitiikkaa koskeva valtioneuvostotasoinen suunnitelma, joka perustuu suoraan hallitusohjelmaan. Suunnitelma sisältää periaatteita ja toimenpiteitä (tavoitteita) sääntelyn kehittämiseksi. Suunnitelmaan sisältyi myös hallituksen keskeiset lainsäädäntöhankkeet, ja niiden valmistelussa tuli noudattaa hyvän säädösvalmistelun käytäntöjä. Toinen hallituksen lainsäädäntösuunnitelma hyväksyttiin vuonna 2011 osana hallitusohjelman strategista toimeenpanosuunnitelmaa.

Tarkastuksessa selvitettiin, oliko lainsäädäntösuunnitelmat valmisteltu asianmukaisesti, ovatko lainsäädäntösuunnitelmien tavoitteet ja keinot olleet selkeitä ja säädöspoliittisesti olennaisia sekä ovatko säädöshankkeet olleet keskeisiä hallitusohjelman kannalta ja miten vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman toimeenpano on onnistunut. Tarkastus kohdistui myös hallitusten lainsäädäntösuunnitelmien hallinnointiin ja seurantaan sekä niiden sisältöön. Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman osalta selvitettiin myös suunnitelman toimeenpanon onnistumista ja vaikutuksia ministeriöiden säädösvalmistelun käytäntöihin lähinnä valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä.

Tarkastuksessa havaittiin puutteita ja kehittämistarpeita lainsäädäntösuunnitelmien tietoperustassa, resursseissa, hallinnoinnissa, toimeenpanossa ja seurannassa. Tarkastuksen mukaan vuoden 2007 suunnitelma ei

vielä tarjonnut ministeriöille selkeitä lähtökohtia priorisoida säädöspoliittisia kehittämiskohteita. Lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittiset toimenpiteet jäivät käytännössä osin abstrakteiksi, hajanaisiksi ja tulkinnanvaraisiksi.

Lainsäädäntösuunnitelmien asettamisen perustaksi ei ole koottu ajantasaista tietoa sääntelyn uudistamisen tarpeiden sekä säädösvalmisteluun käytettävissä olevien resurssien ja sääntelyn kohteeksi tulevien asiakokonaisuuksien ja ministeriöiden säädösvalmistelun organisaation vastaavuudesta. Säädösvalmistelu on organisoitu ja valmisteluresurssit kohdennettu ministeriöittäin ja ministeriöiden sisäisesti osastoittain ja yksiköittäin. Yhteiskunnallisten muutosten myötä lainsäädännön kehittämistarpeet kohdistuvat kuitenkin aikaisempaa useammin ministeriöiden ja niiden osastojen toimialarajat ylittäviin asiakokonaisuuksiin. Tällöin sääntelyn kehittämistarpeet ja nykyinen lainsäädännön uudistamistehtävien organisointi ja resurssien kohdentaminen eivät välttämättä vastaa toisiaan. Vastaavalla tavalla myös lainsäädännön systematiikkaa on usein tarvetta arvioida uudelleen.

Tarkastuksessa havaittiin ongelmaksi, että molemmat lainsäädäntösuunnitelmat ovat pääpiirteittäin noudattaneet aiempien säädösvalmistelun kehittämishankkeiden linjaa, joten niissä ei ole uudistettu eri toimijoiden toimivaltaa, tehtäviä ja vastuita sääntelyn laadun varmistamiseksi. Ministeriöiden sisäiset valvontakäytännöt eivät kuitenkaan ole olleet toimivia varmistamaan asetettujen tavoitteiden yhdenmukaista toteutumista eri osastoilla ja eri yksiköissä, saati että käytänteet olisivat yhdenmukaisia koko valtionhallinnossa. Tarkastuksessa tuli esiin vain vähäisiä uudistuksia ministeriöiden ohjaus-, johtamis- valvonta- ja seurantamenettelyissä.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneiden säädöshankkeiden suunniteltu valmisteluaikataulu ei aina toteutunut. Lakiesityksissä esiintyi myös lakiteknisiä puutteita, joita korjattiin valiokuntakäsittelyssä. Tarkastusvirasto tähdentää sitä, että eduskuntakäsittelyssä tulee voida keskittyä tekemään esityksiin yksinomaan eduskunnan omista päätöksistä johtuvia muutoksia eikä toimimaan ikään kuin laintarkastuksen toisena vaiheena. Tarkastuksessa havaittiin myös, että korjaavia toimenpiteitä ei tehty, vaikka monet ongelmat suunnitelman toimeenpanossa olivat tiedossa. Lainsäädäntösuunnitelmia käytettäessä tuleekin vastaisuudessa panna painoa myös niiden toimeenpanon seurantaan ja valvontaan.

Tarkastuksen perusteella politiikkaintegraatio ei ole toteutunut vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa. Hallituksen strategiaasiakirjassa (2007) jää epämääräiseksi, miten lainsäädäntösuunnitelman hankkeet liittyvät hallitusohjelmassa sovittuihin poikkihallinnollisiin politiikkaohjelmiin ja erityisseurattaviin aihealueisiin. Sen sijaan vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelma on tässä suhteessa myönteinen edistysaskel, sillä

suunnitelman lainsäädäntöhankkeet on valittu hallitusohjelman kaikilta kolmelta painopistealueelta.

Tarkastusvirasto katsoo, että jatkossa tulee kiinnittää huomiota suositeltujen menettelytapojen soveltuvuuteen eri sääntelyaloilla ja niihin syihin, joiden vuoksi esitettyjä laatuvaatimuksia ei ole kyetty noudattamaan. Aiempaa paremmin tuleekin jatkossa ottaa huomioon eri sääntelyalueiden ominaispiirteet ja tavoitteiden soveltuvuus poliittishallinnolliseen sääntelyn uudistamisen ohjausympäristöön. Koska sääntelyn välineellinen luonne tunnistaa ja hallita erilaisia yhteiskunnallisia riskejä on korostunut, tulisi jo ennakollisesti olla riittävää ja pätevää tutkimus- ja arviointitietoa yhteiskunnallisten prosessien tilaan vaikuttavista tekijöistä ja niiden vaikutusyhteyksistä. Vastaisuudessa tulisi tuottaa arviointitietoa myös siitä, miten hallinnolliset rakenteet (keskitys, hajautus) ja välineet (esimerkiksi tietojärjestelmät) tukevat tehokasta tiedon hyödyntämistä sääntelyuudistuksissa ja asettaa tältä pohjalta konkreettisia tavoitteita konsernitasolla myös rakenteille ja välineille. Lisäksi tulee varmistaa myös asianmukainen poliittinen sitoutuminen.

Tarkastusvirasto on korostanut useissa eri yhteyksissä lainsäädännön vaikutusten ennakkoarvioinnin ja jälkiarvioinnin merkitystä erityisesti merkittävissä lainsäädäntöhankkeissa. Merkittävistä lainsäädäntöhankkeista perustellut etukäteisarvioinnit ovat erittäin tärkeitä. Lisäksi tarkastusvirasto pitää hyvänä, että jo lakiesityksen perusteluissa hahmotetaan sitä, miten jälkiseuranta organisoidaan ja käytännössä toteutetaan. Tarkastusvirasto katsoo, että jälkiseuranta on tarpeen organisoida erityisesti, jos kyseessä on uudentyyppinen lainsäädäntö. Myös olennaisesti eriävät näkökannat lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksista ovat kantava perustelu järjestää jälkiseuranta.

Tarkastusviraston mukaan konsernitasoisen sääntelyn kehittämisen tulisi kohdentua niille alueille, jotka eivät toteudu tyydyttävästi yksinomaan ministeriöiden sisäisin kehittämistoimin. Lainsäädäntösuunnitelman sisältöä laadittaessa tulisi erottaa toisistaan ensinnäkin säädösvalmistelun kehittäminen ja toiseksi säädösjohtaminen.

Kaiken säädösvalmistelun kehittämisen lähtökohdaksi ja myös lainsäädäntösuunnitelman luontevaksi osaksi voisivat muodostua lainsäädäntöpoliittiset periaatteet ja sääntelypoliittiset linjaukset. Lainsäädäntöpoliittiset periaatteet kuvaavat tarkastusviraston mukaan ensinnäkin oikeusjärjestyksen ja sen osa-alueiden kehittämisen sisällöllisiä ja menettelyllisiä perusteita erilaisina arvolähtökohtina. Toiseksi nämä periaatteet kuvaavat sitä, miten lainsäädäntöä käytetään oikeusjärjestyksen ja sen osa-alueiden kehittämisen välineenä. Käytännössä lainsäädäntöpoliittiset periaatteet voisivat sisältää esimerkiksi vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa olleet ja hallitusohjelmassa viitatussa paremman sääntelyn toimenpideohjelmas-

sa kirjatut paremman sääntelyn periaatteet sekä hallituksen poliittisluonteiset linjaukset siitä, miten näitä periaatteita painotetaan.

Sääntelypoliittiset linjaukset puolestaan kuvaavat sitä, miten sääntelyä (ml. vaihtoehtoiset sääntelykeinot) käytetään ja kehitetään yhteiskuntapolitiikan toteuttamisen välineenä suhteessa muihin ohjauskeinoihin. Sääntelypoliittisilla linjauksilla hallitus määrittelee esimerkiksi sitä, miten lainsäädännölle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja pyritään käyttämään.

Säädösjohtamisen näkökulmasta konsernitasoisen lainsäädäntösuunnitelman sisältönä voisi olla hallitusohjelmassa vaikutusperusteisesti yksilöityjen hankkeiden priorisointi politiikkatavoitteiden toteuttamiseksi. Myös lainsäädäntöuudistuksiin liittyvien arviointien, mukaan lukien jälkikäteisarviointien, resursointi ja aikataulutus voisivat sisältyä säädösjohtamiseen.

Tarkastusvirasto katsoo eri ministeriöiden menettelytapojen yhdenmukaistamisen kannalta epäkohdaksi sen, että sääntelyn kehittämistoiminnassa ei valtionhallinnossa ole sellaista riippumatonta toimijaa, jonka asiantuntemus, tehtävät, resurssit, toimivalta ja vastuut vastaavat toisiaan ja ovat riittävät ja yksilöidyt. Tarkastusvirasto katsoo, että tällaisen toimijan tehtäviksi soveltuisi myös varmistaa säädösesitysten säädöstekninen oikeellisuus ja laadun yhdenmukaisuus.

Kansainvälisesti sääntelyn uudistamisessa on keskittämisellä pyritty parantamaan sääntelyn laatua. Käytännön menettelytapoina ovat olleet asiantuntijatuen tarjoaminen vaikutusten arviointiin sekä valtuuksiltaan erilaisia arviointilautakuntia. Säädösesitysten sisällön kattavuuden ja oikeellisuuden seuranta ja valvonta on useissa maissa järjestetty keskitetysti. Tarkastusviraston käsityksen mukaan keskitetyillä menettelyillä on saatavissa lukuisia sellaisia hyötyjä, joihin ei päästä yksittäisten ministeriöiden toimenpitein. Tämän vuoksi sääntelyn uudistamisen hallinnollisiin rakenteisiin tulee konsernitasolla vastaisuudessa kohdistaa huomiota riittävän laaja-alaisesta näkökulmasta ja ottaa samalla huomioon eri tehtävien hoidon kannalta välttämättömät resurssitarpeet. Tärkeänä tarkastusvirasto pitää sitä, että säädösvalmistelun kehittämispyrkimykset ovat johdonmukaisia ja että kehittämisen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan.

Lopuksi tarkastusvirasto korostaa sitä, että monet tarkastuksen kriittiset havainnot ja johtopäätökset johtuvat siitä, että Suomessa lainvalmistelussa noudatetaan hajautettua mallia. Keskitettyjä toimintoja ovat vain kielenkääntäminen ja laintarkastus. Ensisijainen vastuu lainsäädännön laadusta ja sen kehittämisessä on yksittäisillä ministeriöillä ja niiden johdolla. Hajautetusta mallista johtuva, tarkastuksessa esitetty kritiikki ei siten kohdistu lainvalmistelijoihin eikä yksittäisiin ministeriöihin tai niiden johtoon.

Regeringens lagstiftningsplan

Missförhållandena i författningsberedningen har varit före upprepade gånger. Missförhållanden som konstaterats har varit bl.a. författningsberedningens bristfälliga faktaunderlag, brådskande tidtabeller i beredningen och otillräckliga beredningsresurser. Följden har blivit problem i tillämpningen av författningarna, oförutsedda verkningar när författningarna verkställs och ett ökat antal författningar samt extra kostnader som beror på regleringen. Förfarandena i förnyelsen av regleringen har man gått in för att utveckla med återkommande projekt för utvecklande av författningsberedningen, vilka i sig har varit förtjänstfulla. Resultaten av projekten har emellertid förblivit anspråkslösa. En orsak till detta är den i lagstiftningen föreskrivna och på politiska linjedragningar baserade grundläggande lösningen vad beträffar ordnandet av lagberedningen och ansvaret för kvaliteten. I Finland finns det primära ansvaret för lagstiftningens kvalitet hos de enskilda ministerierna och deras ledning. Förpliktande föreskrifter som gäller förfarandena vid beredningen och kvaliteten finns inte och om dem finns inga bestämmelser.

Regeringen tog år 2007 i användning regeringens lagstiftningsplan som omfattar hela valperioden. Den är på 2000-talet den första planen på statsrådets nivå som gäller författningspolitiken och som baserar sig direkt på regeringsprogrammet. Planen innehåller principer och åtgärder (målsättningar) för utvecklande av regleringen. I planen ingick också regeringens centrala lagstiftningsprojekt, och i beredningen av dem hade man att iaktta praxis för en god författningsberedning. Regeringens andra lagstiftningsplan godkändes år 2011 som en del av den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet.

Vid revisionen klarlades, om lagstiftningsplanerna har beretts adekvat, om målsättningarna och verktygen i lagstiftningsplanerna har varit tydliga och författningspolitiskt väsentliga samt om författningsprojekten har varit centrala med tanke på regeringsprogrammet och hur verkställigheten av 2007 års lagstiftningsplan har lyckats. Revisionen hänförde sig också till administreringen och uppföljningen av regeringarnas lagstiftningsplaner samt deras innehåll. I fråga om 2007 års lagstiftningsplan klarlades också hur verkställandet av lagstiftningsplanen har lyckats och verkningarna på förfarandena i ministeriernas författningsberedning närmast hos finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt kommunikationsministeriet.

Vid revisionen observerades brister och utvecklingsbehov i lagstiftningsplanernas faktaunderlag, resurser, administrering, verkställande och uppföljning. Enligt revisionen gav 2007 års plan inte ännu ministerierna klara utgångspunkter för en prioritering av de författningspolitiska utvecklingsobjekten. De författningspolitiska åtgärderna i lagstiftningsplanen förblev i praktiken delvis abstrakta och splittrade och lämnade utrymme för tolkningar.

Till grund för uppställandet av lagstiftningsplanerna har inte sammanställts aktuell information om hur behovet av att förnya regleringen samt de resurser som står till författningsberedningens förfogande och de sakhelheter som blir föremål för reglering och organisationen i ministeriernas författningsberedning motsvarar varandra. Författningsberedningen har organiserats och beredningsresurserna riktats ministerievis och inom ministerierna avdelningsvis och enhetsvis. I och med förändringarna i samhället hänför sig behoven av att utveckla lagstiftningen oftare än förut till sakhelheter som överskrider gränserna mellan ministeriernas och deras avdelningars ansvarsområden. Härvid svarar behoven av att utveckla regleringen och den nuvarande organiseringen av uppgifterna med att förnya lagstiftningen och riktandet av resurserna inte nödvändigtvis mot varandra. På motsvarande sätt finns det också ofta ett behov av att ompröva systematiken i lagstiftningen.

Vid revisionen observerades som ett problem, att vardera lagstiftningsplanen i huvuddrag har iakttagit linjedragningarna i tidigare projekt för utvecklande av författningsberedningen, varför i dem inte har förnyats de skilda aktörernas behörighet, uppgifter och ansvar i syfte att säkerställa regleringens kvalitet. Ministeriernas interna tillsynsförfaranden har emellertid inte fungerat så, att de hade säkerställt att de uppställda målsättningarna förverkligas enhetligt vid skilda avdelningar och skilda enheter, för att inte tala om att förfarandena hade varit enhetliga i hela statsförvaltningen. Vid revisionen framkom endast små förnyelser i ministeriernas styrnings-, lednings-, tillsyns- och uppföljningsförfaranden.

Den planerade beredningstidtabellen för de författningsprojekt som ingick i 2007 års lagstiftningsplan har inte alltid förverkligats. I lagpropositionerna förekom också lagtekniska brister, som rättades till i utskottsbehandlingen. Revisionsverket understryker, att man i riksdagsbehandlingen bör kunna koncentrera sig på att i propositionerna göra endast ändringar som beror på riksdagens egna beslut, och inte fungera som ett slags andra skede i laggranskningen. Vid revisionen observerades också, att korrigerande åtgärder inte gjordes, trots att många problem i verkställandet av planen var kända. När lagstiftningsplaner används bör därför framdeles ges vikt också åt uppföljningen och övervakningen av hur de verkställs.

På basis av revisionen har integreringen av politiken inte förverkligats i regeringens lagstiftningsplan av år 2007. I regeringens strategidokument (2007) förblir det oklart, hur projekten i lagstiftningsplanen anknyter till de i regeringsprogrammet överenskomna tväradministrativa politikprogrammen och till de temaområden som särskilt ska följas. Däremot är 2011 års lagstiftningsplan i detta avseende ett positivt framsteg, för lagstiftningsprojekten i planen har valts ut från alla tre tyngdpunktsområden i regeringsprogrammet.

Revisionsverket anser, att man i fortsättningen bör ägna uppmärksamhet åt hur lämpliga de rekommenderade förfaringssätten är på olika områden av regleringen och åt de orsaker, på grund av vilka de uppställda kvalitetskraven inte har kunnat iakttas. Man bör därför i fortsättningen bättre än tidigare beakta de skilda regleringsområdenas särdrag och hur målsättningarna lämpar sig i den tväradministrativa styrningsmiljön för förnyelse av regleringen. Emedan regleringens instrumentella karaktär att identifiera och hantera olika samhälleliga risker har accentuerats, borde redan på förhand finnas tillräckliga och kvalificerade forsknings- och utvärderingsdata om de faktorer som påverkar tillståndet för de samhälleliga processerna och om deras effektsamband. Framdeles borde alstras utvärderingsdata också om det, hur de administrativa strukturerna (centralisering, decentralisering) och verktygen (t.ex. informationssystemen) stöder ett effektivt utnyttjande av informationen vid regleringsreformer och på denna grundval uppställas konkreta målsättningar på koncernnivå också för målsättningarna och verktygen. Dessutom bör också en sakenlig politisk bindning säkerställas.

Revisionsverket har i ett flertal olika sammanhang betonat betydelsen av förhandsbedömning och utvärdering i efterhand av lagstiftningens konsekvenser särskilt vid betydelsefulla lagstiftningsprojekt. Motiverade förhandsbedömningar är synnerligen viktiga vid betydelsefulla lagstiftningsprojekt. Dessutom anser revisionsverket det vara bra, att man redan i lagpropositionens motiveringar ger en bild av det, hur uppföljningen i efterhand organiseras och verkställs i praktiken. Revisionsverket anser att det är nödvändigt att organisera en uppföljning i efterhand särskilt om det är fråga om en lagstiftning av ny typ. Också från varandra väsentligt avvikande uppfattningar om lagstiftningsreformens verkningar är en stark motivering till att ordna en uppföljning i efterhand.

Enligt revisionsverket borde utvecklandet av regleringen på koncernnivå riktas till de områden, som inte förverkligas tillfredsställande enbart med ministeriernas interna utvecklingsåtgärder. När lagstiftningsplanens innehåll utarbetas borde man från varandra särskilja för det första utvecklandet av författningsberedningen och för det andra författningsledningen.

Utgångspunkten för allt utvecklande av författningsberedningen och även en naturlig del av lagstiftningsplanen kunde bli de lagstiftningspolitiska principerna och regleringspolitiska linjedragningarna. De lagstiftningspolitiska principerna beskriver enligt revisionsverket för det första som olika värdeutgångspunkter de innehållsliga och förfaringsmässiga grunderna för utvecklandet av rättsordningen och dess delområden. För det andra beskriver dessa principer hur lagstiftningen används som verktyg för att utveckla rättsordningen och dess delområden. I praktiken kunde de lagstiftningspolitiska principerna omfatta exempelvis de principer för en bättre reglering som ingick i 2007 års lagstiftningsplan och som har inskrivits i det handlingsprogram för bättre reglering som hänvisas till i regeringsprogrammet samt regeringens linjedragningar av politisk natur angående det, hur dessa principer betonas.

De regleringspolitiska linjedragningarna för sin del beskriver det, hur regleringen (inkl. alternativa regleringsmedel) används och utvecklas som verktyg för att förverkliga samhällspolitiken i relation till andra styrmedel. Med de regleringspolitiska linjedragningarna definierar regeringen exempelvis det, hur man avser att använda alternativa styrmedel till lagstiftning.

Ur författningsledningens synvinkel kunde innehållet i lagstiftningsplanen på koncernnivå vara prioriteringen av i regeringsprogrammet konsekvensbaserat specificerade projekt i syfte att uppnå målsättningarna för politiken. Också med lagstiftningsreformerna anknutna bedömningar, inklusive utvärderingarna i efterhand, resurseringen och tidtabellerna kunde ingå i författningsledningen.

Med tanke på ett förenhetligande av förfarandena vid de skilda ministerierna anser revisionsverket det vara ett missförhållande, att i verksamheten med att utveckla regleringen det i statsförvaltningen inte finns någon sådan oavhängig aktör, vars sakkunskap, uppgifter, resurser, behörighet och ansvar motsvarar varandra och är tillräckliga och specificerade. Revisionsverket anser, att som uppgift för en sådan aktör skulle lämpa sig också att säkerställa författningsförslagens författningstekniska riktighet och en enhetlig kvalitet.

På det internationella planet har man vid förnyelse av regleringen gått in för att förbättra regleringens kvalitet med centralisering. Förfaringssätt i praktiken har varit ett erbjuda sakkunnigstöd för konsekvensbedömningen samt olika utvärderingsnämnder med varierande behörighet. Uppföljningen och övervakningen av täckningsgraden och riktigheten för författningsförslagens innehåll har i ett flertal länder ordnats centraliserat. Enligt revisionsverkets uppfattning kan med centraliserade förfaranden uppnås ett stort antal sådana fördelar, som inte kan uppnås med åtgärder av de enskilda ministerierna. Av denna anledning bör man på koncernnivå framde-

les ur ett tillräckligt brett perspektiv ägna uppmärksamhet åt de administrativa strukturerna i förnyandet av regleringen och samtidigt beakta de resursbehov som är nödvändiga för skötseln av olika uppgifter. Revisionsverket anser det vara viktigt, att strävandena att utveckla författningsberedningen är konsekventa och att verkningarna av utvecklandet följs upp och utvärderas.

Slutligen understryker revisionsverket, att många av de kritiska observationerna och slutledningarna vid revisionen beror på att i Finland tillämpas en decentraliserad modell i lagberedningen. Centraliserade funktioner är endast översättandet och laggranskningen. Det primära ansvaret för lagstiftningens kvalitet och dess utvecklande finns hos de enskilda ministerierna och deras ledning. Den vid revisionen framförda kritiken, som beror på den decentraliserade modellen, riktar sig således inte mot lagberedarna eller de enskilda ministerierna eller deras ledning.

1 Johdanto

Kansliapäällikkötyöryhmä totesi vuonna 2003 seuraavaa lainsäädännön kehittämishankkeista: "Kehittämishankkeiden käytännön tulokset ovat kuitenkin jääneet suhteellisen vaatimattomiksi. Esimerkiksi vuoden 2000 lainvalmistelun kehittämisohjelman toimenpide-ehdotukset ovat suurelta osin toteuttamatta, ja sääntelyn vaikutusten arviointi on annetusta runsaasta ohjeistuksesta huolimatta edelleen riittämätöntä. Syinä tulosten vähäisyyteen voidaan pitää ennen kaikkea sitä, että kehittämistoimenpiteiden käytännön toteutumista ei ole varmistettu eikä lainvalmistelutyön johtamista otettu riittävästi osaksi ministeriöiden työn suunnittelua ja johtamista."[1]

Kehittämishankkeiden laihoista tuloksista huolimatta viime vuosikymmenellä on panostettu uusiin hankkeisiin. Tämän tarkastuksen kohteena ovat hallituksen lainsäädäntösuunnitelmat. Vuoden 2007 hallituksen strategia-asiakirjaan sisällytettiin ensimmäinen lainsäädäntösuunnitelma (ns. vanha lainsäädäntösuunnitelma), jossa määriteltiin kolme hyvän säädösvalmistelun periaatetta, viisi säädöspoliittista toimenpidettä alatoimenpiteineen sekä 22 erityisseurattavaa säädöshanketta.[2] Näitä säädöspoliittisia periaatteita ja toimenpiteitä voidaan pitää myös lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisina tavoitteina.

Tämä tarkastus kohdistuu myös vuoden 2011 hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan (ns. uusi lainsäädäntösuunnitelma), joka ilmenee hallitusohjelman strategisesta toimeenpanosuunnitelmasta[3]. Lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyy yhteensä 16 konkreettista valmisteltavaa lainsäädäntöhanketta ja toisaalta neljä selvityksen kohteeksi otettavaa lainsäädäntöhanketta. Ne sijoittuvat pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kaikille kolmelle painopistealueelle.

Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa vuosille 2010–2012 yhtenä tarkastuksen suuntaamisen strategisena teema-alueena on Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Lainsäädännön toimivuus ohjauskeinona ja tavoitteiden saavuttamisen välineenä on avainasemassa tässä arvioinnissa. Voimassa olevien säädösten laatua arvioidaan myös niiden taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden näkökul-

---

[1] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003, s. 7.*
[2] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 91–97.*
[3] *Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.*

masta. Lisäksi strategiassa korostetaan sitä, että säädöksiä arvioidaan ohjauskeinona suhteessa muihin keinoihin.

Strategian mukaan teema-alueen osat ja pääkysymykset ovat

- Säädösvalmistelun hallinta. Onko valtioneuvoston säädösvalmistelu ollut hallittua ja onnistunutta? Ovatko ministeriöt kehittäneet säädösvalmistelua valtioneuvoston linjaamalla tavalla?
- Säädösten laatu. Onko säädöksissä arvioitu riittävästi niiden vaikutuksia, erityisesti valtiontaloudellisia vaikutuksia? Ovatko säädöstekstit muuten laadukkaita ja vaatimusten mukaisia?
- Säädösohjauksen toimivuus. Onko säädöksillä pystytty ohjaamaan toimintaa haluttuun suuntaan? Onko säädösohjaus ollut perusteltu ohjausvälineenä?

Kuten edellä mainitusta ilmenee, Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa korostuu nimenomaan säädöslähtöinen näkökulma laadukkaaseen lainsäädäntöön. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa on sen sijaan kysymys *metasääntelystä* eli sääntelyn sääntelemisestä. Myös sillä tähdätään perimmältään lainsäädännön laadukkuuden parantamiseen. Näin ollen käsillä oleva tarkastusaihe hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta kuuluu selvästi puheena olevalle teema-alueelle.

Tarkastusviraston tekemässä valtioneuvoston kanslian *riskianalyysissä* (2010) kiinnitettiin erityistä huomiota lainsäädäntösuunnitelmaan. OECD:n (2010) Suomea koskevaan maaraporttiin viitaten todettiin, että Suomesta puuttuu edelleen kokonaisnäkemys siitä, miten parempi sääntely voi vaikuttaa asioihin ja edistää samalla myös hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Riskianalyysin mukaan peruskysymys on se, kuinka onnistuneella tavalla toimintapolitiikat ja lainsäädäntö on integroitu toisiinsa.

Teeman katsottiin olevan valtiontaloudellisesti merkittävä, koska mainittuun lainsäädäntösuunnitelmaan on sisältynyt 22 – lähtökohtaisesti – merkittäväksi katsottua säädöshanketta. Keskeiseksi katsottiin seuraava kysymys: Kuinka onnistuneella tavalla lainsäädäntösuunnitelma on saavuttanut sille asetetut tavoitteet vaalikaudella 2007–2011? Teeman tärkeyttä kuvastaa osaltaan se, että Suomessa laadittujen säädösvalmistelun kehittämishankkeiden tulosten on arvioitu jääneen yleisesti ottaen vähäisiksi[4].

[4] *Ks. lähemmin Tala, Jyrki (2007), s. 3.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelma

Hallituksen ensimmäisen lainsäädäntösuunnitelman[5] eli vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman *tavoitteena* oli parantaa säädösympäristöä ja lakien selkeyttä sekä siten edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. Lisäksi korostettiin sitä, että lainsäädäntösuunnitelma toteuttaa osaltaan paremman sääntelyn toimintaohjelmaa[6]. Toisaalta paremman sääntelyn toimintaohjelmassa lainsäädäntösuunnitelmaa luonnehditaan valtioneuvostotasoisen säädöspolitiikan välineeksi, joka täydentää muita politiikkavälineitä[7].

Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa lähdettiin siitä, että lainsäädäntösuunnitelman laatimisesta vastaa paremman sääntelyn ministerivaliokunta (ministerityöryhmä), ja sen työtä tukee paremman sääntelyn neuvottelukunta[8]. Toimintaohjelmassa katsottiin lisäksi, että työtä varten tarvitaan valiokunnan käyttöön ammattisihteeristö, ns. säädöspoliittinen sihteeristö. Varsinaista ammattisihteeristöä ei kuitenkaan perustettu.

Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa korostettiin myös sitä, että lainsäädäntösuunnitelma olisi tarpeen kytkeä vuotuiseen, Lissabonin strategian edellyttämään raportointijärjestelmään. Eri ministeriöiden olisi tullut vuosiraportin laatimisen yhteydessä selvittää, miten niiden säädöshankkeet kytkeytyvät strategian tavoitteina oleviin talouskasvuun sekä kilpailukyvyn ja työllisyyden parantumiseen[9].

---

[5] *Vaikka hallituksen strategia-asiakirjassa puhutaan pelkästään lainsäädäntösuunnitelmasta, tässä on omaksuttu käsite hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Syynä tälle on se, että yksittäiset ministeriöt tekevät myös lainsäädäntösuunnitelmia. Suurin osa ministeriöistä on ottanut käyttöön lainsäädäntösuunnitelman. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 13). Tarkastuskertomuksessa puhutaan kuitenkin lyhyesti myös lainsäädäntösuunnitelmasta, ja sillä viitataan hallituksen – eikä siis tietyn ministeriön – lainsäädäntösuunnitelmaan.*

[6] *Ks. lähemmin Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.*

[7] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.*

[8] *Ks. tarkemmin Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.*

[9] *Lainsäädäntösuunnitelman laatimisen yhteyteen ehdotettiin myös sellaisten sääntelyalojen, kuten innovaatiopolitiikan, määrittämistä, joilla Suomi voisi pyr-*

Ensimmäinen lainsäädäntösuunnitelma sisällytettiin vuoden 2007 hallituksen strategia-asiakirjaan (HSA)[10]. Hallituksen strategia-asiakirja sisälsi ensinnäkin hallitusohjelmassa sovitut poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat[11]. Toiseksi siinä mainittiin erityisseurattavat aihealueet, kuten ilmasto ja energia sekä osaaminen ja innovaatiot. Näiden jälkeen nostettiin esille muitakin teemoja, niiden joukossa hallituksen lainsäädäntösuunnitelma.

Lainsäädäntösuunnitelma jakaantuu *strategiseen osioon* ja *hankeosioon*[12]. Hyvän säädösvalmistelun periaatteet ja säädöspoliittiset toimenpiteet kuuluvat ensin mainittuun osioon, kun taas hallituskauden merkittävät säädöshankkeet – yhteensä 22 kappaletta – kuuluvat hankeosioon.

Vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa on katsottu olevan kolmenlaisia uusia elementtejä aikaisempiin kehittämishankkeisiin verrattuna[13]. Ensinnäkin lainsäädäntösuunnitelmassa on pyritty valitsemaan ne lainvalmistelun ja säädösympäristön kohteet, joissa erityisesti tähdätään parannuksiin. Toiseksi lainvalmistelun kehittäminen on nostettu valtioneuvostotason asiaksi, ja sillä on siten poliittinen tuki takanaan. Kolmantena uutena asiana lainsäädäntösuunnitelman hankkeita tarkastellaan jo valmisteluvaiheessa sellaisina valtioneuvoston yhteisinä hankkeina, joiden etenemisestä koko hallitus kantaa vastuun.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan on sisällytetty seuraavat *hyvän säädösvalmistelun periaatteet*, joiden noudattamiseen hallitus on sitoutunut

1. sääntelyn ennakoitavuus, hallittavuus, selkeys, joustavuus, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys
2. sidosryhmien osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen

---

kiä huippuluokan sääntely-ympäristöksi, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

[10] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Ks. myös Valtioneuvoston kanslia (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Ks. lähemmin lainsäädäntösuunnitelmasta osana hallituksen strategiaa Ervasti (2007).*

[11] *Ks. politiikkaohjelmista erityisesti Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010.*

[12] *Tätä terminologiaa ei kuitenkaan käytetä vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa, mutta suunnitelmaa kehitettäessä se nousi esille, ks. esimerkiksi Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006 ja Ervasti (2007). Vrt. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006, jossa tehdään erottelu yhtäältä hallituksen säädöspoliittisiin tavoitteisiin ja niihin kohdistuviin ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin muutospaineisiin sekä toisaalta merkittäviin säädösvalmisteluhankkeisiin.*

[13] *Oikeusministeri Tuija Brax Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden aloitustilaisuudessa 5.12.2007.*

3. erilaisten vaihtoehtoisten ohjauskeinojen aktiivinen käyttö.

Lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvien viiden *säädöspoliittisen toimenpiteen* avulla hallitus tähtäsi siihen, että lainsäädännön laatu ja hallittavuus paranevat ja että hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteutuminen tehostuu[14]. Kukin viidestä toimenpiteestä purettiin alakohtiin, joilla osaltaan edistetään lainsäädäntösuunnitelman tavoitteita.[15]

Lainsäädäntösuunnitelmassa yksilöity ensimmäinen toimenpide oli *tehostaa vaikuttamista EU:n lainsäädäntötyöhön*. EU-säädösvaikuttamisen suhteen neljä näkökohtaa nostettiin keskeiseen asemaan.[16] Toisena toimenpiteenä tulisi *lisätä lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia*. Kolmanneksi *lisätään vaihtoehtojen arviointia*. Lainsäädäntö ei saa olla itsetarkoitus, vaan on harkittava erilaisia vaihtoehtoisia ohjauskeinoja[17]. Neljänneksi *tehostetaan lainsäädännön vaikutusten arviointia*. Tätä on perusteltu sillä, että yksi suurimmista lainvalmistelun ongelmista maassamme on ollut lakien vaikutusten puutteellinen ennakointi ja niiden heikko jälkiseuranta[18]. Lainsäädäntösuunnitelman viidentenä toimenpiteenä oli *säädöshuollon tehostaminen*. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että säädösten määrän kasvaessa sääntelyn kokonaisuus on entistä vaikeampaa hallita.

Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa arvioitiin, että hankeosioon sisällytetään hallituskauden aikana enintään 30 säädöshanketta[19]. Politiikkaohjelmia hallitustyössä käsittelevässä julkaisussa puolestaan mainittiin, että lainsäädäntösuunnitelmaan otetaan 10–30 merkittävää säädösvalmis-

---

[14] *Ks. säädöspolitiikan käsitteestä esimerkiksi Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1999. Toisaalta Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa on puhuttu lainsäädäntöpolitiikan ohjauksesta, ks. esimerkiksi Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2011.*

[15] *Tässä yhteydessä ei problematisoida säädöspoliittisten toimenpiteiden edistymistä hallituskaudella vaan tyydytään referoimaan toimenpiteiden ydinsisältö.*

[16] *Ks. myös Hyvärinen (2007).*

[17] *Tätä näkökohtaa on painotettu paremman sääntelyn toimintaohjelmassa, josta se on omaksuttu lainsäädäntösuunnitelmaan. Ks. myös OECD (2002).*

[18] *Tästä näkökannasta vallitsee käytännössä pitkälle menevä yksimielisyys. Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011.*

[19] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.*

teluhanketta[20]. Lainsäädäntösuunnitelman hankeosioon sisältyivät seuraavat 22 säädöshanketta:[21]

1. yhdistyslain tarkistaminen
2. julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen
3. esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus
4. yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen
5. kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen
6. Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistäminen
7. yliopistolain kokonaisuudistus
8. tekijänoikeuslain uudistaminen
9. eläintautilainsäädännön uudistamishanke
10. kalastuslain kokonaisuudistus
11. tiemaksulainsäädäntö: raskaan liikenteen tienkäyttömaksun kokeilu Suomessa
12. televisio- ja radiotoimintaa ohjaavan lainsäädännön uudistaminen
13. energiakäytön tehokkuutta ja energiapalveluja koskevat säädökset
14. kaivoslain kokonaisuudistus
15. kilpailulaki 2010
16. palveludirektiivin täytäntöönpano
17. päästökauppalain täytäntöönpano
18. biopankkia koskevien säännösten valmistelu
19. vammaispalvelulainsäädännön uudistaminen
20. solvenssi II -direktiivi ja siihen liittyvä vakuutusyhtiölain uudistaminen
21. terveydenhuoltolain valmistelu
22. jätelain kokonaisuudistus.[22]

Kullekin säädöshankkeelle oli lainsäädäntösuunnitelmassa mainittu aikataulu hallituksen käsittelylle. Poikkeuksen tästä muodostivat kalastuslain kokonaisuudistus ja terveydenhuoltolain valmistelu.[23]

---

[20] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006.*

[21] *Hankeosion säädöshankkeiden lukumäärä on hyvä suhteuttaa siihen, että hallituksen esityksiä annetaan eduskunnalle vuosittain keskimäärin 250. Kokonaismäärästä toki pääosa on esityksiä lain taikka lakien muutoksiksi.*

[22] *Säädöshankkeista 19 on ollut yksittäisen ministeriön valmisteluvastuulla ja kolme useamman ministeriön vastuulla. Viimeksi mainittuja hankkeita ovat olleet esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus (OM/SM), kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen (VM/SM/STM) sekä Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistäminen (VM/STM).*

[23] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 96 ja 97.*

2.1.2 Vuoden 2011 hallituksen strateginen lainsäädäntösuunnitelma

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa säädöspolitiikasta todetaan muun muassa seuraavaa: "Paremman sääntelyn ohjelmaa jatketaan lainvalmistelun laatuongelmien voittamiseksi. Otetaan käyttöön "Sujuvampaan lainvalmisteluun" -hankkeen viitoittamat valtioneuvoston hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat. Lainvalmisteluun käytettäviä resursseja lisätään ministeriöissä. Säädöskieltä kehitetään. Avointa vuorovaikutusta, sääntelyvaihtoehtojen ja vaikuttavuuden arviointia tehostetaan. Laaditaan hallituksen keskeiset hankkeet sisältävä lainsäädäntösuunnitelma. Erityistä huomiota kiinnitetään ministeriöiden rajat ylittäviin hankkeisiin, sääntelyn selkeyttämiseen ja vaihtoehtoisten sääntelytapojen lisäämiseen."[24] Tämän mukaisesti hallitusohjelmassa sitoudutaan laatimaan uusi lainsäädäntösuunnitelma, joka sisältää hallituksen keskeiset hankkeet.

Lopullisesti lainsäädäntösuunnitelma sisältyi hallitusohjelman strategiseen toimeenpanosuunnitelman läpäisyperiaatteella. Tässä suhteessa kolme seikkaa oli keskeisessä asemassa: Ensinnäkin toimeenpanosuunnitelmaan sisältyvistä kärkihankkeista lainsäädäntöhankkeet muodostavat hallitusohjelman mukaisen lainsäädäntösuunnitelman. Toiseksi lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvissä hankkeissa noudatetaan erityisesti Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittamia hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytapoja. Kolmanneksi lainsäädäntöhankkeet on valikoitu hallitusohjelman kaikilta kolmelta painopistealueelta.[25]

Lainsäädäntöhankkeet jakautuvat politiikkakokonaisuuksittain seuraavasti:[26]

I Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen, kahdeksan lainsäädäntöhanketta, koordinoiva ministeriö sosiaali- ja terveysministeriö.

- mielenterveyslain uudistaminen STM (OKM)
- alkoholilain kokonaisuudistus, ml. alkoholimainonta STM (OKM)
- peruskoulun ja toisen asteen oppilaskunnista säätäminen OKM
- yhdenvertaisuuslainsäädäntö OM (STM)
- sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva lakiuudistus STM (VM)

---

[24] *Valtioneuvoston kanslia (2011), s. 25.*

[25] *Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011, s. 3–4. Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011, s. 8, jossa esitetään, että tärkeimmät painopisteiden valinnat tehdään jo hallitusneuvotteluissa.*

[26] *Ks. myös valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011, s. 24.*

- sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistus STM
- vanhuspalvelulaki STM
- laki varhaiskasvatuksesta OKM (STM).

II Julkisen talouden vakauttaminen, kaksi lainsäädäntöhanketta ja kaksi selvityshanketta, koordinoiva ministeriö valtiovarainministeriö.
- kuntalain kokonaisuudistus VM (STM, OKM, TEM, YM)
- harmaan talouden torjuntaan liittyvät lainsäädäntömuutokset VM (STM, SM, OM, LVM, TEM)
- selvitetään tilaajavastuulain uudistamistarpeet TEM (STM)
- selvitetään tarve metropolialuetta koskevalle lainsäädännölle VM (YM, TEM, LVM).

III Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen, kuusi lainsäädäntöhanketta ja kaksi selvityshanketta, koordinoiva ministeriö työ- ja elinkeinoministeriö.
- ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus YM
- metsälainsäädännön kokonaisuudistus MMM (YM, TEM)
- työlainsäädäntöön, työelämän kehittämiseen ja työelämän sosiaalivakuutukseen liittyvät lainsäädäntömuutokset STM (TEM)
- työvoiman palvelukeskuksia koskeva lainsäädäntö TEM (STM)
- hankintalainsäädännön uudistaminen TEM (kaikki ministeriöt)
- säädetään puitelaki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista (SGEI[27]) TEM (YM)
- ilmastolakia koskeva selvitys YM
- sosiaalisia yrityksiä koskevan lainsäädännön uudistamistarpeiden selvitys TEM (STM).

Strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa on kullekin strategiselle politiikkakokonaisuudelle määritelty koordinoiva ministeriö. Tämän tehtävänä on vastata kärkihankkeiden kokonaisuuden etenemisestä prosessina ja sovittaa yhteen asioiden käsittelyä muun muassa aikataulujen suhteen. Suunnitelman mukaan koordinoiva ministeriö osallistuu vahvasti valtioneuvoston kansliassa koordinoitavan seuranta-aineiston tuottamiseen ja analysointiin. Lisäksi toimeenpanosuunnitelmassa on yksilöity vastuuministeriö kullekin hankkeelle ja keskeiset muut ministeriöt. Vähintään kah-

[27] *Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla eli ns. SGEI-palveluilla (= services of general economic interest) tarkoitetaan yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomainen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen. Työ- ja elinkeinoministeriön esite.*

den hallinnonalan valmisteltavia lainsäädäntöhankkeita on 12 ja yhden hallinnonalan valmisteltavia hankkeita neljä. Vastaavat luvut selvitysten osalta olivat kolme ja yksi.

2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit

2.2.1 Tarkastuksen pääkysymys ja osakysymykset

Tarkastuksen pääkysymys oli se, *onko hallituksen lainsäädäntösuunnitelmilla onnistuttu parantamaan lainsäädännön laatua ja säädösvalmistelun laatua*.[28]

Tarkastuksen pääkysymys voidaan jakaa kolmeen alakysymykseen:

Ensiksi o*nko lainsäädäntösuunnitelmat valmisteltu asianmukaisesti*? Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman osalta kysyttiin myös sitä, onko tämän lainsäädäntösuunnitelman valmistelussa osattu käyttää hyväksi niitä kokemuksia, joita aikaisemman lainsäädäntösuunnitelman valmistelusta ja täytäntöönpanosta on saatu. Onko vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa esimerkiksi osattu varautua suunnitelman toteutumisen seurantaan paremmin kuin aikaisemmassa lainsäädäntösuunnitelmassa?[29]

Toisena tarkastuskysymyksenä oli se, *ovatko lainsäädäntösuunnitelmien tavoitteet ja keinot olleet selkeitä ja säädöspoliittisesti olennaisia sekä ovatko säädöshankkeet olleet keskeisiä hallitusohjelman kannalta*. Tällöin tarkasteltiin sitä, onko lainsäädäntösuunnitelma irrallinen ja lähinnä muodollinen vai elimellinen ja tosiasiallisesti merkityksellinen osa hallituksen strategiaa tai hallitusohjelmaa.

Kolmantena tarkastuskysymyksenä oli se, *miten hyvin lainsäädäntösuunnitelmien toimeenpano on onnistunut.* Tältä osin tarkastus koski pääasiasiassa vuoden 2007 suunnitelmaa. Sen osalta tarkasteltiin sitä, onnistuttiinko säädöspoliittisten toimenpiteiden toimeenpanossa ja onnistuttiinko säädöshankkeiden läpiviennissä? Millaisilla toimilla ministeriöt ovat pyrkineet edistämään säädöspoliittisten toimenpiteiden toteutumista? Minkälaiset tekijät ovat edistäneet säädöspoliittisten toimenpiteiden toteuttamista, ja mitkä tekijät ovat puolestaan sitä hankaloittaneet? Onko ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin, kun epäkohtia on havaittu? Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että säädöshankkeet ovat viivästyneet alun

---

[28] *Ks. myös Tala (2007).*

[29] *Seurannan asianmukaisen organisoinnin merkitystä korostettiin esimerkiksi oikeusministeriön edustajien haastattelussa 18.4.2011.*

perin suunnitellusta aikataulusta, ja siihen, että osa vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneistä säädöshankkeista on jäänyt toteutumatta hallituskauden aikana?

Tarkastuksessa käsiteltiin lainvalmistelukysymyksiä osittain myös laajemmin kuin pelkästään lainsäädäntösuunnitelmien pohjalta. Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa hyvän säädösvalmistelun periaatteet ja säädöspoliittiset toimenpiteet koskivat näet muitakin kuin hankeosiossa mainittuja säädöshankkeita. Näiden periaatteiden ja toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitaessa huomioon onkin otettava paitsi lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvät säädöshankkeet myös lainsäädäntötyö yleisemmin.

2.2.2 Tarkastuskriteerit

Vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelman tavoitteena oli parantaa säädösympäristön ja lakien selkeyttä sekä siten edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. Lainsäädäntösuunnitelman *vaikuttavuuden* arviointi näitä tavoitteita vasten ei kuitenkaan käytännössä ole helppoa, jos se on ylipäänsä lainkaan mahdollista.

Lainsäädäntösuunnitelman perimmäisenä tavoitteena voidaan pitää lainsäädännön laadun parantamista. Tässä valossa vaikuttavuutta tulee peilata nimenomaan tähän. Oma ongelmansa on tosin se, että myöskään lainsäädännön laatu ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä oleva asia.

Edellä mainittua on syytä täydentää vielä sillä, että jo esiselvitystä varten käydyissä keskusteluissa ilmeni vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman tavoitteiden olleen valmisteluvaiheessa varsin epämääräiset. Tämän katsottiin osaltaan heijastuneen siihen, miten toimiva keino lainsäädäntösuunnitelma lopulta on ollut.[30] Julkaisussa hallituspolitiikan toteutumisesta vaalikautena 2007–2011 on kuitenkin painotettu sitä, että hallituksella oli vaalikaudella ensimmäisen kerran lainvalmistelun laadun parantamiseen tähtäävät tavoitteet[31]. Vaikuttavuuden analysoimisessa tavoitteiden selkeä määrittäminen on aina yksi avainasemassa oleva näkökohta[32].

Osatarkastuskysymysten tarkastuskriteereitä olivat seuraavat:

---

[30] *Haasteluissa tätä näkökantaa korosti erityisesti oikeusministeriön edustaja.*

[31] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011. Julkaisun perusteella jää epäselväksi, mihin tavoitteilla viitataan.*

[32] *Tätä voi perustella jo yksinomaan sillä, että näin mahdollistuu rationaalinen keskustelu tavoitteiden saavuttamisesta. Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011, jossa korostetaan muun muassa sitä, että ohjelmallisilla politiikkakokonaisuuksilla on oltava selkeä tavoite ja fokus.*

Asetettujen tavoitteiden ja säädöspoliittisten toimenpiteiden yksilöinnin selkeys. Tätä kriteeriä pidettiin tarkastuksessa tärkeänä suunnitelman toimeenpanon arvioitavuuden kannalta.[33] *Täsmällisyysperiaatteella* korostetaan muun muassa sitä, että lainsäädäntösuunnitelman tavoitteiden tulee olla selkeästi eksplikoituja. Muussa tapauksessahan on lähes mahdoton sanoa, onko tavoitteita saavutettu vai ei. Sama periaate on ulotettavissa koskemaan myös muita elementtejä lainsäädäntösuunnitelmassa, kuten säädöspoliittisia toimenpiteitä.

Suunnitelman säädöspoliittinen vaikuttavuus. Tällä tarkoitettiin sitä, ovatko lainsäädäntösuunnitelmassa yksilöidyt toimenpidevaatimukset johtaneet uudistuksiin ministeriöiden toimintakäytännöissä. Suunnitelman vaikuttavuutta selvitettiin tarkastelemalla myös sitä, miten suunnitelmaan sisältyvissä säädöshankkeissa on onnistuttu toteuttamaan säädöspoliittisten toimenpiteiden sisällölliset ja aikatauluvaatimukset[34].

Tärkeä asema on myös sillä, miten säädöshankkeiden seuranta on organisoitu ja kuinka tehokkaasti sitä käytännössä on harjoitettu. Tässä mielessä esimerkiksi kysymys seurantaindikaattoreista on tärkeä asia[35]. Esimerkiksi valmistelussa keskeistä on tarvittavan tietopohjan pätevyys ja riittävyys. Samalla on hyvä huomata, että lainsäädäntösuunnitelma on ilmentymä *metasääntelystä* eli varsinaisen sääntelyn sääntelemisestä. On hyvin todennäköistä, että metasääntelyssä epäonnistuminen ei edistä pyrkimyksiä parantaa säädösvalmistelun ja lainsäädännön laatua.

Kustannusvaikuttavuudella tarkoitetaan yleisellä tasolla sitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan mahdollisimman alhaisin kustannuksin[36]. Kustannusvaikuttavuuden avulla voidaan arvioida sitä, onko lainsäädäntösuunnitelmassa onnistuttu painottamaan sellaisia toimia, joilla huokeimmin ja helpoimmin päästään asetettuihin päämääriin. Asia on ilmaistavissa myös niin, että kustannuksiltaan samansuuruisista toimenpiteistä valitaan vaikuttavuudeltaan parempi vaihtoehto.

Politiikkaintegraatiolla viitataan siihen, onko lainsäädäntösuunnitelma ollut kiinteä ja tosiasiallisesti merkityksellinen osa hallituksen strategiaa ja samalla hallitusohjelman toteutusta. Esimerkiksi jos säädöshankkeet vali-

---

[33] *Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, jossa kansliapäällikkötyöryhmä nimenomaan korosti, että tarkoituksena olisi tarjota hallitukselle sellainen selkeä työväline, jolla suunnitelmallisesti viedään eteenpäin merkittäviä lainsäädäntöhankkeita.*

[34] *Ajallisen vaikuttavuuden kannalta ongelmien syy voi olla esimerkiksi se, että aikataulu on alun perin asetettu epärealistisen tiukaksi.*

[35] *Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011, jossa seurantaindikaattoreiden merkitystä tähdennetään prioriteettiteemojen seurannassa.*

[36] *Varsin usein tässä yhteydessä puhutaan myös kustannustehokkuudesta.*

taan täysin sattumanvaraisesti, ei politiikkaintegraation vaatimus täyty, koska valinnassa ei painotu se, että hankkeet olisivat poliittisen päätöksenteon kannalta relevantteja[37].

Lainsäädäntösuunnitelman valmistelun ja hallinnoinnin asianmukaisuus nostettiin myös yhdeksi tarkastuskriteeriksi. Suunnitelman sisällön kannalta on tärkeä merkitys sillä, onko valmistelun tietopohja riittävää ja olennaista[38]. Tämän kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat lainsäädäntösuunnitelman valmisteluun ja hallinnointiin tarvittavien resurssien riittävyys[39] sekä valmistelun organisointi ja aikataulutus. Suunnitelman toteutumisen kannalta puolestaan avainasemassa ovat toimeenpanon organisointi, resursointi ja suunnitelman toteutumisen seuranta.[40]

Edellä mainittuja tarkastuskriteerejä konkretisoitaessa on perustana käytetty vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa. Niitä käytetään soveltuvin osin myös arvioitaessa vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmaa. Tosin tältä osin on aiheellista painottaa kyseisten lainsäädäntösuunnitelmien merkittäviä rakenteellisia eroja.

2.3 Tarkastuksen rajaukset

Sisältöanalyysin kannalta keskeisessä asemassa on ollut hallituksen strategia-asiakirja, johon *vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma* on sisällytetty[41]. Siitä ilmenevät yhtäältä hyvän säädösvalmistelun periaatteet ja säädöspoliittiset toimenpiteet sekä toisaalta hallituskaudella erityisseurattavat säädöshankkeet. Tarkastuksessa perehdyttiin myös lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoon. Tähän on luonut edellytyksiä muun muassa se, että lähes kaikki säädöshankkeet on ollut tarkoitus toteuttaa viime vaalikauden kuluessa. Lisäksi vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmasta on vuoden

---

[37] *Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011.*

[38] *Tietopohjan puutteellisuudet ovat omiaan johtamaan muun muassa siihen, ettei säädöspoliittisia toimenpiteitä osata muotoilla järkevällä tavalla, ja siihen, että lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvät säädöshankkeet valitaan sattumanvaraisesti. Tosin näihin ongelmiin voidaan törmätä joskus myös muutoin kuin tietopohjan puutteiden vuoksi.*

[39] *Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011, jossa korostetaan muun muassa sitä, että ohjelmallisella politiikkakokonaisuudella on oltava tarvittavat resurssit.*

[40] *Politiikka- yms. ohjelmiin liittyen voidaan puhua puolestaan ohjelmaorganisaatiosta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.*

[41] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 91–97.*

2011 kuluessa ilmestynyt eräitä selvityksiä, tutkimuksia ja arvioita, jotka ovat edesauttaneet tarkastuksen tekemistä.[42] Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman vuoksi tehtyjä uudistuksia on tarkasteltu lähemmin valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä.

Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman osalta huomiota kiinnitettiin suunnitelman valmisteluun ja sisältöön, erityisesti suunnitelmaan sisältyneisiin säädöshankkeisiin. Vääjäämättömänä rajauksena tarkastukselle oli se, ettei vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmasta ollut tarkastusajankohtana tehtävissä kovinkaan pitkälle meneviä päätelmiä.

2.4 Tarkastusaineistot ja -menetelmät

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman laatimisen kannalta tärkeänä aineistona voidaan pitää Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (*OPTULA)* julkaisua *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*[43]. Lainsäädäntösuunnitelmaa käsiteltiin, tosin lyhyesti, jo vuotta aikaisemmin *Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa*.[44] Mainitut aineistot auttavat osaltaan hahmottamaan sitä, minkälaisia odotuksia tai tavoitteita lainsäädäntösuunnitelmalle asetettiin.

Ensimmäinen arvio hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteutumisesta tehtiin *hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportissa* vuonna 2009[45]. Arviointiaineisto säädöspoliittisten toimenpiteiden toteutumisesta hankittiin tuolloin ministeriöille suunnattujen kyselyiden avulla: näiden kyselyiden tuloksiin viitataan tässäkin tarkastuskertomuksessa myöhemmin. Hallituskauden lopussa ilmestyi *katsaus vaalikauden 2007–2011 hallituspolitiikan toteutumisesta*. Katsaukseen sisältyi myös lainsäädäntösuunnitelmaa koskeva jakso.[46] Erikseen kannattaa mainita myös *Paremman sääntelyn neuvottelukunnan* loppuraportti Näkökulmia parempaan sääntelyyn (2011). Neuvottelukunta toteutti osaltaan vuoden 2007 lainsäädäntösuun-

---

[42] *Ks. esimerkiksi Rantala (2011).*

[43] *Julkaisun toimitti Jyrki Tala, ja kirjoittajina toimi useita tutkimuslaitosten ja akateemisen maailman edustajia.*

[44] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.*

[45] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.*

[46] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011.*

nitelmaa.[47] Lisäksi tärkeinä lähteinä ovat olleet lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden seurantakyselyt ja niitä koskevat tilannekatsaukset.

Kattavan analyysin vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmasta voi saada kahden muun OPTULAn julkaisun avulla. Ne ovat *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa,* jossa Kati E. Rantala tarkastelee yhteensä kahdeksaa kansallista säädöshanketta, jotka kaikki sisältyivät lainsäädäntösuunnitelmaan. Laura Hämysen tutkimusraportissa *Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano* tarkastellaan puolestaan viiden lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneen säädöshankkeen täytäntöönpanoa.[48]

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tuo esille, että kummassakin edellä mainituista julkaisuista on tarkasteltu, kuten tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, lainsäädäntösuunnitelman konkreettisia hankkeita. Näin ollen tarkastuskertomusluonnoksessa näkökulma on lähtökohtaisesti laajempi, joskin sen käsittelemää lainsäädäntöpolitiikkaa sivutaan monilta osin myös ensiksi mainitussa raportissa. Kun tarkastuskertomusluonnoksen mukaan vuonna 2011 valmistuneet selvitykset, tutkimukset ja arviot ovat edesauttaneet tarkastusten tekemistä (s. 15), palautteessa oudoksutaan sitä, että tutkimuksiin ei juuri lainkaan viitata näiden, edellä esitettyjen mainintojen jälkeen. Ensiksi mainitussa tutkimuksessa on kuitenkin monia tuloksia, jotka ovat samansuuntaisia tarkastuskertomusluonnoksen havaintojen kanssa. Lisäksi tarkastuskertomusluonnoksessa on monia kohtia, joihin esimerkkien antaminen tutkimuksesta olisi tuonut syvyyttä ja konkretiaa.

Palautteen mukaan tutkimusraporttien käyttöön liittyy myös sisällöllisempi ongelma. Tarkastuskertomusluonnoksesta jää yleisemminkin epäselväksi, mikä rooli siinä on konkreettisten lainsäädäntöhankkeiden erittelevällä käsittelyllä. Sen merkitys voisi olla suuri, koska hankkeet operationalisoivat lainsäädäntösuunnitelmia. Ne kertovat valmistelun konkreettisista käytännöistä sekä havainnollistavat samalla monia epäkohtia ja niiden syitä. Hankkeiden käsittely on tarkastuskertomusluonnoksessa kuitenkin epäsystemaattista, ja vaikka hanke-esimerkit ovat usein sinänsä avaavia ja siinä mielessä hedelmällisiä, ne vaikuttavat toisinaan melko satunnaisilta ja irrallisilta valinnoilta. Tekstistä ei useinkaan välity perustelu sille, miksi tietyssä kohdassa on käsitelty juuri tiettyjä hankkeita, vaikka palautteen antajan hanketuntemuksen mukaan monessa kohdassa muidenkin hankkeiden käsittely olisi ollut perusteltua. Edellä ensin mainitussa

---

[47] *Ks. tarkemmin neuvottelukunnan tehtävistä. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 12–13.*

[48] *Ks. myös Tala, Rantala & Pakarinen (2011).*

raportissa on käsitelty systemaattisesti kahdeksaa lainsäädäntöhanketta, mutta siitä noussutta tietoa ei ole hyödynnetty, kun tarkastuskertomusluonnoksessa on käsitelty esimerkiksi avoimuutta ja osallistumismahdollisuuksia, vaikutusarviointeja, toimeenpanoa ja seurantaa, resursointia tai aikataulutuksia. Samoin tarkastuskertomusluonnoksessa kerrotaan osasta hankkeita pinnallista ja epäpätevääkin tietoa, vaikka tarkennusta olisi ollut helposti käsillä edellä tarkoitetusta raportista.

Tarkastusaineiston yhden kulmakiven muodostavat lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneitä *säädöshankkeita koskevat hallituksen esitykset*. Tarkastusaineistona käytettiin myös niitä *valiokuntien mietintöjä*, jotka on annettu lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneistä lakiehdotuksista[49]. Tarkastelun ulkopuolelle on kuitenkin suljettu mietinnöistä laki- ja toimenpidealoitteet sekä vastalauseet. Lisäksi aineistona hyödynnettiin niitä *valiokuntien lausuntoja*, kuten perustuslakivaliokunnan lausuntoja, joita puheena olevista lakiehdotuksista on pyydetty. Tällä tavalla voidaan osin jäljittää niitä puutteita, joita hallituksen lakiesityksiin sisältyy.[50]

Valiokunta-aineiston arvioinnin tarkastelusta on paikallaan huomauttaa, että lakiehdotukset on tavallisesti tarkastettu oikeusministeriössä. Näin ollen merkittävä osa lakiteknisistä puutteellisuuksista on tullut korjatuksi jo siinä vaiheessa[51]. Oikeusministeriön laintarkastusyksikkö ei kuitenkaan puutu kattavasti lakiehdotusten kaikkiin laadun puutteellisuuksiin ja epäkohtiin. Esimerkiksi säädösvalmisteluohjeiden noudattamisen seuranta on laintarkastusyksikössä jäänyt suppea-alaiseksi siitä huolimatta, että ohjeissa mainitaan laintarkastusyksikön seuraavan niiden noudattamista[52].

Vuoden 2011 hallituksen lainsäädäntösuunnitelman osalta keskeisessä asemassa oli ensinnäkin suunnitelman valmisteluaineisto. *KOKKA-hankkeen raportti* ilmestyi vuoden 2011 huhtikuun alussa, ja siinä luodataan lyhyesti lainsäädäntöpolitiikan ohjausta ja sen ohessa tulevaa lainsäädäntösuunnitelmaa[53]. Raportissa vaalikauden 2007–2011 hallituspolitiikan

---

[49] *Ks. myös Skog (2011).*

[50] *Vrt. Deloitte (2010), jonka mukaan valiokunta saattaa kritisoida substanssikysymyksiä huonona valmisteluna.*

[51] *Tosin on mahdollista, että lakiehdotuksiin ei tehdä laintarkastusyksikön korjausehdotuksia.*

[52] *Ks. myös oikeusministeriön työjärjestyksestä annetun oikeusministeriön asetuksen (539/2009) 43 §:n 1 kohta. Sen mukaan laintarkastuksessa on "kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotuksessa on otettu huomioon voimassa oleva oikeus ja ehdotusten laatimista koskevat ohjeet".*

[53] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011. Valtioneuvoston kanslian johdolla valmisteltu hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon ja seurannan kehittämishanke (KOKKA-hanke).*

toteutumisesta käydään puolestaan lyhyesti läpi lainsäädäntösuunnitelman tulevia haasteita.[54] Keskeisessä asemassa on kärkihankkeita ja vastuita luotaava *hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma*, josta ilmenee myös uuden lainsäädäntösuunnitelman sisältö[55].

Asiakirja-aineistoina käytettiin myös muun muassa ministeriöiden (oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö) tulostavoiteasiakirjoja vuosilta 2009–2011. Lisäksi aineistona käytettiin ministeriöiden työjärjestyksiä vuosilta 2007–2012[56], työryhmien asettamispäätöksiä, ministeriöiden säädösvalmistelun kehittämisasiakirjoja, valtioneuvoston kanslian laatimia hallituksen lainsäädäntösuunnitelmien valmistelu- ja seurantaohjeita, vuoden 2011 hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman toimeenpano- ja seurantaohjeita, säädösvalmistelun kehittämisryhmien asettamispäätöksiä, kansliapäällikkökokousten pöytäkirjoja vuosilta 2007–2011 sekä valtioneuvoston ylläpitämän HARE-hanketietojärjestelmän tietoja. Täsmällisemmin kirjalliset lähteet ilmenevät lähdeluettelosta.

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmia tarkastettaessa hyödynnettiin myös *haastatteluja*. Niitä tehtiin valtioneuvoston kansliassa, oikeusministeriössä, valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä. Pääosa haastatteluista tehtiin toimittamalla ministeriöille etukäteen kysymyksiä toimintakäytäntöjen muutoksista säädöspoliittisten toimenpiteiden alueella. Luettelo tehdyistä haastatteluista on lähdeluettelossa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute kaikilta ministeriöiltä, valtioneuvoston kanslialta sekä Oikeuspoliittiselta tutkimuslaitokselta. Palautteet on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuskertomus on laadittu siten, että useimpien tarkastushavaintolukujen tai luvun kursiiviotsikolla varustettujen jaksojen jälkeen on erillinen osio ”Päätelmiä”. Tarkastusviraston kannanotot (luku 4) pohjautuvat pitkälti näihin päätelmiin. Ne on esitetty kootusti liitteessä 7.

---

[54] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011. Asiaan viitataan lyhyesti myös Oikeusministeriön selvityksissä ja ohjeissa 80/2010.*

[55] *Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.*

[56] *Vuodelta 2012 vain oikeusministeriö.*

3 Tarkastushavainnot

3.1 Lainsäädäntösuunnitelmien valmistelu ja tavoitteet

3.1.1 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman valmistelu

Ajatus hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta on varsin uusi. Ensimmäistä kertaa siitä lienee puhuttu virallisella tasolla *kansliapäällikkötyöryhmän mietinnössä* vuonna 2005. Tällöin korostettiin sitä, että tarkoituksena on tarjota hallitukselle sellainen selkeä työväline, jolla suunnitelmallisesti viedään eteenpäin merkittäviä lainsäädäntöhankkeita[57]. Samalla tuotiin esille, että lainsäädäntösuunnitelma valmisteltaisiin yhteistoiminnassa oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian kesken ja että valtioneuvoston kanslia ohjeistaisi lainsäädäntösuunnitelmaa varten tarvittavien tietojen keruun ministeriöistä samalla kuin koko HSA-aineiston muun keruun[58]. Tiedot lainsäädäntösuunnitelmaa varten toimitettaisiin oikeusministeriöön, joka luonnostelisi ehdotuksen hallituksen strategia-asiakirjan lainsäädäntösuunnitelmaosaksi. Valtioneuvoston kanslia viimeistelisi lainsäädäntösuunnitelman osana hallituksen käsittelyyn toimitettavaa hallituksen strategia-asiakirjaa.[59]

Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa vuodelta 2006 hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa on luonnehdittu sellaiseksi valtioneuvostotasoisen säädöspolitiikan välineeksi, joka täydentää muita politiikkavälineitä[60]. Tarkoituksena oli, että lainsäädäntösuunnitelman laatimisesta olisi vastannut paremman sääntelyn ministerivaliokunta, jonka työtä paremman sääntelyn neuvottelukunta olisi tukenut. Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa katsottiin myös, että työtä varten tarvitaan valiokunnan käyttöön ammattisihteeristö, ns. säädöspoliittinen sihteeristö. Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa korostettiin myös sitä, että lainsäädäntösuunnitelma olisi tarpeen kytkeä vuotuiseen Lissabonin strategian edellyttämään raportointijärjestelmään. Eri ministeriöiden olisi tullut vuosiraportin laatimisen

---

[57] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005. Valtioneuvoston kanslian 13.6.2007 päivätyssä kirjeessä ministeriöille (643/00/2007) on pyydetty ministeriöitä toimittamaan tietoja lainsäädäntösuunnitelman laatimista varten.*

[58] *HSA-aineistolla tarkoitetaan hallituksen strategia-asiakirjan aineistoja.*

[59] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.*

[60] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.*

yhteydessä selvittää, miten niiden säädöshankkeet kytkeytyvät strategian tavoitteina oleviin talouskasvuun sekä kilpailukyvyn ja työllisyyden parantumiseen.

Vuonna 2007 ilmestyi Jyrki Talan toimittama Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*, jossa useat kirjoittajat erittelivät lainsäädäntösuunnitelman potentiaalista sisältöä monista eri näkökulmista.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa lainsäädäntösuunnitelmasta todetaan seuraavaa: "Parantamalla säädösympäristöä ja lakien selkeyttä edistetään kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. Hallitus toteuttaa paremman sääntelyn toimintaohjelman ja laatii hallituskauden merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet sisältävän lainsäädäntösuunnitelman."[61] Kuten lainauksesta voi hyvin havaita, lainsäädäntösuunnitelman valmistelijoiden käsiä ei hallituksen ohjelmalla sidottu paljoakaan.

Valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikkö on kesällä 2007 ohjeistanut ministeriöitä[62] hallituksen lainsäädäntösuunnitelman valmistelussa ja pyytänyt ministeriöiden ehdotuksia suunnitelmaan otettavista paremman sääntelyn tavoitteista. Kirjeen mukaan hallitus seuraa hallitusohjelman keskeisten lainvalmisteluhankkeiden vireilläoloa, hankkeiden tulemista hallituksen käsittelyyn sekä hyvän valmistelun periaatteiden soveltamista käytännössä. Lainsäädäntösuunnitelman kokoajana oli oikeusministeriölle asetettu määräajaksi 24.9.2007.

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman laadinta on ollut vuorovaikutteinen prosessi. Valtioneuvoston kanslia on ensiksikin pyytänyt ministeriöiltä ehdotuksia suunnitelmaan sisällytettävistä säädöspoliittisista toimenpiteistä ja ministeriöiden ehdotuksia suunnitelmaan sisällytettäviksi hallinnonalansa säädöshankkeiksi. Ehdotettavista hankkeista on tullut esittää hankkeen nimi, keskeinen sisältö ja tavoite, ne paremman sääntelyn periaatteet, joita hanke toteuttaa, sekä hankkeen yhteys hallitusohjelmaan, hallituksen strategia-asiakirjaan ja politiikkaohjelmiin. Tämän ohella hankkeista on tullut kuvata niiden organisointi, aikataulu, vaikutukset ja niiden arviointi, kuulemismenettely sekä yhteys muihin kansallisiin hankkeisiin ja EU- tai kansainväliseen yhteistyöhön. Ministeriöillä on myös ollut mahdollisuus kommentoida hallituksen strategia-asiakirjan sisältöä.[63]

---

[61] *Ks. myös Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta, jossa viitataan yleisesti pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan.*

[62] *Valtioneuvoston kanslian kirje 13.6.2007.*

[63] *Valtioneuvoston kanslian kommenttipyyntö 12.10.2007.*

Oikeusministeriö toimitti ehdotuksensa valtioneuvoston kanslialle 24.9.2007 päivätyllä kirjeellään (78/03/2007). Kirjeen mukaan paremman sääntelyn ministerityöryhmä käsittelee lainsäädäntösuunnitelmaa kokouksessaan 18.10.2007.

Vuoden 2007 loppupuolella (5.12.2007) hyväksytyssä *Hallituksen strategia-asiakirjassa*[64] oli yhtenä osana lainsäädäntösuunnitelma. Sisällöltään se vastasi varsin pitkälti oikeusministeriön ehdotusta. Suunnitelmaan oli kirjattu myös lainvalmistelun laadun tavoitteet, joita ei ollut aiemmin ollut hallituksen strategia-asiakirjassa[65]. Asiakirja sisälsi kolme hyvän säädösvalmistelun periaatetta, viisi säädöspoliittista toimenpidettä alakohtineen sekä yhteensä 22 erityisseurattavaa säädöshanketta. On huomattava, että lainsäädäntösuunnitelman strateginen osa – hyvän säädösvalmistelun periaatteet ja säädöspoliittiset toimenpiteet – koski kaikkia säädösesityksiä ja muodostaa siten perustan kattavammalle kokonaisarvioinnille.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeet ilmoitettiin erityisseurannan kohteeksi. Ne kattoivat kuitenkin erittäin vähäisen osan vaalikauden hankkeista. Näin ollen kokonaiskuvan saaminen lainsäädännön laadukkuudesta pelkästään erityisseurattavien säädöshankkeiden perusteella ei ole mahdollista.

Keskustelua kirvoitti lähinnä strateginen osio.[66] Ehdotuksia säädöspoliittisiksi toimenpiteiksi ministeriöt olivat kuitenkin esittäneet niukasti.[67]

Oikeusministeriöstä saadun informaation mukaan säädöshankkeet otettiin lainsäädäntösuunnitelmaan pitkälti sellaisina, kuin ministeriöt olivat niitä esittäneet. Ministeriöt olivat ehdottaneet suunnitelmaan 29 säädöshanketta, joista 20 oikeusministeriö ehdotti otettaviksi suunnitelmaan.

Hankeosio koottiin kasaan pintapuoliseksi luonnehdittavan valmistelun jälkeen. Esimerkiksi säädöshankkeiden mukaanotolle lainsäädäntösuunnitelmaan ei muodostettu täsmällisiä, yhtenäisiä kriteereitä. Oikeusministeriön mukaan hankkeiden valintakriteereinä olivat seuraavat: (Lainsäädäntösuunnitelman ilmaisun mukaan osana lainsäädäntösuunnitelmaa seurataan hankkeita, jotka ovat)

– tärkeitä hallitusohjelman toteuttamisen kannalta

---

[64] *Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen strategia-asiakirjasta 2007. Valtioneuvoston julkaisusarja 18/2007.*

[65] *Oikeusministeriön edustajat korostivat tätä näkökohtaa tapaamisessa 18.4.2011.*

[66] *Tämä nousi esille oikeusministeriön edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa.*

[67] *Kuitenkin esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö oli ehdottanut paremman sääntelyn toimintaohjelmaa toteuttavia, lainsäädännön kehittämiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä.*

- yhteiskunnallisesti ja/tai taloudellisesti merkittäviä
- poikkihallinnollisesti vaikuttavia
- oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta merkittäviä ja/tai
- EU-poliittisesti ajankohtaisia[68].

Valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön osastoilla käydyissä keskusteluissa ei ilmennyt selkeää kuvaa siitä, mitkä tekijät ovat myötävaikuttaneet hankkeiden valikoitumiseen suunnitelmaan. Liikenne- ja viestintäministeriön edustajan käsityksenä oli, että lainsäädäntösuunnitelman hankkeiksi on valikoitunut eri ministeriössä sellaisia hankkeita, jotka katsottiin olevan vietävissä läpi halutulla tavalla. Tämän vuoksi suunnitelmaan ei otettu hankkeita niiden merkittävyyden perusteella. Esimerkiksi toinen ministeriön toimialalle kuuluvista suunnitelman hankkeista oli televisio- ja radiotoimintaa ohjaavan lainsäädännön uudistaminen, joka ei ollut hallinnonalan merkittävimpiä säädöshankkeita. Suunnitelmaan sisällytettävistä hankkeista on keskusteltu ministeriön johtoryhmässä. Liikennepolitiikan osaston edustajan mukaan osastolta oli esitetty suunnitelmaan säädöshanketta, jonka nojalla ryhdyttäisiin perimään tienkäyttömaksuja, mutta sitä ei kuitenkaan ole saatu poliittisen tahon vastustuksen vuoksi vietyä eteenpäin.

Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan lainsäädäntöhankkeet valikoituivat suunnitelmaan ensiksi ministeriöissä ja sen jälkeen poliittisessa prosessissa. Hankkeiden valinnassa pyrittiin strategisiin lainsäädäntöhankkeisiin. Kanslian edustaja toi haastatteluissa esille, että myös poliittinen valinta vaikutti hankkeiden valintaan. Toisaalta kaikkia ministeriöiden esittämiä hankkeita ei pidetty strategisina. Suunnitelmaan otetut hankkeet olivat poliittinen kompromissi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia pitää luonnoksen kuvausta lainsäädäntöhankkeiden valikoitumisesta suunnitelmaan harhaanjohtavana ja sellaisena, että se ei nosta esiin oleellista. Kyse oli ensimmäistä kertaa laaditusta listasta ns. strategisia lainsäädäntöhankkeita. Mitä ilmeisimmin tulkinta hankkeen strategisuudesta on vaihdellut ministeriöiden kesken. Oli myös niin, että osa hankkeista näytti valikoituneen niiden ”säädöspoliittisen strategisuuden” enemmän kuin poliittis-sisällöllisen strategisuuden johdosta. Ts. mukaan haluttiin hankkeita, joiden sääntelytekniikassa ennakoitiin pulmia tai mie-

---

[68] *Näitä valintakriteereitä ei ollut mainittu oikeusministeriön ehdotuksessa lainsäädäntösuunnitelmaksi. Sen sijaan – osin vähän toisin sanoin – ne on lueteltu Valtioneuvoston kanslian julkaisussa 13/2006. Politiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli.*

lenkiintoisia uusia näkökohtia enneminkin kuin poliittisia ristiriitaisuuksia etenemisessä. Valtioneuvosto kanslian edustajien tuolloin käydyistä keskusteluista tekemien havaintojen mukaan juristi- ja muiden virkamiesten keskinäinen keskustelu jonkun hankkeen strategisuudesta oli erikielistä.

Hankkeiden valikoituminen suunnitelmaan oli luonnollisesti viime kädessä poliittinen, koska suunnitelma sisältyi valtioneuvoston periaatepäätöksenä vahvistettuun HSA:an. Palautteessaan valtioneuvoston kanslia kiistää sen, että hankkeiden valintaan olisi liittynyt mitään varsinaisia poliittisia intohimoja

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma otettiin käyttöön ilman, että sen toteutumiselle olisi määritelty alkuvaiheessa indikaattoreita. Lainsäädäntösuunnitelmassa todetaan asiasta lyhyesti seuraavaa: "Seurannan apuna käytettävät arviointikriteerit täsmennetään HSA:n puolivälin arviointia varten." Kritiikki indikaattoreiden määrittelemättömyydestä nousi esille myös oikeusministeriössä käydyissä keskusteluissa. Tässä mielessä lainsäädäntösuunnitelma poikkesi hallituksen strategia-asiakirjan muista osista, sillä niissä tällaiset indikaattorit oli määritelty.

Oikeusministeriön edustajan mukaan lainsäädäntösuunnitelman toimivuuden kannalta ongelmalliseksi muodostui erityisesti *laadintaprosessin hankaluus*. Poliittinen sitoutuminen osoittautui vaikeaksi, eikä suunnitelmaan sisällytettäviä toimia osattu tai haluttu priorisoida. Oikeusministeriössä lainsäädäntösuunnitelman alkuvaihetta luonnehdittiinkin hämäräksi[69].

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia katsoo, että viittaus laadintaprosessin hankaluuteen pitänee paikkansa, mutta kyse oli uuden systeemin ”alkukankeudesta” ja siitä, että poliittiset päättäjät eivät varmasti mieltäneet koko suunnitelman merkitystä.

Päätelmiä

Kytkemällä suunnitelman toimeenpanijat suunnitelman laadintaan voidaan edistää sitä, että toimeenpanijat myös sitoutuvat suunnitelman sisältöön. Ministeriöitä ei ole kuitenkaan kyetty aidosti sitouttamaan valmisteluvaiheessa lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisten toimenpiteiden laadintaan. Vaikka suunnitelman valmistelutehtäviä on osoitettu eri toimijoille (viranomaistoimijat, poliittiset toimijat ja paremman sääntelyn neu-

---

[69] *Oikeusministeriön edustajat painottivat sitä, että lainsäädäntösuunnitelmalla kuitenkin saatiin loppujen lopuksi suhteellisen paljon aikaan. Haastattelu 3.3.2011.*

vottelukunta), ei niiden keskinäinen työnjako ole valmistelutyössä ollut selvä. Näin ollen myös eri toimijoiden tosiasiallinen myötävaikutus suunnitelman sisältöön on jäänyt epäselväksi. Tämän välttämiseksi olisi tullut etukäteen kuvata suunnitelman laadintaprosessi aikatauluineen sekä määritellä eri toimijoiden vastuut eri vaiheiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Tällainen suunnitelma luo edellytykset myös sille, että prosessin mahdolliset ongelmakohdat ja toimijoiden rooliin ja toimintaresursseihin liittyvät mahdolliset epäkohdat voidaan korjata jälkikäteen seuraavalla suunnittelukierroksella.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman laadinnalle asetettujen tavoitteiden ja laadinnan toteutumisen välille muodostui joltain osin ristiriita. Vaikka hankkeiden tuli olla merkittäviä, tätä kriteeriä ei kaikilta osin käytetty hankkeiden valinnassa.

Lainsäädäntösuunnitelman tuli muodostaa perusta sääntelyn uudistamisen kehittämiselle ministeriöissä. Tämän vuoksi valmistelun lähtökohtana olisikin tullut olla ajantasainen tieto keskeisimmistä ongelmista lukien käytettävissä olevat resurssit. Tämän ohella säädöspoliittiset toimenpiteet olisi tullut priorisoida. Tavoitteiden toteutumiselle olisi tullut myös määritellä alkuvaiheessa indikaattorit ja arviointimalli, joiden avulla ministeriöt olisivat voineet selvittää omat vahvuutensa ja kehittämistarpeensa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia toteaa, että tekstissä luetellaan monia hyviä prosessin ominaisuuksia, joita myös ensimmäisen lainsäädäntösuunnitelman kokoajat olisivat toivoneet noudatettavan, esimerkiksi selkeä laadintaprosessin kuvaus ja tiivistetty tieto keskeisimmistä ongelmista. Valmistelijoita kohtaan kohtuullista olisi todeta tarkastuskertomuksessa, että näin olisi pitänyt menetellä ideaalitilanteessa. Tarkastuskertomusluonnoksessa mainitaan, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma oli laatuaan ensimmäinen ja ajatus kovin tuore. Tuossa tilanteessa oli täysi työ yrittää saada ajatus tästä uudesta instrumentista edes jotenkuten läpi, ja tässä mielessä ideaalivalmistelumalliin ei vain ollut aikaa eikä mahdollisuuksia. Valtioneuvoston kanslian mukaan paremman sääntelyn ministerityöryhmässä koettiin jo aikaisessa vaiheessa, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma on eräänlainen pilotti tai kokeilu, jonka kokemusten perusteella systeemiä voidaan kehittää vastaisuudessa.

3.1.2 Vuoden 2011 hallituksen lainsäädäntösuunnitelman valmistelu

Paremman sääntelyn neuvottelukunnan työ on heijastunut myös *uuden lainsäädäntösuunnitelman* sisältöön. Oikeusministeriö käynnisti 1.4.2010

Sujuvampaa lainvalmisteluun -hankkeen (SUJU) yhteistyössä Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran kanssa[70]. Hankkeen tavoitteena on parantaa lainvalmistelun laatua ja tuottavuutta luomalla uusia konkreettisia toimintamalleja. Hankkeessa toimii projektiryhmä ja ohjausryhmä. Ohjausryhmänä on 1.4.2010–31.3.2011 toiminut paremman sääntelyn neuvottelukunnan asettama jaosto.

Uuden, vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa edellytettiin erityisesti noudatettavan Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen valmistelemaa lainvalmistelun prosessimallia[71].

KOKKA-hankkeessa hahmotettiin vuoden 2011 hallituksen lainsäädäntösuunnitelman sisältöä. Sen tuli sisältää säädöspoliittinen osio sekä luettelo strategisista hankkeista. Tämän suunnitelman puitteissa tuli sovittaa yhteen eri hallinnonalojen ja eri intressitahojen näkökulmia, valvoa lainsäädäntöprosessin laatua ja etenemistä sekä turvata laadun ylläpidon edellyttämät valtioneuvoston yhteispalvelut. Lisäksi hallituksen tulisi seurata säännönmukaisesti ohjelmansa kannalta strategisen lainsäädännön edistymistä sekä tarkistaa määräajoin lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden tilanne ja ajankohtaisuus sekä tarvittaessa muuttaa suunnitelmaan sisältyviä hankkeita.[72]

Esille on tuotu, että lainsäädäntösuunnitelma muotoiltaisiin yksityiskohtaisemmin Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa[73]. KOKKA-hankkeen mukaan hallituksen strategia sisältäisi prioriteettiteemojen linjaukset ja strateginen lainsäädäntösuunnitelma heijastelisi näitä prioriteetteja[74]. Prioriteettiteemat ovat niitä alueita, joilla hallitus haluaa tehdä erityisiä panostuksia tai ratkaisuja. Ne ovat samalla hallituspolitiikan strategisia kärkiä, joiden toteuttaminen, mukaan lukien hyvä tietopohja, riittävät rahalliset resurssit ja laadukas valmistelu sekä vaikuttavuus, ovat erityisen tärkeitä.[75] Hallitus järjestäisi toisesta toimintavuodestaan lähtien vuotuisen

---

[70] *Hankkeen toimikausi päättyy 31.12.2012.*

[71] *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on muun muassa todettu, että ”Otetaan käyttöön "Sujuvampaan lainvalmisteluun" -hankkeen viitoittamat valtioneuvoston hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat.” (Ks. luku 2.1.2. Tämä kirjaus koskee kaikkea lainsäädäntöä.*

[72] *Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä, Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.*

[73] *Nykymuotoista hallituksen strategia-asiakirjaa ei enää vastedes olisi. Lainsäädäntösuunnitelman ohella hallituksen strategiaan sisältyisivät kehyspäätös, suunnitelma selonteoista ja periaatepäätöksistä sekä sektoritutkimuksen agenda.*

[74] *Kekkonen, Sirpa.*

[75] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.*

strategiaistunnon, jonka yhteydessä on tarkoitus arvioida lainsäädäntösuunnitelman etenemistä sekä linjata suunnitelmaa eteenpäin.

Lainsäädäntösuunnitelman kannalta keskeisessä asemassa pidettiin *lainsäädäntöpolitiikan ohjausta*. Sillä tarkoitetaan niitä "johtamisen menettelyitä sekä ministeriöiden toimintaan vaikuttavia periaatteita, joilla pyritään sujuvampaan lainsäädäntöprosessiin sekä paremman sääntelyn periaatteiden ja hallituksen poliittisten linjausten johdonmukaiseen ja yhtenäiseen toteutukseen."[76] Lainsäädäntöpolitiikan ohjaukseen sisältyy kolme elementtiä: säädöspoliittinen linjaaminen, yhteensovittaminen[77] ja lainsäädäntöprosessin tuki[78]. Lainsäädäntösuunnitelma palvelisi näistä ensin mainittua eli säädöspolitiikan linjaamista.[79] KOKKA-hankkeen mukaan lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella pyrittiin edistämään lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen tarkoituksenmukaista käyttöä, sääntelyn ja sen yhteiskunnallisten vaikutusten hallintaa kokonaisuuksina, säädösvalmistelun oikea-aikaista kytkemistä julkista taloutta koskeviin linjauksiin, priorisointia ja resurssien kohdentamista säädösvalmistelussa, keskeisten vaikutusten arviointia, säädösvalmistelun laatua, toimeenpanon tuloksellisuutta, tiedon ja osaamisen tehokasta ja yhteistä hyödyntämistä lainvalmistelussa sekä oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.[80]

Uuden lainsäädäntösuunnitelman katsottiin voivan sisältää yleisiä kirjauksia kaikessa lainvalmistelussa tavoiteltavista päämääristä, kuten pk-yritysten hallinnollisen taakan vähentämisestä ja harmaan talouden estämisestä. Tämän ohella se saattaisi sisältää luettelon poliittisia tavoitteita toteuttavista, yhteistä sitoutumista edellyttävistä tärkeimmistä hankkeista. Suunnitelman puitteissa olisi sovitettava yhteen eri hallinnonalojen ja intressitahojen näkökulmia, valvottava lainsäädäntöprosessin laatua ja etenemistä sekä turvattava laadun ylläpidon edellyttämät valtioneuvoston yhteispalvelut. Lisäksi kansliapäälliköiden yhteisön roolia oli tarkoitus vahvistaa strategisen lainsäädäntösuunnitelman valmistelussa.[81]

Hallitus on neuvotteluissaan 30.6.2011 päättänyt niistä menettelyistä, joilla edistetään hallitusohjelman tehokasta toimeenpanoa ja seurataan se-

---

[76] *Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke: 2B vaihe. Ks. toisaalta Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.*

[77] *Yhteensovittamisella viitataan hallinnonalojen tai ministeriöiden näkökulmien ja eri intressien säädöspoliittisten näkökulmien yhteensovitukseen ja priorisointiin säädöshankkeissa.*

[78] *Lainsäädäntöprosessin tuki sisältää lainsäädäntöprosessin laadun varmistamisen ja valtioneuvoston yhteiset voimavarat.*

[79] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.*

[80] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.*

[81] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.*

kä arvioidaan hallitusohjelman toteutumista. Menettelyt sisältävät hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman ja hallituksen vuosittaiset strategiaistunnot sekä koko hallitusohjelman sähköisen seurannan. Lähtökohtana kärkihankkeiden kokoamiselle strategiseen toimeenpanosuunnitelmaan on ollut tehostaa hallitusohjelman toimeenpanoa.[82]

Valtioneuvoston kanslian edustajan laatiman muistion mukaan toimeenpanosuunnitelmassa hallitusohjelma jäsennetään niin, että sen painopistealueet ja niihin liittyvät toimenpidekokonaisuudet voidaan erottaa erityisen seurannan ja arvioinnin kohteiksi. Muistiossa[83] on katsottu, että strategiseen toimeenpanosuunnitelman tulisi sisältää seuraavat alueet: 1) köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen, 2) julkisen talouden vakauttaminen ja 3) kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen. Muistion mukaan hallitus hyväksyy toimeenpanosuunnitelman yhdessä valtiontalouden kehyspäätöksen ja vuoden 2012 talousarvioesityksen kanssa syyskuussa 2011. Lainsäädäntösuunnitelmasta muistiossa todetaan, että se on osa hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaa ja siinä erityisseurantaan nostetaan ne lainsäädäntöhankkeet, joilla pyritään saavuttamaan hallituksen strategisia tavoitteita. Muistion mukaan hallitusohjelmaa tukeva strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma laaditaan niin, että sen avulla tuotetaan arviointi- ja selvitystietoa hallitusohjelman strategisen toimeenpanon tueksi. Muistion mukaan hallitus päättää tarvittaessa suunnitelman osien seurantavastuista, kuten ministerityöryhmien asettamisesta. Paremman sääntelyn ministeriryhmää ja paremman sääntelyn neuvottelukuntaa ei asetettu hallituskaudelle 2011–2015.

Muistiossa on myös kuvattu hallituksen vuotuisen strategiaistunnon rooli. Istunnon tavoitteeksi tulisi asettaa se, että siinä arvioidaan hallitusohjelman toteutumista, jolloin hallitus voi tarvittaessa priorisoida tai kohdentaa uudelleen toimenpiteitään. Tällöin hallitus arvioi myös lainsäädäntösuunnitelman sekä tutkimus- ja arviointitoiminnan etenemistä, tuloksia ja tarkistustarpeita. Muistion mukaan hallitus informoi päättämällään tavalla myös eduskuntaa vuotuisen strategiaistunnon kannanotoista.

Huomionarvoinen näkökohta tässä yhteydessä on se, että hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman osana hyväksytty uusi lainsäädäntösuunnitelma on kytketty Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen tuloksiin. Kuitenkin esimerkiksi yhdenvertaisuuslainsäädännön valmiste-

---

[82] *Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman valmistelun ja hallitusohjelman seurannan yhdyshenkilöverkosto. Valtioneuvoston kanslian asettamispäätös 26.8.2011 VNK 007:00/2011.*

[83] *Valtioneuvoston kanslian muistio 27.6.2011.*

lutyö on ollut jo käynnissä niin pitkään, että Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeella on voinut olla siihen vain marginaalinen merkitys.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia tuo esille, että kytkentä oli tehty hallitusohjelman sanamuotojen kautta: ”Otetaan käyttöön SUJU-hankkeen viitoittamat VN:n hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat”. Vaikka koko Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen määräaika on vuoden 2012 loppuun, edellä mainitun prosessin menettelytavat olivat jo valmiina lainsäädäntösuunnitelmasta päätettäessä. Kytkennät koskevat siten ns. lainvalmistelun ideaalimallia, joka oli valtioneuvoston kanslian mukaan tuolloin jo valmiina.

Toinen huomionarvoinen näkökohta tässä yhteydessä on se, että lainsäädäntösuunnitelmassa korostuu lainsäädäntöhankkeiden merkitys. Siitä huolimatta, että hankkeet olisivat hallitusohjelman toteuttamisen kannalta merkittävimpiä, ne muodostavat vain vähäisen osan kaikista säädöshankkeista kuluvalla vaalikaudella. Lainsäädännön yleisen kehittämisen kannalta merkittävään asemaan nouseekin osin tämän vuoksi Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa esitetyt hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat. Merkille pantava näkökohta on myös se, ettei uudessa lainsäädäntösuunnitelmassa ole vastaavanlaista säädöspoliittisia toimenpiteitä koskevaa osiota kuin aikaisemmassa lainsäädäntösuunnitelmassa. Tätä tasapainottaa kuitenkin se, että nykyisin säädösvalmisteluohjeissa käsitellään muun muassa vaikutusarvioinnin, kuulemisen ja säädöshuollon kannalta relevantteja seikkoja ja että hallitusohjelman mukaan Sujuvampaan lainsäädäntöön -hankkeen viitoittamat, valtioneuvoston hyväksymät lainvalmisteluprosessin menettelytavat otetaan käyttöön.

Valtioneuvoston kanslia on ohjeistanut ministeriöitä hallitusohjelman toimeenpanossa ja seurannassa kirjeellään 9.8.2011 [84]. Lainsäädäntösuunnitelmasta on siinä sanottu, että valtioneuvoston kanslia valmistelee yhteistyössä oikeusministeriön kanssa ehdotuksen hallituksen strategiseen lainsäädäntösuunnitelmaan valittaviksi, erityisseurantaan otettaviksi

---

[84] *Hallitusohjelman tehokas toimeenpano ja seuranta 2011–2015, VNK 007:00/2011, VNK/892/05/2011. Kirjeen liitteenä ovat 1) hallituksen neuvottelujen linjaus 30.6.2011 – hallitusohjelman toimeenpano ja seuranta, valtioneuvoston muistio 30.6.2011, 2) 8.8.2011 valtioneuvoston kanslian ohje ministeriöille aineiston tuottamiseksi hallitusohjelman strategiseksi toimeenpanosuunnitelman laatimiseksi ja muuhun hallitusohjelman seurantaan ja 3) 8.8.2011 valtioneuvoston kanslian asiakirja: hallituksen strategiset politiikkakokonaisuudet – kärkihankkeet, vastuut ja aikataulut.*

Kirjeessä on ilmoitettu, että tulevassa kansliapäällikkökokouksessa tullaan käsittelemään kärkihankkeiden valintaa kirjeen liitteenä olevan ehdotuksen pohjalta, minkä jälkeen ministeriöt voivat esittää muutos- ja täsmennysehdotuksia.

hankkeiksi. Kirjeessä on todettu, että hallitusohjelman toimeenpanossa panostuksen ja seurannan kohteina ovat erityisesti keskeiset lainsäädäntöhankkeet, joilla toteutetaan hallituksen keskeisiä strategisia tavoitteita. Kirjeen mukaan lainsäädäntöhankkeiden valinnassa ja etenemisen seurannassa kiinnitetään erityistä huomiota ministeriöiden rajat ylittäviin hankkeisiin, sääntelyn selkeyttämiseen ja vaihtoehtoisten sääntelytapojen lisäämiseen.

Kirjeessä on pyydetty ministeriöitä yksilöimään henkilö asetettavaan asiantuntijaverkostoon, joka vastaa toimeenpanosuunnitelman edellyttämien tietojen koordinoinnista valtioneuvoston kansliaan päin.[85]

Kansliapäällikkökokouksessa 16.8.2011 on sovittu[86], että ministeriöt toimittavat 24.8.2011 mennessä pohjaehdotukseen muutos- ja täsmennysehdotuksensa kolmen strategisen politiikkakokonaisuuden sisällöiksi kanslian ohjeen mukaisesti. Lainsäädäntöhankkeista on sanottu, että toimeenpanosuunnitelmaan valitaan kunkin politikkakokonaisuuden keskeisimmät hankkeet, jotka ovat hallitukselle aitoja kärkihankkeita. Kriteerinä kärkihankkeelle on se, että hanke vaikuttaa merkittävästi politiikkakokonaisuuden tavoitteen saavuttamiseen ja että kärkihanke on luonteeltaan poikkihallinnollinen tai muuten hyvin keskeinen. Lisäksi on edellytetty, että ehdotettava valmistelumuoto on mainittava erikseen, jos se on työryhmä, ministeriryhmä tmv.

Valmistelun etenemisestä muistiossa on ilmoitettu, että valtioneuvoston kanslia kokoaa pohjaehdotuksen ministeriöiden ehdotusten perusteella ja että siitä keskustellaan vielä koordinaatioministeriöiden (VM, TEM ja STM) ja tarvittaessa myös muiden ministeriöiden kanssa. Luonnos käsitellään tämän jälkeen kansliapäällikkökokouksessa, jonka jälkeen kanslia käy keskustelua poliittisen tason kanssa luonnoksen viemiseksi hallituksen käsittelyyn 15.9.2011.

Hallitusohjelman muiden kuin strategiseen toimeenpanosuunnitelmaan kuuluvien hankkeiden seurannasta on sanottu, että ministeriöt sisällyttävät 23.9. ehdotuksensa seurannan vastuuministeriöiksi ja aikatauluiksi suoraan Senaattoriin[87]. Vastuiden tarkemmasta jaosta on todettu sovittavan 3.10.2011 pidettävässä kansliapäällikkökokouksessa.

---

[85] *Valtioneuvoston kanslia on asettanut hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman valmistelun ja hallitusohjelman seurannan yhdyshenkilöverkoston 26.8.2011. VNK 007:00/2011.*

[86] *Valtioneuvoston kanslian laatima muistio.*

[87] *Senaattori on hallituskaudella 2011–2015 käyttöön otettu sekä hallitusohjelman että hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman seurannan väline.*

Uusi lainsäädäntösuunnitelma hyväksyttiin 5.10.2011 hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman liitteenä.

Päätelmiä

Uuden suunnitelman valmistelussa oli mahdollista hyödyntää hallituskauden puoliväin arviointiraporttia, strategiariihen kannanottoja sekä muun muassa OPTULAn tutkimuksia. Näissä ei kuitenkaan selvitytetty sitä, miten lainsäädäntösuunnitelman ohjaus- ja toimeenpano-organisaatio toimii ja edistää eri alojen sääntelyn uudistamista. Kokemusperäistä tietoa ohjausorganisaation toimivuudesta muodostui kuitenkin suunnitelman valmistelussa ja toimeenpanossa. Tarkastuksen perusteella tätä tietoa ei ole hyödynnetty kaikilta osin uuden lainsäädäntösuunnitelman valmistelussa.

Myönteistä on se, että suunnitelman lainsäädäntöhankkeet on jo alun alkaen valittu hallituksen strategisista politiikkakokonaisuuksista, koska tällöin politiikkaintegraatio on läpinäkyvä ja myös hankkeen toimeenpanoa voidaan tukea politiikkatavoitteiden näkökulmasta. Näin myös seurannassa ja arvioinnissa voidaan alun alkaen tarkastella politiikkatavoitteiden toteutumista.

Kuten myös ensimmäisessä lainsäädäntösuunnitelmassa, niin myös vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa suunnitelman laadintaprosessi ei ole ollut täysin läpinäkyvä. Vaikka laadintaohjeissa on tuotu esille suunnitelman valmistelun eteneminen ja eri toimijoiden osallistuminen siihen, dokumentaatiosta ei käy ilmi, mitä kriteereitä eri vaiheiden päätöksenteossa tullaan soveltamaan.

Ensimmäisen, mutta ei toisen lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa, on ollut mukana poliittisen tahon edustus (paremman sääntelyn ministerityöryhmä). Näin ollen vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman valmistelussa on aiempaa selkeämmin painottunut viranomaisnäkökulma. Sitoutumisen näkökulmasta tätä voidaan pitää epäkohtana samoin kuin sitä, että myös sääntelyn vaikutusten kohderyhmän edustus on jäänyt tuomatta mukaan valmisteluun.[88] Sen sijasta, että näitä toimielimiä ei asetettu uudestaan, olisi tullut harkita niiden roolin selkeyttämistä ja tehtävien asemoimista valmisteluprosessin eri vaiheisiin.

Suunnittelun johdonmukaisuuden kannalta voidaan pitää epäkohtana sitä, että säädöspoliittisia tavoitteita ei ole yksilöity lainsäädäntösuunnitel-

---

[88] *Vuonna 2012 annetussa OECD:n suosituksessa Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance korostuu poliittisen toimijan rooli sääntelyn laadun kehittämisessä ja myös sidosryhmien osallistaminen sääntelyn uudistamiseen.*

maan. Se, että suunnitelmassa on todettu, että Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa luotua prosessimallia sovelletaan *erityisesti* lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvissä hankkeissa, on ilmaisultaan epämääräinen. Tämän perusteella ei ole selvää, miten mallia on tarkoitus noudattaa muissa hankkeissa tai mitkä säädöspoliittiset toimenpiteet ovat laajemmin ottaen tärkeimpiä. Näin ollen vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelma ei tarjoa riittäviä lähtökohtia ministeriöille sääntelyn uudistamisen kehittämistavoitteiden asettamiselle ja priorisoinnille.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia huomauttaa, että lainsäädäntösuunnitelman edellä tarkoitettu maininta jättää ministeriöille harkinnan varaa siinä, ettei kaikkiin, esimerkiksi pieniin, säädösmuutoksiin tarvitse käyttää koko SUJU-hankkeen esittämää prosessirepertuaaria.

Myönteistä on myös se, että tavoitteeksi on asetettu ministeriöiden säädösvalmisteluprosessien yhdenmukaistaminen ja prosessin läpinäkyvyyden parantaminen Sujuvampaan lainvalmisteluun -mallin avulla.

3.1.3 Lainsäädäntösuunnitelmien tavoitteet

Suhde hallitusohjelmiin sekä suunnitelmien yleiset tavoitteet

Hallituksen strategia-asiakirja 2007 sisältää ensinnäkin hallitusohjelmassa sovitut poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat. Siinä mainitaan myös erityisseurattavat aihealueet, kuten ilmasto ja energia sekä osaaminen ja innovaatiot. Vasta näiden jälkeen nostetaan esille muitakin teemoja, ja niiden joukossa on lainsäädäntösuunnitelma. Lainsäädäntösuunnitelman suhde politiikkaohjelmiin ja erityisseurattaviin aihealueisiin jää strategia-asiakirjassa avoimeksi.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmalla on kuitenkin ollut kytkentä hallitusohjelmaan erityisesti säädöshankkeiden kautta. Hallituskauden merkittävimpiä säädöshankkeita valittaessa yksi valikointikriteeri on nimittäin ollut se, että säädöshanke on ollut tärkeä hallitusohjelman toimeenpanemiseksi. Useimmat erityisseurattavista säädöshankkeista ovatkin sisältyneet hallitusohjelmaan.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman alussa korostetaan säädösympäristön ja lakien selkeyden parantamista. Tämä lähtökohta on asetettavissa jossain määrin kritiikille alttiiksi. Lakien selkeydellä viitataan tavallisesti siihen, että lakien olisi oltava mahdollisimman tarkkarajaisia. Tätä ei voi pitää kuitenkaan aina tavoiteltavana. Esimerkiksi sääntelyn kohdetta voi leimata niin lukuisa joukko erityisolosuhteita tai kohde saattaa olla niin dynaaminen, ettei tarkkarajainen sääntely ole tarkoituksenmukaista. Myös

lain kiertämisen ehkäiseminen voi puhua sen puolesta, että ilmiötä on säänneltävä joustavasti[89].

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa tähdennetään myös sitä, että edellä mainitulla tavalla pyritään edistämään kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. Esitetty tavoite ei ole riittävän täsmällinen sen toteutumisen arvioimiseksi. Tämä johtuu ensinnäkin menetelmällisistä ongelmista. Tavoitteen sisällössä ei myöskään ole otettu kantaa siihen, miten hyvinvoinnin tulisi jakautua tai miten yritysten kilpailukyvyn tulisi toteutua yritystasolla.

Myös oikeusministeriössä tehty haastattelu vahvisti kuvaa siitä, että lainsäädäntösuunnitelman tavoitteenasettelu jäi epämääräiseksi. Suunnitelmaa luonnehdittiin lähinnä "harjoittelutyöksi".

Vuoden 2011 hallitusohjelmassa säädöspoliittiset tavoitteet on esitetty ohjelma-asiakirjassa. Hallitusohjelman mukaan Paremman sääntelyn ohjelmaa jatketaan lainvalmistelun laatuongelmien voittamiseksi. Otetaan käyttöön Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittamat valtioneuvoston hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat. Lainvalmisteluun käytettäviä resursseja lisätään ministeriöissä ja säädöskieltä kehitetään. Avointa vuorovaikutusta, sääntelyvaihtoehtojen ja vaikuttavuuden arviointia tehostetaan. Lisäksi laaditaan hallituksen keskeiset hankkeet sisältävä lainsäädäntösuunnitelma. Erityistä huomiota kiinnitetään ministeriöiden rajat ylittäviin hankkeisiin, sääntelyn selkeyttämiseen ja vaihtoehtoisten sääntelytapojen lisäämiseen.

Lainsäädäntösuunnitelma on sisällytetty osaksi hallituksen strategista toimeenpanosuunnitelmaa.

Mainintaa lainvalmistelun resursoinnista ei ole konkretisoitu määrällisenä hallitusohjelmassa tai lainsäädäntösuunnitelmassa.

Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman lähestymistapa on ollut edelliseen lainsäädäntösuunnitelmaan nähden erilainen. Kuten edellä on mainittu, pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman painopistealueina ovat

I Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen

II Julkisen talouden vakauttaminen

III Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen.

Kaikki 20 hanketta – 16 lainsäädäntöhanketta ja neljä selvityshanketta – sisältyvät näille painopistealueille. Tämä helpottaa osaltaan esimerkiksi sen arviointia, ovatko kysymyksessä vaalikauden merkittävimmät hankkeet. Lainsäädäntöhankkeiden selvä kytkentä painopistealueille on tärkeää

---

[89] *Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011). Ks. sääntelytarkkuudesta tutkimuskirjallisuudessa esimerkiksi Tala (2010, toim.).*

myös politiikkaintegraation kannalta, ts. jotta lainsäädäntösuunnitelma niveltyy elimelliseksi osaksi hallitusohjelman toimeenpanoa.

Keskeiseen asemaan uudessa lainsäädäntösuunnitelmassa on nostettu Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittamat hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat. Tältä osin uusi lainsäädäntösuunnitelma poikkeaa olennaisesti edeltäjästään, koska aikaisemmin painotettiin sisällöllisiä periaatteita, kun taas uudessa suunnitelmassa painotetaan menettelytapaperiaatteita. Koska Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke on vielä kesken, ongelma voi syntyä siitä, että sen lopulliset menettelytapaperiaatteet muuttuvat siitä, mitä ne olivat lainsäädäntösuunnitelmaa hyväksyttäessä.

Päätelmiä

Tarkastuksen perusteella olisi ollut erittäin tärkeää, että suunnitelmassa olisi ollut pohdittu myös sitä, miten kehittämisen tulokset aiotaan viedä kaikille lainvalmistelijoille. Tavoite edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä ei ole riittävän täsmällinen, jotta sen toteutumista voitaisiin arvioida.

Hyvän säädösvalmistelun periaatteet tavoitteina

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyivät seuraavat hyvän säädösvalmistelun periaatteet:

1. sääntelyn ennakoitavuus, hallittavuus, selkeys, joustavuus, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys
2. sidosryhmien osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen
3. erilaisten vaihtoehtoisten ohjauskeinojen aktiivinen käyttö.[90]

Hallitus on sitoutunut näiden periaatteiden noudattamiseen. Lainsäädäntösuunnitelman perustana olevassa Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa yksilöidään kaiken kaikkiaan 11 hyvän säädösvalmistelun periaatetta ja kutakin niistä konkretisoidaan tarkemmin. Sen sijaan vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa hyvän säädösvalmistelun periaatteita on – kuten edellä voi havaita – enää kolme, ja kaiken lisäksi ne esitetään erittäin pelkistetysti. Lisäksi vanhassa lainsäädäntösuunnitelmassa puhutaan erikseen hyvän säädösvalmistelun periaatteista sekä säädöspoliittisista toimenpi-

[90] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 91.*

teistä[91]. Esimerkiksi paremman sääntelyn toimintaohjelmassa on säädöspoliittisista toimenpiteistä puhuttu tietyin – mutta vain tietyin – osin hyvään säädösvalmisteluun sisältyvinä periaatteina.

Päätelmiä

Tarkastuksen perusteella merkille pantavaa on se, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa yksilöidään hyvän säädösvalmistelun periaatteet, mutta säädöshankkeiden valmistelua ja etenemistä olisi saman suunnitelman mukaan seurattava muun muassa paremman sääntelyn toimintaohjelmassa kuvattujen hyvän säädösvalmistelun periaatteiden avulla.

Tarkastuksen mukaan ongelmana on muutoinkin hyvän säädösvalmistelun periaatteiden suhde säädöspoliittisiin toimenpiteisiin. Periaatteista näet kaksi nousee esille suoraan myös säädöspoliittisissa toimenpiteissä, ts. sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen sekä vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttö, ja epäsuorasti säädöshuollon osalta, sillä periaatteissa sääntelyn edellytetään olevan muun muassa hallittavaa, selkeää, johdonmukaista ja ymmärrettävää. Tätä voi pitää ristiriitaisena, koska vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa korostetaan päällekkäisen sääntelyn purkamisen ja vähentämisen tarvetta,[92] mutta suunnitelmassa itsessään on havaittavissa päällekkäistä metasääntelyä.

3.2 Lainsäädäntösuunnitelmien sisältöanalyysi

3.2.1 Euroopan unionin lainsäädäntötyöhön vaikuttaminen

Sitä, että Suomi pyrkii vaikuttamaan Euroopan unionin lainsäädäntötyöhön, voidaan pitää erittäin keskeisenä asiana monestakin näkökulmasta. Ensinnäkin huomattavalla osalla Suomessa säädettävistä laeista on kyt-

---

[91] *Hyvän säädösvalmistelun periaatteissa ja säädöspoliittisissa toimenpiteissä on havaittavissa kaiken lisäksi päällekkäisyyttä. Tarkastusvirasto on omasta puolestaan määritellyt käsitteet "lainsäädäntöpoliittiset periaatteet" ja "sääntelypoliittiset linjaukset" luvun 4 kursiiviotsikon Näkökulmia konsernitasoisen sääntelyn ohjauksesta ja kehittämisestä alla.*

[92] *Tämä tulee esille säädöspoliittisia toimenpiteitä ja erityisesti säädöshuollon tehostamista yksilöitäessä. Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen strategiaasiakirjasta 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 93.*

kentä Euroopan unionin lainsäädäntöön. Esimerkiksi vuonna 2009 tällainen kytkentä oli eri muodoissaan 43 prosentilla hallituksen esityksistä[93]. Toiseksi esimerkiksi rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin ongelmana on ollut se, ettei sitä ole Suomessa voitu panna vakiintuneita normihierarkiaperiaatteita noudattaen täytäntöön[94]. Näin ollen EU-vaikuttaminen auttaa tällaisten ongelmien lieventämisessä ja parhaimmillaan poistamisessa. Muutoinkin EU-sääntelyn soveltuvuus Suomen oikeusjärjestelmään on aiheuttanut ongelmia. Niistä on mainittu esimerkkinä Eurooppayhtiö-asetus, jota ei käytännössä ole voitu soveltaa Suomessa[95]. Lisäksi EU-lainsäädäntöön vaikuttamisen tärkeyttä korostaa se, että EU:n on todettu tuottavan turhaa sääntelyä[96]. Ongelmaksi vaikuttamisessa saattaa kuitenkin muodostua se, että EU-sääntely perustuu usein angloamerikkalaiselle sääntelyperinteelle, jolle on ominainen kasuistisuus, teknisyys ja yksityiskohtaisuus.[97]

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa ensimmäinen alavaatimus on, että EU-lainsäädäntöön pyritään *vaikuttamaan aikaisempaa varhaisemmassa vaiheessa*. Tätä täydentää kolmas alavaatimus siitä, että tärkeimmät EU-säädöshankkeet pyritään tunnistamaan varhaisessa vaiheessa ja priorisoimaan ne[98]. Käytännön kokemusten valossa asianomaisten alavaatimusten sisältyminen lainsäädäntösuunnitelmaan on erittäin perusteltua. Toisin sanoen, jos vaikuttamispyrkimykset ajoittuvat myöhäiseen vaiheeseen EU:n lainsäädäntöprosessia, niiden vaikuttavuus jää mitättömäksi.

Toisena alavaatimuksena korostetaan sitä, että hallitus *tehostaa EU-lainsäädäntötyön strategista johtamista.* Siitä huolimatta, että vaatimusta voisi pitää tärkeänä, sen ongelmana on liiallinen abstraktisuus. Tämän vuoksi olisi tärkeää muun muassa konkretisoida se, minkälaisia indikaat-

---

[93] *Hallituksen esitysten taustalla olivat direktiivi ja kansalliset sääntelytarpeet (16 %), asetusten toteutus (7 %), direktiivin transponointi (6 %) tai muu EU-kytkentä (24 %). Hallituksen esityksellä on voinut olla samanaikaisesti useampia edellä mainittuja taustatekijöitä. Pakarinen, Auri, Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010). Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki.*

[94] *Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (valtiovarainministeriön kannanotto).*

[95] *Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (valtiovarainministeriön kannanotto).*

[96] *Näin Deloitte (2010), jossa viitataan haastateltujen lausuntoihin.*

[97] *Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (valtiovarainministeriön kannanotto).*

[98] *Esitysteknisesti ensimmäisen ja kolmannen alavaatimuksen olisi voinut lainsäädäntösuunnitelmassa yhdistää.*

toreita strategisen johtamisen tehostamiselle on asetettavissa. On kyseenalaista esittää sellaisia vaatimuksia, joiden seuranta osoittautuisi hyvin vaikeaksi.

Neljäs alavaatimus on erittäin kompleksinen: "EU-tason säädösvalmistelua kehitetään turvaamalla kansallisen valmistelun avoimuus ja laajapohjaisuus, verkostoituminen eri jäsenmaiden ja EU:n toimielinten edustajien kanssa, vaikuttaminen hierarkian eri tasoilla, Suomea edustavien neuvottelijoiden asiantuntemus ja Suomen kantojen selkeä esittäminen, virkamiesten EU-osaaminen yleisesti sekä riittävät perehtymismahdollisuudet esimerkiksi virkamieskierron ja koulutuksen kautta." Siinä, missä alavaatimus strategisen johtamisen tehostamisesta on jäänyt liian abstraktiksi, käsillä oleva alavaatimus istuu yksityiskohtaisuudessaan huonosti lainsäädäntösuunnitelmaan. Siinä on myös päällekkäisyyttä muihin lainsäädäntösuunnitelman osiin nähden: kansallisen valmistelun avoimuus ja laajapohjaisuus nousevat esille, kun lainsäädäntösuunnitelmassa eritellään omana säädöspoliittisena toimenpiteenä lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia. Toisaalta se, että EU-säädösvalmisteluun osallistumisessa valmistelun, osallistumisen ja vaikuttamisen rakenteet ovat osittain erilaisia, puoltaa sitä, että avoimuutta ja laajapohjaisuutta korostetaan tässäkin yhteydessä erikseen.

Lisäksi on kyseenalaista, onko puheena olevassa alavaatimuksessa onnistuttu priorisoimaan ne toimet, joilla parhaiten tehostettaisiin EU:n lainsäädäntötyöhön vaikuttamista. Vaikka esitetyt säädöspoliittiset toimenpiteet ovat yksityiskohtaisia, ne eivät kuitenkaan kata kaikkia osa-alueita, joilla Euroopan unionin säädösvaikuttamista voidaan tehostaa. Eräänä osa-alueena, jota suunnitelmassa ei ole korostettu, on eduskunnan kannan varhainen selvittäminen ja siinä soveltuvat menettelytavat. Kun korostetaan vaikuttamista myös kansainvälisellä tasolla hierarkian eri tasoilla ja verkostoitumalla jäsenmaiden kanssa, on myös tunnistettava riskinä se, että voi olla kysymys sellaisista asioista, joihin ei ole vielä muodostettu kansallista kantaa.

Päätelmiä

Vaikuttamiseen liittyvistä ongelmakohdista huolimatta on myös tarkastuksen mukaan ensiarvoista, että vastedeskin lainsäädäntösuunnitelmissa ja lainsäädäntöpolitiikassa yleisemmin korostetaan sitä, että on tärkeää pyrkiä vaikuttamaan EU-sääntelyyn riittävän aikaisessa vaiheessa. Tällä tavalla voidaan osaltaan vaikuttaa EU:n lainsäädännön sisältöön ja hillitä sääntelykierrettä sekä toisaalta turvata se, että EU-sääntely on mahdolli-

simman pitkälle sopusoinnussa Suomen oikeusjärjestelmän kantavien periaatteiden kanssa.

3.2.2 Lainvalmistelun avoimuus ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet

Hallituksen vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa tuodaan esille muun muassa se, että sidosryhmiä on kuultava aidosti ja monipuolisesti valmistelun eri vaiheissa. Samoin viitataan siihen, että lausuntokierrokset on usein toteutettu niin myöhäisessä vaiheessa, että ulkopuolisilla kommenteilla ei voida juuri enää vaikuttaa lakiehdotuksen perusratkaisuihin.

Kuulemisen toteuttamisesta lainvalmistelussa on kirjattu muun muassa oikeusministeriön vaikutelma siitä, että lausuntokierrokset järjestetään joskus muodon vuoksi. Oikeusministeriön käsitys perustuu kansalaisjärjestöjen antamaan palautteeseen säädösvalmisteluohjeen valmistelussa ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuun.[99].

Lainsäädäntösuunnitelmassa puheena oleva säädöspoliittinen toimenpide on jaoteltu useampaan alatoimenpiteeseen.

Ensinnäkin lainsäädäntösuunnitelman mukaan tarkoitus on lisätä *komiteoiden ja vastaavien laajapohjaisten valmisteluelimien käyttöä*. Pyrkimys laajapohjaisten valmisteluelinten käyttöön on lähtökohdiltaan tulkinnanvarainen vaatimus. Yhtäältä ongelmia aiheuttaa sen määrittely, millä edellytyksin ylipäänsä kysymys on laajapohjaiseksi luonnehdittavasta valmistelusta, ja toisaalta se, missä tapauksissa laajapohjainen valmistelu tosiasiassa on tarpeen.[100]

Vaatimus nostaa myös esille eräitä periaatteellisesti merkittäviä näkökohtia. Esimerkiksi sen, miksi komiteoiden käyttö on Suomessa ajan myötä vähentynyt olennaisesti. Oikeusministeriön edustajan mukaan komitealaitos ei yksinkertaisesti ollut toimiva instituutio, joten sen käytön väheneminen olikin paikallaan. Lainsäädäntösuunnitelmaa rakennettaessa tu-

---

[99] *Säädösvalmistelun kuulemisohjeet. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:29 s. 11–12 sekä Pakarinen, Auri. Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253, s. 38–39. Esitetyllä käsityksellä ei ollut kuitenkaan yhteyttä lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneisiin säädöshankkeisiin. Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003, s. 6, jossa jo tähdennettiin tarvetta parantaa valmistelun laajapohjaisuutta ja kuulemiskäytäntöjä lainvalmisteluprosessin aikana.*

[100] *Ks. kuitenkin laajapohjaisen valmistelun kehittämisestä Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2006.*

lisikin ottaa huomioon aikaisemmat käytännön kokemukset niistä asioista, joita suunnitelmassa vaaditaan kehitettäviksi.

Lainsäädäntösuunnitelmaa laadittaessa olisi kiinnitettävä huomiota myös niihin kokemuksiin, joita kansainvälisesti esimerkiksi sidosryhmien kuulemisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista on saatu. Kokemukset viittaavat siihen, että sidosryhmien kapea edunvalvonta on johtanut monimutkaisiin, kompromissihakuisiin säädöksiin, minkä lisäksi säädösvalmistelu on tarpeettomasti viivästynyt[101]. Säädöspoliittisia toimenpiteitä tulisikin toteuttaa ottamalla kussakin yksittäistapauksessa huomioon kustannushyötynäkökulma: niin toimesta aiheutuvat edut kuin haitatkin.

Laajapohjaisten valmisteluelinten käytön tarkoituksenmukaisuus tulisikin arvioida tapauskohtaisesti. Esimerkiksi vähämerkityksisissä säädöshankkeissa tällainen valmistelumuoto on harvoin tarkoituksenmukaista.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa on korostettu myös sitä, että sidosryhmiä on kuultava aidosti ja monipuolisesti *valmistelun eri vaiheissa*. Käytännön kokemusten perusteella on tärkeää, että sidosryhmille annetaan mahdollisuudet lausua mielipiteensä säädösehdotuksesta erityisesti lainsäädäntöprosessin alkuvaiheessa. Varhaisen vaiheen kuuleminen saattaa myös hankaloittaa tai hidastaa säädösvalmistelua, koska asioiden käsittely voi "puuroutua". Perusteltuna voidaan pitää myös näkemystä siitä, että kuuleminen järjestetään vasta sitten, kun valmistelulle on tehty välttämätön pohjatyö[102]. Sidosryhmien varhainen kuuleminen luo yleensä paremmat edellytykset arvioida sitä, onko sääntely asianomaisessa tapauksessa aidosti tarpeen. Tästä näkökulmasta avoimuusperiaate on nähtävissä yhtenä keinona padota *sääntelykierrettä* eli säädösmäärän hallitsematonta kasvua.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman mukaan lain valmistelussa on hyödynnettävä *perinteisten kuulemismenetelmien ohella uuden tieto- ja viestintäteknologian tarjoamia mahdollisuuksia*. Tätä voidaan pitää kustannusvaikuttavana lausunnonantajien kannalta[103]. Uuden tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen voi myös heijastua säädösvalmistelijoiden työmäärän lisääntymisenä, jos huomattava määrä toiminnanharjoittajia ottaa kantaa säädösehdotukseen. Vaarana on myös, että suuri lausuntomäärä vähentää tosiasiassa yksittäisten lausuntojen painoarvoa.

---

[101] *Ks. Tala (2004), joka tukeutuu tältä osin OECD:n maaraporttiin.*

[102] *Tätä näkökohtaa korostivat Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen edustajat.*

[103] *Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011), s. 38.*

Lisäksi vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman mukaan vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista olisi *tiedotettava suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa*, jotta intressi- ja kohderyhmillä olisi aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa muutoksiin. Tätä alavaatimusta voidaan pitää perusteltuna.

3.2.3 Vaihtoehtojen arviointi

Käytännössä on usein kritisoitu sitä, että lakiesityksissä ei tarvittavassa määrin eritellä niitä vaihtoehtoja, joiden avulla lakiesityksen tavoitteet olisivat toteutettavissa.[104] Tähän viitataan myös vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa. Tätä kritiikkiä voidaan pehmentää kuitenkin muun muassa sillä, että yksi vaihtoehtoasetelma, joka tulee lakiesityksissä tavanomaisesti käsitellyksi, on se, jatketaanko vallitsevan oikeustilan voimassaoloa vai uudistetaanko sääntelyä. Tämä käy ilmi lakiesitysten osioista N*ykytilan arviointi*. Lisäksi lakiesityksen perusteluihin sisältyvä *kansainvälinen vertailu* saattaa tuottaa tietoa vaihtoehtoisista sääntelymalleista.[105]

Toimenpiteen ensimmäisenä alavaatimuksena on se, että vaihtoehtojen aikaisempaa laajempaa selvittämistä lainsäädäntötoiminnassa on edistettävä. Osittain tämän kanssa päällekkäinen on toinen alavaatimus siitä, että säädösvalmistelussa harkitaan systemaattisemmin mahdollisia vaihtoehtoja käytettäväksi lainsäädännön sijasta tai sitä täydentämään.

Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa korostetaan, että oikeudellinen sääntely ei saa olla itsetarkoitus ja että lainsäädäntösuunnitelma ankkuroituu osaltaan tälle käsityskannalle[106]. Toisaalta myöskään oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoisten keinojen käyttö ei saa olla itsetarkoituksellista[107].

Vaihtoehtojen arviointia konkretisoivat näkökohdat ovat osin sellaisia, että ne olisi ollut syytä mainita jossain toisessa osassa vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaa. Tämä koskee kolmatta ja neljättä alavaatimusta. Kolmannessa alavaatimuksessa edellytetään, että sääntelyn yksinkertaistamistoimet kirjataan osaksi valmisteluhankkeen toimeksiantoa. Tämä ky-

---

[104] *Ks. esimerkiksi Tala (2007), s. 10–14.*

[105] *Myös sääntelyn joustavuutta ja tarkkarajaisuutta koskevassa problematisoinnissa on kysymys sääntelyvaihtoehtojen analysoinnista. Ks. esimerkiksi kilpailulakiuudistusta HE 88/2010 vp. sekä TaVM 50/2010 vp. – HE 88/2010 vp.*

[106] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 163.*

[107] *Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 17/2011 vp., s. 96–97.*

symys kuuluu kuitenkin luontevimmin osaksi säädöshuollon tehostamista. Neljännessä alavaatimuksessa puhutaan lakien vaikutuksista muun muassa lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin. Tämä puolestaan sisältyisi luonteensa puolesta käsiteltäväksi paljon paremmin lainsäädännön vaikutusten arvioinnin lisäämisen yhteyteen.

Päätelmiä

Tarkastuksen perusteella on tärkeää, että kussakin konkreettisessa tapauksessa erikseen kriittisesti ja analyyttisesti arvioidaan, minkälainen ohjauskeino tai niiden yhdistelmä parhaiten edistää yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Samalla säädöstarpeen arviointi on nähtävä yhtenä osana vaihtoehtojen kartoitusta ja analysointia: myös sääntelemättömyys saattaa olla perusteltu vaihtoehto.

Vaihtoehtojen arvioinnin osalta lainsäädäntösuunnitelman systematiikka ei kaikin osin ole onnistunut, mikä on omiaan heikentämään suunnitelman selkeyttä, johdonmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä ja luo riskin virheellisille tulkinnoille.[108]

3.2.4 Lainsäädännön vaikutusarvioinnin tehostaminen

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnin tehostaminen on tärkeää monestakin syystä. Vaikutusten arvioinnin – sekä säädösehdotusten ja voimassa olevan lainsäädännön – on todettu olevan yksi keskeisimmistä puutteista kotimaisessa lainvalmistelussa[109]. Lainsäädäntö on usein luonteeltaan yhteiskuntapoliittinen ohjauskeino, mikä edelleen korostaa vaikutusarvioinnin tärkeyttä. Lisäksi, mitä puutteellisemmin säädösehdotusten vaikutusarviointi tapahtuu, sitä suuremmalla todennäköisyydellä lakia joudutaan muuttamaan, mikä aiheuttaa kustannuksia niin valtiolle kuin muillekin talousyksiköille.[110] Toisin sanoen vajavaisella vaikutusarvioinnilla kylvetään siemenet sääntelykierteelle, so. jatkuvalle säädösten muuttamiselle.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa ensimmäisen alavaatimuksen vaikutusarviointia koskevat konkreettiset toimenpidesuositukset *jakaantu-*

---

[108] *Luvussa 3.2.3 sanotut kriteerit on lainsäädäntösuunnitelmassa mainittu kuuluvan hyvän säädösvalmistelun periaatteisiin.*

[109] *Tähän viitataan myös lainsäädäntösuunnitelmassa. Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen strategia-asiakirjasta 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 93.*

[110] *Ks. myös Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2006.*

vat alaltaan kahtaalle. Hankeosiossa mainituista säädöshankkeista edellytetään sitä, että niistä tehdään vaikutusarvioinnit ja niiden tulokset kirjataan tiivistetysti hallituksen esityksiin. Samalla korostetaan sitä, että arvioinneissa on noudatettava yhtenäisiä, vuoden 2007 säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeita. Muita säädösehdotuksia koskevat kaikki lainsäädäntösuunnitelmassa mainitut toimenpidesuositukset, sillä lainsäädäntösuunnitelman mukaan "muissa säädöshankkeissa toteutetaan riittävä vaikutusten arviointi uusien vaikutusarviointiohjeiden mukaisesti."

Toisena alavaatimuksena vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa korostetaan sitä, että *oikeusministeriön laintarkastusyksikkö seuraa vaikutusarviointiohjeiden noudattamista*[111]. Tässä on aiheellista tehdä kaksi reunahuomautusta. Vaikutusarvioinnista on annettu yhtenäiset ohjeet vuonna 2007 ja niissä nimenomaan mainitaan, että oikeusministeriön laintarkastusyksikkö seuraa ohjeiden noudattamista. Toinen ja samalla merkittävämpi huomio on se, että laintarkastusyksiköllä ei ole riittävästi voimavaroja seurata sitä, että vaikutusarviointiohjeita noudatettaisiin.[112] Vajavainen resursointi on siis tässä tapauksessa pullonkaulatekijä lainsäädännön laadukkuuden parantamiseksi[113].

Kolmantena alavaatimuksena mainitaan vaikutusarviointiohjeiden tueksi järjestettävä *koulutus*. Toisaalta lainsäädännön vaikutusten arviointi on siinä määrin vaativaa, ettei sitä voida kuitata lyhyellä koulutuksella varsinkaan, jos valmistelijoilla tai muilla arvioinnin tekijöillä ei ole menetelmällisiä valmiuksia tehdä vaikutusarviointeja. Tässä mielessä on perusteltua luoda edellytyksiä laadukkaammille vaikutusarvioinneille muilla keinoin, kuten tiimityöskentelyllä, jossa juristi ja valmisteltavan alan asiantuntija työskentelevät yhdessä[114].

Neljännen alavaatimuksen mukaan vaikutusarvioinneissa hyödynnetään enemmän *asiantuntijatahojen*, tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien, tuottamaa tietoa. Yhtäältä vaatimusta voidaan pitää selkeänä ja myös tar-

---

[111] *Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa tosin puhutaan oikeusministeriön tarkastustoimistosta, mutta sen nimi on sittemmin muutettu laintarkastusyksiköksi.*

[112] *Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003, s. 6, jossa korostettiin muun muassa sitä, että vaikutusarvioinneille luodaan riittävä tuki.*

[113] *Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003, s. 15, jossa kansliapäällikkötyöryhmä tähdensi, että laintarkastuksessa on oltava "todelliset mahdollisuudet hallituksen esitysten asianmukaiseen tarkastukseen." Käytännössä tästä lähes kymmenen vuotta vanhasta suosituksesta huolimatta laintarkastusyksiköllä ei ole edelleenkään edellytyksiä tarkastaa voimavarojensa puitteissa hallitusten esityksiä kattavasti.*

[114] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 27–28.*

peellisena, ellei ministeriöllä itsellään ole tarvittavia voimavaroja tehdä säädösehdotusten vaikutusarviointeja. Toisaalta vaatimuksesta ei ilmene, minkälaisissa olosuhteissa asiantuntija- yms. tahojen tuottaman tiedon hyödyntäminen on perusteltua.

Viidentenä alavaatimuksena on mainittu lainsäädännön vaikutusten arviointiin keskittyvän *lainsäädäntötutkimuksen lisääminen*. Tämän voi ymmärtää esimerkiksi siten, että Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen resursointia mainittuun tarkoitukseen olisi tullut lisätä[115].

Päätelmiä

Asetettujen tavoitteiden perusteiden tulisi olla selviä, ja ne tulisi tuoda julki. Lainsäädäntösuunnitelmassa asetettu vaikutusten arviointia koskeva tavoite on tarkastuksen mukaan pääosin selvä ja perusteltu. Alatavoitteen ”hyödynnetään enemmän asiantuntijatahojen, tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien tuottamaa tietoa” perusteet eivät ole selviä, eikä niitä ole tuotu julki.

Oikeusministeriön laintarkastusyksikön tehtäväksi on määrätty, että se seuraa vaikutusarviointiohjeiden noudattamista. Sillä ei ole kuitenkaan tähän riittäviä resursseja. Tarkastuksen perusteella on painotettava sitä, että pelkät kirjaukset lainsäädäntösuunnitelmaan eivät tätä tosiasiaa poista ja lainsäädännön laatua paranna.

3.2.5 Säädöshuollon tehostaminen

Säädöshuollon tehostamista koskevat toimenpiteet vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa muodostavat hyvin *heterogeenisen kokonaisuuden*. Monet esitettävistä toimenpiteistä ovat puhtaasti lakiteknisiä ja kuuluvat siinä mielessä luontevasti säädöshuollon piiriin. Merkittävänä on pidettävä perustuslaissa säädettyjen vaatimusten noudattamista.

Eräin osin säädöshuollon tehostamisen yksilöinti jää varsin epämääräiseksi. Esimerkiksi ensimmäisenä alavaatimuksena on, että "edistetään säädöshuoltoon liittyviä toimia." Tältä osin vaatimus jää käytännössä tyhjäksi, koska kyseessä oleva säädöspoliittinen toimenpide jo sellaisenaan korostaa säädöshuollon tehostamista.

Toisena alavaatimuksena korostetaan *yksinkertaistamiseen* tähtääviä toimia ja *kokonaisuudistuksia*. Säädöshuollon tehostamiseen liittyvien vaatimusten päätteeksi todetaan kuitenkin myös seuraavaa: "Ministeriöi-

---

[115] *Ks. myös Pakarinen, Tala & Hämynen (2010), jossa analysoidaan vaikutusten arviointia vuoden 2009 hallituksen esityksissä.*

den on raportoitava toimintakertomuksissaan hallinnonalallaan toteutetuista lainsäädännön yksinkertaistamistoimista." Tältä osin alavaatimukset olisi voinut luontevasti yhdistää.

Lainsäädännön yksinkertaistamiseen liittyen nostettiin esille *hallinnollisen taakan* keventämisohjelman laatiminen ja toimeenpano. Erityisesti se, että hallinnollisen taakan vähentäminen on nostettu osaksi lainsäädäntösuunnitelmaa, oli onnistunut ratkaisu muun muassa siksi, että hallinnollisen taakan vähentämisellä on tähdätty talouskasvun edistämiseen ja kansainvälisen kilpailukyvyn parantamiseen, ts. niihin tavoitteisiin, joita lainsäädäntösuunnitelmallakin on ollut. Lisäksi käsillä oleva toimenpide on sopusoinnussa Euroopan unionin tavoittelemien politiikkatoimien kanssa.

Myönteistä on se, että vuoden 2011 *hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa* on myös kiinnitetty huomiota hallinnolliseen taakkaan. Sen mukaan "yrittäjien hallinnollista taakkaa kevennetään ja maksuihin sekä veroihin liittyviä prosesseja tehostetaan."[116] Tämä on tärkeää jo sen vuoksi, että hallinnollisen taakan keventäminen ei ole suinkaan kertaluonteinen vaan jatkuva prosessi. Myös paremman sääntelyn neuvottelukunta on kiinnittänyt asiaan huomiota.

Yksi merkittävä ongelmien lähde oikeusjärjestelmässä on se, että lainsäädäntö aiheuttaa *tarpeettomasti tulkinnanvaraisuuksia*[117]. Esimerkiksi vastauksessaan EV 24/2010 vp. – HE 190/2009 vp. hankintalainsäädännön muuttamiseksi eduskunta edellyttikin, että pienhankintojen oikeussuojakeinojen käyttöön liittyvät mahdolliset tulkintaongelmat selvitetään ja ryhdytään tarvittaviin toimiin sääntelyn selkeyttämiseksi[118].

Päällekkäisen sääntelyn purkaminen ja vähentäminen on yksi vanhan lainsäädäntösuunnitelman elementti tehostaa säädöshuoltoa. Tämä on lähtökohdiltaan hyvin perusteltu tavoite, muttei kuitenkaan kovin täsmällinen. Useamman ohjauskeinon muodostama sääntely-yhdistelmä saattaa näet monissa olosuhteissa puoltaa paikkaansa, joten avainasemassa on hahmottaa se, milloin kysymys on tarpeettomasta päällekkäisestä sääntelystä eli ylisääntelystä[119]. Sen paremmin lainsäädäntösuunnitelma kuin Pa-

---

[116] *Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011, s. 21.*

[117] *Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 17/2011 vp., s. 93–96. Edellä viitataan nimenomaan siihen, että lainsäädäntö aiheuttaa tarpeettomasti tulkinnanvaraisuuksia. Toisaalta koska kaikki lait ovat epätäydellisiä, ne aiheuttavat aina jossain määrin tulkintaongelmia.*

[118] *Mainittu hankintalainsäädännön muutos sisältyi vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan.*

[119] *Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 17/2011 vp., s. 97–98, jossa korostetaan ohjauskeinoyhdistelmän koordinoinnin tärkeyttä.*

remman sääntelyn toimintaohjelmakaan eivät avaa vastausta tähän keskeiseen kysymykseen.

Lainsäädäntösuunnitelmassa korostetaan myös sitä, että kunkin oikeudenalan keskeiset säännökset sisältyvät *yleislakeihin* ja sitä, että lukuisia *erityislakeihin sisältyviä poikkeussäännöksiä* vähennetään[120]. Näitä vaatimuksia voidaan pitää tavoiteltavina erityisesti siksi, että sääntelyn määrää voidaan tällä tavoin jossain määrin hallita.

Vanhan lainsäädäntösuunnitelman mukaan ministeriöiden on huolehdittava siitä, että lakiehdotukset *tarkastetaan oikeusministeriön laintarkastusyksikössä*. Vaatimusta voi kritisoida ensinnäkin siksi, että toimenpidesuositus on turha, sillä jo valtioneuvoston ohjesääntö velvoittaa toimittamaan lakiehdotukset laintarkastukseen. Toiseksi suositus on määritelty lainsäädäntösuunnitelmassa kapeammaksi kuin asiasta valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään, sillä VNOS:n 30 §:n säännös koskee myös asetusehdotuksia.

Perustuslakikoulutuksen ja -ohjauksen lisäämistä korostetaan lainsäädäntösuunnitelmassa erikseen. Tähän liittyy osaltaan se, että oikeusministeriössä vahvistetaan perustuslakikysymyksiin liittyvää ohjausta ja neuvontaa. Ministeriöiden edellytetään lisäksi tarkistavan, että niiden toimialan lainsäädäntö täyttää perustuslain asettamat vaatimukset, ja tarvittaessa ministeriöiden on ryhdyttävä toimiin lainsäädännön uudistamiseksi.[121]

Lainsäädäntösuunnitelmassa ei ole otettu huomioon *säädöshuollon* kaikkia relevantteja näkökohtia. Pullonkaulaksi lainsäädännön laadun kohentamisessa on ollut muodostumassa esimerkiksi *säädösten käännösvaihe*. Käännöstoimiston resurssien määrää ei ole pidetty riittävänä ja työntekoa käännöstoimistossa on luonnehdittu jopa "kriisiluonteiseksi".[122] Tämä on heijastunut siihen, että kääntäminen on vienyt liikaa aikaa ja myös siihen, että suomen- ja ruotsinkielinen lakiteksti ovat voineet erota toisistaan merkityksensä puolesta.[123] Vastedes huomiota olisikin kiinnitettävä käännöstoimiston voimavarojen riittävyyteen, jotta säädösten kääntämisestä voidaan huolehtia asianmukaisesti. Toisaalta huomioon on otettava paremman sääntelyn neuvottelukunnan huomio siitä, että hallitusten esitys-

---

[120] *Esimerkiksi poliisilakia sekä esitutkinta- ja pakkokeinolakia on luonnehdittu yleislaeiksi, jotka lähtökohtaisesti sääntelevät poliisien toimintaa, ks. HE 222/2010 vp. ja HE 224/2010 vp.*

[121] *Toisaalta kansliapäällikkötyöryhmä on korostanut, että perustuslain soveltaminen ei saa johtaa perustuslain tarkoitusta vastaamattomaan raskaaseen sääntelyyn. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003, s. 6.*

[122] *Vanhan lainsäädäntösuunnitelman osalta resurssit katsottiin riittämättömiksi kaivoslakiehdotuksen kääntämiseen ruotsiksi. Iso-Ketola (2009).*

[123] *Deloitte (2010).*

ten pituus hidastaa niiden kääntämistä ja kuluttaa muutoinkin niukkoja käännösresursseja.[124]

Erittäin keskeinen kysymys oikeusjärjestelmän hallittavuuden ja hallinnoitavuuden kannalta on *säädösmäärä*. Esimerkiksi 2000-luvulla säädöskokoelman säädösten määrä on ollut vuositasolla pienimmillään 1 155 (2008) ja suurimmillaan 1 853 (2009). Säädöskokoelman sivumäärä on vuositasolla ollut pienimmillään 3 564 (2000) ja suurimmillaan 7 368 (2009).[125] Myös oikeusministeriössä tehdyssä haastattelussa nousi esille se, että sääntelyn määrän hallitsematon kasvu on haaste lainsäädännön selkeydelle ja ymmärrettävyydelle[126]. Myös p*aremman sääntelyn neuvottelukunta* on korostanut säädösten määrän suhteuttamista säädösvalmistelijoiden voimavaroihin.[127] Samalla on tähdennetty valmistelijoiden mahdollisuuksia tehdä työnsä paremmin sekä saada siihen aikaa ja voimavaroja[128]. *Opetus- ja kulttuuriministeriössä* käydyissä keskusteluissa korostettiin sitä, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa olisi tullut kiinnittää huomiota myös aika- ja henkilöresursseihin sekä säädösvalmistelun johtamiseen.[129]

Säädösmäärän kasvaessa lainvalmistelu muodostuu jatkuvasti haastavammaksi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että lain muutokset on integroitava eheäksi kokonaisuudeksi muun oikeusjärjestelmän kanssa. Se heijastuu samalla siten, että yksittäinen uudistus ei suinkaan sisällä vain yhtä lakiehdotusta vaan useita lakiehdotuksia. Tällaisessa toimintaympäristössä lainvalmisteluprosessiin uhrattava aika todennäköisesti pitenee ja virheiden todennäköisyys kasvaa, minkä lisäksi kuormitetaan kaikkia lainsäädäntöprosessin vaiheita aikaisempaa enemmän.

Ainakin seuraavilla seikoilla on relevanssia säädösmäärän kannalta. Ensinnäkin huomattava osa lainsäädännöstä on peräisin Euroopan unionista, ja tämän vuoksi on tehostettava EU-lainsäädäntöön vaikuttamista.[130]. Tästä näkökulmasta voidaan pitää puutteena sitä, että uudessa lainsäädäntösuunnitelmassa ei ole korostettu EU-säädösvaikuttamista. Toiseksi on kehitettävä kansallista sääntelyvaihtoehtojen arviointia: millä edellytyksin it-

---

[124] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 25.*

[125] *Oikeusministeriöstä saatu tieto 18.4.2011.*

[126] *Oikeusministeriössä tehty haastattelu 18.4.2011.*

[127] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 12. Neuvottelukunta tähdensi myös sitä, että sääntelyn määrä on yhteiskunnallinen ongelma, vaikkei sitä käytännössä ole sellaiseksi tunnistettu.*

[128] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 12.*

[129] *Haastattelu 15.11.2011.*

[130] *Vuotta 2009 koskevan laskelman mukaan hallituksen esityksistä 43 prosentilla oli liityntä EU-sääntelyyn. Ks. luku 3.2.1.*

se- tai yhteissääntely olisi riittävä ohjausväline tavoitteiden saavuttamiseksi, eikä tarvittaisi oikeudellisesti velvoittavia normeja. Kolmanneksi on kriittisesti arvioitava sitä, millä edellytyksin sääntely on ylipäänsä tarpeen[131]. Tässä suhteessa on erittäin tärkeä panna merkille ainakin seuraavanlaisia seikkoja. Onko oikeudelliselle sääntelylle olemassa legitiimi ja selkeä perustelu, esimerkiksi kansantaloudellinen markkinahäiriö?[132] Ovatko sääntelystä koituvat hyödyt suuremmat kuin siitä aiheutuvat kustannukset? Säädelläänkö tiettyä yhteiskunnallista ongelmaa riittävästi jo muutoin, jolloin uusia instrumentteja ei tarvittaisi?

Tämän ohella huomiota tulisi kiinnittää myös sääntelyn viranomaishallinnollisiin rakenteisiin. Tukevatko viranomaishallinnon rakenteet sääntelyn määrän hillitsemistä, vai sisältyykö rakenteisiin sellaisia piirteitä, jotka johtavat sääntelykierteen kasvamiseen? Onko hyödynnetty riittävästi säädösvalmistelussa tietojärjestelmiä, joiden avulla samaan sääntelyalueeseen kohdistuvat säädökset tai vireillä olevat säädöshankkeet tulevat esille?

Päätelmiä

Säädöshuollon tehostamistoimenpiteet tulee yksilöidä riittävän selvästi lainsäädäntösuunnitelmassa tai muussa ohjeistuksessa. Lainsäädännön yksinkertaistamisen korostaminen vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa on onnistunut valinta muun muassa siksi, että se on nostettu keskeiseksi tekijäksi myös Euroopan unionissa tähdättäessä EU:n lainsäädännön parantamiseen[133].

Lainsäädäntö tulisi aika ajoin ottaa säädöshuollon kohteeksi, jolloin siitä voitaisiin karsia sääntelykasaumat, modernisoida vanhentuneet säädökset, virtaviivaistaa lain sanamuodot ja huolehtia muutoinkin lainsäädännön eheydestä, yksinkertaisuudesta, ymmärrettävyydestä ja hallittavuudesta.

Tarkastuksen perusteella lainsäädännön yksinkertaistamistoimia olisi tullut konkretisoida laajemmin kuin lainsäädäntösuunnitelmassa tehtiin.

Puuttumalla ainoastaan lainsäädännön laatuun keskitytään oireisiin eikä varsinaiseen sairauteen. Tätä taustaa vasten tulisi huomiota tarkastuksen perusteella olennaisesti kiinnittää nimenomaan säädösmäärän rajoittamiseen. Muussa tapauksessa vaarana on, että lainsäädännön laatutyö on kan-

---

[131] *Myös perustuslaki ja perustuslakivaliokunnan käytäntö on mainittu syynä sille, että laki-intensiivisyys on kasvanut. Tässä ei kuitenkaan puututa tähän oikeudellisen sääntelyn lisääntymisen syyhyn sen tarkemmin.*

[132] *Ks. tarkemmin esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011), s. 52–53.*

[133] *KOM(2010) 543 lopullinen, s. 3–4.*

tamatta niitä hedelmiä, joita siltä odotetaan. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että normitulvan aiheuttavat tekijät selvitetään ja että ryhdytään toimenpiteisiin normitulvan hillitsemiseksi. Nykyisin vallitsevaa tilannetta ei valiokunnan mukaan voida pitää enää tyydyttävänä[134].

3.2.6 Havaintoja hallituksen vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmasta

Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa ei ole yksilöity säädöspoliittisia toimenpiteitä, jotka puolestaan neljä vuotta aikaisemmin julkaistussa suunnitelmassa olivat avainasemassa. Siihen ei myöskään sisälly suunnitelman tavoitteita. Lainsäädäntösuunnitelmassa ei mainita paremman sääntelyn neuvottelukuntaa[135] eikä ministerityöryhmää, koska niitä ei ollut enää asetettu. Muutoksena edelliseen suunnitelmaan oli myös se, että lainsäädäntöhankkeita ei ole aikataulutettu, kuten vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa tehtiin. Uusi lainsäädäntösuunnitelma poikkeaa olennaisesti edeltäjästään myös siten, että aikaisemmin painotettiin sisällöllisiä periaatteita, kun taas uudessa suunnitelmassa painotetaan menettelytapaperiaatteita. Kuten edellä tuotiin esille, tältä osin ongelma voi muodostua siitä, jos Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke muuttaa viitoituksiaan hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavoista, sillä hanke on vielä kesken[136].

Kaiken kaikkiaan vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelma on aikaisempaa pelkistetympi, mutta toisaalta se on kiinteä osa 5.10.2011 hyväksyttyä hallitusohjelman strategista toimeenpanosuunnitelmaa.

Uuteen lainsäädäntösuunnitelmaan ei sisälly vastaavanlaista osiota säädöspoliittisista toimenpiteistä, kuin aikaisemmassa lainsäädäntösuunnitelmassa oli. Uudessa lainsäädäntösuunnitelmassa korostuukin lainsäädäntöhankkeiden merkitys. Vaikka hankkeet olisivat hallitusohjelman toteuttamisen kannalta merkittävimpiä, ne muodostavat kuitenkin vain vähäisen osan kaikista säädöshankkeista kuluvalla vaalikaudella. Ministeriöiden toimintakäytäntöjen uudistumisen kannalta keskeiseen asemaan nousee tämän vuoksi Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa esitettyjen hyvien lainvalmisteluprosessin menettelytapojen käyttöönotto. Suunnitelmassa on todettu, että ne otetaan käyttöön erityisesti suunnitelmaan sisäl-

---

[134] *TrVM 8/2010 vp. – K 20/2010 vp.*

[135] *Neuvottelukunnan toimikausi päättyi 31.3.2011.*

[136] *Valtioneuvoston kanslian mukaan prosessin menettelytavat olivat jo valmiina, kun lainsäädäntösuunnitelmasta päätettiin (ks. luku 3.1.2).*

tyvissä hankkeissa. Näin ollen lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittinen osio ei ole kattava ministeriöiden säädösvalmistelun kannalta. Toisaalta säädöspoliittisten toimenpiteiden puuttumista tasapainottaa se, että säädösvalmisteluohjeet ovat laajentuneet kattamaan muun muassa vaikutusarvioinnin ja kuulemisen.

Lainsäädäntösuunnitelmassa on mainittu lainsäädäntöhankkeista toimeenpanovastuut. Hallitusohjelmaan sisältyvien säädöspoliittisiksi luonnehdittavien tavoitteiden toimeenpanovastuut ovat sen sijaan jääneet täsmentämättä. Resurssien tarvearvioiden näkökulmasta tätä voidaan pitää ongelmana etenkin niillä alueilla, joissa säädöspoliittisten tavoitteiden toteuttaminen edellyttää resurssien lisäkäyttöä tai uudelleen kohdennusta.

Uusi lainsäädäntösuunnitelma on ensisijaisesti lista tiettyjä lainsäädäntöhankkeita. Hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa ei puhuta mitään EU:n lainsäädäntötyöhön vaikuttamisesta. Myöskään Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa ei tähän tärkeään aspektiin ole kiinnitetty huomiota. Kaiken lisäksi lainsäädäntösuunnitelmaan valikoidut lainsäädäntöhankkeet ovat valtaosin kansallisia, toisin sanoen niissä ei ole kysymys esimerkiksi direktiivien toimeenpanosta kansallisella tasolla. Tosin eräillä säädöshankkeilla, kuten julkisia hankintoja koskevalla lainsäädäntöuudistuksella, on vääjäämättä yhtymäkohtia EU:n lainsäädäntöön.

Päätelmiä

Resurssien tarvearvioiden näkökulmasta voidaan tarkastuksen perusteella pitää ongelmana sitä, että hallitusohjelmaan sisältyvien, säädöspoliittisiksi luonnehdittavien tavoitteiden toimeenpanovastuut ovat jääneet täsmentämättä. Erityisesti tämä koskee niitä osa-alueita, joissa säädöspoliittisten tavoitteiden toteuttaminen edellyttää resurssien lisäkäyttöä tai uudelleen kohdennusta.

Säädöspoliittisen yhteistyöryhmän suunnitelmassa toimeenpanovastuita on kuvattu sekä hallitusohjelman säädöspoliittisten tavoitteiden että lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden pohjalta. Tarkastuksen mukaan tässä suunnitelmassa ei kokonaisuutena ole merkittäviä uusia ohjauskeinoja saavuttaa asetetut tavoitteet, ellei tällaisena keinona pidetä valtioneuvoston ministeriöille antamaa ohjetta käyttää Senaattorin suunnittelu- ja seuranta-alustaa lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa. Suunnitelman mukaan valmisteluvastuuministeriöiden ulkopuolisten toimijoiden toimeenpanovastuut kattavat pääasiassa ohjeiden laatimista tai seurantatehtäviä. Keskeisin seurantavastuussa oleva toimija on oikeusministeriö.

Se, että toimeenpanosuunnitelmaan ei sisälly merkittäviä uusia ohjauskeinoja, on ymmärrettävää sikäli, että säädöspolitiikan yhteistyöryhmällä,

oikeusministeriöllä tai valtioneuvoston kanslialla ei ole toimivaltaa muihin ministeriöihin kohdistuvien ohjauskeinojen käyttöön lukuun ottamatta informaatio-ohjausta, johon oikeusministeriön säädösvalmistelun kehittäminen on perustunut jo aiemmin.

Ongelmallista on, että myös uuden suunnitelman perustaksi kootut tiedot ministeriöistä ovat yleistasoisia. Sääntelyn uudistamishankkeiden lopputulokseen vaikuttavat varsinaisten valmisteluresurssien ohella muun muassa eri sääntelyaloilla tutkimukselliset resurssit arvioida sääntelyn ajanmukaisuutta, vaihtoehtoisia sääntelykeinoja sekä vaikutusten arviointia. Tarkastuksen perusteella olisi tämän vuoksi ollut perusteltua, että käytettävissä olisi tarkennettu kuva ministeriöiden lähtötilanteen resursseista ja tehtävien organisoinnista. Tällöin olisi myös käytettävissä selkeitä vertailutietoja arvioida toteutuneita muutoksia.

3.3 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon rakenteet ja tuki

Lainsäädännön toimeenpanoon liittyi useita toimijoita. Siitä, miten lainsäädäntösuunnitelman toimeenpano organisoidaan ja mikä on eri toimijoiden rooli suunnitelman toimeenpanossa, ei ole tehty suunnitelmaa tai päätöstä suunnitelman hyväksymisen yhteydessä tai sen jälkeen. Organisoinnin puutteet ja vastuiden epäselvyys ovat yleisesti tunnistettuja riskejä prosessien sujuvuudelle, oikealle ajoitukselle ja kattavalle toimeenpanolle. Oikeusministeriössä lainsäädäntösuunnitelman sisäinen työnjako on määritelty henkilöiden tehtävämäärityksissä tai työnjakomuistioissa. Oikeusministeriön mukaan lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon koordinoinnin ja seurannan resurssit ovat olleet niukkoja.[137]

---

[137] *Lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon koordinoinnista on eräänä tehtävänään vastannut määräaikaiseksi palkattu henkilö, jonka vastuulla ovat olleet sekä paremman sääntelyn ministerityöryhmän että paremman sääntelyn neuvottelukunnan sihteerin tehtävät, valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämisryhmän puheenjohtajuus ja edelleen osallistuminen kansainväliseen sääntelyn kehittämiseen. Tehtävänkuvan mukaan tämä henkilö valmistelee itsenäisesti linjauksia ministerityöryhmän ja neuvottelukunnan käsittelyä varten sekä johtaa ministeriöiden välisen yhteistyön kehittämistä. Hänen ohellaan ministeriöllä on ollut puolentoista vuoden ajan puolen henkilön työpanos sihteerin tehtäviin. Kyseinen henkilö toimi myös SÄKE III -työryhmän sihteerinä sekä avusti seurannassa ja*

Oikeusministeriö on tukenut muita ministeriötä lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanossa erilaisin toimin. Näitä ovat olleet ensinnäkin informaatiotilaisuus ministeriöiden lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden vastuuvalmistelijoille joulukuussa 2007. Siinä on kerrottu hankkeiden seurannasta (HARE-tiedot, OM:n seurantakyselyt ja valmistelijoiden haastattelut seurantatiedon käsittelystä paremman sääntelyn ministerityöryhmässä ja neuvottelukunnassa). Lisäksi tilaisuudessa on kerrottu, mitä tukitoimia oikeusministeriö tarjoaa hankkeille.

Oikeusministeriö on myös tiedustellut lainsäädäntösuunnitelman 22 hankkeelta tammikuussa 2008 mahdollisia koulutus- ja tukitarpeita. Tältä osin tiedot käyvät ilmi taulukosta 1.

TAULUKKO 1. Oikeusministeriön lainsäädäntösuunnitelman hankkeille tarjoamat koulutukset[138].

Koulutuksen aihe	Koulutuksen järjestäjä	Koulutusta tarpeellisena pitävien hankkeiden lukumäärä
Hyvä säädöskieli	Kotimaisten kielten tutkimuskeskus	6
Lakitekniset kysymykset	Oikeusministeriön laintarkastusyksikkö	11
Vaikutusarviointi	Ministeriöiden yhteistyö	8
Perustuslaki	Oikeusministeriö	9
Sääntelyn vaihtoehdot	Oikeusministeriö	5

Tarjotuista koulutuksista järjestettiin oikeusministeriön edustajan mukaan ainoastaan vaikutusarviointikoulutus. Oikeusministeriön tekemässä kyselyssä lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden valmistelijoiden osoittaman kiinnostukseen perusteella lainvalmisteluosastolla pidettiin tarkoituksenmukaisempana, että hankkeet ottavat suoraan yhteyttä neuvontaa antaviin

raportoinnissa. Oikeusministeriö, määräaikaisen virkasuhteen tehtävänkuva 1.2.2010. Muistio 26.1.2010.
Lisäksi oikeusministeriön mukaan käytettävissä on ollut puolet toisen määräaikaisen asiantuntijavirkamiehen työpanoksesta. Hänen tehtävänään on ollut toimia SÄKE III -työryhmän ja Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen sihteerinä sekä hoitaa lainsäädäntösuunnitelman seurantaa ja raportointia. Tästä huolimatta tarkastuskertomusluonnoksen arvio resurssien niukkuudesta pitää ministeriön mukaan paikkansa.
[138] *Lähde: oikeusministeriö.*

tahoihin, esimerkiksi laintarkastusyksikköön. Vaikutusarviointikoulutus sen sijaan toteutettiin, koska vastaavaa koulutusta järjestettiin samaan aikaan ministeriöiden yhteistyönä kaikille lainvalmistelijoille. Yhden koulutustilaisuuden järjestäminen erityisesti lainsäädäntösuunnitelman hankkeille sopi hyvin tähän yhteyteen.

Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaosto kutsui ilmoittautumisten perusteella kolmen hankkeen edustajat kokouksiinsa ja tarjosi hankekohtaista keskusteluapua tekeillä oleviin arviointeihin.[139] Lisäksi hankkeiden valmistelijoille tiedotettiin mahdollisuudesta ottaa yhteyttä eri alojen vaikutusarviointiasiantuntijoihin, joiden yhteystiedot oli koottu oikeusministeriön verkkosivuille. Nämä tiedot olivat kaikkien lainvalmistelijoiden käytettävissä.[140] Kuulemisen järjestämisessä oikeusministeriön demokratiayksikkö on tarjonnut apua hankkeiden kuulemisen menetelmien, erityisesti uuden tieto- ja viestintäteknologian, hyödyntämisessä (esim. Otakantaa.fi -keskustelufoorumi). Edelleen valmistelijoilla oli mahdollisuus tukeutua perustuslakikysymyksissä oikeusministeriön perustuslakiasiantuntijoihin. Kotimaisten kielten tutkimuskeskukselta hankkeet ovat saaneet maksutonta kielineuvontaa. Lisäksi useiden ministeriöiden tietopalvelut ja Eduskunnan kirjaston tietopalvelu ovat tarjonneet apua tietolähteiden hankinnassa. Oikeusministeriön laintarkastusyksikkö on ilmoituksensa mukaan auttanut hankkeita lakiteknisissä kysymyksissä. Kullekin hankkeelle on nimetty oma suomenkielinen ja ruotsinkielinen laintarkastaja. Valtioneuvoston käännöstoimisto nimesi kullekin hankkeelle oman kääntäjän. Oikeusministeriön edustajan mukaan kokemukset tukitoimien toteutuksesta ja käytöstä olivat vaihtelevia.

Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanossa keskeinen verkosto on ollut valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä. Oikeusministeriö asetti sen 21.1.2008 tukemaan ja koordinoimaan ministeriöiden säädösvalmistelun kehittämistä (SÄKE III -työryhmä[141]). Työryhmän työn lähtökohtana ovat asettamispäätöksen mukaan olleet paremman sääntelyn toimintaohjelman ja lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoon liittyvät kehittämistoimet ja niiden edistäminen. Työryhmän tehtävänä on jatkaa ministeriöiden välistä yhteis-

---

[139] *Yhteistyöllä laatua lainvalmisteluun. Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE III) loppuraportti. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 64–65.*

[140] *Edellinen viite, s. 63–64.*

[141] *Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä Sen toimikausi oli 1.2.2008–31.3.2011. Tätä ennen toimivat SÄKE II (1.11.2005–31.10.2007 ja SÄKE (4.9.2003–25.6.2005).*

työtä säädösvalmistelun kehittämiseksi sekä etsiä keinoja ja menetelmiä yhteisen hyvän säädösvalmistelukulttuurin luomiseksi valtioneuvostossa ja ministeriöissä.

Valtiovarainministeriön edustaja toi esille, että edellisen hallituskauden aikana hallituksen strategia-asiakirjan suhde ministeriöihin oli löyhä. Lainsäädäntösuunnitelman osalta tämä on ilmennyt siten, että vaikka valtioneuvoston kansliasta on seurattu hankkeiden etenemistä kyselyin, ei niiden tuloksia ole hyödynnetty valtioneuvostotasoisin toimenpitein. Näin ollen suunnitelman eteenpäin vieminen on jäänyt ministeriöiden oman aktiivisuuden varaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa *valtioneuvoston kanslia* huomauttaa, että lainsäädäntösuunnitelman puolivälin politiikkariihen kannanottoon sisältyi useita sellaisia lainvalmistelun laatua koskevia toimenpiteitä, jotka koskivat kaikkia ministeriöitä. Todettakoon, että nämä toimenpiteet on kuvattu kertomuksen luvun 3.7.1 osiossa Hallituksen iltakoulu.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on lainsäädäntösuunnitelman toteuttamisesta vastannut yksi henkilö[142]. Hän on organisoinut ja koordinoinut niitä toimenpiteitä, joita vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa on korostettu. Tähän on sisältynyt muun muassa konsultointi perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten kanssa sekä tapaamisia oikeusministeriön laintarkastusyksikön edustajien kanssa.[143] Tällainen keskitetty lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisten toimenpiteiden toteuttamisen koordinointi on *tarkastushavaintojen* mukaan perusteltua. Jos kukin säädösvalmistelija ryhtyisi organisoimaan erikseen näitä toimenpiteitä, tehtävien suorittaminen muodostuisi hyvin raskaaksi ja aikaa vieväksi.[144]

Liitteessä 1 on selostettu lainsäädäntötehtävien organisointia ja vastuutusta valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä.

Päätelmiä

On perusteltua, että ministeriön palveluksessa olisi sellainen virkamies, joka huolehtii siitä, että ministeriöllä on ajantasainen tieto mahdollisista metasääntelyn tavoitteiden sisällöstä ja valmistelun ohjeistuksesta ja tuot-

---

[142] *Myös muilla ministeriöillä on nimetty henkilöt, jotka koordinoivat kehittämistehtäviä ministeriöissä ja ovat osallistuneet SÄKE-säädösvalmistelun kehittämisryhmään (ks. luku 3.7.1).*

[143] *Haastattelu 15.11.2011.*

[144] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 27.*

taa keskitetysti seurantatietoa toiminnan tilasta eri osa-alueilla. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos huomauttaa tämän tarkoittavaan sitä, että yhden virkamiehen harteille sälytetään varsin mittava tehtävä.

3.4 Kehittämistoiminta ja tavoiteasetanta valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä

3.4.1 Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma kehittämisen lähtökohtana

Haastatteluissa näiden kolmen ministeriön edustajat kokivat lähtökohtaisesti hyödylliseksi sen, että on asetettu valtioneuvostotasoisia säädöspoliittisia tavoitteita. Ensimmäisessä lainsäädäntösuunnitelmassa ne koettiin kuitenkin liian yleisiksi ja itsestään selviksi kehittämistoiminnan lähtökohtana. Epäkohtana tuotiin esille myös se, että tavoitteita oli paljon ja ettei niitä ollut priorisoitu. Lisäksi katsottiin, että tavoitteet eivät ota riittävästi huomioon ministeriöiden toiminnan nykytilaa eivätkä johtamiskäytäntöjä. Nämä kolme ministeriötä erosivat siinä, miten säädöspoliittiset tavoitteet ovat niissä olleet esillä. *Valtiovarainministeriön osastoilla* tehtyjen haastattelujen perusteella muodostui käsitykseksi, että asetettujen tavoitteiden saavuttamista ei ole merkittävästi korostettu ministeriössä.[145] Sen sijaan *opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä* tavoitteita oli muun muassa käsitelty säädösvalmistelijoiden yhteistyöverkoissa.

Haastatteluissa korostettiin sitä, että säädöspoliittisina tavoitteina tulisi kiinnittää enemmän huomiota toimeenpanon edellytyksiin, tarvittaviin ja riittäviin resursseihin ja riittävään valmisteluaikaan. Aikaongelma syntyy siitä, että hallituskauden neljän vuoden kestosta huolimatta käytännössä aikaa hallitusohjelman täytäntöönpanoon on hallituskauden ensimmäiset 2–2,5 vuotta. Lisäksi hankkeet voivat olla aikataulutettuja ja sisällöllisesti ratkaistuja jo hallitusohjelmassa. Haastatteluissa tuotiin esille myös se, et-

---

[145] *Esimerkiksi vero-osaston edustajan mukaan asetetut tavoitteet tukevat ja syventävät kehittämistä ja toimintatapaa. Tavoitteiden konkreettisesta vaikuttavuudesta on kuitenkin vaikea sanoa, koska osastolla ei ole tunnistettu tarvetta tehdä mitään konkreettista muutosta.*

tä yksilöityjen hankkeiden taustaksi tulisi tuottaa myös sellaisia arviointeja, joissa tunnistetaan erilaiset heijastusvaikutukset ministeriöiden välillä. Lainsäädäntösuunnitelman hankkeet eivät myöskään ole yhteismitallisia, eivätkä ne välttämättä kuvaa niitä menettelytapoja, joita ministeriö yleisemmin noudattaa lainvalmisteluprosessissa.

Lähtötilanteen arviointi ministeriöissä (VM, OKM ja LKM)

Useimmat lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittiset toimenpideehdotukset ovat aiheeltaan sellaisia, jotka ovat olleet toistuvasti esillä säädösvalmistelun kehittämishankkeissa viimeisen vuosikymmenen aikana. Lisäksi valtioneuvoston vahvistamilla ohjeilla on pyritty edistämään joidenkin asioiden kehittämistä, esimerkkeinä vaikutusarviointien tehostaminen ja sääntelyn vaihtoehtojen arviointi. Suunnitelmassa on mainittu eräänä toimenpiteenä se, että hallituksen esitykset saatetaan oikeusministeriön laintarkastusyksikköön, mutta se on ollut jo ennen lainsäädäntösuunnitelmaakin ministeriöille asetettu velvoite. Tämän ohella laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) on täsmennetty viranomaisten velvollisuuksia vireillä olevien asioiden tiedottamisesta ml. säädöshankkeet ja niiden valmistelussa muodostuvat asiakirjat.

Päätelmien tekeminen hallituksen lainsäädäntösuunnitelman vaikuttavuudesta lainvalmistelun laatuun edellyttää tietoa ensinnäkin lähtötilanteesta ministeriöissä säädöspoliittisten toimenpiteiden toteuttajina ennen lainsäädäntösuunnitelmaa. Toiseksi tarvitaan tietoa toimenpiteistä, joiden käyttöä on lisätty, ja vielä tietoa syistä, joiden vuoksi uudistukset ovat lähteneet liikkeelle.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko näissä kolmessa ministeriöissä arvioitu lainsäädäntösuunnitelman antamisen jälkeen säädöspoliittisten toimenpiteiden nykytilaa. Esimerkiksi säädöshuollollisten uudistusten käynnistäminen edellyttää sitä, että ministeriön vastuulle kuuluvien toimialojen sääntelyn ajanmukaisuus on arvioitu.

Tarkastuksessa selvitettiin myös, oliko haastatelluissa ministeriöissä selvitetty resurssien riittävyyttä niillä tehtäväalueilla, jotka tarkastuksessa katsottiin säädöspoliittisten toimenpiteiden toteuttamisen kannalta keskeisiksi. Tällaisina pidettiin

- sääntelyn ajanmukaisuuden arvioimisen resursseja
- lainsäädännölle vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointiresursseja
- vaikutusarviointien resurssitarpeita
- hankevalmisteluresursseja ja ulkopuolisia arviointeja.

Lisäksi näitä ministeriöitä pyydettiin yksilöimään ne resurssien uudelleenkohdennukset, joiden lähtökohtana on ollut edistää säädöspoliittisen tavoitteiden saavuttamista.

Haastattelujen mukaan ministeriöissä ei ollut yleisenä arviona selvitetty käytettävien resurssien riittävyyttä kuvatuilla tehtäväalueilla. Siltä osin kuin resurssiarviointeja oli tehty, ne olivat koskeneet jo toteutettavaksi määriteltyjen säädöshankkeiden valmistelua. Haastatteluissa korostuivat aikatauluongelmat valmistella hallitusohjelmassa yksilöityjä hankkeita.

Osa säädöspoliittisista toimenpiteistä edellyttää ministeriöiltä konkreettisia, selkeitä toimenpiteitä. Tällaisia olivat ensinnäkin se, että sääntelyn yksinkertaistamistoimet on kirjattava hankkeiden toimeksiantopäätöksiin, sekä se, että säädösesitykset toimitetaan oikeusministeriön laintarkastusyksikköön tarkastettavaksi. Huomionarvoista on, että näistäkään asioista ei ministeriöissä ollut oma-aloitteisesti koottu seurantatietoja toiminnan nykytilasta ja muutostarpeesta. Haastatteluissa pidettiin tärkeänä sitä, että hallituksen puoliväliarvioinnin yhteydessä ministeriössä kartoitettiin säädösvalmistelun resurssit. Tällä katsottiin olevan merkitystä ennen kaikkea siksi, että nämä tiedot toivat esille eri osastojen väliset resurssierot.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kansliapäällikön tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa muun muassa huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä[146]. Kansliapäälliköllä on käytännössä toimivalta jakaa ministeriössä resursseja ja yhdenmukaistaa osastojen toimintakäytänteitä.

Päätelmiä

Lähtötilannearvioiden puuttuminen muodostaa ongelman priorisoida säädöspoliittisia tavoitteita sekä tavoitteiden saavuttamiseksi suunnata resursseja ja kohdentaa toimenpiteitä. Tämä kertoo siitä, että ministeriöiden halukkuus muuttaa jo sovellettuja toimintakäytäntöjä oli vähäinen, ja samalla siitä, että hallituksen lainsäädäntösuunnitelman vaikutus toimintakäytänteiden uusimiseen on ollut heikko.

3.4.2 Kehittämistoiminta ja tavoiteasetanta

Tarkastuksen havaintona oli, että useimpia hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa mainittuja periaatteita ja toimenpiteitä on ministeriöissä pyritty

[146] *VNOS:n 43:n 2 kohta.*

edistämään sisäisillä ohjeilla ja prosessikuvauksilla jo ennen hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa. *Opetus- ja kulttuuriministeriössä* sekä *liikenne- ja viestintäministeriössä* oli asetettu tulostavoitteita säädösvalmisteluprosessille tai -tuotokselle, etenkin hallituskauden 2007–2011 loppupuolella. Tarkastuksessa perehdyttiin myös eräiden muiden kuin haastateltujen ministeriöiden tulostavoiteasiakirjoihin. Ministeriöiden käytäntöjen vertailua hankaloitti se, että ministeriöissä oli asetettu tavoitteita aikajänteeltään ja nimikkeiltään erilaisiin asiakirjoihin. Joissakin ministeriöissä tavoitteita oli yksilöity erillisissä säädösvalmisteluasiakirjoissa, kun taas joissakin annettujen valmisteluohjeiden katsottiin edustavan tavoitteita. Hallitusohjelman puoliväliarvioinnin yhteydessä esitetyt, kaikkia ministeriöitä koskevat hallituksen politiikkariihen linjaukset ovat myötävaikuttaneet tulostavoitteiden asettamiseen ministeriöiden tulosopimuksiin. Sen sijaan niissä ei ollut erikseen yksilöity resurssien kohdennuksia säädösvalmistelun kehittämiseen.

Kaikissa haastatelluissa ministeriöissä oli myös ollut sääntelyyn liittyviä kehittämishankkeita. Näillä ei kuitenkaan ollut ajallista yhteyttä hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan, vaan hankkeet olivat käynnistyneet jo ennen sitä. Kehittämishankkeissa laaditut ja kuvatut hyvät käytänteet on dokumentoitu ministeriöiden sisäisiin asiakirjoihin, mutta näillä ei kuitenkaan ole ollut kytkentää resurssien kohdentamiseen. Kuitenkin siirtyminen hyviin käytänteisiin edellyttää useissa tapauksissa lisäresursseja ja riittävän pitkiä valmisteluaikatauluja. Tämän ohella lopputulokseen vaikuttaa se, missä määrin ministeriössä pyritään arvioinneilla, seurannalla ja valvonnalla varmistamaan se, että hyväksyttyjä periaatteita tai hyviä käytänteitä myös noudatetaan.

Tarkastuksessa havaittiin, että tulostavoitteita on asetettu hankkeiden aikatauluille sekä valmisteluprosessin ja säädösesitysten laadulle. Laatutavoitteet olivat tulostavoitetavoiteasiakirjoissa tavallisesti varsin yleisellä tasolla. Hankkeiden tavoitteelliset valmisteluaikataulutavoitteet ovat taas tulkittavissa sellaisiksi vaateiksi, joiden saavuttamista on helppo mitata ja joiden rinnalla laadullisten tavoitteiden asettamisesta on tingitty.

Haastatelluissa ministeriöissä oli eroja sekä kehittämistoiminnan että verkostotoiminnan aktiivisuudessa.

Positiivisena huomiona tarkastuksessa tuli esille, että useimmissa ministeriöissä oli käynnistetty sidosryhmäanalyyseja, joiden tarkoituksena oli kytkeä hankkeisiin sidosryhmiä. Tämän ohella joissakin ministeriöissä säädösvalmisteluprosessin avoimuutta oli selvitetty sidosryhmiltä pyydetyn palautteen avulla.

Liitteessä 2 on selostettu *säädösvalmistelijaverkostoja* valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä. Tyypillisesti ministeriöiden omat lainsäädäntösuunnitelmat

olivat hankeluetteloita, eikä suunnitelmiin ole sisältynyt säädöspoliittisia tavoitteita.

Esimerkiksi *opetus- ja kulttuuriministeriössä* koko ministeriölle on asetettu säädösvalmistelun tavoitteita seuraavissa asiakirjoissa:

- opetusministeriön kehittämisohjelmassa vuosiksi 2007–2011
- säädösvalmistelun kehittämislinjaukset opetusministeriössä -asiakirjassa
- ministeriön vuosisuunnitelmissa
- osastopäällikön ja kansliapäällikön yhteisesti allekirjoittamassa säädösvalmistelun tavoiteasiakirjassa, joka on liitetty kansliapäällikön ja osastopäällikköjen välisiin tulossopimuksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä laaditaan lisäksi luettelot istuntokaudella annettavista hankkeista[147].

Useimmissa ministeriön suunnitteluasiakirjoissa on myös viitattu hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan.

Säädösvalmistelun kehittämislinjaukset -asiakirjassa[148] on ministeriön linjauksia johtamisesta, suunnittelusta, seurannasta, koordinaatiosta, yhteistyöstä ja tiedonkulusta, osaamisesta ja tietotuesta, resursoinnista, laadunvarmistuksesta sekä muusta kehittämisestä. Asiakirja sisältää sellaisia tavoitteita ja konkreettisia toimintakäytäntökuvauksia, jotka liittyvät sisällöllisesti säädöspoliittisiin toimenpiteisiin.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on jo vuosien 2007–2010 toiminta- ja taloussuunnitelmassa mainittu aktiivinen osallistuminen EU-lainsäädäntötyöhön, lainsäädännön ajanmukaisuuden ja toimivuuden arviointi, huomion kiinnittäminen sidosryhmien avoimeen ja laajapohjaiseen kuulemiseen, vaikutuksien arviointi, sääntelyn vaihtoehtojen käytön edistäminen sekä lainvalmistelijoiden osaamisen lisääminen koulutuksella.[149] Näiden tavoitteiden esilläoloon ministeriön suunnitelma-asiakirjoissa jo ennen lainsäädäntösuunnitelmaa on ministeriön mukaan myötävaikuttanut se, että ministeriöllä on ollut edustus paremman sääntelyn työryhmässä, jonka työn tuloksiin lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittiset tavoitteet ovat perustuneet.

Liitteessä 3 on käsitelty sääntelyn kehittämishankkeita ja sääntelyä tai säädöshankkeita koskevia tavoitteita valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä. Lisäksi sii-

---

[147] *Näin menettelevät kaikki ministeriöt.*

[148] *Hyväksytty opetusministeriön kansliapäällikön johtoryhmässä 26.4.2007.*

[149] *Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosiksi 2007–2011.*

nä on tarkasteltu lainsäädäntöhankkeille asetettuja tulostavoitteita mainittujen ministeriöiden lisäksi oikeusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön tulostavoiteasiakirjoissa.

Päätelmiä

Toimintakulttuurin muutoksen kannalta merkitsevää on se, että niin hallinnollinen kuin resurssi-, rakenne- ja normiohjauskin vastaavat keskinäisesti toisiaan. Resurssien sisäisessä kohdentamisessa kansliapäälliköllä on keskeinen merkitys. Näin ollen sääntelyn uudistamistoimia tulisi tarkastella ministeriön johdon tasolla laaja-alaisesti. Näin tapahtuu silloin, kun tehtävien vastuuttamisessa, organisoimisessa ja resursoinnissa tunnistetaan myös sellaiset sääntelyn uudistamista palvelevat toiminnot, jotka eivät välttämättä suoraan koske yksittäisiä säädösvalmisteluhankkeita tai joiden toimeenpanoa keskitetty organisointi voi helpottaa. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, lainsäädännölle vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi, vaikutusarviointien resurssitarpeet sekä yksittäisten hankkeiden hankevalmistelun resurssitarpeet.

Kansliapäällikön ja osastopäällikköjen väliset tulostavoiteasiakirjat ovat osastojen vuositason ohjauksen pääasiallinen väline. Tällä ohjauksella voidaan luoda yhtenäisyyttä ministeriön toiminnallisiin prosesseihin ja samalla edistää myös sitä, että prosesseissa noudatetaan valtioneuvostotasolla hyväksyttyjä tavoitteita.

Arvioinnin, seurannan ja valvonnan menettelyjä ei ollut uudistettu kolmessa haastatellussa ministeriössä. Käytännössä kunkin valmistelijan ratkaistavaksi on jäänyt, paljonko käytettävissä olevia resursseja kohdennetaan sääntelyn uudistamisen kannalta tärkeisiin tehtäviin (sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, sääntelylle vaihtoehtoisten keinojen arviointi, vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi, hankkeiden hallintamenettelyt sekä osallistuminen EU-säädösvalmisteluun).

Myös ministeriön sisäisellä, osastojen välisellä horisontaalisella toiminnalla voidaan edistää käytäntöjen yhtenäisyyttä ministeriöissä. Ministeriön sisäiset säädösvalmistelun verkostot ovat tärkeitä hyvien käytänteiden vakiinnuttamisessa. Nämä verkostot ovat myös edistäneet informaation välittämistä lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisista tavoitteista.

3.4.3 Havaintoja säädöshankkeiden hallinnasta

Haastatelluissa ministeriöissä hankehallinnan menettelytapoja ei ole yleensä kuvattu työjärjestyksissä vaan muissa asiakirjoissa tai ohjeissa.

Tarkastuksen havaintona oli myös, että ministeriöiden ja myös niiden osastojen käytännöt säädöshankkeiden hallintamenettelyistä ovat erilaisia. Kaikki ministeriöt eivät olleet vieneet kattavasti säädöshankkeitaan valtioneuvoston ulkoiseen hanketiedottamiseen tarkoitettuun HARE-tietojärjestelmään. Hankkeista tiedottamisen lähtökohtana tulisi olla hankepäätös eli se toimeksiantoasiakirja, jolla hanke käynnistyy. Huomionarvoista on, että toimeksiantoasiakirjoja ei useissa tapauksissa laadita eikä niitä kirjata HARE-tietojärjestelmään. Kaikista ministeriöistä tuotiin esille se, että HARE-tietojärjestelmä ei ole tarkoituksenmukainen säädöshankkeiden ulkoisen tiedottamisen välineenä, vaikka siihen tarkoitukseen järjestelmä on alun pitäen laadittu. Valtiovarainministeriön edustajan mukaan tietojärjestelmällä ei ole tällä hetkellä omistajaa. Tarkastuksen perusteella kysymys siitä, kenelle järjestelmän kehittäminen kuuluu, on avoin.

Eräänä säädöspoliittisena toimenpiteenä on se, että *sääntelyn yksinkertaistamistoimet kirjataan hankkeiden toimeksiantoasiakirjoihin*. Tarkastuksessa selvitettiin otosperusteisesti, miten ministeriöt ovat laatineet toimeksiantoasiakirjoja ja miten nämä ovat todennettavissa myöhemmin tietojärjestelmistä tai arkistoista.

Valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä liikenne- ja viestintämäisteriöstä annettujen hallitusten esitysten lukumäärä käy ilmi taulukosta 2. Valtiovarainministeriöstä annetuista esityksistä yhteensä 23 oli ns. budjettilakeja.

TAULUKKO 2. Valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä annetut hallituksen esitykset vuosina 2007–2010.[150]

Annetut esitykset	Valtiovarain-ministeriö	Opetus- ja kulttuuri-ministeriö	Liikenne- ja viestin-täministeriö
2007	32	14	20
2008	57	11	15
2009	70	14	32
2010	68	14	25
Yhteensä	227	53	92

Tarkastuksen havaintona oli, että *liikenne- ja viestintäministeriössä* hankepäätösten hallinta oli järjestetty sikäli hyvin, että hankepäätösten laatiminen oli todennettavissa, ja ministeriöstä toimitettiin nopeasti lähes

[150] *Eduskunnan tietopalvelu, Senaattori.*

kaikki tarkastuksessa pyydetyt hankepäätösasiakirjat. *Opetus- ja kulttuuriministeriön* edustaja ilmoitti, että säädöshankkeiden toimeksiantopäätöksiä ei juuri löydy HAREsta tai ministeriön arkistosta. Ministeriön edustajan mukaan on kuitenkin mahdollista, että niitä voi löytyä yksiköiden tai säädösvalmistelijoiden omista arkistoista. Kaikki v*altiovarainministeriön* otokseen kuuluneet säädöshankkeet olivat HARE-hanketietojärjestelmässä. Valtiovarainministeriön edustajan mukaan osasto- ja hankesihteerit eivät kuitenkaan tunnistaneet toimeksiantopäätösasiakirjaa sellaisissa hankkeissa, jotka oli aloitettu ilman asettamista. Asettamispäätöksellä käynnistettyjä hankkeita ei ministeriön edustajan mukaan satunnaisesti valitussa hankeluettelossa juuri ollut. Mikäli hankkeella olisi asettamispäätös, on tämä asiakirja aina hankerekisterissä myös tiedostona.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on uudistettu lainsäädäntöprosessia vuonna 2007 antamalla uusi sisäinen ohje säädösvalmistelusta. Ministeriön edustajan mukaan hankepäätösten arkistointi on elänyt ja kehittynyt vuosien varrella, ja nykyisin hankepäätökset on ohjeistettu tallennettaviksi Mahti-järjestelmään. Hankepäätökset on joka tapauksessa tehty samalla tavalla vuodesta 2007. Ministeriön käytäntönä on se, että toimeksiantopäätöstä ei sellaisenaan viedä HAREen. Hankepäätöksen hyväksyy ministeri, ja puoltajana on yksikön päällikkö, osastopäällikkö tai kansliapäällikkö. Ainakin kaikki poliittisesti tärkeät hankepäätökset käsitellään ministeriön johtoryhmässä.

Ministeriön edustajan mukaan hankepäätöksen laatimisvelvoite toi systemaattisuutta muun muassa aikataulu- ja resurssisuunnitteluun. Ministeriössä oli aiemmin eri osastoilla hyvin erilaisia valmistelukäytäntöjä. Kehittämisessä tavoitteena oli siirtää viestintäpolitiikan osaston käytännöt muille osastoille, joissa säädösvalmistelun prosessia ei ollut vastaavasti johdettu.

Ministeriössä on käytössä istuntokausittain pidettävät säädösvalmistelun seurantakokoukset. Näissä seurannan kohteena ovat a) puolivuotiskausittain annettaviksi suunniteltujen säädöshankkeiden etenemisaikataulujen toteutuminen, eduskunnalta saatu palaute ja säädösvalmistelun resurssien riittävyys sekä b) EU-asioissa annettavat E- ja U-kirjeet. Seurantakokouksessa käydään suullisesti läpi kaikki hankkeet. Isoimmissa hankkeissa tarkastellaan ministeriön edustajan mukaan jossain määrin esitysten tietosisältöä, vaikutusarvioiden laatua, sääntelylle vaihtoehtoisten sääntelykeinojen esille tuomista hallituksen esityksissä, viestinnän toteutumista suunnitelman mukaisesti sekä kuulemisen toteutumista ohjeiden mukaisesti. Osastot saavat kokouksissa myös palautetta kansliapäälliköltä. Lisäksi seurantakokouksissa kartoitetaan tulevia hankkeita esimerkiksi listaamalla alustavasti seuraavalla istuntokaudella annettaviksi suunnitellut esitykset.

Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston edustajan mukaan osastolla yksikön päälliköt seuraavat ja ohjaavat hankkeiden valmistelua ja raportoivat niiden vaiheista osaston johtoryhmässä. Hankkeiden tila on säännöllisesti esillä istuntokauden aikana 3–4 viikon välein. Lakiprosessin omistaja tarkistaa hankepäätökset ja seuraa yleisesti hallituksen esitysluonnoksia. Osaston edustajan mukaan valmistelija vastaa siitä, että asiakirjat menevät HAREen. Vaikka tukihenkilöt yleensä tekevät käytännön työn, valmistelija vastaa viemisestä ja myös siitä, että verkkosivut ovat ajan tasalla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutus- ja tiedeosaston edustajan mukaan säädöshankkeiden valmistelutapa ratkaistaan hankekohtaisesti. Valmistelu organisoidaan joko sisäiseksi valmisteluryhmäksi tai tiimiksi, joka tekee oman työsuunnitelman. Hankkeilla on nimetty vetäjä, sisäisten ryhmien puheenjohtajat ja keskeiset valmistelevat juristit. Hänen mukaansa sähköinen maailma on lisännyt avoimuutta ja vuorovaikutusta. Sen sijaan se on vähentänyt dokumentointia, mikä on jopa jonkinlainen ongelma. Jokaisesta kokouksesta laaditaan päätöspöytäkirja, joka tallennetaan. Valmistelussa syntyy paljon tietoa, kuten luonnoksia erilaisista muistioista, joiden säilytys ja arkistointi voivat muodostua ongelmaksi. Osaston edustajan mukaan silloin, kun hanke on ainoastaan oman ministeriön, valmistelu etenee normaalin johtamisen mukaisesti. Sen sijaan silloin kun on useita yhteistyötahoja, dokumentaatiolla on suurempi merkitys.

Ministeriön suosituksena on, että säädöshankkeen toimeksiantopäätös annetaan silloin, kun uusi hanke lähtee liikkeelle. Käytännössä tällainen päätös tulee kysymykseen, kun asetetaan työryhmä. Kaikissa hankkeissa hankepäätöstä ei anneta. Ainakin puolessa lainsäädäntöhankkeita on työryhmä. Säädöshankkeet viedään ministeriön asianhallintajärjestelmään, kun asia avataan toimenpidettä varten (esim. hankkeen asettaminen, lausuntopyyntö tms.), kuitenkin viimeistään silloin, kun säädös on annettu.

Haastattelun mukaan v*altiovarainministeriössä* asiakirjat rekisteröidään eli kirjataan asianhallintajärjestelmä Mahtiin tai valtioneuvoston hankerekisteriin (HARE) taikka EU-asioiden valmistelujärjestelmään EUTORIin.[151] Kukin asia rekisteröidään vain yhteen järjestelmään. Ohjeen mukaan salaiset asiakirjat kirjataan erilliseen manuaaliseen diaariin. Niiden käsittelystä on erillinen ohje: Salassa pidettävien ja turvaluokiteltujen asiakirjojen käsittely valtiovarainministeriössä. HAREen viedään ohjeen mukaan valtiovarainministeriön vastuulla olevat lainsäädäntöhankkeet ja asetusten valmistelu.

---

[151] *Mahtiin ja valtioneuvoston hankerekisteriin rekisteröitävät asiakirjat. Valtiovarainministeriön ohje 30.9.2009.*

Valtiovarainministeriön hankeasiakirjojen arkistointiohjeen[152] mukaan hankerekisteriin merkittyjen asiakirjojen arkistoinnista vastaa hankkeen sihteeri tai muu hankkeen vastuuhenkilö, jonka tulee koota ja järjestää hankkeen asiakirjat ja huolehtia pysyvästi säilytettävien asiakirjojen arkistoinnista arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti, määräajan säilytettävien asiakirjojen hävittämisestä sekä hankkeen arkistoluettelon laatimisesta. Hankkeen sihteerin tai muun vastuuhenkilön tulee ohjeen mukaan huolehtia hankkeen pitkäaikaisesti ja pysyvästi säilytettävien asiakirjojen siirtämisestä hankkeen asettaneen ministeriön arkistosta vastaavalle virkamiehelle viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hankkeen päättymisestä. Ohjeen mukaan lainsäädäntöhanke päättyy, kun säädös on annettu. Ilman asettamista tehtävistä säädösvalmisteluhankkeista on olemassa elokuussa 2007 annettu ohje[153], jossa on yksilöity HARE-järjestelmään vietävät tiedot. Ilman asettamista tehtävien hankkeiden tiedoista tulee käydä ilmi nimen ja asettajan lisäksi ainakin tehtävä, tehtäväkuvaus, aikataulu sekä yhteyshenkilö. Hankkeesta vastuullisen henkilön tietojen pitää näkyä myös Henkilöt-välilehdellä.

Valtiovarainministeriössä hankkeet tulevat julkisiksi HARE-järjestelmän välityksellä siinä vaiheessa, kun hankkeen valmistelija ilmoittaa ministeriön kirjaamoon siitä, että hanke on julkistamisvaiheessa. Tätä ennen hankkeen tiedot ovat voineet olla valtioneuvoston sisäisessä käytössä (ns. punainen HARE).

Valtiovarainministeriön vero-osaston edustajan mukaan säädöshankkeet voidaan viedä HARE-järjestelmään siinä vaiheessa, kun hallituksen esityksen kirjoittaminen alkaa. Tällöin asia on niin konkreettinen, että siitä uskotaan tulevan jotakin. Yleisempi käytäntö on kuitenkin se, että vienti tehdään silloin, kun hallituksen esityksen laadinta käynnistyy.

Kunta- ja aluehallinto-osastolla kaikki erikseen asetettuja hankkeita ja työryhmiä (ml. lainsäädäntöhankkeet) koskevat asiakirjat viedään HAREen (asettamispäätökset, niiden muutokset, raportit, lausuntopyynnöt ja saadut lausunnot), jolloin ne ovat sieltä kaikkien saatavissa. Hankkeiden ja työryhmien asettamisesta tiedotetaan yleensä samanaikaisesti myös tiedotteella.

Hankkeiden ja työryhmien kokousten pöytäkirjoja ja sisäisiä valmisteluasiakirjoja ei kuitenkaan viedä HAREen. Ne tehdään joko Mahti-asianhallintajärjestelmässä tai osaston yhteisellä verkkolevyllä (K-levy) ja

---

[152] *Valtiovarainministeriön hankeasiakirjojen arkistointiohje 31.12.2007.*

[153] *Ohjeen tuorein versio on Senaattorissa: senaattori@vn.fi/valtipa > HARE-pääkäyttäjät.*

talletetaan sinne. K-levyllä on hanke- ja työryhmäkohtaiset kansiot, joissa on tarvittavat alikansiot.

Kaikki kirjattavat asiakirjat tehdään Mahti-asianhallintajärjestelmässä tai viedään Mahtiin sen jälkeen, kun ne on ensin valmisteltu K-levyllä tai henkilökohtaisella verkkolevyllä (O-levy).

Asiakirjojen (muistiot, muistiinpanot, luonnokset ym. sisäiset valmisteluasiakirjat) valmistelu, muokkaus ja versiotyöstäminen ym. tehdään joko Mahdissa tai K- tai O-levyllä.

Päätelmiä

Ministeriöissä ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota vastuisiin hankehallinnassa eikä vastuiden toteutumisen valvontaan ja seurantaan. Hankehallintaa ja myös vastuiden toteutumista käytännössä saattaisi yhtenäistää se, että vastuut määriteltäisiin työjärjestyksissä ja niitä tarkennettaisiin henkilöiden toimenkuvissa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä oli olennainen ja positiivinen muutos se, että asetettiin velvoite laatia hankepäätös, koska se edellytti hankesuunnittelua ja koska tällöin ministeri päättää jokaisen säädöshankkeen käynnistämisestä jo alkuvaiheessa.

Säädöspoliittisten tavoitteiden asettamisen perustaksi hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa ei ole riittävästi otettu huomioon ministeriöiden käytäntöjen erilaisuutta säädöshankkeiden hallinnassa. Vastaisuudessa olisikin perusteltua harkita sitä, että säädöshankkeiden infrastruktuurin toimivuudelle asetettaisiin metasääntelyn tasoisia tavoitteita. Tällöin käytäntöjä voidaan yhtenäistää esimerkiksi asettamalla tavoitteita yhteisen tietojärjestelmän luomiselle, ylläpidon toimivuudelle ja käytettävyydelle.

Se, että HARE-tietojärjestelmän ylläpitovastuut ovat avoimia eikä järjestelmän käyttävyyden arviointia ole tehty, ilmentää sitä, että valtiokonsernin tietojohtaminen on heikkoa.

Tietojärjestelmiä voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän sekä konsernitasoisen säädöspolitiikan lähtökohtana että myös säädöshankekohtaisen hankehallinnan välineenä. Konsernijohtamisen tietotarpeita säädösuudistuksissa ei ole tunnistettu. Tämä ilmenee siinä, että HARE-tietojärjestelmän ajanmukaisuuden ja käytettävyyden arviointivastuu on epäselvä. Tämän ohella puuttuu toimivaltainen toimija, joka voi edellyttää ministeriöiltä toimenpiteitä niissä tilanteissa, joissa tietojärjestelmän tietosisällössä on puutteita.

Uudessa lainsäädäntösuunnitelmassa on hallituksen strategisten painopistealueiden ja säädöshankkeiden välillä selvä kytkentä. Tämä korostaa tarvetta ottaa politiikkanäkökulma huomioon myös tietojärjestelmien tie-

tosisällöissä. Poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon näkökulmasta voidaan keskeisinä hanketietoina pitää esimerkiksi hankkeiden arvioituja taloudellisia vaikutuksia eri talousyksiköihin sekä vaikutusten kohdistumista ja jakautumista yhteiskunnan eri toimijoihin. Hankkeista tietojärjestelmiin vietävillä tiedoilla olisi mahdollista tukea myös poliittisen ohjauksen horisontaalisia tietotarpeita. Siksi tietojärjestelmien tietosisältöjä tulisi kehittää niin, että ne tukevat myös poliittisen päätöksenteon tietoperustaa konsernijohtamisen näkökulmasta. Samalla voidaan parantaa sellaista tietopohjaa, jolla kyetään osaltaan arvioimaan hallinnon tuloksellisuutta näillä painopistealueilla.

3.5 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman toimeenpano

3.5.1 EU-säädösvaikuttaminen

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman mukaan toimitaan seuraavasti:

- EU-lainsäädäntöprosessiin pyritään vaikuttamaan aiempaa aikaisemmin.
- Hallitus tehostaa EU-lainsäädäntötyön strategista johtamista.
- Tärkeimmät EU-säädöshankkeet pyritään tunnistamaan varhaisessa vaiheessa ja priorisoimaan ne.
- EU-tason säädösvalmistelua kehitetään turvaamalla kansallisen valmistelun avoimuus ja laajapohjaisuus, verkostoituminen eri jäsenmaiden ja EU:n toimielinten edustajien kanssa, vaikuttaminen hierarkian eri tasoilla, Suomea edustavien neuvottelijoiden asiantuntemus ja Suomen kantojen selkeä esittäminen, virkamiesten EU-osaaminen yleisesti sekä riittävät perehtymismahdollisuudet esimerkiksi virkamieskierron ja koulutuksen kautta.

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportissa kiinnitettiin huomiota useisiin EU-säädösvaikuttamiseen liittyviin näkökohtiin[154]. Ensinnäkään ministeriöt eivät ole odottaneet vallitseviin käytäntöihin suuria muutoksia erityisesti sen suhteen, että EU:n lainsäädäntötyöhön vaikutettaisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Toiseksi varhainen ja aktiivinen vaikuttaminen ei ole ollut pääsääntö, vaan vaikuttaminen on riippunut asiaa valmistelevien virkamiesten kokonaistyötilanteesta ja mahdollisuudesta

[154] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.*

käyttää aikaa EU-asian varhaiseen valmisteluun[155]. Kolmanneksi ministeriöissä ei ole ollut myöskään vakiintuneita käytäntöjä tai kriteereitä priorisoida EU-asioita keskenään tai kansallisten asioiden edelle. Neljänneksi EU-säädösten valmistelun organisointi on vaihdellut ministeriöittäin. Lisäksi EU-vaikuttamisessa hyvien käytänteiden vakiinnuttaminen ja levittäminen käytäntöön on ollut heikosti suunniteltua. Toisaalta seurantaraportissa katsottiin, että vallitsevaa tilannetta voitaisiin parantaa keväällä 2009 hyväksyttävän EU-selonteon yhteydessä annettavilla suosituksilla[156].

Laura Hämysen (2011) selvitys Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano antaa pohjaa arvioida sitä, onko EU:n lainsäädäntöön onnistuttu vaikuttamaan vanhan lainsäädäntösuunnitelman edellyttämällä tavalla. Selvityksen tulosten perusteella virkamiehet ovat kyllä olleet varhain tietoisia EU:n säädöshankkeista. Kuitenkaan ennakollista vaikuttamista ei ole tällöin suunniteltu. Säädöshankkeiden välillä oli ollut myös huomattavia eroja sen suhteen, oliko komission valmisteluun yritetty vaikuttaa vai ei. Lisäksi säädösvalmistelijoiden suhtautuminen varhaiseen vaikuttamiseen oli vaihdellut hankekohtaisesti. Kokonaisarvionaan Hämynen esittikin, että EU:n lainvalmisteluun vaikuttamisessa oli parantamisen varaa.[157]

Lainsäädäntösuunnitelmaa koskevan ensimmäisen seurantakyselyn vastausten mukaan EU-säädösvalmistelutyöhön vaikuttaminen olisi hoidettu asianmukaisesti[158]. Asiakirja-aineiston perusteella vastaukset ovat tältä osin olleet erittelemättömiä, eikä niistä myöskään ilmene perusteluja vaikuttamisen asianmukaisuudelle.

Tarkastuksessa selvitettiin myös haastattelemalla kolmen ministeriön (valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö) eri osastoja, oliko niiden harjoittama EU-säädösvaikuttaminen muuttunut lainsäädäntösuunnitelman vuoksi tai muusta syystä. EU-asiat painottuivat eri tavoin eri ministeriöissä sekä niiden eri osastoilla ja tehtäväalueilla.

Valtiovarainministeriön vero-osaston edustajan mukaan EU-asiat painottuvat yksiköissä eri tavoin. Kokonaisuutena niiden asioiden osuus, joihin liittyy EU-kytkentä, ei ole suuri osaston kokonaistyöstä. Yksiköistä EU-kytkentä vaikuttaa tulliasioiden jälkeen eniten arvonlisäveroasioissa.

---

[155] *Tämä näkökohta kuvastaa hyvin sitä, etteivät säädöspoliittiset toimenpiteet ja hyvän säädösvalmistelun periaatteet sellaisenaan kohenna lainsäädännön laatua, jos esimerkiksi aikaresurssit muodostuvat säädösvalmistelussa riittämättömiksi.*

[156] *Ks. lähemmin Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2009.*

[157] *Ks. kokoavasti Hämynen (2011), s. 96.*

[158] *Salo (2008).*

Kunta- ja aluehallinto-osastolla suoraan osaston valmisteluvastuulla olevia EU-asioita ei sen sijaan ole.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että EU-lainsäädäntöasioita on hyvin vähän ja ne keskittyvät kapeisiin aloihin. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston toimialalla varsinaisia lainsäädäntöasioita ei ole juuri lainkaan. Toimialan EU-normit ovat päätelmiä, suosituksia, päätöksiä ja jonkin verran komitologiamenettelypäätöksiä. Joillakin asia-alueilla ministeriöllä on jaettua toimivaltaa muiden ministeriöiden kanssa. [159]

Liikenne- ja viestintäministeriön viestintäpolitiikan osaston tehtävistä on haastattelun mukaan noin puolet EU-sääntelyä (valmisteluun osallistumista ja implementointia) ja puolet kansallista. Liikennepolitiikan osaston toimialan sääntelystä 80–90 % tulee EU:sta, eikä kansallisen sääntelyn liikkumavaraa juuri enää ole.

Osastoilla ei ollut arvioitu sitä, oliko säädöspoliittisissa toimenpiteiden osalta EU-lainsäädäntötyöhön vaikuttamisen tehokkuus muuttunut lainsäädäntösuunnitelman myötä tai muusta syystä[160]. Kuitenkin haastatteluissa korostettiin EU-vaikuttamisen tärkeyttä. Niissä myös pidettiin EU-lainsäädäntötyöhön osallistumiskäytäntöjä toimivina.[161] Toisaalta eri haastatteluissa tuotiin esille myös se, että ei ole helppoa eikä yksiselitteistä

---

[159] *Tutkimuksessa EU:lle on tullut toimivaltaa Lissabonin sopimuksen myötä. Tältä osin päävastuu on kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriöllä, sillä EU:n tutkimuspolitiikka on keskittynyt enemmän soveltavaan kuin perustutkimukseen. Yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa ministeriö valmistelee lisäksi tekijänoikeusasioita. Myös liikenne- ja viestintäministeriön kanssa sillä on jaettua toimivaltaa.*

[160] *Esimerkiksi valtiovarainministeriön vero-osaston edustajan mukaan onnistumista vaikuttaa varhaisesti EU-lainsäädäntöprosessiin ei ole arvioitu, eikä sille ole asetettu tavoitteita eikä käytäntöjä ole muutettu.*

[161] *Esimerkiksi valtiovarainministeriön vero-osaston edustajan mukaan organisaatio EU-asioiden käsittelyä varten valtioneuvostotasolla on luotu vuonna 1995 ja sitä noudatetaan edelleen. Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston edustajan mukaan EU-ennakkovaikuttamisen ja strategisen johtamisen järjestelmä on ollut sama koko edellisen hallituskauden (2007–2011). Osaston edustajan mukaan EU-asioiden hoitoon liittyvät lainsäädäntösuunnitelman tavoitteet eivät ole herättäneet osastolla erityistä keskustelua, koska ministeriössä on ollut jo tätä ennen ennakointiprosessi. Liikenne- ja viestintäministeriössä on ollut ministeriön edustajan mukaan aktiivisen vaikuttamisen perinne jo ennen, kuin hallituksen lainsäädäntösuunnitelma on otettu käyttöön. Viestintäpolitiikan osaston edustajan mukaan ei ole tehty erillisiä suunnitelmia tai asetettu tavoitteita tehostaa varhaista vaikuttamista EU-lainsäädäntötyössä. Osastolla ei ole hänen mukaansa havaittu puutteita vaikuttamisessa.*

määrittää sitä, milloin vaikuttaminen on riittävän tehokasta[162]. Haastatteluissa korostettiin myös sitä, että EU-vaikuttaminen kohdistuu tulevaan toimintaan ja vaikuttamisen tehokkuutta arvioidaan ministeriössä meneillään olevien säädöshankkeiden osalta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia ilmoittaa, että viime vaalikaudella EU-asioista on tehty EU-vaikuttamisselvitys ja sen perusteella etukäteistä vaikuttamista on parannettu.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö arvioi, että suuri ja vastaisuudessa ilmeisesti entistä suurempi osa lainsäädännöstä kytkeytyy EU-lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin. Suomen mahdollisuudet vaikuttaa EU-sääntelyyn ja monenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiin ovat rajalliset. EU tuottaa jatkuvasti yksityiskohtaisempaa ja pitemmälle menevää sääntelyä eri normitasoilla (esimerkiksi tekniset vaatimukset ovat hyvin yksityiskohtaisia) muun muassa palvelu- ja tavaramarkkinoiden edistämisen nimissä. Suomen liikennehallinnon resursseilla ei voida ennakkovaikuttamista hoitaa niin tehokkaasti kuin isoissa jäsenmaissa. Suomi ei myöskään pysty ennakkovaikuttamisella hillitsemään EU:n sääntelykierrettä niin kuin raportissa ehdotetaan. Ministeriön mukaan jatkuvasti yksityiskohtaisempi EU-sääntely johtaa hallinnollisen taakan ja hallinnon sisäisen taakan lisääntymiseen eikä sen vähentymiseen. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan niukat resurssit on pitkälti sidottu vireillä olevien EU-hankkeiden valmisteluun sekä uusien direktiivien ja komission päätösten täytäntöönpanoon. Resursseja ja aikaa menee myös komission täytäntöönpanoa koskeviin selvityspyyntöihin ja rikkomusmenettelyihin vastaamiseen. Toki ennakkovaikuttamistakin pyritään tekemään Suomelle keskeisissä hankkeissa, mutta vaikuttaminen on silti rajallista.

Tarkastuksessa pyydettiin ministeriöiden osastoja yksilöimään mahdolliset yleiset tavoitteet EU-lainsäädäntötyöhön vaikuttamisessa. Osastojen käytäntönä oli yleensä se, että tällaiset tavoitteet asetettiin hanketasolla, jolloin ne koskivat laadittavan säädöksen sisältöä. Sen sijaan organisaation prosessien sujuvuuteen tai toimintakäytäntöihin liittyviä, yleisiä laa-

---

[162] *Viestintäpolitiikan osaston edustajan mukaan tehokkuutta ilmentää ensinnäkin menestyminen yksittäisissä hankkeissa tai siinä, onko ylipäätään oltu mukana vaikuttamassa – myös EU-uskottavana vaikuttajana. Tämän perusteella on vaikea kuvitella, mikä olisi oikea tapa mitata sitä, onko EU-vaikuttaminen tehostunut. Hänen mukaansa osaston vastaavan rooli on suuri, kun tehdään päätelmiä strategisen johtamisen tilasta. Eri osastoille yhteisiä laadullisia tavoitteita strategisen johtamisen tehostamiseksi EU-lainsäädäntötyölle ei liikenne- ja viestintäministeriössä ole asetettu.*

dullisia tavoitteita oli asetettu niukasti. Tällaisiksi kuitenkin tulkittiin liikenne- ja viestintäministeriössä EU-asioiden valmistelusta ja käsittelystä annettu ministeriön sisäinen ohje.[163] Haastatteluissa ei tullut esille, että hallituskaudella (2007–2011) olisi tehty sellaisia uusia, yksilöityjä toimenpiteitä, joiden avulla olisi pyritty edistämään EU-vaikuttamiseen liittyvien säädöspoliittisten tavoitteiden saavuttamista tai muutoinkaan säädöspoliittisia toimenpiteitä. Tällaisia toimenpiteitä olisivat voineet olla esimerkiksi toimeenpanon organisoinnin uudistukset, vastuiden määrittely tai täsmentäminen, kirjalliset ohjeet, informaatio-ohjaus, resurssien lisääminen sekä muutokset seuranta- ja valvontakäytännöissä. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön osastojen käsitykset osaston resurssien riittävyydestä kansainvälisiin tehtäviin olivat erisuuntaisia.[164]

Useissa haastatteluissa korostettiin sitä, että EU-säädösvalmistelussa avoimuus ja laajapohjaisuus toteutuvat kansallisesti pääasiassa jaostomenettelyssä. Käsitykset siitä, että vuorovaikutusyhteydet sidosryhmiin ovat toimivia, perustuivat ensisijaisesti siihen, että kielteistä palautetta ei ollut esitetty. Osastot eivät kuitenkaan olleet pyrkineet selvittämään esimerkiksi sidosryhmien käsityksiä siitä, mikä on EU-säädösvalmistelun avoimuuden tila.

Haastatteluissa korostettiin käytännössä muodostuneiden vuorovaikutussuhteiden toimivuutta. Haastattelujen perusteella ennakkovaikuttami-

---

[163] *Ministeriössä on myös pyritty kehittämään EU-säädösvalmisteluprosessia kiinnittämällä huomiota E- ja U-kirjelmien asiasisältöön. Ministeriön sisäistä ohjeistusta on uudistettu vuosina 2008–2010. Lisäksi on luotu järjestelmä valvoa sitä, että asiat viedään eduskuntaan sovitussa kuuden viikon ajassa. Eduskunta on asettanut aikarajan turvatakseen vaikutusmahdollisuutensa. Tavoite ei ole siten tullut hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta.*

[164] *Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osastolla ei osaston edustajan mukaan ole ilmeistä resurssipulaa hoitaa kansainvälisiä asioita. Hänen mielestään priorisoinnin tarve johtuu enemmänkin poliittisista ja sisällöllisistä painotuksista. Kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston edustaja toi taas esille sen, että osaston toimialalla on monimutkaisia kansainvälisiä sopimusneuvotteluprosesseja, joissa osasto on täysivaltainen osapuoli ja joissa sen tulisi voida olla enemmän paikalla. Tällaisia ovat vapaakauppasopimusneuvottelut, kansainväliset sopimusneuvottelut Unescossa, OECD:ssä, YK:ssa ja EU:ssa. Osaston toimialalla on myös sellaisia prosesseja, joissa resurssipulan vuoksi joudutaan toteamaan, ettei ole edellytyksiä osallistua. Useimmissa näistä sisältyy myös vaikuttamista neuvotteluissa. Mahdollisuuksia osallistua kansainvälisellä tasolla em. yhteyksissä olisi enemmän kuin rahallisesti on mahdollista. Prosessit, jotka ovat aika isoja ja joihin sisältyy Suomen valtion positioitumista EU:hun ja EU:n positioitumista maailmaan, eivät ole nyt tavoitteissa esillä. Syynä siihen, että osastolla ei ole asetettu tavoitteita EU-lainsäädäntötyöhön vaikuttamiselle, on se, että varsinaista EU-lainsäädäntötyötä toimialalla on aika vähän.*

sen ja verkostoitumisen menettelytavat ovat rakentuneet osin erilaisiksi osastojen tehtävien ja vaikuttamisessa hyväksi havaittujen keinojen pohjalta. Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston johtoryhmä kävi säännönmukaisesti vaikuttamistarkoituksessa ja myös epävirallisesti puheenjohtajavaltioissa.[165]Valtiovarainministeriön vero-osasto oli pyrkinyt vaikuttamaan ennakolta puheenjohtajavaltioissa EU-jäsenyyden alkuvaiheessa mutta tämän jälkeen vähemmän, koska sitä ei ollut koettu tehokkaaksi. Nykyään ennakkovaikuttaminen kohdistuu vero-osaston edustajan mukaan enemmän komissioon.

Valtioneuvoston kanslialla on tarkastuksen mukaan ollut keskeinen rooli EU-ennakkovaikuttamisen koordinoinnissa ja vaikuttamiskohteiden priorisoinnissa valtioneuvostotasolla[166], kuten myös siinä, että ministeriöiden hankepriorisoinnit ovat tulleet näkyville[167]. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriössä korostettiin valtioneuvoston kanslian tärkeää roolia ennen kaikkea niissä hankkeissa, jotka liittyvät usean ministeriön toimialaan. Tämän vuoksi ministeriön edustajan mukaan on hyvä, että kansliassa tunnistetaan ne asiat, jotka ovat yhteisiä eri ministeriöille ja että niitä viedään hallinnossa yhteisesti eteenpäin.

Päätelmiä

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportin (v. 2009) mukaan EU-lainsäädäntötyöhön ei kokonaisuutena arvioiden ollut onnistuttu vaikuttamaan mainittavan hyvin. Haastattelujen perusteella hallituskauden uudet toimenpiteet EU-lainsäädäntötyöhön vaikuttamisen tehostamiseksi olivat vähäisiä. Se, että vuorovaikutusta koskeva tavoite on sisältynyt hallituksen

---

[165] *Osaston edustajan mukaan epävirallisset tapaamiset eivät ole dokumentoituja lukuun ottamatta mahdollisia kalenterimerkintöjä.*

[166] *Valtioneuvoston kanslia on laatinut EU-vaikuttamisselvityksen. Valtioneuvoston julkaisusarja 32/2009.*

[167] *Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön viestintäpolitiikan osastolla on vuodesta 1995 lähtien pyritty priorisoimaan tärkeimmät EU-hankkeet. Priorisoinnista ei ole kuitenkaan laadittu dokumenttia. Haastattelun mukaan dokumentoitua tietoa on ollut siitä lähtien, kun valtioneuvoston kanslia on koonnut valtioneuvoston EU-vaikuttamisselvityksen. Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston edustaja toi esille, että jo ennen lainsäädäntösuunnitelmaa ministeriön käytäntönä on ollut se, että hyvissä ajoin käydään läpi myös eduskunnan kanssa tulevien puheenjohtajuuksien prioriteetit ja tavoitteet. Valtiovarainministeriön vero-osaston edustajan mukaan ministeriössä on ollut käytössä 2–3 vuotta menettelyt, joilla EU-politiikan avaintavoitteet kirjataan vuosittain. Hänen mukaansa tämän menettelytavan käyttöönotto saattaa pohjata hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan.*

vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan, ei ole vaikuttanut uudistavasti ministeriöiden toimintatapoihin.

3.5.2 Lainsäädännön valmistelun avoimuus

Lainsäädäntösuunnitelman mukaan toimitaan seuraavasti:

- Lisätään lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia.
- Lisätään komiteoiden ja vastaavien laajapohjaisten valmisteluelimien käyttöä.
- Sidosryhmiä kuullaan aidosti ja monipuolisesti valmistelun eri vaiheissa. Sidosryhmien kuulemisessa ja osallisuuden vahvistamisessa hyödynnetään sekä perinteisiä kuulemisen menetelmiä että uuden tieto- ja viestintäteknologian mahdollisuuksia.
- Vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta intressi- ja kohderyhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa muutoksiin.

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportissa kiinnitettiin huomiota useisiin lainvalmistelun avoimuuden näkökohtiin[168]. Vain neljässä ministeriössä oli sisäiset ohjeet sidosryhmäyhteistyöstä. Ainoastaan yhdessä ministeriössä oli vuonna 2008 tulostavoitteita sidosryhmäyhteistyölle säädösvalmistelussa. Sidosryhmien kuulemisen yleisin menetelmä oli pyytää kirjallisia lausuntoja, mutta näin ei kuitenkaan poikkeuksetta menetelty. Kuulemisen tulokset oli kirjattu vaihtelevasti muun muassa hallituksen esityksiin. Kaikista lausuntokierroksista laadittiin lausuntotiivistelmä vain oikeusministeriössä. Tietoja vireillä olevista säädöshankkeista oli julkaistu säännönmukaisesti kolmessa ministeriössä. Kuulemisesta ei ollut annettu virkamiehiä velvoittavia yksityiskohtaisia ohjeita, mikä oli mahdollistanut erilaiset käytänteet ja myös valtioneuvoston sisäisen koordinaation sivuuttamisen. Toisaalta nyttemmin oikeusministeriö on antanut ohjeet kuulemisesta säädösvalmistelussa[169]. Ne kattavat kuulemisen suunnittelun ja menetelmät sekä saadun palautteen käsittelyn. Ohjeissa määritellään myös lausuntoajan vähimmäispituus ja valmistelun avoimuutta edistävät menettelytavat. Ohjeiden siirtyminen ministeriöiden toimintakäytänteihin edellyttää kuitenkin sitä, että ministeriöissä niiden noudattaminen varmistetaan sisäisen valvonnan toimenpitein, käytännössä esimiesvalvontana.

---

[168] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.*
[169] *Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010.*

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportissa todetaan myös, että useimmissa ministeriöissä laajapohjainen valmistelu on vakiintunutta silloin, kun kyseessä ovat laajat ja merkittävät säädöshankkeet. Esimerkiksi lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvistä säädöshankkeista 90 prosenttia on valmisteltu laajapohjaisissa toimielimissä[170]. Niissä ovat edustettuina hallinnon lisäksi tärkeimmät ulkopuoliset sidosryhmät. Laajapohjaisten valmisteluelinten ohella säädöksiä valmistellaan virkatyönä virkamiestyöryhmissä tai ministeriöiden sisäisenä työnä.

Deloitten (2010) selvityksen mukaan kuuleminen sivuutetaan usein kiireen tai muun syyn vuoksi. Muu syy voi olla esimerkiksi poliittinen tarkoitushakuisuus. Laajoja kuulemisia järjestetään valmisteluvaiheessa vain harvoin eikä kaikkia relevantteja tahoja kuulla. Usein tyydytään järjestämään vain lausuntokierros. Sidosryhmät tosin osallistuvat työryhmätyöskentelyyn. Kuulemisen tuloksia ei oteta esityksissä myöskään riittävästi huomioon. Jonkin keskeisen kohderyhmän lausumat saattavat lisäksi jäädä kirjaamatta hallituksen esitykseen. Lausuntokierroksista *Deloitten* (2010) selvityksessä todetaan myös, että ministeriöiden lausunnot hallituksen esityksiin ovat usein liian ylimalkaisia. Lisäksi oikeusministeriöltä lausunto on toisinaan jätetty pyytämättä, vaikka se olisi ollut aiheellista.

Hallitusohjelman seurantaan liittyvän, lainvalmistelijoille suunnatun kyselyn mukaan 62 % vastaajista katsoi, että laajapohjaisten valmisteluelinten osuus oli ministeriössä säilynyt ennallaan. Toisaalta hieman vajaa viidennes katsoi osuuden vähentyneen ja tasan viidennes taas tämän osuuden lisääntyneen. Sen sijaan lähes puolet vastaajista katsoi aidon ja monipuolisen sidosryhmien kuulemisen lisääntyneen ministeriön toiminnassa, kun vain neljä prosenttia katsoi kuulemisen vähentyneen ministeriön toiminnassa.[171] Yleiskuva muutoin on ollut se, että avoimuus ja kuuleminen ovat toteutuneet vaihtelevasti. Esimerkiksi virkatyönä on valmis-

---

[170] *Vertailun vuoksi mainittakoon, että kaikista lakihankkeista noin kolmasosa valmistellaan laajapohjaisissa toimielimissä. Tosin ministeriöiden välillä on tältä osin huomattavia eroja. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan laajapohjaisesta valmistelusta otetaan esille lainsääntösuunnitelman hankkeiden valmistelua koskevat tiedot ja esitetään vertailutietoina kaikkia lakihankkeita koskevat tiedot. Vertailutietojen lähteenä on valtioneuvoston kanslian julkaisu 14/2009. Vertailutiedot ovat ministeriöitten ilmoittamia ja koskevat vuonna 2008 vireillä olleita lainvalmisteluhankkeita.*

[171] *Tässä ei oteta huomioon niitä tietoja, joissa kysyttiin lainvalmistelijoiden kantoja heidän omasta työstään, vaan ainoastaan ne tiedot, jotka liittyivät ministeriön toimintaan. Pakarinen, Auri, Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010). Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki.*

teltu noin puolet hallituksen esityksistä ja laajoistakin esityksistä suunnilleen 30 prosenttia. Lausunnoista mainitaan kolmanneksessa hallituksen esityksistä[172]. Ongelmana tuotiin esille se, että sidosryhmillä on ollut vaikeuksia saada tietoa vireillä olevista hankkeista. Positiivisena seikkana mainittiin puolestaan säädösvalmistelun kuulemisohjeet vuodelta 2010.[173]

Paremman sääntelyn neuvottelukunta on myös tehnyt tärkeitä tilannearvioita kuulemisen nykytilasta Suomessa. Yleisesti ottaen järjestöjen kuulemista ja keskustelua on pidetty hyvin järjestettynä. Tehokkainta vaikuttaminen on ollut hallitusohjelman sisältöön vaikuttamisessa. Lähtökohtaisesti lausuntoja on voinut antaa silloinkin, kun niitä ei ole pyydetty. Kuitenkin myös puutteita oli havaittu. Esimerkiksi eduskunnan kuulemisissa on käynyt toisinaan ilmi, ettei jotakin olennaista tahoa ole kuultu valmistelun aikana. Kansalaisten kuulemisessa ollaan jäljessä kansainvälisestä kärjestä. Tämä koskee etenkin sähköisten kuulemiskanavien käyttöä.[174] Tarpeelliseksi katsottiin myös pohtia aikaisempaa luovempia ratkaisuja kuulemismenetelmiin[175]. Paremman sääntelyn neuvottelukunta on korostanut myös sitä, että järjestöjen kuulemista olisi aikaistettava jo hankkeiden käynnistämistä edeltävään vaiheeseen ja lakiesitysten esivalmisteluun, jotta järjestöjen aidot vaikuttamismahdollisuudet turvataan. Järjestöt ehtivät näin hankkia myös tarvittavan asiantuntemuksen asiassa. Samoin painotettiin sitä, että kuulemiseen tulisi saada mukaan uusia ryhmiä.[176] Lainvalmistelun käynnistyttyä toivottavana pidettiin järjestöjen osallistumista työryhmiin, toimikuntiin ja komiteoihin. Haasteena on kuitenkin pidetty työryhmien työn venymistä, minkä korjaamiseksi ministeriöt tarvitsisivat lisäresursointia. Työryhmän välimietinnön rooli kuulemisen välineenä nostettiin myös esille. Lisäksi paremman sääntelyn neuvottelukunta painotti seuraavanlaisia seikkoja:[177]

- Selkeä ja yksiselitteinen kieli kuulemisen toteuttamisessa lisäisi osaltaan avoimuutta.
- Ministeriöiden sähköiset palvelut ja valtioneuvoston sähköinen hankerekisteri HARE kaipaisivat päivittämistä.

---

[172] *Oikeusministeriön mukaan tiedot virkatyön osuudesta ja lausuntojen mainitsemisesta koskevat vuoden 2009 hallituksen esityksiä.*

[173] *Pakarinen, Auri. Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253, s. 28–30 ja 74.*

[174] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 15. Ks. kuitenkin Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:8.*

[175] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 16.*

[176] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 16.*

[177] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 16.*

- Lausuntojen vaikuttavuuden osoittaminen sidosryhmille toimisi kannustimena niiden antamiseen.
- Vaikutusarvioinneista käytävää vuoropuhelua sidosryhmien kesken tulisi kehittää edelleen.

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman antamisen jälkeen ei haastattelujen mukaan ollut tehty yleistä arviota sen selvittämiseksi, ovatko ministeriön toimintakäytänteet riittäviä, jotta ne turvaisivat säädösvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet. Näihin asioihin ei hankekohtaisesti tai muutoinkaan ole käytännössä myöskään kohdistunut ministeriöiden oma-aloitteista seurantaa. Haastatteluissa kuitenkin korostettiin olemassa olevien käytänteiden toimivuutta.[178]

Haastatteluissa tuotiin esille myös se, että on vaikea asettaa selkeää mittapuuta sille, milloin lainsäädännön valmistelu on riittävän avointa. Pääsääntöisesti käsitykset avoimuuden riittävyydestä perustuivat sidosryhmiltä saatuun, oma-aloitteiseen palautteeseen. Haastatellut katsoivat, että avoimuus on ollut riittävää, mikäli kielteistä palautetta ei ollut esiintynyt. Toisaalta tuotiin esille myös se, että avoimuus varhaisessa vaiheessa edellyttää myös tiedollista keskustelupohjaa uudistuksista ja että kaikissa tilanteissa avoimuus ei ole hyödyllistä hankkeella toivottujen hyötyjen aikaansaamiseksi.

Joidenkin ministeriöiden tavoiteasiakirjoihin oli lisätty viestintäsuunnitelma isoista säädöshankkeista. Liikenne- ja viestintäministeriössä ohjeita on tarkistettu lisäämällä niihin, että hankepäätösvaiheessa tulee isoista hankkeista laatia ministeriön viestinnän kanssa yhteistyössä viestintäsuunnitelma. Tarkastuksen perusteella tavoiteohjausta on joissakin ministeriöissä lisätty vuorovaikutuskäytäntöjen tehostamiseksi.[179]

Tarkastuksessa tuli esille myös hankkeita, joiden voidaan katsoa tähtäävän vuorovaikutuskäytäntöjen kehittämiseen yleensä ja myös säädösvalmistelussa. Tällaisesta esimerkkinä voidaan mainita opetus- ja kulttuuriministeriössä hallituskaudella valmisteltu kansalaisstrategia sekä liikenne-

---

[178] *Vero-osaston edustajan mukaan lainsäädäntösuunnitelman jälkeen ei menettelytavoissa ole välttämättä tapahtunut mitään muutosta. Avoimuuteen ja kuulemiseen on kiinnitetty yleensä paljon huomiota. On kuitenkin vaikea sanoa, johtuuko tämä suunnitelmasta. Laaja kuuleminen on osaston edustajan mukaan tavallaan se yhteiskunnallinen trendi, joka vaikuttaa.*

[179] *Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriössä kansliapäällikön ja osastopäällikköjen välisissä johtamissopimuksissa tavoitteena ja arviointiperusteena ovat vuodesta 2010 alkaen olleet sidosryhmäsuhteet, vuorovaikutus ja viestintä.*

ja viestintäministeriössä käytössä oleva sidosryhmätutkimus. [180] *Opetus- ja kulttuuriministeriön* kansalaisjärjestöstrategian valmistelun yhteydessä on kuultu esimerkiksi järjestöjen näkemyksiä vuorovaikutuksesta säädös- ja hankevalmistelussa. Strategian mukaan ministeriössä otetaan käyttöön opetus- ja kulttuuriministeriön hyvän vuorovaikutuksen käytännöt -ohjeistus, jolla turvataan se, että säädös- ja hankevalmistelussa huomioidaan eri sidosryhmät ja myös yksittäisten kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa. Asiakirjan mukaan ohjeistuksessa huomioidaan oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laatimat säädösvalmisteluohjeet. Asiakirjassa on yksilöityjä kohtia sidosryhmien huomioon ottamisesta säädös- ja muiden hankkeiden suunnittelussa ja kuulemisessa ml. aikainen kuuleminen sekä vuorovaikutuskäytännöistä. [181] Haastattelujen mukaan tiedottamiskäytänteet säädöshankkeista uudistuivat ministeriössä hallituskaudella 2007–2011[182]. Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat pitivät oikeusministeriön kuulemisohjeita erittäin hyödyllisinä. Niiden sisällöstä on annettu ohjausta lainsäädännön yhteistyöverkostossa.

Samaten *valtiovarainministeriössä* on hallituskaudella 2007–2011 laadittu ministeriölle säädösvalmistelun kehittämisohjelma ja sidosryhmästrategia[183]. Asiakirjan mukaan sidosryhmäviestinnän strategisena tavoitteena on lisätä avointa vuoropuhelua ja tiivistää yhteistyötä sidosryhmien kanssa. Sen mukaan säädösvalmistelun kehittämisessä on keskeistä parantaa niin viestinnän suunnitelmallisuutta kuin kaikkien aineistojen ja niiden sisältämien viestien ymmärrettävyyttäkin.[184]

---

[180] *Tarkastusajankohtana sidosryhmätutkimus oli tehty kaksi kertaa (Sidosryhmätutkimus. Liikenne- ja viestintäministeriö 2009 ja Sidosryhmätutkimus. Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto 2010). Nämä tutkimukset eivät kuitenkaan suoraan kohdistuneet säädösvalmisteluun, vaan ne olivat luonteeltaan yleisiä. Niissä oli kuitenkin myös avoin palautemahdollisuus, joissa on nostettu esille myös säädösvalmistelun ongelmakohtia.*

[181] *Opetusministeriön kansalaisjärjestöstrategia. Opetusministeriön julkaisuja 2010:16. Asiakirjassa on myös yksilöityjä kohtia muista käytännöistä kansalais- ja kansalaisjärjestöyhteistyössä, kuten kansalais- ja järjestöfoorumin järjestämisestä neljä kertaa vuodessa, sähköisen uutiskirjeen käyttöönotosta ja ministeriön Verkkosivujen kehittämisestä mm. sidosryhmien tiedonsaannin ja säädösvalmisteluun osallistumisen parantamiseksi. Asiakirjan mukaan ministeriössä myös vahvistetaan asiantuntijaelinten roolia sidosryhmä- ja kansalaisjärjestöyhteistyössä.*

[182] *Eräs ministeriön tiedottaja on laatinut lopputyönsä aiheesta Säädösvalmisteluun liittyvän viestinnän kehittäminen opetusministeriössä.*

[183] *Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämisohjelma ja sidosryhmästrategia. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2009.*

[184] *Asiakirjan mukaan tämä tarkoittaa sitä, että osastot vaihtavat tietoja ja näkemyksiä sidosryhmiensä kanssa ministeriön strategian linjausten mukaisesti ottaen*

Sekä valtiovarainministeriön että opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat toivat esille sen, että lausuntojen pyytäminen keskeneräisestä työstä voi myös johtaa vääriin johtopäätöksiin. Kuulemisen perustana tulisi olla analysoitua tietoa. Valtiovarainministeriön vero-osaston edustaja korosti, että avoimuus voi myös heikentää sääntelyllä toivottua vaikutusta.

Tarkastushavaintojen mukaan kaikilla haastatelluilla osastoilla on omat, vakiintuneet toimijaverkostot, joita hyödynnetään varhaisen vaiheen kuulemisessa epävirallisesti. Käytännössä valmistelijoilla on merkittävä rooli valita valmistelu- ja kuulemismuoto valmistelun eri vaiheissa.[185] Osastojen ja yksiköiden päälliköiden roolia korostettiin lähinnä lausuntovaiheen kuulemiskäytäntöjen varmistamisessa, sillä käytännössä he allekirjoittavat lausuntopyynnöt.

Haastattelujen mukaan valmistelun avoimuutta on lisätty viemällä ainakin isoimmat säädöshankkeet ministeriön verkkosivuille. Tässä yhteydessä tuli kuitenkin esille, että ministeriöiden omat verkkosivut eivät ole aina toimivia ulkoisten käyttäjien kannalta, koska niiltä ei tieto aina löydy helposti. Lisäksi niiden ylläpito vaatii resursseja, mikä osaltaan kuormittaa lainvalmistelijoita.

Tarkastushavaintojen mukaan osastoilla ei aina muodostu koottua dokumentaatiota siitä, miten hanketta aloitettaessa kuuleminen on eri vaiheissa suunniteltu hoitaa, eikä siitä, miten se on eri vaiheissa tosiasiallisesti hoidettu. Sen sijaan lausuntopyynnöt, lausunnot ja lausuntoyhteenvedot

---

huomioon omien sidosryhmiensä erityispiirteet. Sidosryhmätyön tulee myös olla suunnitelmallista ja ennakoivaa, ja siinä tulee vallita avoin ja keskusteleva ote. Lisäksi on parannettava viestimistä valmisteltavista asioista sekä lisättävä kansalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia. Käytännön toimenpiteinä on mainittu, että merkittäville säädöshankkeille laaditaan erillinen viestintäsuunnitelma sekä tehdään sidosryhmäanalyysi, lisätään sidosryhmätyötä, tarjotaan ajantasaista tietoa säädösvalmistelusta ja muista hankkeista verkkosivuilla ja tiedotetaan valmistelusta aktiivisesti median kautta suurelle yleisölle sekä suoraan hankkeen keskeisille sidosryhmille, kehitetään ja hyödynnetään sidosryhmätyöskentelyn välineitä (esim. sidosryhmäanalyysimalli, sidosryhmärekisteri, sidosryhmäkalenteri, verkkokeskustelut), lisätään sidosryhmätyön säännönmukaisuutta sekä hankitaan uusia kontakteja ja palautetta. Näiden lisäksi ministeriölle tehdään kansalaisjärjestöstrategia vuoden 2009 aikana ja ministeriön viestintäohje uudistetaan.

[185] *Liikenne- ja viestintäministeriön edustajan mukaan lainsäädäntöhankkeet käydään ministeriön sisällä osaston johtoryhmässä ja ministeriön virkamiesjohtoryhmässä, jolloin tulee arvioitavaksi, onko valmistelijan esittämä valmistelutapa oikea ja kuultavien joukko riittävä. Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämisryhmän raportti 31.12.2008. VM 080:00/2008.*

on dokumentoituna. Suurissa hankkeissa muukin kuuleminen voi olla dokumentoituna.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on haastattelun mukaan käytössä vakioitu hankepäätös, johon tulee valmistelun alkaessa yksilöidä hankkeen valmistelutapa. Hankepäätökseen ei kuitenkaan merkitä kuultavia tahoja.[186] Jos keskeiset kuultavat tahot yksilöidään hankkeen asettamispäätöksessä, on esimiesvalvonnalla mahdollista varmistaa, että näkemykset tulevat huomioon otetuiksi jo valmistelun alkuvaiheessa.[187] Ymmärrettävää sinänsä on, että kuultavien tahojen joukko voi kasvaa valmistelun edetessä, kun hankkeiden vaikutusyhteydet tulevat valmistelun aikana esille.

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä tuotiin haastattelussa esille, että sähköinen maailma on lisännyt tiedon määrää ja samalla tuonut myös haasteita dokumentoida ja arkistoida eri vaiheissa muodostunutta tietoa.

Haastatteluissa painotettiin sitä, että vakiintuneilla toimintakäytänteillä, kuten neuvottelukuntamuotoisilla tai muilla vastaavilla elimillä, on suuri merkitys avoimuuden kannalta. Asiat voivat näet nousta nopeasti esille, ja tällöin jo toiminnassa olevat foorumit soveltuvat hyvin siihen, että eri tahojen näkemykset saadaan ennakolta esille.

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman eräänä tavoitteena on lisätä *valmistelukomiteoiden* käyttöä. Tätä tavoitetta eivät haastateltavat pitäneet tarkoituksenmukaisena, koska kyseinen valmistelumuoto on liian hidas sellaisessa tilanteessa, jossa toimintaympäristönmuutokset ovat nopeita, ja koska se vaatii paljon resursseja. Lisäksi komiteoiden työn tulokset jäävät usein hyödyttömäksi esimerkiksi siksi, että asia ratkaistaan hallitusohjelmassa. Eräässä haastattelussa mainittiin, että poliittinen taho ei myöskään odota komitealaitoksen työskentelyä. Haastatteluissa korostettiin myös sitä, että kun sidosryhmät saavat tietoa verkoista, ne ovat sitä kautta tietoisia valmistelun vaiheista ja voivat osallistua keskusteluun. Myös eräs toinen haastateltava huomautti, että komitealaitoksen käytössä tulee ottaa huomioon se, että komitea ei kuitenkaan tee päätöstä vaan sen tekevät hallituspuolueet usein jo hallitusohjelmassa. Hänen mukaansa tästä voi olla seurauksena riski, että tulee myöhemmin paikattavaa ja korjattavaa lainsäädäntöön tai tehdään työtä, joka ei johda lopulliseen lainsäädäntöön. Li-

---

[186] *Hankesuunnitelmavaiheessa tehdään kuitenkin erilaisia (kutsu)osoitteistoja ja erilaisia tiedoksi saattamisosoitteistoja.*

[187] *Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston edustajan mukaan valmistelija tekee useimmiten esityksen kuultavista tahoista. Johtoryhmä antaa siitä mielipiteensä ja usein myös täydentää sitä. Hankepäätöksessä ei ole useimmiten yksilöity kaikkia kuultavia tahoja vaan valmistelutapa, esimerkiksi onko se työryhmä vai sisäinen virkavalmistelu. Viimeistään lausuntovaiheessa johtoryhmä varmistaa tahojen riittävyyden.*

säksi tavoitteet suhteessa annettuun kireään valmisteluaikatauluun voivat olla ristiriitaisia.

Kuulemisen laajapohjaisuudesta haastatellut esittivät samansuuntaisia näkemyksiä. Yleisesti laajaa kuulemista vastaajat pitivät tärkeänä, kuitenkin työryhmien suhteen osallistujien laajuus todettiin myös ongelmaksi sikäli, että tällöin valmisteltava asia ei välttämättä etene, ainakaan nopeasti. Haastatteluissa tuotiin selvästi esille myös se, että avoimuuden lisäystavoite ja annettu kireä aikataulu ovat yleensä keskenään ristiriidassa.

Kuulemisen toimenpiteinä liikenne- ja viestintäministeriössä laadittiin hallituskaudella 2007–2011 lausuntopyyntömalli sekä kehitettiin sosiaalisen median hanketta.[188]

Valtiovarainministeriön vero-osaston edustajan mukaan veropolitiikkaasioissa on lähes traditio, ettei perusteta sellaisia komiteoita, joissa olisi jäseninä etujärjestöjen edustajia. Epävirallista vuorovaikutusta on enemmän hallintoyksiköiden välillä ja myös ulkopuolisten tahojen kanssa. Osaston edustajan mukaan komiteamuotoisten elinten käyttö vaatii aina tarkkaa harkintaa, koska hallitusohjelman vuoksi tuloksia on saatava suhteellisen nopeasti. Hänen mukaansa lähtökohtana on kuulla ja käyttää mahdollisimman paljon ulkopuolista asiantuntemusta, kuten VATTia tai epävirallista työryhmää. Vallitsevana käytäntönä osastolla on kuitenkin se, että asetettuja työryhmiä ei ole.[189]

Haastatteluissa huomautettiin siitä, että pelkästään intressijärjestöjen edustajien kuuleminen ei ole riittävää vaan valmistelussa pyritään kokoamaan tietoa myös suoraan eri taustaryhmien jäseniltä. Uutena menetelmänä hankkia tietoa on hyödynnetty sähköisiä kyselyjä.[190] Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston edustaja korosti, että vaikutusarvioinnissa kuuleminen on erittäin hyvä testaus, koska tällöin saadaan pait-

---

[188] *Tämä tarkoittaa ministeriön omia facebook-sivuja, joita pyritään hyödyntämään siten, että saataisiin aikaan keskustelua muun muassa säädöshankkeista. Asioiden esittely tällä foorumilla on vapaaehtoista. Sosiaalisen median hanke on vielä kehitteillä mutta osin jo käytössä. Kyseiset sivut sisältävät myös tiedotteita. Osaston edustajan mukaan oikeusministeriön kehittämä otakantaa.fi-sivusto ei ole osoittautunut tähän mennessä toimivaksi, koska sillä esiintyy myös epäasiallista viestintää.*

[189] *Osaston edustajan mukaan esiintyy myös tilanteita, joissa on aidosti hyödyllistä, että etujärjestöjä on mukana valmistelussa. Hänen mukaansa komiteoissa on 1970-luvulla ja varhempina aikoina tehty valtavia työmääriä ja kuitenkin toteutusprosentti on erittäin pieni.*

[190] *Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto teki sähköisen kyselyn yli 300 kunnalle. Osaston edustajan mukaan kuulemisella taataan tällä tavoin, että kuullaan niidenkin tahojen mielipidettä, jotka eivät ole työryhmässä mukana.*

si substanssi- myös detaljitietoa, mikä ministeriötasolta voi puuttua. Opetus- ja kulttuuriministeriössä oli käytössä myös ns. ennakoivan arvioinnin menetelmä, jossa pyrittiin ennakollisesti selvittämään uudistuksen vaikutuksia käytännön toimeenpanoon ns. pilottitoimeenpanon avulla. Tämä vaihe koettiin tärkeäksi myös sidosryhmäpalautteen kannalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston edustajat toivat haastatteluissa esille, että tarkoituksenmukaisuus ja poliittinen harkinta ratkaisevat, mihin suuntaan hanketta viedään. Myös valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolta ja vero-osastolta korostettiin poliittisen tahon merkitystä sääntelyn sisällön muodostumisessa. Vuosittain valmisteltavista budjettiesityksistä todettiin vero-osastolta, että ne tulevat suoraan annettuna poliittiselta taholta, jolloin asia vain valmistellaan. Toisena ääripäänä mainittiin osaston omaan aloitteellisuuteen perustuvat uudistushankkeet, jotka voivat koskea esimerkiksi sääntelyn ajanmukaisuutta. Tällöin uudistuksen sisältöä voidaan pohtia esimerkiksi työryhmissä.

Haastatteluissa tuotiin esille myös se, että valtioneuvoston käyttöön laadittu, ulkoisen tiedottamiseen tarkoitetusta HARE-hanketietojärjestelmästä ei ole muodostunut sidosryhmille keskeistä tiedonlähdettä, vaan sellaisena palvelevat paremmin ministeriöiden verkkosivut. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että jos HARE-järjestelmä ei toimi myös arkistointijärjestelmänä (OPM ja LKM), sen systemaattista, ajantasaista ylläpitoa ei koettu tärkeäksi. Sen sijaan tärkeänä pidettiin sitä, että hankkeet viedään ministeriön verkkosivuille. Haastateltavat tähdensivät sitä, että sidosryhmien tiedonsaannin kannalta olennaista on osastojen oma, aktiivinen ja eri tavoin tapahtuva tiedottaminen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa OPTULA katsoo, että luonnoksessa yhtäältä tiedostetaan, että vahva poliittinen ohjaus voi vaikuttaa valmistelun laatuun, mutta toisaalta poliittista sitoutuneisuutta hankkeisiin tunnutaan pitävän hyvänä asiana, koska se edistää hankkeen etenemistä. Poliittinen sitoutuminen säädösvalmistelun kehittämiseen on puolestaan oma asiansa, jonka merkitystä tuskin voi riittävästi korostaa, ja luonnoksessa nostetaankin se vahvasti esille. Vaikka hankekohtainen poliittinen sitoutuminen ja ohjaus kuuluvat elimellisesti lainvalmisteluun, ne voivat olla eriasteisia, ja hyvin vahva sisällöllinen ohjaus rajoittaa herkästi vaikutusarvioiden ja kuulemisen roolia valmistelussa. Tämä voi olla ristiriidassa sen kanssa, että poliittisesti sitoudutaan noudattamaan hyvin lainvalmistelun periaatteita. Tarkastuskertomuksessa poliittisen sitoumuksen ja ohjauksen erilaisia merkityksiä ja suhteita toisiinsa olisi hyödyllistä eritellä tarkemmin.

Paremman sääntelyn neuvottelukunnan esittämiä näkökohtia avoimuuden lisäämiseksi voidaan valtaosin pitää perusteltuina. Tärkeää on kuitenkin ottaa huomioon myös kuulemisesta ja osallistumismahdollisuuksien organisoinnista aiheutuvat ongelmakohdat, kuten resursointitarpeet ja valmisteluaikataulun piteneminen.

Avoimuuden lisäämistoimien käyttämättä jättäminen joissakin yksittäistapauksissa tulisi perustella hallituksen esityksessä avoimesti. Tällaiselle arvioinnille lainsäädäntösuunnitelma ei kuitenkaan tarjoa riittäviä lähtökohtia. Kaikkia esitettyjä avoimuuden lisäämisen menettelytapoja ei aina katsottu ministeriöissä toimiviksi ja tarkoituksenmukaisiksi. Tämä ilmentää osaltaan myös sitä, että suunnitelman laadinnassa ei ole riittävästi selvitetty tarkoituksenmukaisia ja käytännössä eri sääntelyaloille soveltuvia menettelytapoja, jotka soveltuvat sääntelyn poliittishallinnolliseen ohjausympäristöön. Suositeltavia käytännön menettelytapoja lisätä avoimuutta ei ole riittävästi yksilöity lainsäädäntösuunnitelmassa.

Lainsäädäntösuunnitelman toimenpiteet avoimuuden lisäämiseksi eivät ole johtaneet siihen, että ministeriöissä olisi arvioitu uudelleen avoimuuden toteuttamisen käytännön menettelytapoja. Tämä perusteella ei voida kuitenkaan tehdä päätelmää siitä, onko avoimuus toteutunut eri sääntelyalojen sääntelyuudistuksissa riittävästi. Avoimuuden tarkoituksenmukaisuus ja viranomaishallinnon oma-aloitteinen aktiivisuus sidosryhmien suuntaan valmistelun eri vaiheissa ovat nimittäin sidoksissa usein paljonkin sääntelyalueen ominaispiirteisiin. Näitä ilmentävät esimerkiksi toimintaympäristön muutosten nopeus, toimijaryhmien järjestäytyneisyys, monilukuisuus, tavoitettavuus ja valmiudet hallinnon suuntaan. Tämän vuoksi avoimuuden riittävyyden arvioinneissa tulisikin kiinnittää huomiota myös niihin perusteisiin, joiden pohjalta on päädytty tietyn valmistelumuodon valintaan. Tarkastuksessa ei näin ollen ole ollut edellytyksiä arvioida, ovatko haastatteluissa esille tuodut menettelytavat riittäviä lisäämään avoimuutta lainsäädäntösuunnitelmassa tarkoitetulla tavalla.

Ratkaisu siitä, mitkä ovat merkittäviä hankkeita ja siten perusteltua valmistella laajapohjaisesti, tehdään viime kädessä valmisteluvastuussa olevassa ministeriössä. Valmistelutapaa koskevan päätöksen sisältöön tulisikin näin ollen kiinnittää erityistä huomiota. Hyvänä käytänteenä voidaan pitää liikenne- ja viestintäministeriön käyttämää vakioitua hankepäätöstä, jossa valmistelun alkaessa yksilöidään hankkeen valmistelutapa. Tällaisen päätöksen julkisuus esimerkiksi HARE-tietojärjestelmässä luo mahdollisuuksia eri toimijaryhmille esittää halukkuutensa osallistumiseen niissä tilanteissa, joissa hankkeen valmistelumuoto ei toimijaryhmän näkökulmasta ole tarkoituksenmukainen. Valmistelumuotoa koskevien päätösten ja

niiden perustelujen läpinäkyvyys antaa myös mahdollisuuden arvioida sovellettujen valmistelutapojen asianmukaisuutta avoimuuden näkökulmasta.

Laaja kuuleminen voi myös kuormittaa valmistelua sen vuoksi, että erimuotoinen informaation antaminen lisääntyy valmistelun eri vaiheissa. Myös ministeriöiden erilaiset tiedottamisen menettelytavat verkkosivuillaan voivat kuormittaa käytännössä tietoa tarvitsevia.

Kun tavoitteena on lisätä erilaisten informaatiokanavien ja -välineiden käyttöä, tulisi myös samanaikaisesti pyrkiä suosittamaan eri hallinnonaloille yhdenmukaisia menettelytapoja dokumentoida ja arkistoida tällaista tietoa, jotta voidaan varmistaa valmistelun eri vaiheissa muodostuneen tiedon läpinäkyvyys. Tärkeää on kuitenkin ottaa huomioon myös kuulemisesta ja osallistumisen organisoinnista aiheutuvat ongelmakohdat, kuten resursointitarpeet ja valmisteluaikataulun piteneminen. Avoimuutta voitaisiin edistää vähentämällä julkisten tiedotuskanavien käytöstä asiakkaille aiheutuvaa kuormitusta. Tätä edistäisi esimerkiksi se, että eri ministeriöiden verkkosivut säädöshankkeista tiedottamisessa olisivat rakenteeltaan yhdenmukaisia.

Haastatteluissa korostui poliittisen tahon tärkeä rooli valmistelun etenemisessä ja sisällön muotoutumisessa. Kuulemisessa nousseet, ristiriitaiset näkemykset painotetaan viime kädessä poliittisessa päätöksenteossa.

Avoimuus ja osallistumismahdollisuudet lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeissa

Seuraavassa tarkastellaan lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneiden säädöshankkeiden valossa[191]. Avoimuuden periaatetta pyritään säädösvalmistelussa tavallisesti edistämään järjestämällä sidosryhmille lausuntokierros. Muitakin menettelytapoja tässä suhteessa on olemassa. Esimerkiksi biopankkilakiehdotusta valmisteltaessa järjestettiin *kyselytutkimus* väestön suhtautumisesta lääketieteellisten näytekokoelmien uudelleen käyttöön ja biopankkeihin[192]. Kilpailulakiuudistuksen valmistelun yhteydessä järjestettiin puolestaan *avoin kuulemistilaisuus* kilpailuoikeuden asiantuntijoille[193]. Kaivoslakiuudistusta valmistelleen työryhmän mietinnöstä

---

[191] *Ks. myös Salo (2008), joka viittaa ensimmäiseen lainsäädäntösuunnitelman seurantakyselyyn. Ks. myös Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 26.*

[192] *HE 325/2010 vp.*

[193] *HE 88/2010 vp.*

oli mahdollista keskustella *otakantaa.fi-sivustolla* ja lähettää mielipiteitä määräajan kuluessa työ- ja elinkeinoministeriölle sähköisesti. Keskustelusta ja mielipiteistä laadittiin myös tiivistelmät[194].

Hallituksen esityksessä HE 166/2008 vp. *vammaispalvelulainsäädännöksi* valmisteluaineistoa esitellään tiivistetysti[195]. Ensinnäkin aineistona on ollut useita selvityshenkilöiden tai muutoin laadittuja selvityksiä; näihin on viitattu asianmukaisesti. Samoin on viitattu vammaispoliittiseen selontekoon ja sen tausta-aineistoon. Lisäksi tiettyjen tahojen edustajia on tavattu ja kuultu useaan kertaan. Kiireisen valmisteluaikataulun vuoksi ei kuitenkaan järjestetty *lausuntokierrosta*. Vammaispalvelulainsäädäntöä koskevassa esityksessä on osittain menetelty huolellisesti.

Vanhan lainsäädäntösuunnitelman mukaan tarkoituksena on ollut lisätä *komiteoiden ja muiden laaja-alaisten valmisteluelinten käyttöä*. Esimerkiksi kilpailulakiuudistuksessa näin tapahtuikin: taustatyön hallituksen esitykselle HE 88/2010 vp. teki Kilpailulaki 2010 -työryhmä, jossa olivat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailuvirasto, markkinaoikeus, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, STTK ry ja Suomen yrittäjät ry[196]. Myös finanssivalvontauudistuksen[197], televisio- ja radiotoiminnasta annetun lainsäädännön muuttamisen[198], kuntien valtionosuusuudistuksen[199], hankintalainsäädännön uudistamisen[200], päästökauppalain osittais- ja kokonaisuudistuksen[201], palveludirektiivin täytäntöönpanon[202], yhdistyslain tarkistamisen[203], kaivoslakiehdotuksen[204], terveydenhuoltolakiuudistuksen[205], jätelakiuudistuksen[206] ja kalastuslain osittaisuudistuksen[207] valmis-

---

[194] *HE 273/2009 vp.*

[195] *Ks. myös HE 222/2010 vp. esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.*

[196] *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2009.*

[197] *HE 66/2008 vp.*

[198] *HE 87/2009 vp.*

[199] *HE 174/2009 vp.*

[200] *Ks. HE 190/2009 vp., josta ilmenee, että työryhmä asetettiin marraskuussa 2007.*

[201] *HE 212/2009 vp.*

[202] *HE 216/2009 vp.*

[203] *Ks. HE 267/2009 vp., josta ilmenee, että työryhmä asetettiin marraskuussa 2007.*

[204] *Ks. HE 273/2009 vp., jonka mukaan työryhmä asetettiin jo vuonna 2005 eli ennen vanhan lainsäädäntösuunnitelman valmistumista.*

[205] *HE 90/2010 vp.*

[206] *HE 199/2010 vp.*

telua varten asetettiin työryhmä. Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön sekä poliisilainsäädännön uudistamista varten asetettiin puolestaan toimikunta[208]. Yliopistolakiuudistusta selvittivät alun perin kaksi selvitysmiestä ja tämän jälkeen kolme suunnitteluryhmää ja ministeriön sisäinen työryhmä[209]. Vammaispalvelulainsäädännön valmistelussa käytettiin hyväksi lähinnä selvityshenkilöiden tekemiä analyysejä ja muita selvityksiä[210]. Työryhmää tai toimikuntaa ei asetettu valmistelemaan lakiesitystä energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista. Tältä osin asiaa tosin käsiteltiin sidosryhmistä koostuvissa kokouksissa[211].

Eräistä edellä mainituista lakiesityksistä ilmenee, että valmistelu on alkanut jo paljon ennen, kuin vanha lainsäädäntösuunnitelma on julkaistu. Näin ollen suunnitelman säädöspoliittisen vaikuttavuuden arviointi jää vääjäämättä osittaiseksi, koska tietyt säädöspoliittiset toimenpiteet on jo lyöty lukkoon ennen lainsäädäntösuunnitelman julkaisemista. Tämä ongelma korostuu yhtäältä, jos lainsäädäntösuunnitelmat ovat sidoksissa vaalikauden pituuteen ja toisaalta, koska merkittävimpien säädöshankkeiden valmistelu saattaa viedä tätä enemmän aikaa. Toisaalta on paikallaan muistuttaa, että useat lainsäädäntösuunnitelmassa mainitut toimenpiteet ovat olleet esillä jo pitkään ennen vuoden 2007 suunnitelmaa.

Lakiesitysten perusteluissa saatetaan tyytyä toteamaan, että "jatkovalmistelussa on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon tehdyt muutosehdotukset ja tarkennukset."[212] Hallituksen esityksessä HE 111/2009 vp., joka koski *energiankäytön tehokkuutta ja energiapalveluja koskevia säädöksiä*, otsikko 5.2 kuuluu seuraavasti: "Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen". Tällöin kyllä mainitaan lausunnonantajat, muttei puolella sanallakaan sitä, miten lausunnot on otettu huomioon. Biopankkilakiehdotuksessa puolestaan tyydytään toteamaan lähinnä seuraavaa: "Ehdotuksen jatkovalmistelussa on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon tehdyt muutosehdotukset ja tarkennukset."[213] Edellä mainitun kaltaiset toteamukset eivät kerro käytännössä mitään lausuntojen huomioon ottamisesta, joten tarkastuksen mukaan ne eivät puolla paikkaansa lakiesityksissä.

---

[207] *HE 271/2010 vp. Myös biopankkilakiehdotusta valmisteltiin työryhmässä, HE 325/2010 vp.*
[208] *HE 222/2010 vp. ja HE 224/2010 vp.*
[209] *Ks. tarkemmin HE 7/2009 vp.*
[210] *Ks. lähemmin HE 166/2008 vp., josta ilmenee, että vammaispalvelulainsäädännön valmistelu oli alkanut jo useita vuosia ennen vanhan lainsäädäntösuunnitelman valmistumista.*
[211] *HE 111/2009 vp.*
[212] *Ks. esimerkiksi HE 325/2010 vp.*
[213] *HE 325/2010 vp.*

Lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneissä säädöshankkeissa on kuitenkin ollut päinvastaisiakin esimerkkejä. Hallituksen esityksessä *kalastuslain* osittaisuudistukseksi (HE 271/2010 vp.) selvitetään laajahkosti sitä, minkälaisia muutoksia lausunnoissa oli esitetty työryhmämuistion mukaiseen esitykseen. Tältä osin korostettiin erityisesti oikeusministeriön esittämiä näkökantoja. Hallituksen esityksestä käy myös ilmi, miltä osin lausunnot olivat johtaneet alkuperäisen lakiesityksen uudelleenarviointiin tai korjaukseen. *Jätelakiuudistuksessa* selostettiin laajalti valmisteluvaiheessa saatua palautetta työryhmän lakiehdotuksesta[214]. Samoin lausuntoja selostettiin seikkaperäisesti ja informatiivisesti *kilpailulakiuudistusesityksen* perusteluissa[215]. Myös hallituksen esityksessä *esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön* uudistamiseksi (HE 222/2010 vp.) tuotiin nimenomaisesti, vaikkakin lyhyesti, esille se, että ristiriitaista palautetta saaneita toimikunnan ehdotuksia ei ole otettu mukaan esitykseen.[216]

Päätelmiä

Avoimuuden lisäämiseksi on suositeltava käyttää lausuntokierroksen ohella muitakin menettelytapoja, kuten kyselytutkimusta, avointa kuulemistilaisuutta, keskustelua verkkosivustolla ja mahdollisuutta lähettää valmistelijoille mielipiteitä sähköpostitse tietyn ajan kuluessa. Menettelytavat toki riippuvat uudistuksen laajuudesta ja laadusta.

Lausuntokierrokset merkittävistä uudistuksista on pyrittävä järjestämään aina, ja tältä osin on myös hallituksen esityksessä oltava viitteet siitä, miten lausuntotiivistelmä on saatavissa. Jotta lausuntokierros on asianmukaisesti järjestettävissä, säädösvalmistelun aikataulutus on suunniteltava huolellisesti. Ainoastaan erityisistä syistä tästä menettelytavasta tulisi voida poiketa, ja perustelut sille tulisi kirjoittaa hallituksen esitykseen mahdollisimman selvästi. Kysymys ei ole tältä osin itsetarkoituksellisesta menettelytavasta vaan siitä, että lausuntokierroksen avulla eduskunnalle pystytään tarjoamaan informaatiota eri vaihtoehdoista sekä niiden eduista ja haitoista.

On tarpeen korostaa, että lakiesityksestä tulee ilmetä ne tahot, joilta lakiehdotuksesta on pyydetty lausuntoa; tiedot mahdollisen lausuntotiivistelmän saatavuudesta esimerkiksi viittaamalla työryhmän loppuraporttiin

---

[214] *Ks. tarkemmin HE 199/2010 vp.*

[215] *HE 88/2010 vp.*

[216] *Ks. myös HE 190/2009 vp. hankintalainsäädännön uudistuksesta, HE 212/2009 vp. päästökauppalain muutoksesta, HE 267/2009 vp. yhdistyslain tarkistamisesta ja HE 273/2009 vp. kaivoslakiuudistuksesta.*

tai niihin ministeriön verkkosivuihin, joilta tiivistelmä on löydettävissä[217], sekä tiedot siitä, millä tavalla lausunnoissa esitetyt olennaiset muutosehdotukset on otettu huomioon lopullisessa lakiehdotuksessa. Lisäksi jotta eduskunnalla on oikea ja riittävä tietopohja, hallituksen esityksessä on syytä yksilöidä tiivistetysti, mitkä lainsäädäntöuudistuksen valmisteluvaiheet ovat olleet ja mitä valmisteluaineistoa uudistusta varten on tuotettu. Esimerkiksi kysymys voi olla ministeriöiden selvityksistä ja työryhmämuistioista, tutkimuksista ja lausuntotiivistelmistä.[218]

Asianmukaista ei ole se, että lakiesityksessä vain ilmoitetaan esimerkiksi, että saadut lausunnot on otettu huomioon tai luetellaan lausunnonantajien nimet. Lakiesityksessä on konkretisoitava se, miten lausunnoista on poikettu ja millä perusteella näin on tapahtunut. Tosin jokaista yksityiskohtaa – kuten pieniä lakiteknisiä korjaustarpeita ja sen vuoksi tehtyjä korjauksia – ei ole aiheellista lähteä erittelemään, vaan tulee keskittyä lakiesityksen olennaisimpiin osiin.

Myönteistä on se, että pitkien lainuudistusprosessien kuluessa valmistelun etenemisestä informoidaan riittävästi. Tämä voi tapahtua välimietinnöin, loppumietinnöin, lausuntotiivistelmin jne. Yleisemmällä tasolla myönteisenä on pidettävä sitä, että ministeriö informoi säännöllisesti vireillä olevista säädöshankkeista[219]. Tällä tavalla parannetaan sidosryhmien edellytyksiä vaikuttaa aidosti lainsäädännön sisältöön ja myös eduskunnan valmiuksia päätöksentekoon. Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat tähdensivät sidosryhmille tiedottamisen oikea-aikaisuutta. Säädösvalmistelusta pitää olla yksinkertaisesti jotakin informoitavaa, jotta sidosryhmät voivat ottaa asiaan kantaa.[220]

Myös itse lainsäädäntösuunnitelmia voidaan tarkastella avoimuusperiaatteen näkökulmasta. Tätä taustaa vasten vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman suhteen kritiikkiä on esitettävissä siitä, että yhdeksällä lainsäädäntöhankkeella (yhteensä 22 säädöshankkeesta) ei ollut verkkosivuja[221].

---

[217] *Suositeltavinta olisi, että lausuntotiivistelmät, työryhmämuistiot ja muu valmisteluaineisto olisi saatavilla sähköisessä muodossa ministeriön verkkosivustoilta tai valtioneuvoston hankerekisteristä ja että hallituksen esityksessä olisi niihin nimenomaiset viittaukset. Ks. esimerkiksi HE 267/2009 vp. yhdistyslain tarkistamisesta, HE 273/2009 vp. kaivoslakiuudistuksesta ja HE 199/2010 vp. jätelakiuudistuksesta.*

[218] *Ks. esimerkiksi HE 325/2010 vp.*

[219] *Ks. esimerkiksi Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 7/2011.*

[220] *Haastattelu 15.11.2011. Vastaavanlainen argumentointi nousi esille myös OPTULAn edustajien kanssa keskusteltaessa.*

[221] *Säädöshankkeet ilmenivät yhtä lukuun ottamatta kuitenkin valtioneuvoston hankerekisteristä. Tästä huolimatta ensimmäisessä seurantakyselyssä havaittiin,*

Kun otetaan huomioon, että kysymys oli nimenomaan erityisseurattavista hankkeista, kotisivut olisivat puoltaneet paikkaansa. Tarkastuksen perusteella voidaankin yhtyä SÄKE III -työryhmän näkemykseen siitä, että yleisemminkin lainsäädäntöhankkeilla tulisi olla omat verkkosivut ja että tiedot tulisi pitää ajantasaisina paitsi verkkosivuilla myös valtioneuvoston hankerekisterissä[222].

Toiseksi avoimuusperiaatteen kanssa ei ole sopusoinnussa se, että yhdessäkään erityisseurattavassa hallituksen esityksessä ei ollut mainintaa siitä, että kysymys on lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvästä säädöshankkeesta. Myönteisenä on sen sijaan pidettävä sitä, että vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman avoimuus on pyritty turvaamaan huomattavasti paremmin.

3.5.3 Vaihtoehtojen arviointi

Lainsäädäntösuunnitelman mukaan toimitaan seuraavasti:

- Edistetään vaihtoehtojen aikaisempaa laajempaa selvittämistä ja arvioimista lainsäädäntötoiminnassa ja erilaisten uudistusten yhteydessä.
- Säädösvalmistelussa harkitaan systemaattisemmin mahdollisia vaihtoehtoja käytettäväksi lainsäädännön sijasta tai sitä täydentämään. Käytettäessä sääntelyä on vielä harkittava eri sääntelyratkaisuja.
- Sääntelyn yksinkertaistamistoimet kirjataan osaksi valmisteluhankkeen toimeksiantoa, jollei tästä ole erityisen perustellusta syystä aihetta poiketa.
- Erityisesti on pyrittävä arvioimaan paremmin ja lisäämään tutkimusta lakien vaikutuksista muun muassa lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin.

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportissa viitataan ministeriöiden arvioihin, joiden mukaan selostus vaihtoehtoisista keinoista sisältyi noin neljään prosenttiin niistä hallituksen esityksistä, jotka oli annettu vuoden 2008 loppuun mennessä. Oikeusministeriön laintarkastusyksikön mukaan vuonna 2008 vaihtoehtoja oli arvioitu noin 10 prosentissa hallituksen esityksistä. Toisaalta mainittiin, että lainsäädännölle vaihtoehtoisia keinoja kartoitetaan usein jo siinä vaiheessa, kun lainsäädäntöhanketta ei ole vielä päätetty aloittaa. Seurantaraportissa kuitenkin korostettiin, että

---

että osasta lainsäädäntösuunnitelman hankkeista puuttuivat tiedot valtioneuvoston hankerekisteristä tai ne olivat puutteelliset. Salo (2008).

[222] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 26.*

hallituksen esityksissä tulisi aina perustella lainsäädännön käyttö ohjauskeinona ja samalla vaihtoehdot tälle ohjauskeinolle.

Lainvalmistelijoille suunnatun kyselyn mukaan 75 % vastaajista katsoi, että vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttö oli säilynyt ennallaan ministeriön toiminnassa. Vaihtoehtoisten keinojen katsoi taas vähentyneen 14 % vastaajista ja lisääntyneen 12 % vastaajista. Vastaukset täydentävien ohjauskeinojen käytöstä jakautuivat lähes vastaavalla tavalla.[223] Myös lainsäädäntösuunnitelman seurantakyselyihin saaduissa vastauksissa itse- ja yhteissääntelyyn viitattiin harvoin. Poikkeuksena pääsäännöstä voidaan mainita televisio- ja radiotoiminnasta annetun lakiesityksen valmistelu.[224]

Oikeusministeriön edustajien mukaan vaihtoehtojen arviointi säädösvalmisteluprosessin alkuvaiheessa on vähäistä[225]. Lainsäädäntöä korvaavia tai täydentäviä ohjauskeinoja on mainittu viidessä prosentissa ja oikeudellisia vaihtoehtoja 17 prosentissa hallituksen esityksistä.[226] Edellä sanottu on hyvä suhteuttaa kritiikkiin siitä, että lakiesityksen perusteluissa ei tarvittavassa määrin eritellä niitä vaihtoehtoja, joiden avulla lakiesityksen tavoitteet olisivat saavutettavissa. *Opetus- ja kulttuuriministeriössä* käydyissä keskusteluissa tuli esille, että vaihtoehtojen arviointi olisi – ainakin osittain – vähentynyt aikaisemmasta ministeriön hallinnonalalla.[227]

Suuressa osassa vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvista säädöshanke-esityksistä ei ole *erillistä jaksoa, jossa olisi kartoitettu ja arvioitu toteuttamisvaihtoehtoja*. Poikkeuksen tässä suhteessa muodostivat hallituksen esitykset HE 166/2008 vp. vammaispalvelulainsäädännön uudistamiseksi, HE 7/2009 vp. yliopistolain kokonaisuudistukseksi, HE 87/2009 vp. televisio- ja radiotoimintaa ohjaavan lainsäädännön uudistamiseksi, HE 273/2009 vp. kaivoslain kokonaisuudistukseksi sekä HE 325/2010 vp. biopankkilainsäädännöksi.

Eräissä tapauksissa merkittävänä toteuttamisvaihtoehtoja esille nostavana jaksona on hallituksen esityksissä *kansainvälinen vertailu*. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 7/2009 vp. yliopistolain kokonaisuudistukseksi käsiteltiin 12 vertailumaata ja hallituksen esityksessä HE 66/2008 vp. Ra-

---

[223] *Tässä ei oteta huomioon niitä tietoja, joissa kysyttiin lainvalmistelijoiden kantaa omasta työstään, vaan ainoastaan ne tiedot, jotka liittyivät ministeriön toimintaan. Pakarinen, Auri, Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010). Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki.*

[224] *Iso-Ketola (2008a).*

[225] *Ks. myös Salo (2008), joka korostaa samaa seikkaa ensimmäisen seurantakyselyn yhteenvedossa.*

[226] *Oikeusministeriöstä saadut tiedot 18.4.2011.*

[227] *Haastattelu 15.11.2011.*

hoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistämisestä käytiin läpi yhdeksän vertailumaata ja EU:n sääntely sekä tehtiin erillinen valvontamallien vertailu.[228]

Sääntelyvaihtoehtoja on käyty eräissä hallituksen esityksissä läpi, vaikkei niitä ole eriteltykään nimenomaisesti toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa. Esimerkiksi hallituksen esityksessä *jätelain* kokonaisuudistukseksi (HE 199/2010 vp.) analysoitiin muun muassa vaihtoehtoasetelmaa siitä, tulisiko jätelainsäädäntö sulauttaa osaksi muuta ympäristönsuojelulainsäädäntöä[229].

Myös p*aremman sääntelyn neuvottelukunta* korosti vaihtoehtojen, kuten itsesääntelyn, käyttöä[230]; oikeudellisen sääntelyn ulkopuolisina toimenpiteinä tulevat kysymykseen myös tiedotus-, valistus- ja neuvontatoimenpiteet[231]. Neuvottelukunta esitti asiassa seuraavanlaisia näkökulmia: Ensinnäkin lainvalmistelussa tulisi käsitellä vaihtoehtoja nykyistä avoimemmin. Tähän sisältyisi muun muassa se, että näiden arviointien kirjoittaminen hallituksen esitykseen tai erilliseen asiakirjaan tulisi olla pakollista. Toiseksi sääntelyn vaihtoehtoja tulisi edistää paitsi kansallisesti myös EU-tasolla ja OECD:n kautta. Kolmanneksi erityisesti itsesääntelyn suosimista puolustettiin sillä, että julkisella sektorilla ei aina ole tarpeeksi tietoa toimivan sääntelyn aikaansaamiseksi. Toisaalta tunnistettiin se, että itsesääntelyssä on riskinä negatiivinen vaikutus kilpailuun, jos vain yksi toimija pääsee määräämään säännöt. Lisäksi tarvittaisiin nykyistä voimakkaampaa opastusta siitä, missä tilanteissa ja millä aloilla sääntelyn vaihtoehdot ovat varteenotettavia ratkaisuja. Paremman sääntelyn neuvottelukunnan näkemykset voi tarkastuksen perusteella pitkälti jakaa.

SÄKE III -työryhmä toi puolestaan kriittisesti esille sen, ettei vaihtoehtojen arviointiin ole erillistä kirjallista ohjeistusta. Tämän katsottiin olennaisesti vaikeuttavan lainvalmistelijan käytännön arviointityötä. Yhtenä vaihtoehtona esitettiin HELO-ohjeiden täydentämistä tältä osin. Toisaalta tunnustettiin se, että vaihtoehtojen arviointi edellyttää valmistelijoilta vahvaa osaamispohjaa, ja sen kehittämiseen tulee siten myös panostaa.[232]

---

[228] *Ks. myös biopankkilakiehdotusta koskeva hallituksen esitys HE 325/2010 vp., jossa käsiteltiin kuudessa eri maassa vallitsevaa oikeustilaa.*

[229] *Ks. myös yhdistyslain tarkistamista koskeva hallituksen esitys HE 267/2009 vp. ja etäosallistumista koskevat säännökset.*

[230] *Ks. laajemmin itsesääntelystä esimerkiksi Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2010.*

[231] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 12 ja 21. Tiedotus- yms. toimenpiteillä on toki merkitystä myös varsinaisten lainsäädäntötoimenpiteiden yhteydessä.*

[232] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 27.*

Haastatteluissa kävi ilmi ensinnäkin, että ministeriöissä (VM, OKM ja LKM) ei ollut tehty yleisiä kattavia arviointeja siitä, onko hankkeissa selvitetty vaihtoehtoja säädösesityksille. Haastatteluissa korostettiin sitä, että hankkeen valmistelussa on aina kyse ajankohtaisesta hankkeesta. Lisäksi tuotiin esille sellaisia näkökohtia, jotka heikentävät ministeriöiden mahdollisuuksia arvioida vaihtoehtoja tai tekijöitä, jotka eivät kannusta siihen. Haastattelujen mukaan vaihtoehtojen arviointia on kuitenkin pyritty edistämään informaatio-ohjauksella säädösvalmistelijaverkostoissa.

Haastatteluissa tuotiin esille se, että vaihtoehtojen arvioinnin korostaminen säädösvalmisteluvaiheessa ei ole kaikilta osin tarkoituksenmukaista taikka käytännössä mahdollista, vaikka tätä pidetään tärkeänä. Haastatteluissa huomautettiin, että tällainen arviointi tehdään sen sijaan politiikkatason linjauksissa ja niihin perustuvissa ratkaisuissa, ennen kaikkea hallitusohjelmassa. *Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston* edustaja huomautti, että usein siinä vaiheessa, kun päätetään, että tehdään lainsäädäntöhanke, on jo aiemmin päädytty siihen, että kyseessä on lainsäädäntöhanke. Näin ollen vaihtoehtoisten ohjauskeinojen arviointi on tapahtunut paljon ennen edellä tarkoitettua päätösvaihetta. Sääntelyn vaihtoehtoja punnitaan silloin, kun tehdään politiikkainstrumentteja, esimerkiksi liikennepoliittinen selonteko. Haastatteluissa tuotiinkin esille se, että vaihtoehtojen arviointi tulisi ajoittaa siten, että se osuu oikeaan vaiheeseen, eli siihen, jolloin saadaan eri tahot pohtimaan aidosti erilaisia ohjauskeinoja. Osaston edustajan mukaan vaihtoehtojen arvioinnin yhteydessä tulisikin puhua muusta kuin säädösvalmistelusta. Haastattelun mukaan säädösvalmisteluvaiheessa ei vaihtoehtojen pohdintaan enää olisi ehkä syytäkään, koska useimmiten kysymyksessä oleva säädöshanke perustuu politiikkaohjelmaan tai hallitusohjelmaan, joka ohjaa osaston mukaan neljä vuotta sääntelyn uudistamishankkeita. Politiikkaohjelmia ja hallitusohjelmia laadittaessa on jo pitänyt arvioida niitä keinoja, joilla tavoitteisiin päästään. Tosin hallitusohjelma on voinut olla aika yksityiskohtainen ja sisältää keinotkin tavoitteiden ohella. Haastattelun mukaan keinoa tulisi paremminkin etsiä tavoitteen kautta.

Myös *opetus- ja kulttuuriministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osastolla* käydyissä keskusteluissa korostettiin sitä, että vaihtoehtojen arviointia koskeva tavoite lähtee siitä, että säädösohjaus on jotakin ja muu toiminta jotakin muuta. Osaston edustajan mukaan koulutus- ja tiedepolitiikassa säädösohjaus on nimenomaan koulutus- ja tiedepolitiikkalähtöistä. Toimialalla lainsäädäntö ei ole koskaan ollut itsetarkoituksellinen keino, vaan aina on harkittu muitakin vaihtoehtoisia ohjauskeinoja.

Haastatteluissa tuotiin esille myös se, että mahdollisuus arvioida vaihtoehtoja on sidoksissa aikataulullisiin tekijöihin. Hallituskaudet ja hallitusohjelman sisältö rytmittävät eniten valmisteluaikataulua, kuten myös se,

onko kysymyksessä budjetti- vai muu laki. Eräässä haastattelussa tämä asia ilmaistiin seuraavasti: ”Se, että vaihtoehtoja arvioidaan ja tehdään huolellinen esivalmistelu, on ideaalimalli. Usein tämä ei ole välttämättä realistista isoissa hankkeissa, joita viedään kovalla vauhdilla eteenpäin. Käytännössä aikataulut ovat sellaisia, ettei välttämättä aina pysty tekemään parastaan. Aikatauluihin vaikuttavat monet asiat, ja ne ohjautuvat paljon sen mukaan, kuinka poliittisesti herkästä asiasta on kysymys ja kuinka nopeasti uudistus tarvitaan.”

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston edustajan mukaan hallitusohjelma yksilöi uudistukset usein lainsäädäntöhankkeiksi. Haastattelussa tähdennettiin sitä, että arvioinnissa on otettava huomioon niin käytännön mahdollisuudet kuin lakitekninen tavoitteen saavutettavuuskin. Tavoitteisiin voi myös sisältyä ristiriitaa: yhtäältä kunnille tulisi antaa vapauksia ottaa huomioon paikallisia olosuhteita mutta toisaalta tulisi saada tietty asiantila jollakin tavalla yhdenvertaisesti läpi koko maassa. Haastattelussa tuli esille, että usein käy niin, että suosituksista tulee aika nopeasti normeja. Yksinkertaistamistoimien sisältönä kuntien itsehallinnon näkökulmasta on purkaa niitä normeja, jotka eivät ole välttämättömiä. Haastattelun mukaan osaston sisäänrakennettu lähtökohta on se, että annetaan mahdollista liikkumavaraa sinne, missä se on itsehallinnon näkökulmasta tarpeen.

Haastatteluissa tuotiin esille myös *perustuslain* rajoittava vaikutus käyttää lainsäädäntöä alemmanasteisia ohjauskeinoja, sillä tämä on joillakin aloilla lisännyt lain käyttöä ohjauskeinona. Myös EU-direktiivit saattavat edellyttää laintasoista sääntelyä. Liikenne- ja viestintäministeriön edustajan mukaan vaihtoehtoisia sääntelykeinoja on pyritty viemään eteenpäin aihealueittain, kuten puhelinliittymien markkinoinnissa[233].

Haastattelujen mukaan toimintakäytäntöjä ei ollut muutettu siten, että sääntelyn yksinkertaistamistoimet olisi kirjattu tavoitteina hankkeiden toimeksiantopäätöksiin, kuten lainsäädäntösuunnitelmassa edellytettiin. Haastattelujen mukaan yksinkertaistamispyrkimys on itsestäänselvyys, mutta joskus poliittiselta taholta tulevat uudistukset voivat monimutkaistaa lainsäädäntöä. Tällaisesta esimerkkinä tuotiin esille verotuet.[234]

---

[233] *Ns. soft law -sääntely ei ole kuitenkaan tuottanut toistaiseksi tulosta, minkä vuoksi kyseisellä alalla joudutaan edelleen turvautumaan sääntelyyn.*

[234] *Verotuki kohdentuu siten, ettei harkita tapauskohtaisesti mitään, vaan kaikki tuki kohdentuu niille, jotka täyttävät tietyn, hyvin yksinkertaisen perusteen, joka voidaan verotuksessa havaita. Verotuet johtavat osaston edustajan mukaan rahan menoon ja huonoon kohdentumiseen sekä sellaiseen lainsäädäntöön, joka on myös usein epäselvää toimintaa koskevien epätäsmällisten ilmaisujen vuoksi. Li-*

Lainsäädäntösuunnitelmassa korostettiin myös sitä, että vaikutusarvioinneissa tulee kohdistaa huomiota erityisesti lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin. Haastattelujen perusteella tällä tavoitteella ei ole ollut ainakaan sanottavaa vaikutusta vaikutusarviointien sisältöön.[235]

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että vaihtoehtoehtoisten keinojen selvittämiseen tulisi panostaa, mutta EU-sääntelyn osalta se ei kuitenkaan kovin usein tule kysymykseen.

Päätelmiä

Säädösvalmistelussa on aikaisempaa laajemmin ja perusteellisemmin kartoitettava relevantit sääntelyvaihtoehdot ja arvioitava niiden tarkoituksenmukaisuutta. Tämän edistämiseksi on tarpeen lisätä myös ministeriöiden välistä yhteistyötä säädösvalmistelussa[236]. Lainsäädäntösuunnitel-

---

säksi se on myös läpinäkymätöntä ja poikkeusten hallitsemaa. Siksi osastolla on pyritty estämään uusia verotukia.

[235] *Valtiovarainministeriön vero-osaston edustajan mukaan vanhukset, vammaiset ja lapset eivät ole vero-osaston kanssa tyypillisiä toimijaryhmiä, joihin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan.*

Opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston edustajan mukaan kulttuurin saatavuus- ja saavutettavuuspolitiikassa vammaisten ja vanhusten erityiskysymykset ovat olleet huomion kohteena jo useita vuosia, ehkä vuosituhannen alkupuolelta. Tällaista tutkimustoimintaa on käynnissä, ja se on pitkäjänteistä. Osaston edustajan mukaan lapset ovat aina olleet osaston vaikutusarviointien kohteena, koska toiminta kohdistuu usein lapsiin. Lainsäädäntösuunnitelma ei ole kuitenkaan vaikuttanut välttämättä siten, että vanhukset, vammaiset ja lapset ovat säädösvalmistelussa kuultavien joukossa. Tältä osin haastattelussa heitettiin myös vastakysymys: tuleeko kansalaisryhmä kuulluksi intressiryhmän edustajaa kuulemalla? Osastolla ei ole erikseen tehty selvitystä siitä, onko lainsäädäntösuunnitelmaa noudatettu tässä tarkoitetulta osalta. Sitä ei ole myöskään tehty koulutus- ja tiedepolitiikan osastolla. Osaston edustajan mukaan vammaisia opiskelijoita on koskenut iso esteettömyyshanke, joka ei kuitenkaan ole ollut lainsäädäntöhanke. Peruskoulu- ja ammattikouluasioissa intressissä on lapsen ja nuoren etu. Sen arviointi on luonnollinen osa valmistelua. Lapsivaikutusten arviointiin on osastolla kiinnitetty erityistä huomiota mm. valmisteltaessa kuvaohjelmalakia.

Liikenne- ja viestintäministeriön viestintäpolitiikan osastolla ei haastattelun mukaan ole erikseen selvitetty sitä, onko vaikutusarviointeja kohdistettu erityisesti lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin. Liikennepolitiikan osaston edustajan mukaan yleiseen liikkumisen esteettömyyteen (esim. vammaiset) on kiinnitetty huomiota vaikutusten arvioinnissa.

[236] *Tämän taustalla on se, että sääntelyvaihtoehdot voivat käytännössä sijoittua eri ministeriöiden toimialalle.*

maankaan sisältyvissä hankkeissa ei vaihtoehtoja ole kokonaisuutena arvioiden kuitenkaan eritelty tyydyttävästi. Tätä puutetta korostaa se, että vaihtoehtojen arvioinnin lisääminen oli kirjattu lainsäädäntösuunnitelmaan nimenomaan yhdeksi viidestä säädöspoliittisesta toimenpiteestä.[237]

On aihetta kiinnittää huomiota myös siihen, että jokainen laajempi lainsäädäntöhanke sisältää laajan joukon yksityiskohtia, joista on esitettävissä erilaisia sääntelyvaihtoehtoja[238]. Myös tältä osin sääntelyvaihtoehtojen kartoitus ja arviointi on otettava huomioon, vaikkei niitä luonnollisestikaan ole tarpeen kattavasti kirjata hallituksen esitykseen.

On myös syytä huomauttaa, että vaihtoehtojen vertailussa ei ole kysymys pelkästään ei-oikeudellisten keinojen kartoituksesta ja arvioinnista vaan myös siitä, että oikeudellisia sääntelykeinoja verrataan aikaisempaa avoimemmin toinen toistensa kanssa. Tämä voi ilmetä esimerkiksi siinä, että arvioidaan ennakko- ja jälkivalvonnan paremmuutta toisiinsa nähden tai taloudellisen ja hallinnollisen ohjauksen tarkoituksenmukaisuutta toinen toisiinsa verrattuna.

Toteuttamisvaihtoehtojen kartoitukseen ja arviointiin tulee kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota säädösvalmistelun yhteydessä. Tätä on edistettävä sekä kehittämällä säädösvalmisteluohjeita että lisäämällä valmistelijoiden osaamispääomaa. Vaihtoehtojen erittely on tuotava lakiesityksen perusteluissa havainnollisesti esille. Tämä tarve korostuu sitä enemmän, mitä merkittävämpi säädöshanke on. Tällöin on huomiota kiinnitettävä myös siihen, että vaihtoehtoiset sääntelykeinot ylittävät usein ministeriöiden väliset rajat. Näin ollen säädösvalmistelun koordinoinnilla ministeriöiden kesken on sangen painava asema[239]. Lisäksi on aihetta korostaa, että laadukkaan lainsäädännön eräänä tärkeänä edellytyksenä on se, että hyödynnetään kansainvälistä vertailuaineistoa. Kansainvälisessä vertailussa on tähdättävä siihen, että vertailumaiden kokemuksista hankitaan aidosti ja luotettavasti tietoa eikä tyydytä pelkästään pintapuoliseen ja lyhyeen oikeustilan kuvaukseen. Pelkkä pintapuolinen vertailumaiden oikeustilan läpikäynti ei edistä sääntelyvaihtoehtojen kartoitusta ja analysointia.

---

[237] *Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen strategia-asiakirjasta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 93–94. Tosin tämä osuus lainsäädäntösuunnitelmasta on kirjoitettu sangen epämääräisesti.*

[238] *Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, säädetäänkö asiasta hyvin tarkkarajaisesti vai jonkin verran joustavammalla muotoilulla.*

[239] *Ks. myös Valtioneuvoston kanslia (2011), s. 25, jonka mukaan säädöspolitiikassa on erityistä huomiota kiinnitettävä ministeriöiden rajat ylittäviin hankkeisiin.*

Vaihtoehtojen arviointi valmistelutyössä luo ministeriöille mahdollisuuksia taloudellisesti rationaaliseen päätöksentekoon silloin, kun valmistellaan ohjauskeinoja koskevia uudistuksia. Haastattelujen perusteella lainsäädäntösuunnitelman vaihtoehtojen arviointeja koskevissa tavoitteissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon tosiasiallisia reunaehtoja tehdä tällaisia arviointeja valmistelun aikana. Näitä reunaehtoja muodostavat käytettävissä olevat ajalliset ja taloudelliset resurssit sekä valmistelutyöhön kohdistuva ohjaus. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että tavoitteita asetettaessa ei ole riittävästi huomioitu sitä roolia, joka poliittisilla toimijoilla on uudistusten sisällön ohjaajina hallitusohjelmatasolla mutta myös osana säädösvalmistelua.

Se, että vaihtoehtojen arviointi tosiasiallisesti edistäisi rationaalista päätöksentekoa uudistuksista, edellyttäisi vastaisuudessa joko sitä, että jo ministeriöiden politiikkalinjauksien laatimisessa korostetaan vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön arviointia ja asia ohjeistetaan sekä lisätään uudistushankkeiden tietoperustan läpinäkyvyyttä hallitusohjelmaa laadittaessa. Toinen vaihtoehto on laatia hallitusohjelma ja siihen sisältyvä lainsäädäntösuunnitelma siten, että ministeriöille jää liikkumavaraa vaihtoehtoisten ohjauskeinojen tai erilaisten sääntelyvaihtoehtojen pohdintaan.

Eduskunnan lainsäädäntövaltaa ajatellen on tärkeää, että hallituksen esityksissä perustellaan aina lainsäädännön käyttö ohjauskeinona ja samalla vaihtoehdot tälle ohjauskeinolle. Tiedot vaihtoehtojen arvioinnista hallituksen esityksissä lisäävät eduskunnan tietoperustaa ja mahdollisuutta ottaa huomioon myös muita harkinnassa olleita uudistustapoja.

3.5.4 Vaikutusarvioinnit

Lainsäädäntösuunnitelman mukaan toimitaan seuraavasti:

- Tehostetaan lainsäädännön vaikutusten arviointia.
- Oikeusministeriön tarkastustoimisto seuraa ohjeiden noudattamista.
- Uusien ohjeiden tueksi järjestetään koulutusta.
- Arvioinnissa hyödynnetään enemmän asiantuntijatahojen, tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien tuottamaa tietoa.
- Lisätään lainsäädännön vaikutusten arviointiin keskittyvää lainsäädäntötutkimusta.

Ennakolliset vaikutusarvioinnit

Valtiontalouden tarkastusvirasto on korostanut useaan otteeseen, että lakiehdotusten vaikutusarvioinnit on tehtävä huolellisesti, kokonaisvaltaisesti sekä riittävään tietopohjaan nojaten.[240] Vaikutuksia arvioitaessa ei pidä tyytyä analysoimaan vain sitä, saavutetaanko pääasialliset tavoitteet, vaan huomioon on otettava myös sivuvaikutukset[241]. Säädösvalmistelun yhteydessä on tuotava esille niin myönteiset kuin kielteisetkin vaikutukset[242]. Vaikutusarviointien on siten oltava kokonaisvaltaisia. Säädösten valmistelussa on myös käytettävä mahdollisimman oikeaa ja riittävää tietopohjaa, kuten tutkimustuloksia ja selvityksiä.[243] Vaikutusarviointitiedon dokumentoinnissa ei myöskään saa olla puutteita, eivätkä dokumentointikäytännöt saa olla kirjavia[244]. Tarkoituksena tulee olla se, että jo hankkeen suunnittelussa analysoidaan, miten vaikutukset arvioidaan ja varataan arviointiin riittävät voimavarat[245]. Tärkeää on lisäksi se, että vaikutusarvioinneissa otetaan myös kustannustehokkuus huomioon[246]. Toisaalta kustannustehokkuus liittyy olennaisesti vaikuttavuuteen: mitä kustannustehokkaampia keinot ovat, sitä kunnianhimoisemmiksi tavoitteet voidaan asettaa ja siten sitä vaikuttavampaa ohjaus voi olla[247]. Vaikutuksia arvioitaessa on lisäksi keskeistä kartoittaa ne tekijät, jotka ovat omiaan lisäämään epävarmuutta saavuttaa tavoitteet[248].

---

[240] *Ks. esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 15/2008 vp., s. 27, Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 17/2011 vp., s. 99–100 sekä Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011), s. 38.*

[241] *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010, s. 9.*

[242] *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2011, s. 122–123. Ks. myös Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4, s. 15.*

[243] *Ks. myös Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4, s. 9.*

[244] *Vrt. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2010, s. 8 sekä 151–152.*

[245] *Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 220/2010, s. 47, jossa käsitellään ympäristöministeriön säädösvalmistelun toimintaohjelmaa.*

[246] *Ks. esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010, s. 9 ja 121, jossa analysoidaan kustannustehokkaita keinoja edistettäessä uusiutuvia energiamuotoja.*

[247] *Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011), s. 38.*

[248] *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010, s. 45–47.*

Myös *paremman sääntelyn neuvottelukunta* on painottanut tarvetta kehittää edelleen vaikutusarviointeja. Neuvottelukunnan mukaan lainsäädäntöhankkeista tulisi valita jo alkuvaiheessa ne, joista tehdään perusteellinen vaikutusarviointi ja joita myös tuetaan arvioinneissa.

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportin mukaan vuonna 2008 noin 65 prosenttia vaikutusarvioinneista hallituksen esityksissä sisälsi joko maininnan, ettei vaikutuksia ole, tai lyhyen selostuksen niistä.[249] Vuonna 2008 arvioinneista noin kahdeksan prosenttia oli sellaisia laajoja arviointeja, joissa oli paljon laadullisia tai määrällisiä faktoja sekä monipuoliset perustelut. Vaikutuksista kansantalouteen ja julkiseen talouteen oli esitetty suhteellisesti eniten laajoja arviointeja. Vaikutusarviointien haasteellisuutta lisää vastedes se, että myös vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen on otettava huomioon osana suurimpia uudistushankkeita. Lisäksi lakien vaikutuksia muun muassa lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin tulee pyrkiä arvioimaan aikaisempaa paremmin, kuten vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa edellytetään.

Lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneissä hankkeissa vaikutusarviointi oli ollut yleensä takapainotteista eli vaikutukset oli arvioitu vasta pykälien ja perustelujen kirjoittamisvaiheessa[250]. Noin puolessa hankkeista arvioinnin oli tehnyt valmisteluelin tai virkamies eikä muuta asiantuntemusta ollut käytetty. Vaikutusarvioinnin resursointi on ollut riittämätöntä.[251] Samoin on viitattu tiukkoihin valmisteluaikatauluihin ja riittämättömään ulkopuoliseen asiantuntija-apuun. Seurantaraportissa on korostettu, että ministeriöiden tulee turvata hankkeille riittävät aika- ja henkilöresurssit.[252]

Seurantaraportin mukaan vaikutusarvioinnille oli järjestetty sisäistä tukea kahdessa ministeriössä. Näissä ministeriöissä oli ollut säännönmukaisena menettelytapana käyttää hyväksi toimialansa tutkimuksia ja selvityksiä säädösvalmistelun tietopohjana. Tämä toimintatapa oli lisääntynyt viime vuosina kuitenkin vain yhdessä ministeriössä. Osa ministeriöistä ei juuri tehnyt vaikutusten arviointiin liittyvää tutkimusta eikä myöskään tilannut sitä ulkopuolelta. Sen sijaan erilaiset tiedonhankintatavat, kuten

---

[249] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.*

[250] *Ks. myös OECD (2010).*

[251] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, s. 266.*

[252] *Opetus- ja kulttuuriministeriössä käydyissä keskusteluissa nostettiin esille se, että aikatauluongelmat ovat edelleen rajoituksena mahdollisuudelle tehdä laadukkaita vaikutusarviointeja, haastattelu 15.11.2011.*

konsulttitutkimukset, selvitykset, tutkimuslaitosten tutkimukset ja aiempi materiaali, olivat kuitenkin yhä enemmän käytössä[253].

Riskinä on pidetty sitä, että vaikutusarvioinnissa keskitytään vain ministeriön omaan toimialaan liittyvien vaikutusten arviointiin. Ministeriöiden yhteistyötä onkin katsottu aiheelliseksi jatkaa siten, että järjestetään vaikutusarviointityötä tukevaa koulutusta sekä kehitetään tukipalveluja ja verkkoaineistoja. SÄKE III -työryhmä on aiheellisesti korostanut tarvetta ministeriöiden väliseen yhteistyöhön[254].

Oikeusministeriön edustaja toi yleisellä tasolla haastattelussa esille, että vaikutusarvioinnit jäävät paljolti säädösvalmistelijan aktiivisuuden varaan. Ongelmana on se, ettei laadukkaan vaikutusarvioinnin tekemiseen ole suoranaista velvollisuutta eikä siihen myöskään sisälly kannustinta.[255]

Tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota varsin moneen seikkaan vaikutusarvioinneissa[256]. Yleiskuva oli edelleen se, että arviointi oli puutteellista ja niukasti perusteltua. Tosin pitkällä aikavälillä vaikutusarvioinnit hallituksen esityksissä olivat lisääntyneet. Eniten oli arvioitu julkiseen talouteen kohdistuvia vaikutuksia, ja kehitystä oli laajimmin tapahtunut yritysvaikutusten arvioinnissa. Kuitenkaan hieman yli puolessa hallituksen esityksistä ei mainittu yhtäkään sellaista vaikutusta, joka kohdistuu kansalaisiin.

Paremman sääntelyn neuvottelukunta toi esille useita näkökohtia kritiikissään vaikutusarviointeja kohtaan. Ensinnäkin valtioneuvoston ja eduskunnan päätösten tietopohjan parantaminen edellyttäisi samalla sitä, että arvioinneista olisi aikaa keskustella ennen päätöksentekoa. Hallituksen esitykset annetaan kuitenkin usein liian myöhään aiottuun voimaantuloon nähden, joten aikaa keskustelulle ei jää. Toiseksi vaikutusarvioinnit hallituksen esityksissä ovat eduskunnan näkökulmasta taloudellisia vaikutuksia lukuun ottamatta pinnallisia tai puutteellisia eikä eduskunnalla itsellään kuitenkaan ole edellytyksiä suorittaa tai hankkia vaikutusarviointeja.[257] Kolmanneksi poliittisesti herkissä kysymyksissä, kuten verotuksessa, lainvalmistelu on suljettua ja vaikutusarvioiden dokumentointi suppeaa.

---

[253] *Myös SÄKE III -työryhmä on tähdentänyt tarvetta ministeriöiden ja tutkimuslaitosten väliseen yhteistyöhön lainsäädännön vaikutusarvioinnin tehostamiseksi, Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 27.*

[254] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 27.*

[255] *Haastattelu 3.3.2011.*

[256] *Pakarinen, Auri, Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010). Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki.*

[257] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 17–18.*

Neljänneksi vaikutusarviointeja jätetään toisinaan tekemättä sillä perusteella, että lakihanke on mainittu hallitusohjelmassa tai käynnistetty ministerin aloitteesta; neuvottelukunta korosti, että tästäkin huolimatta vaikutusarviointi tulisi aina tehdä. Viidenneksi vaikutusarvioinnin laadun oli havaittu vaihtelevan eri ministeriöiden välillä sekä yleisesti että eri vaikutusaloilla[258]. Myöskään olemassa olevaa tutkimustietoa ei käytetä vaikutusarvioinneissa hyväksi tai tutkimustietoa käytetään toisinaan yksipuolisesti vasta lähivuosina valmistuviin hankkeisiin. Ohjeiden käyttöönotosta on annettu ministeriöiden yhteistyönä koulutusta, johon on vuosina 2008–2009 osallistunut noin 210 virkamiestä eli lähes puolet kansallisten säädösten valmistelijoista. Lisäksi ministeriöissä oli sisäisesti tiedotettu ohjeesta. Sen sijaan muita toimenpiteitä ei ollut tehty.

OECD on uudessa säädöspolitiikkaa ja hallintoa koskevassa suosituksessaan[259] esittänyt, että vaikutusarviointien hyvää laatua tulee tukea organisatorisilla järjestelyillä siten, että laatua valvova toimielin on poliittisesta tahosta riippumaton[260] . Tarkastuksen perusteella poliittisella taholla voi olla myötävaikutusta säädösuudistusten vaikutusarviointien toteuttamisedellytyksiin esimerkiksi lakiesitysten antamisajankohta- ja resurssikysymyksissä. Tarkastusvirasto on aiemmissa tarkastuksissa pitänyt vaikutusarviointitiedon objektiivisuuden riskinä sitä, että poliittiset toimijat voivat vaikuttaa siihen, kuinka laajasti vaikutustietoja selostetaan hallituksen esityksissä. Tämän tiedon objektiivisuuden riskinä on myös se, että poliittisilla toimijoilla on erilaiset näkemykset uudistusten vaikutuksista.[261]

Oikeusministeriön laintarkastusyksikön tulisi seurata säädösvalmisteluohjeiden noudattamista[262]. Asia tuodaan esille vaikutusarviointiohjeissa

---

[258] *Ks. tarkemmin Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 17.*

[259] *Suositus on liitteenä 5 (englanniksi).*

[260] *OECD (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris 22.3.2012, liitteen kohta 3.2.*

[261] *Valtiontalouden tarkastusvirasto K 219/2011 vp. ja K 243/2011 vp.*

[262] *Ks. myös tarkastusviraston lausunto 91/31/07 työryhmämietinnöstä 2007:5 (Ehdotus yhtenäisiksi säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeviksi ohjeiksi), jossa tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimistolle ohjeissa ehdotettuihin vastuisiin kiinnittää laintarkastuksen yhteydessä huomiota puutteelliseen tai puuttuvaan vaikutusarvioon ja kerätä hyviä arviointiesimerkkejä säädösvalmistelijoiden käyttöön. Tarkastusvirasto on korostanut, että ministeriöiden ja tarkastustoimiston työnjako laadun varmistamisessa tulee ohjeessa ilmaista selkeästi. Ks. lisäksi Isamaria Räsäsen vuonna 2011 tekemä kandidaatin tutkielman aiheesta Valtioneuvoston ohjesäännön 30 § – Empiirinen analyysi laintarkastusyksikön toiminnasta. Siinä esitetyt kokoavat näkökohdat ja suositukset ovat liitteenä 6.*

mainitsemalla lisäksi, että jos vaikutusten arviointi todetaan puutteelliseksi, asiasta voidaan huomauttaa valmistelijalle tai valmistelevalle ministeriölle[263]. Laintarkastusyksikön voimavarat eivät kuitenkaan riitä siihen, että se voisi seurata säädösvalmisteluohjeiden noudattamista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että kansallisessa lainvalmistelussa tulisi edelleen panostaa riittäviin vaikutusarviointeihin, mikä myös vaatii resursseja eli rahaa, osaamista ja työpanosta.

Päätelmiä

Vaikutusarviointien laatimisvelvoite on sisältynyt pitkään hallituksen esityksen laatimisohjeisiin. Myös lainsäädäntösuunnitelmassa on tavoiteluonteisia, vaikutusarviointeja koskevia toimenpiteitä. Ne eivät kuitenkaan käsitä sellaisia konkreettisia, uusia toimia, joilla varmistettaisiin se, että vaikutusarvioinnit ovat riittävän laajoja ja laadultaan kelpoja.

Säädösehdotusten vaikutusarvioinnit tulee tehdä erityisesti merkittävimmistä säädöshankkeista[264]. On syytä tähdentää sitä, että säädöshankkeen vaikutusten arviointi aloitetaan varhaisessa vaiheessa ja tehdään kattavasti. Toisin sanoen vaikutusarviointien liiallisesta takapainotteisuudesta on siirryttävä selvemmin etupainotteiseen vaikutusarviointiin[265]. Tällöinkin on kuitenkin otettava huomioon se, että vaikutusten täsmällisempi arviointi saattaa tulla mahdolliseksi vasta sen jälkeen, kun vaihtoehtoisia uudistusmalleja on valmistelun yhteydessä konkretisoitu tarkemmin[266].

On syytä korostaa sitä, että vaatimus resursoinnin lisäämisestä lainsäädännön vaikutusten arvioinnin tutkimukseen ei ole riittävä tae vaikutusarviointien laadun kohenemiseksi, vaan on myös huolehdittava siitä, että vaikutusarviointien tuloksia käytetään hyväksi monipuolisesti ja objektiivisesti.[267]

---

[263] *Oikeusministeriön julkaisu 2007:6, s. 12.*

[264] *Vaikutusarviointien tekeminen ei toki ole itsetarkoitus. Esimerkiksi jos lainsäädännön muutoksessa on kysymys ainoastaan lakiteknisestä hienosäädöstä, vaikutusarvioinnin tekemiseen ei luonnollisestikaan ole tarvetta.*

[265] *Ks. myös Salo (2008), jonka mukaan lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden vaikutusarviointeja on leimannut huolestuttavassa määrin takapainotteisuus.*

[266] *Tätä näkökohtaa on korostettu yhdenvertaisuuslainsäädännön yhteydessä. Iso-Ketola (2008a).*

[267] *Ks. myös Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 15, jossa SÄKE III -työryhmä tuo tiiviisti esille vaikutusarvioinneissa ilmenneitä puutteita sekä kehittämistarpeita.*

Koska oikeusministeriön laintarkastusyksikön voimavarat eivät riitä siihen, että yksikkö voisi seurata säädösvalmisteluohjeiden noudattamista, olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi, jotta yksikkö voi huolehtia tästä tehtävästä tyydyttävällä tavalla. Edellä mainittua taustaa vasten on myös erittäin oudoksuttavaa, että yksikölle on yleisesti määrätty tällaisia seurantatehtäviä, kun kuitenkin tiedetään, ettei sillä ole edellytyksiä suorittaa niitä.

Vaikutusarviointiohjeiden tehokkaassa soveltamisessa on muitakin ongelmakohtia. Ensinnäkään ohjeet ja suositukset eivät ole oikeudellisesti velvoittavia. Tältä osin riittävää ei suinkaan ole se, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa on todettu seuraavaa: "Arvioinneissa on noudatettava uusia, yhtenäisiä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeita", koska suunnitelma ei sellaisenaan velvoita säädösvalmistelijoita. Toiseksi säädösvalmistelijoiden edellytykset noudattaa ohjeita eivät ole aina kovinkaan hyvät. Erityisesti henkilöstövoimavarojen riittämättömyys, asiantuntemuksen puute ja kireät valmisteluaikataulut ovat osoittautuneet tässä mielessä ongelmallisiksi[268].

Asiantuntijatuen järjestämistä säädösehdotusten vaikutusarvioinnin tekemiseksi on pohdittu muun muassa *Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut* -työryhmässä (VM 1/2007). Työryhmän kannan mukaisesti vaikutusarviointeja on tuettu vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkostolla. Työryhmän väliraporttiin antamassaan lausunnossa[269] tarkastusvirasto on pitänyt riskinä sitä, että verkoston toiminta voi jäädä liian irralliseksi ja koordinoimattomaksi, koska verkostoon kuuluvat henkilöt edustaisivat hyvin erilaisia intressitahoja. Lausunnossaan[270] työryhmän lopullisesta mietinnöstä tarkastusvirasto esitti näkemyksenään, että ”asiantuntijatuen organisoinnin keskeisenä lähtökohtana tulee olla tuen riippumattomuus toimivaltaisista ministeriöistä. Tämä varmistaa osaltaan tuotetun vaikutustiedon objektiivisuutta ja laadun yhtenäisyyttä. Erillisellä organisaatiolla ministeriöiden muodostaman asiantuntijaverkoston tukena voidaan varmistaa verkosto-organisaatiota varmemmin myös asiantuntijatuen pysyvyys ja käytännön tukitehtävien toteuttamisessa tarvittavien resurssien saatavuus ja riittävyys.” Edelleen on syytä kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että verkostomaisen asiantuntijatuen vaikutus säädösvalmistelussa tuotettujen vaikutusarviointien laadun parantamiseksi on osoittautunut riittämättömäksi.

---

[268] *Johtamisjärjestelmän puutteellisuuksiin on viitattu myös yhtenä lainvalmistelijoiden työtä haittaavana taustatekijänä.*

[269] *Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto 31/018/2007.*

[270] *Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto 31/091/2007.*

Ennakollinen, säädöshankekohtainen vaikutusarviointi

Terveydenhuoltolakiuudistuksessa on valotettu lainsäädännön toimintaympäristöä sekä sen todennäköistä kehitystä[271]. Tätä voidaan pitää yleisemminkin suotavana muun muassa siksi, että toimintaympäristön muutosten ennakointi auttaa myös havaitsemaan tulevia oikeudellisia haasteita. Esimerkiksi EU-oikeudelliset kysymykset nostavat terveydenhuollossa aikaisempaa enemmän päätään, kun terveydenhoitopalvelut kansainvälistyvät ulkomaisten terveyspalvelujen tarjonnan mahdollisesti lisääntyessä ja hoitoon hakeutuminen ulkomaille aktualisoituu aikaisempaa useammin.

Hallituksen esityksissä HE 222/2010 vp. esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi ja HE 224/2010 vp. poliisilainsäädännön uudistamiseksi *muut yhteiskunnalliset vaikutukset* on kirjoitettu pitkälti samanmuotoisesti, kuin hallituksen esityksissä kirjoitetaan tavallisesti osio, jossa käsitellään esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeuksiin. Tältä osin kysymys ei ole siten muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnista, ja arviointi on siinä mielessä epäonnistunut. Hallituksen esitykseen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöksi sisältyy kaiken lisäksi kehäpäätelmä: "*Rikoksentorjuntaa ja turvallisuutta* edistävää vaikutusta on sillä, että poliisi ja muut esitutkintaviranomaiset voivat tehokkaasti selvittää rikoksia."[272] Hallituksen esityksessä *kilpailulaiksi* oli vaikutusarviointi taas monin osin luonteeltaan juridinen pikemmin kuin varsinainen vaikutusarviointi[273]. Poikkeuksena oli tosin vaikutusarvioinnin yrityskauppavalvontaa koskeva osio, jonka perustana oli ulkopuolisen asiantuntijan tekemä selvitys.

Vammaispalvelulainsäädännön uudistamisen[274] vaikutusarvioinnista on todettavissa ensinnäkin se, että esille nostetaan numeerisia arvioita taloudellisista vaikutuksista. Tämä on myönteistä muun muassa sen vuoksi, että tässä tapauksessa vaikutukset ovat suuruusluokaltaan merkittäviä. Toiseksi lakiesityksessä tuodaan asianmukaisesti esille se, minkälaisia epävarmuustekijöitä laskelmiin ja ylipäänsä arviointiin liittyy. Kolmanneksi myönteistä taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on se, että oletukset lausutaan avoimesti auki. Neljänneksi myös hallinnon sisäiseen taakkaan, tässä tapauksessa kuntien hallintokustannuksiin, kiinnitetään huomiota kvalitatiivisesti ja kvantitatiivisesti. Viidenneksi myönteistä on se, että valtion osuus kustannusten lisäyksestä on arvioitu kvantitatiivisesti. Vai-

---

[271] *HE 90/2010 vp.*
[272] *HE 222/2010 vp.*
[273] *HE 88/2010 vp.*
[274] *HE 166/2008 vp.*

kutuksia työllisyyteen ja työelämään on tyydytty arvioimaan kvalitatiivisesti ja suuntaa antavasti. Epävarmuustekijöiden takia olisikin ollut hankalaa tehdä numeerisia arvioita, ja todennäköisesti juuri sanotunlainen suuntaa-antava arviointi on ollut perustelluin menettelytapa. Vammaispalvelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä vaikutukset on siten arvioitu monipuolisesti ja samalla on tunnistettu ne epävarmuustekijät sekä muut reunaehdot, jotka vaikutusarviointia rajoittavat. Lisäksi tämä antaa viitteitä siihen, että vaikutusarvioinneissa on huomattavia laatueroja lakiesitysten välillä eikä siten kaikkia lakiesityksiä pidä syyttää huonosti tehdystä vaikutusten arvioinnista.[275]

Esityksessä *hankintalaiksi* on vaikutuksia eritelty noin kahdeksan sivun verran[276]. Ennen vaikutusten erittelyä käydään läpi *vaikutusarviointiaineistoa* ja vaikutusten kohdistumista. Oikeussuojadirektiivistä oli käytettävissä komission vaikutusarviointi erilaisten lainsäädäntövaihtoehtojen ja lainsäädäntöehdotuksille vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikuttavuudesta. Kansallisesti vaikutusarviointia täydennettiin valmisteluvaiheessa tehtyjen kyselyiden avulla. Lisäksi laadittiin määrällinen analyysi markkinaoikeudessa vuonna 2008 ratkaistuista hankinta-asioista sekä erillinen vaikutusarvioselvitys kansallisten kynnysarvojen nostosta. Esimerkiksi kynnysarvojen noston myötä hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle arvioitiin siirtyvän vuosittain noin 2 300 hankintaa yhteensä noin 92 miljoonan euron arvosta. Kaikkiin mainittuihin selvityksiin on lakiesityksessä asianmukaiset viitteet. Samoin on todettavissa, että esitetyn luonteiset kvantitatiiviset arviot ovat tervetulleita, jotta eduskunnassa aidosti tiedetään, minkälaisia vaikutuksia lainsäädäntöuudistuksella on. Myös se tosiasia, että hankintalainsäädännön uudistuksen yhteydessä on pystytty esittämään kvantitatiivisia arvioita, antaa viitteitä siitä, että tällaisten arvioiden esittäminen ei olisi muutoinkaan usein mahdotonta.

Biopankkilakiesityksessä HE 325/2010 vp. on taloudellisia vaikutuksia eritelty yhtäältä kvalitatiivisesti ja toisaalta kvantitatiivisesti. Esimerkiksi uudistuksen kustannusten ja hyötyjen todetaan olevan välillisiä ja erityisesti hyödyt ovat pitkän aikavälin saavutuksia. Toisaalta biopankkitoiminnan edellyttämät kustannukset samoin kuin vaikutukset valtion ja kuntien menoihin on arvioitu euromääräisesti varsin tarkasti. Lisäksi on esitetty

---

[275] *Tarkastuskertomuksessa Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi ei valtiontaloudellisten vaikutusten arviointia pidetty tässä uudistuksessa hyvänä (ks. luku 3.3.1). Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011. – Näissä kahdessa tarkastuksessa käytettiin eri tarkastusaineistoja.*

[276] *HE 190/2009 vp.*

arvio perustettavien biopankkien lukumäärästä. Biopankkilakiehdotuksessa on myös mainittu, että käyttökustannukset on tarkoitus kattaa muun muassa näytteiden käyttäjiltä saaduilla tuloilla.[277]

Vanhan lainsäädäntösuunnitelman mukaan vaikutusarvioinneissa olisi hyödynnettävä aikaisempaa enemmän *asiantuntijatahojen*, *tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien* tuottamaa tietoa. Päästökauppalakiuudistuksessa ja jätelakiuudistuksessa samoin kuin kilpailulakiuudistuksessa ulkopuolisten asiantuntijatahojen tuottamaa tietoa onkin hyödynnetty[278]. Tarkastuksen perusteella tämä on ollut onnistunut ratkaisu.[279] *Paremman sääntelyn neuvottelukunta* on joka tapauksessa todennut, että vaikutusarvioinneista käytävää keskustelua tulee edelleen kehittää ja että sektoritutkimuslaitosten verkostoa tulee hyödyntää nykyistä paremmin[280].

Lainsäädäntösuunnitelmassa puhuttiin myös panostamisesta *lainsäädäntötutkimukseen* erityisesti lainsäädännön vaikutusten arviointia silmällä pitäen. Viime vaalikaudella (2007–2011) ei tältä osin tapahtunut erityisen paljoa. Kuitenkin vaalikaudella 2007–2011 Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa toteutettiin Paremman sääntelyn kriittinen arviointi -hanke, jossa useissa tutkimuksissa arvioitiin vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman toteuttamista[281]. Lisäksi Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos julkaisi vaalikaudella viisi tutkimusta lainsäädännön vaihtoehdoista[282]ja kaksi tutkimusta säätelytarkkuudesta.[283]

Lainsäädäntötutkimuksen edistämiseen ei viitattu lainsäädäntösuunnitelman toteutumista koskevissa asiakirjoissa.

Päätelmiä

Laajoissa valmisteluhankkeissa on paikallaan esitellä aineistoa, onpa se sitten kansallista tai ylikansallista perua.

Vaikutusten kohdistumisproblematiikka jää yleensä esityksissä liian vähäiselle huomiolle. Esimerkiksi se, että taloudelliset vaikutukset muodol-

---

[277] *Lisäksi biopankkilakiehdotuksessa on käsitteellisesti eritelty yritysvaikutuksia, vaikutuksia viranomaisten toimintaan sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia.*

[278] *HE 212/2009 vp., HE 88/2010 vp. ja HE 199/2010 vp.*

[279] *Asia erikseen on se, että säädöshankkeiden valmisteluun ovat joskus osallistuneet selvitysmiehet. He eivät ole kuitenkaan välttämättä keskittyneet lainkaan vaikutusarviointiin, ks. esimerkiksi HE 7/2009 vp. yliopistolakiuudistukseksi.*

[280] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 19.*

[281] *Tutkimushankkeen keskeiset tulokset, ks. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkojulkaisu 21/2011.*

[282] *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonannot 82, 88, 91, 96 ja 100.*

[283] *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus 251 ja tutkimustiedonanto 107.*

lisesti kohdistuvat elinkeinoelämään, ei suinkaan tarkoita sitä, että elinkeinoelämä viime kädessä olisi kustannusten maksumiehenä. Tärkeää vaikutusarvioissa on myös analysoida se, onko toiminta kustannusvastaavaa, jos se on tarkoitettu sellaiseksi.

Vaikutusarvioinneissa on edelleen selvästi kehittämisen varaa. Säädösehdotuksen vaikutuksia ei tule kuitata esimerkiksi pelkästään sillä, että käydään läpi lakiesityksen juridista taustaa ja keskeisintä oikeudellista sisältöä. Ministeriöiden on myös huolehdittava ulkopuolisten asiantuntijatahojen palveluiden hyödyntämisestä, elleivät ministeriön sisäiset voimavarat ole riittävät asianmukaisten vaikutusarviointien tekemiseen. Vaikutusarviointiohjeiden noudattamista on seurattava, ja mikäli noudattamisessa havaitaan puutteellisuuksia, on siihen puututtava aktiivisesti.

Jälkiseurannan huomioon ottaminen lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneissä lakiesityksissä

Tarkastusvirasto on korostanut aikaisemmissa yhteyksissä tarvetta organisoida laajojen lainsäädäntöhankkeiden jälkiseuranta[284]. Samaa on korostanut myös *eduskunnan tarkastusvaliokunta*: "taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmät säädökset tai säädösperusteiset järjestelmät arvioidaan systemaattisesti muutaman vuoden kuluttua säädöksen antamisesta tai olennaisesta muuttamisesta taikka olosuhteiden merkittävästi muuttuessa."[285] Lisäksi *paremman sääntelyn neuvottelukunta* on tähdentänyt sitä, että vaikutusten seurantaan lain voimaantulon jälkeen on panostettava. Ministeriöiden olisi sisällytettävä tulostavoitteisiinsa lakien valmistelun ohella niiden seuranta.[286]

Hallituksen esityksessä HE 190/2009 vp. *julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittämiseksi* todetaan muun muassa seuraavaa: "Hyvään lainvalmisteluun kuuluu seurata uuden lainsäädännön toteutumista sekä arvioida sen vaikutuksia." Vaikutusten arvioinnin kannalta viitataan markkinaoikeuden käsittelyaikoihin, käytettyihin oikeussuojakeinoihin sekä kynnysarvon nostoon. Sopivana seurantajaksona pidetään vähintään kahta vuotta lainsäädännön voimaantulosta. Vastuu uudistuksen tavoitteiden ja vaikutusten toteutumisesta olisi työ- ja elinkeinoministeriöllä. Toisaalta eduskunnan talousvaliokunta edellytti mietinnössään TaVM 2/2010

---

[284] *Ks. esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011), s. 82–83 sekä Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 17/2011 vp., s. 100.*

[285] *TrVM 1/2007 vp. – K 12/2007, K 13/2007 vp., s. 5–6.*

[286] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 19.*

vp. – HE 190/2009 vp., että hankintalainsäädännön toimivuudesta ja mahdollisista jatkokehittämistarpeista annetaan valiokunnalle selvitys vuoden 2013 kuluessa. Eduskunta puolestaan hyväksyi lausuman, jossa se edellytti pienhankintojen oikeussuojakeinojen käyttöön liittyvien mahdollisten tulkintaongelmien selvittämistä ja ryhtymistä tarvittavin toimiin sääntelyn selkeyttämiseksi[287].

Esityksessä *biopankkilaiksi* korostettiin muun muassa sitä, että sosiaali- ja terveysministeriön olisi seurattava ja arvioitava lain vaikutuksia yhdessä tutkijayhteisön ja muiden sidosryhmien kanssa. Tämän pohjalta tulisi julkaista selvitys lakihankkeen toimeenpanosta ja vaikutuksista sekä näytteen luovuttajien asenteista ja niissä tapahtuneista muutoksista neljän vuoden kuluttua lain voimaantulosta[288]. Selvityksen ja arvion pohjalta olisi tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin säädösten tai toimintatapojen muuttamiseksi tai uudistamiseksi.[289] Biopankkilakiuudistus kuitenkin raukesi eduskuntakäsittelyssä.

Myös *vammaispalvelulainsäädännön* uudistamisen yhteydessä toimeenpanon seurantaan kiinnitettiin erikseen huomiota[290]. Lakiesitys olikin ainut vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman esityksistä, jossa asiaa käsiteltiin erillisen otsikon Uudistuksen toimeenpanon seuranta alla. Uudistuksen toimeenpanon seurantaa erityisesti lainsäädännön alkuvuosina pidettiin tärkeänä muun muassa sen vuoksi, että valmistelun yhteydessä oli esitetty toisistaan poikkeavia lausuntoja siitä, missä määrin uudistus lisää palvelujen kysyntää ja kuntien kustannuksia. Seurannasta hallituksen esityksessä mainittiin myös siitä, mikä taho seurannan tekisi; miten usein tietoja tuotetaan ja mille tahoille ne toimitetaan; sekä siitä, miten menetellään, jos kustannukset muodostuvat suuremmiksi kuin alun perin oli arvioitu.

Joissakin tapauksissa jälkiseurannan tarpeeseen puututtiin eräiden lakiesitysten eduskuntakäsittelyssä[291]. Talousvaliokunta katsoi *kaivoslakiuudistuksen* yhteydessä muun muassa, että koska korvausmenettelyn muutos oli aikaisempaan oikeustilaan verrattuna merkittävä, markkinoiden kehittymistä oli seurattava tarkoin ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin sääntelyn korjaamiseksi. Yleisemminkin tähdennettiin sitä, että viranomaiset seuraavat tiiviisti kaivoslain vaikutuksia ja sääntelyn toimivuut-

---

[287] *EV 24/2010 vp. – HE 190/2009 vp.*

[288] *Selvityksen olisi tullut sisältää myös eräitä muita seikkoja.*

[289] *HE 325/2010 vp., s. 37.*

[290] *HE 166/2008 vp., s. 23.*

[291] *Tähän on kiinnitetty huomiota myös vaikutusarviointiohjeissa. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6, s. 13.*

ta[292]. *Yliopistolain* muutoksen yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen seuraavan uudistuksen toteutumista ja vaikutuksia. Myös lukukausimaksukokeilun tuloksia oli arvioitava huolellisesti, ja arvioinnin kriteerit tuli määritellä mahdollisimman nopeasti[293].

Tarkastushavaintojen perusteella jo lakiesityksessä on tuotava esille se, miten jälkiseuranta organisoidaan, jos kysymys on merkittävästä uudistuksesta. Tältä osin on syytä panna merkille, että vanhaan lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvien säädöshankkeiden pitäisi jo määritelmällisesti olla merkittäviä[294]. Jo pelkästään tämän perusteella olisi ollut asianmukaista, että lakiesitysten valmistelun yhteydessä olisi otettu huomioon tarve organisoida lain vaikutusten jälkiseuranta. Lainsäädäntöuudistuksen vaikutusten seuranta on tuotu esille myös *hallituksen esityksen laatimisohjeissa*[295]: "Esityksessä on selostettava, aiotaanko ehdotettujen säännösten vaikutuksia seurata jälkikäteen." *Vaikutusarviointiohjeissa* tuodaan puolestaan esille seuraavaa: "Vaikutusarviointiin kuuluu lisäksi toteutetun uudistuksen vaikutusten *seuranta*."[296] Seurantaan kuuluu yhtäältä sen arviointi, ovatko uudistuksen ennakoidut vaikutukset toteutuneet ja toisaalta se, onko esiintynyt sellaisia vaikutuksia, joita ei ennen päätöksentekoa ole voitu ennakoida. Lisäksi korostetaan tarvetta pohtia vaikutusten seurannan toteuttamista jo valmisteluvaiheessa.[297]

Päätelmiä

Tarve organisoida uudenlaisen lainsäädännön jälkiseuranta hyvin on erityisen suuri. Rauenneessa hallituksen esityksessä HE 325/2010 vp. biopankkilaiksi tämä on otettu onnistuneesti huomioon. Myös olennaisesti eriävät näkökannat lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksista ovat kantava perustelu järjestää jälkiseuranta; sitä ei tosin pidä nähdä ainoana perusteluna sille, että jälkiseuranta organisoidaan. Ylipäänsä jos kysymys on hy-

---

[292] *TaVM 49/2010 vp. – HE 273/2009 vp. Eduskunnan vastaukseen ei kuitenkaan tältä osin sisältynyt lausumaa jälkiseurantavelvollisuudesta.*

[293] *EV 103/2009 vp. – HE 7/2009 vp. Eduskunta hyväksyi kaiken kaikkiaan viisi lausumaa yliopistolakiuudistuksen vuoksi.*

[294] *Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa käytetään otsikkoa Hallituskauden merkittävät säädöshankkeet. Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen strategia-asiakirjasta 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 94. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa uuteen lainsäädäntösuunnitelmaan liittyen puhutaan keskeisistä hankkeista.*

[295] *Oikeusministeriön julkaisu 2004:4, s. 14.*

[296] *Oikeusministeriön julkaisu 2007:6, s. 9.*

[297] *Oikeusministeriön julkaisu 2007:6, s. 13.*

vin merkittävästä uudistuksesta, jälkiseurannan toimeenpano puoltaa paikkaansa. Esimerkiksi vammaispalvelulainsäädännön uudistamisessa oli kysymys siinä määrin merkittävästä lakiesityksestä, että jälkiseuranta on jo sen vuoksi perusteltua.

Seurannan toteuttamisen yksilöintiä hallituksen esityksessä voidaan pitää periaatteessa onnistuneena ja muutoinkin suositeltavana menettelytapana. Jos lainsäädännön vaikutusten seuranta otetaan huomioon jo valmisteluvaiheessa, voidaan myös paremmin suunnitella se, miten seuranta on käytännössä tarkoituksenmukaisimmin tehtävissä.

Vaikutusarviointiohjeita ja muita säädösvalmisteluohjeita kehitettäessä on nostettava aikaisempaa seikkaperäisemmin ja selkeämmin esille nimenomaan lainsäädännön vaikutusten seuranta. Tämä sisältää muun muassa erittelyn siitä, minkälaisten säädösehdotusten vaikutusten seurantaa on erikseen aiheellista analysoida ja myös kriteerit siitä, millä tavalla ja aikataululla vaikutusten seuranta on tehtävä. Harkitsemisen arvoinen vaihtoehto on se, että merkittävien lakiesitysten perusteluihin sisällytetään havainnollisuuden parantamiseksi erillinen alaluku lainsäädännön vaikutusten seurannasta. Lainsäädäntöuudistusten vaikutusten seurannasta mainitseminen hallituksen esityksissä ei sellaisenaan riitä, vaan vaikutusten seuranta on myös suoritettava asianmukaisesti ja esitetyssä aikataulussa.

Vaikutusarvioinnit valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä

Haastattelujen mukaan tietoa vaikutusten arvioimisesta on jaettu keskitetysti ministeriöiden sisäisissä säädösvalmistelun kehittämis- tai valmistelijaverkostoissa.[298]Vaikutusarviointien tärkeyttä on korostettu myös ministeriöiden sisäisissä valmisteluohjeissa, jotka ovat olleet saatavina ministeriöiden verkkosivuilla. Säädösvalmistelun laatua koskevaa ja myös vaikutusten arviointiin kohdistuvaa tavoiteasetantaa ministeriöissä on edistänyt se, että vuonna 2009 hallitusohjelman puoliväliarvioinnin yhteydessä tehtiin linjaukset, joissa edellytettiin, että säädösvalmistelun kehittäminen ja sen seuranta organisoidaan ja kirjataan tulossopimuksiin kaikissa ministeriöissä[299]. Haastattelujen mukaan hallituskaudella 2007–2011 ei sen sijaan

---

[298] *Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa on eräänä tulostavoitteena vuosiksi 2010 ja 2011 ollut varmistaa lainsäädännön korkea laatu. Tämä on kirjattu myös kansliapäällikön ja osastopäälliköiden välillä solmittuihin johtamissopimuksiin.*

[299] *Ministeriöissä asetettuja tavoitteita on tarkasteltu lähemmin luvussa 3.4.2 ja liitteessä 3.*

otettu käyttöön erityisiä sisäisen valvonnan menettelytapoja varmistamaan sitä, että vaikutusarviointiohjeita noudatetaan tai että vaikutusarvioinnit ovat kattavia taikka että niissä esitetty tieto on luotettavaa.[300] Pääasiallisena tiedon riittävyyden varmistamistapana oli haastattelujen mukaan se, että eri johtotasoilla luetaan hallituksen esitys. Sen sijaan seurantaa tai arviointia ei kohdistunut siihen, millä menettelytavoilla esitysten taustalla oleva arviointitieto oli muodostunut.[301]

Joissakin haastatteluissa tuotiin esille, että ulkopuolisten vaikutusarviointien lisääminen edellyttäisi lisäresursseja, joihin ei taas ole ollut mahdollisuuksia.[302] Toisaalta joidenkin haastattelujen mukaan arviointiresurssit ovat olleet riittäviä. Haastattelussa tuotiin lisäksi esille se, että soveltuvia asiantuntijatahoja ei ole aina olemassa. Käytännössä vaikutusarviointeja seurataan ministeriöissä meneillään olevissa hankkeissa.

Tarkastuksen perusteella hyvä menettelytapa on liikenne- ja viestintäministeriön käytäntö, jonka mukaan noin vuoden jälkeen säädösuudistuksen toimeenpanosta tehdään jälkikäteisarviointi hankkeen vaikutuksista. Kuitenkin liikennepolitiikan osaston edustaja huomautti, että osastolla tehdään harvoin jälkikäteisarviointeja[303].

---

[300] *Liikenne- ja viestintäministeriössä on vuoden 2011 lokakuussa siirretty yksi henkilö avustamaan kansliapäällikköä säädösvalmisteluasioissa. Hänelle kuuluu muun muassa hankkeiden seuranta. Siinä eräänä asiana on varmistaa, että hallituksen esityksien tietosisältö on riittävä. Tämän ohella ministeriön controllertoiminto käy läpi johtoryhmään menevät asiat taloudellisesta näkökulmasta, jolloin eräänä tarkasteltavaan asiana on hallitusten esitysten taloudellisten vaikutuksien arvioinnin laatu.*

[301] *Kunta- ja aluehallinto-osasto vastaa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (KUTHANEK) työstä. Neuvottelukunta käy kuntalain mukaiset neuvottelut kaikista kuntien talouteen ja/tai hallintoon vaikuttavista hallituksen esityksistä. Neuvottelukunta tarkastelee esitysten sisältöä kunnallistaloudellisten hallinnollisten vaikutusten osalta. Neuvottelukunta tarkastelee myös hallitusten esitysten sisällön riittävyyttä näiltä osin. Säädösesitysten laadun varmistaminen kunta-asioissa korostuu neuvottelukunnan työssä. Neuvottelukunnan roolia on pyritty korostamaan lainsäädäntöprosessissa.*

[302] *Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston edustajan mukaan säädöshankkeiden vastuuvalmistelijat ovat jaettujen resurssien puitteissa omavaraisia ulkopuolisen tutkimustiedon hankkimisessa. Osaston edustaja toi esille sen, että osastolla seurataan tarkasti, mitä sen sektorin tutkimusrintamalla tapahtuu. Sen sijaan toimintamenomäärärahojen ja hankevarojen niukkuuden vuoksi osasto teettää erittäin vähän tutkimuksia, mutta aiemmin se on teettänyt mm. metatutkimusta tekijänoikeusasioissa.*

[303] *Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston edustajan mukaan hankkeen onnistumista arvioidaan, kun hanke on saatu loppuun.*

Haastatteluissa korostettiin sitä, että valmistelijoita kannustetaan koulutukseen ja että yleiset valmistelu- ja vaikutusarviointiohjeet ml. ministeriöiden omat ohjeet ovat kaikkien käytettävissä. Haastattelujen mukaan ministeriöissä ei ollut seurattu lainvalmistelijoiden osallistumista vaikutusarviointikoulutukseen. Toisaalta haastatteluissa tuli esille se, että aikataulupaineet heikentävät mahdollisuuksia osallistua koulutukseen. Tämän vuoksi pidettiin tärkeänä sitä, että koulutusta olisi tarjolla jatkuvasti. Vero-osaston edustaja huomautti, että osastolle soveltuvaa vaikutusarviointikoulutusta ei ole ollut tarjolla.[304]

Haastatteluissa tuotiin painokkaasti esille se, että esitysten nopea valmisteluaikataulu heikentää myös mahdollisuuksia hankkia vaikutusarviointitietoa valmistelussa. Opetus- ja kulttuuriministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan edustaja toi esille, että tämän vuoksi on pyritty aloittamaan vaikutusarvioinnit jo ennen varsinaista hanketoimeksiantopäätöstä, mikäli hanke on hallitusohjelmassa.[305] Näin menetellen valmistelutyöryhmällä on käytössään informaatio jo työn alkaessa. Tarkastuksen perusteella menettely on hyvä.

Valtiovarainministeriössä käydyissä keskusteluissa mainittiin kriittisenä huomiona se, että hallitusohjelman taustalla olevien arviointitietojen objektiivisuuteen tulisi myös kiinnittää huomiota, koska hallitusohjelma on poliittinen asiakirja ja puolueilla on omat asiantuntijaverkostot. Samoin tuotiin esille se, että aina viranomaistoiminnassa muodostunutta arviointitietoa ei hyödynnetä, kun hankkeeseen sitoudutaan. Lisäksi haastatteluissa

---

[304] *Osaston edustajan mukaan kaikki säädössuunnittelijat käyvät peruskoulutuksen, mutta muutoin koulutus tulee lähinnä työn yhteydessä. Osastolla on uudelleen organisoitu ekonomistiyhteistyötä siten, että on perustettu yksikkörajat ylittävä vero-ekonomistiryhmä. Siihen osallistuvat kaikki ministeriön vaikutusarviointiin perehtyneet ekonomistit. Ryhmän tavoitteena on nimenomaan parantaa laatua mutta myös tehostaa yhteydenpitoa tutkimuslaitoksiin. Koulutusta tulee lopputuloksen kautta, koska työ on niin konkreettista. Ministeriön lainvalmistelijaverkostolla ei sen sijaan ole vero-osaston edustajan mukaan kosketuspintaa osaston toimintaan. Osaston edustajan mukaan yritysvaikutusten arviointia on pohdittu työ- ja elinkeinoministeriön työryhmässä. TEM:n valtiontukiasiantuntijat ovat osastolle erittäin merkittäviä yhteistyökumppaneita, koska yritysvaikutukset ovat yksi keskeinen arviointikohde verotuksessa. Osasto käyttää jonkin verran oikeusministeriön asiantuntemusta juridisissa kysymyksissä. Joissakin asioissa ympäristöministeriö on yhteistyötaho. Yhteistyö tapahtuu valmistelijatasolla.*

[305] *Esimerkiksi kun hallitusohjelmassa sanotaan, että säädetään perusopetuksen oppilaskunnista, niin vaikka ministeriltä ei ollut vielä tullut toimeksiantoa asettaa työryhmä, on jo ennen tätä puoli vuotta tehty yhteistyössä Opetushallituksen kanssa vaikutusten arviointia niin pitkälle, että toimeksiantovaiheessa vastauksista oli valmiina yli 90 %.*

korostettiin, että laajoissa hankkeissa tutkimustietoa ei aina ehdi valmistua siihen mennessä, kun hanketta viedään eteenpäin.

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston edustaja piti tärkeänä sitä, että hallitusohjelman valmistelussa kuntien vastuulla olevien palvelujen lainsäädäntöä koskevien kehittämisehdotusten vaikutukset kuntien talouteen nostettaisiin enemmän esille ja arvioitaisiin tarkemmin niiden kustannusvaikutukset. Kunta- ja aluehallinto-osastolla on oma tutkimussuunnitelma, jossa ennakoidaan tutkimustarpeita.

Myönteisenä tarkastuksessa tuli esille se, että vuoden 2011 aikana valtiovarainministeriössä on kiinnitetty huomiota osastorajat ylittäviin arviointitarpeisiin ja vaikutuksien tunnistamiseen hankkeissa. Lisäksi on ryhdytty laatimaan ministeriön yhteistä tutkimusstrategiaa.

Vaikutusarviointia koskevat ohjeet[306] on laadittu siten, että erilaiset arviointinäkökulmat tulevat huomioonotetuiksi. Vaikutusarviointitiedon laaja-alaisuutta voidaan lisätä myös valmistelun avoimuudella ja sidosryhmien kuulemisella jo varhaisessa vaiheessa. Ministeriön eri osastot voivat olla tärkeitä kuultavia tahoja. Tarkastuksessa muodostui kuitenkin käsitykseksi, että aina muiden osastojen asiantuntemusta ei hyödynnetä hankkeiden valmistelussa.[307]

Haastatteluissa ilmeni erilaisia käsityksiä siitä, mikä on säädöspoliittisen tavoitteen "lisätään lainsäädännön vaikutusten arviointiin keskittyvää lainsäädäntötutkimusta" sisältö. Osa haastatelluista katsoi, että tavoite edellyttää ministeriöiden toimenpiteitä, ja osa taas, että se viittaa tutkimuslaitosten harjoittamaan tutkimustoimintaan. Tämän perusteella tämä säädöspoliittinen tavoite ei ole ollut muotoilultaan riittävän selkeä.

---

[306] *Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Säädöshankkeiden arviointi. Ohjeet. Haastatteluissa oikeusministeriön nykyistä vaikutusarviointiohjetta pidettiin hyvänä, etenkin sen vuoksi, että on yksi ohje useiden erillisohjeiden sijasta.*

[307] *Kunta- ja aluehallinto-osaston edustajan mukaan tietoja osastojen välillä on vaihdettu, mutta useinkaan osasto ei ole päässyt työryhmiin, vaikka niiden työllä olisi kuntataloudellisia vaikutuksia. Käytännössä yhteisiä asioita on niissä tilanteissa, joissa hallitusohjelman mukaan kunnille kompensoidaan verotuksesta aiheutuvat menetykset. Tällöin tulee arvioida, mikä on verouudistuksen vaikutus kuntatalouteen ja mikä on kompensoitava määrä. Kunta- ja aluehallinto-osaston edustajan mukaan olisi hyödyllistä, jos osasto olisi aiemmin mukana valmistelussa. Hänen käsityksenä on, että säädösmuutokset ovat olleet aika pitkälle valmisteltuja, ennen kuin osasto on ollut mukana selvittämässä vaikutuksia. Tilanteen parantamiseksi on nyt määritelty uusia menettelytapoja.*
Myös hallitusohjelman valmisteluvaiheessa eri osastojen asiantuntemusta tulisi hyödyntää laajemmin.

Haastatelluissa ministeriöissä toimenpiteet vaikutusarviointien parantamiseksi lainsäädäntösuunnitelman tavoitteen perusteella olivat niukkoja. Tästä huolimatta haastatteluissa korostettiin sitä, että vaikutusarvioinnit on koettu tärkeäksi valmistelun vaiheeksi. Vaikutusarviointeja on edistetty ministeriöissä lähinnä informaatio-ohjauksella ja asettamalla yleistasoisia tavoitteita valmistelun laadulle.

Saman ministeriön eri osastoilla voi olla erilainen mahdollisuus käyttää työpanoksia tai määrärahoja vaikutusarviointeihin. Ministeriöissä tulisikin erottaa ministeriön kannalta tärkeät säädösjohtamisen eri tehtäväalueet ja arvioida niiden vaatimaa resurssitarvetta eri osastoissa ja yksiköissä. Tällaista tietoa ei kuitenkaan ole ollut käytettävissä silloin, kun resursseja on kohdennettu.[308] Tämä luo riskin siitä, että säädöshankkeissa tarpeellinen arviointitieto jää hankkimatta.

Vaikutusarviointiohjeista huolimatta arviointeja tuotetaan hallinnonalatai kohdekeskeisestä näkökulmasta. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että hallinnonala tai sääntelykohde määrittää tyypillisesti pääasiallisten vaikutusten kohdentumista. Käytännössä tällainen arviointi voi kuitenkin tuottaa sellaista arviointitietoa, joka eduskunnan näkökulmasta ei ole tasapainoista.[309]

Vaikutusarviointien laadun kannalta on tärkeää, että käytössä on menettelytapoja, joilla eduskunnan päätöksenteon perustaksi tarkoitetuttujen vaikutusarviointitietojen riittävä laajuus ja objektiivisuus varmistetaan. Ministeriön johto voi vaikuttaa säädösuudistusten vaikutusarviointien toteuttamisedellytyksiin esimerkiksi säädösesitysten aikataulujen ja säädösvalmistelun resurssien kautta.

Koska käytännössä vaikutusarviointeja seurataan ministeriöissä meneillään olevissa hankkeissa, eivät resurssitarpeet sääntelyn ajanmukaisuuden tai toimeenpanon jälkeisiin arviointeihin tule kattavasti arvioiduiksi.

---

[308] *Esim. opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat ilmoittivat, että ministeriössä ei ole selvitetty sitä, olivatko hallituskaudella 2007–2011 resurssit eri osastoilla tai yksiköissä riittävät ulkopuolisen tutkimustiedon hankkimiseen eikä myöskään tähän tarkoitukseen käytettyjen varojen muutosta tuona ajanjaksona.*

[309] *Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston edustajan mukaan yleensä osastolla arvioidaan kustannusvaikuttavuutta ja kunnallisen itsehallinnon liikkumatilaa. Kuitenkin hänen mukaansa tulee ottaa huomioon se, että valtiovarainministeriö ei ole substanssiministeriö. Siksi hallinto- ja talouspainotteisuus voi korostua osaston arvioinneissa muiden vaikutusalueiden kustannuksella. Erityisryhmät ovat huomion kohteena silloin, kun arvioidaan palvelujen saatavuutta, eivät erikseen yksilöityinä ryhminä.*

3.5.5 Säädöshuollon tehostaminen

Lainsäädäntösuunnitelman mukaan toimitaan seuraavasti:

- Edistetään säädöshuoltoon liittyviä toimia.
- Toteutetaan yksinkertaistamiseen tähtääviä toimia ja eri oikeusalojen kokonaisuudistuksia. Tähän liittyen laaditaan ja toteutetaan prioriteettialoihin perustuva ohjelma yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi.
- Päällekkäistä laintasoista tai useisiin säädöstasoihin perustuvaa saman oikeudellisen ilmiön sääntelyä puretaan ja vähennetään kaikissa säädöshankkeissa.
- Huolehditaan siitä, että kunkin oikeudenalan keskeiset säännökset sisältyvät yleislakeihin.
- Vähennetään lukuisia erityislakeihin sisältyviä poikkeussäännöksiä.
- Ministeriöt huolehtivat siitä, että lakiehdotukset tarkastetaan oikeusministeriön tarkastustoimistossa.
- Perustuslakikoulutusta ja -ohjausta lisätään ministeriöissä.
- Oikeusministeriössä vahvistetaan perustuslakikysymyksiin liittyvää ohjausta ja neuvontaa.
- Ministeriöt tarkistavat, että niiden toimialan lainsäädäntö täyttää perustuslain asettamat vaatimukset. Tarvittaessa ministeriöiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin lakien uudistamiseksi. Lisäksi ministeriöt raportoivat toimintakertomuksissaan hallinnonalallaan toteutetuista lainsäädännön yksinkertaistamistoimista.

Säädöshuollon edistäminen muodostaa heterogeenisen toimenpidekokonaisuuden vanhassa lainsäädäntösuunnitelmassa. Näin ollen myöskään tuloksia säädöshuollon tehostumisesta ei voi esittää yksiulotteisesti. Aloitetaan yleisillä säädöshuoltoon liittyvillä havainnoilla.

Lainvalmistelijoille suunnatussa kyselyssä ainoastaan 8 prosenttia vastaajista katsoi, että suomenkielisen säädöstekstin huolto olisi ministeriötasolla parantunut. Lähes kaksi kertaa enemmän, 15 %, vastaajista katsoi sen heikentyneen. Valtaosa vastaajista, 77 %, katsoi sen kuitenkin pysyneen ennallaan. Lähes neljännes, 24 %, vastaajista katsoi lainsäädännön yksinkertaistamisen edistymisen kehittyneen ministeriön toiminnassa myönteiseen suuntaan, mutta 15 % vastaajista näki tilanteen kehittyneen

päinvastaiseen suuntaan (ja selvä enemmistö vastaajista katsoi tilanteen säilyneen ennallaan).[310]

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportin mukaan ministeriöissä ei ollut juurikaan tehty erityisiä järjestelyjä esimerkiksi *kielenhuollon edistämiseksi*[311]. Suomen kielen huollossa ei ollut ministeriöissä eikä valtioneuvoston tasolla vastuutahoa. Ongelmat olivat palautuneet osittain myös siihen, että laintarkastusyksikkö keskittyy kiireen ja resurssipulan vuoksi pääasiassa lakitekniikkaan sekä suomen ja ruotsin kielen vastaavuuteen. Paremman sääntelyn neuvottelukunta on puuttunut kriittisesti niin EU-säädösten suomen kieleen kuin säädöskieleen kansallisissa hankkeissakin.[312]

Laintarkastuksessa esitettyjen korjausten tekeminen oli ministeriöiden omalla vastuulla, eikä laintarkastusyksiköllä ollut voimavaroja seurata, kuinka tarkastuksessa annettuja huomautuksia noudatetaan. Sittemmin käydyt keskustelut oikeusministeriön laintarkastusyksikön edustajan kanssa osoittivat, että tilanne on edelleen samanlainen[313].

Säädöshuollon edistäminen on ollut keskeinen tavoite eräissä vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneissä säädöshankkeissa. Esimerkiksi hallituksen esityksessä *poliisilain* muuttamiseksi (HE 224/2010 vp.) ehdotettiin tehtäväksi muihin poliisin toimintaa koskeviin lakeihin runsaasti muutoksia. Ne olivat lähinnä lakiteknisiä. Avainsanana hallituksen esityksessä olikin *täsmentää* sääntelyä. Taustalla on ollut muun muassa se, että poliisilain säännöksiä on *muutettu useaan eri otteeseen*, minkä vuoksi osasta säännöksiä on muodostunut sekava ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Tässä yhteydessä viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 11/2005 vp. – HE 266/2004 vp. ja eduskunnan lausumaan EV 83/2005 vp. – HE 266/2004 vp., LA 58/2005 vp. samoin kuin ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin. On huomattava, että säädöshuollolle ovat luoneet perustaa myös ne käytännön kokemukset, joita aikaisemman lainsäädännön soveltamisesta on saatu. Esimerkiksi *kilpailulain* uudistamista perusteltiin muun muassa sillä, että aikaisempi laki oli käynyt läpi useita osittaisuudistuksia ja silloisen kilpailunrajoituslain rakenne, käsit-

---

[310] *Oikeusministeriöstä saadut tiedot 18.4.2011. Tässä ei oteta huomioon niitä tietoja, joissa kysyttiin lainvalmistelijoiden kantaa omasta työstään, vaan ainoastaan ne tiedot, jotka liittyvät ministeriön toimintaan.*

[311] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.*

[312] *Ks. tarkemmin Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 21–24.*

[313] *Useita haastatteluja vuoden 2011 keväällä ja kesällä.*

teistö ja säännösten sijoittelu laissa eivät enää olleet kaikin osin loogisia ja selkeitä[314].

Säädöshuollon tarve voi palautua myös siihen, että *lainsäädäntö on vanhentunut säädös- tai toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi*. Esimerkiksi yhdistyslain muutostarve aktualisoitui juuri toimintaympäristön muutosten takia. Erityisesti tietoliikenneyhteydet ja -palvelut ovat kehittyneet sellaisella tavalla, jota ei ole voitu ennakoida valmisteltaessa voimassa olevaa lainsäädäntöä[315]. Tämä on ilmentymä siitä, että lainsäädäntö on aina epätäydellistä eikä lakeja säädettäessä yksinkertaisesti voida ottaa huomioon kaikkia asiantiloja. Näin ollen säädöshuolto voi olla ympäröivien olosuhteiden muutosten sanelema välttämättömyys eikä osoitus siitä, että lainvalmistelussa olisi aikanaan epäonnistuttu.

Vanhassa lainsäädäntösuunnitelmassa korostettiin sitä, että kunkin oikeudenalan keskeiset säännökset sisältyvät *yleislakeihin*.[316] Tämä päämäärä ei kuitenkaan ilmene selkeästi lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvissa säädöshankkeissa. Tosin televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisella (HE 87/2009 vp.) tavoiteltiin siirtymistä yleissääntelyyn. Konkreettisemmin tämä ilmeni siten, että markkinoinnin hyvän tavan vastaisuutta koskevassa säädöksessä viitattiin kuluttajansuojalain säännöksiin markkinoinnin eettisistä periaatteista. Lainsäädäntösuunnitelman ensimmäisen seurantakyselyn mukaan kuitenkin yli puolessa säädöshankkeista tarkoituksena oli minimoida voimassaoleviin yleislakeihin tehtävät poikkeukset[317]. Vanhassa lainsäädäntösuunnitelmassa alatoimenpiteenä on mainittu myös se, että lukuisia erityislakeihin sisältyviä poikkeussäännöksiä vähennettäisiin. Tarkastuksessa ei ole kuitenkaan ollut havaittavissa, että tällaisiin toimiin olisi systemaattisesti ryhdytty.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa mainitaan lainsäädännön yksinkertaistamiseen tähtäävien toimien yhteydessä eri oikeudenalojen kokonaisuudistukset. Suunnitelman hankeosioon sisältyi muun muassa kalastuslain *kokonaisuudistus*. Tältä osin viime vaalikaudella ehdittiin toteuttaa kuitenkin ainoastaan kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe, jossa keskityttiin kalastuksenvalvontaa koskevien säädösten muutostarpeisiin. *Osittaisuudistukset* saattavat tuottaa ongelmia, kuten hallituksen esityksessä HE 271/2010 vp. viitattiinkin. Uudistettuja säännöksiä saatetaan nimittäin joutua tarkastelemaan uudelleen kalastuslain kokonaisuudistus-

---

[314] *Ks. tarkemmin HE 88/2010 vp.*
[315] *HE 267/2009 vp.*
[316] *Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen strategia-asiakirjasta 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 94.*
[317] *Salo (2008).*

työn edetessä, jotta myös kalastuksen valvontaa koskevat säännökset vastaavat kokonaisuudistuksessa valituksi tulleita ratkaisuja ja terminologiaa.

Aina lainsäädännön vaiheittainen uudistaminen ei kuitenkaan ole perusteetonta. Esimerkiksi päästökauppalakia muutettaessa talousvaliokunta piti perusteltuna, että päästökauppadirektiivin voimaansaattaminen jaksotettiin kahteen hallituksen esitykseen.[318] Ensimmäinen vaihe uudistuksesta rakentui hallituksen esityksen HE 212/2009 vp. varaan ja toinen vaihe hallituksen esityksen HE 315/2010 vp. varaan.

SÄKE III -työryhmä on aiheellisesti kiinnittänyt myös huomiota säädöshuoltoon ja tähdentänyt sitä, että säädösvalmistelussa tulee tavoitteena olla moitteeton lakitekninen laatu. Näin ollen eduskuntakäsittelyssä ei olisi tarpeen tehdä hallituksen esitykseen enää muita muutoksia kuin niitä, jotka nimenomaisesti johtuvat eduskunnan omista päätöksistä.[319] Tarkastushavaintojen perusteella tätä tavoitetta ei ole läheskään kaikilta osin saavutettu vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneissä hankkeissa.

Haastattelujen (VM, OKM ja LVM) mukaan ministeriöissä tehdyt säädöshuollolliset toimet eivät perustuneet lainsäädäntösuunnitelmaan. Lisäksi lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneitä toimia tulkittiin näissä ministeriöissä eri tavoin. Lainsäädäntösuunnitelmassa toimia pidettiin osittain sisällöllisesti liian väljinä, jotta niillä olisi saavutettavissa tavoitellut vaikutukset.

Päätelmiä

Säädöshuolto ja eräissä tapauksissa lainsäädännön kokonaisuudistuskin ovat paikallaan, jos laki on käynyt läpi lukuisia osittaismuutoksia. Lainsäädäntöä uudistettaessa on priorisoitava kokonaisuudistuksia erityisesti, jos tavoitteena on muuttaa lain rakenteita sekä säätää eheämpi ja johdonmukaisempi laki[320].

Laintarkastuksessa esitettyjen korjausten tekeminen on ministeriöiden omalla vastuulla, eikä laintarkastusyksiköllä ole voimavaroja seurata, kuinka tarkastuksessa annettuja huomautuksia noudatetaan. Tarkastuksen perusteella tämä on vakava lainsäädäntöjärjestelmän puute.

---

[318] *TaVM 25/2009 vp. – HE 212/2009 vp.*

[319] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 28.*

[320] *Vrt. Pakarinen, Tala & Hämynen (2010), s. 7, joiden mukaan kokonaisuudistuksen käsite on erittäin tulkinnanvarainen.*

Hallinnollisen taakan keventäminen

Eräänä lainsäädännön tehostamistoimenpiteenä lainsäädäntösuunnitelmassa mainitaan hallinnollisen taakan keventäminen. Suunnitelmassa tähdennetään tarvetta laatia ja toteuttaa prioriteettialoihin perustuva *ohjelma yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentämiseksi*. Tällä rintamalla onkin sittemmin edetty. Ensinnäkin vuonna 2007 ilmestyi – kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta – pilottiselvitys, jossa arvioitiin arvonlisäverotuksen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa[321]. Toiseksi valtioneuvosto hyväksyi 12.3.2009 periaatepäätöksen kansalliseksi toimintaohjelmaksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosina 2009–2012. Tavoitteena on, että yritysten hallinnollista taakkaa vähennetään vuoden 2006 tasoon verrattuna 25 prosenttia vuoden 2012 loppuun mennessä.[322] Sittemmin yritysten hallinnollista taakkaa on eritelty lukuisissa kansallisissa selvityksissä.

Kriittisenä havaintona on kuitenkin mainittavissa se, miten vuoden 2006 hallinnollisen taakan lähtötasoa on arvioitu. Esimerkiksi vielä vuonna 2008 alustavissa arvioissa hallinnollisen taakan oletettiin olevan kaksi prosenttia vuoden 2006 bruttokansantuotteesta[323]. Sen sijaan nyttemmin tehdyissä arvioissa yritysten hallinnollisen taakan on arvioitu muodostavan ainoastaan 1,2 prosenttia vuoden 2006 bruttokansantuotteesta[324].

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa on tuotu esille ainoastaan se, että laaditaan ohjelma hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Sen sijaan *paremman sääntelyn neuvottelukunta* on mennyt asiaa eritellessään tätä konkreettisemmalle tasolle. Perusteltuina on pidettävä muun muassa vaatimuksia siitä, että hallinnollisen taakan vähentämisohjelma olisi muutettava määräaikaisesta pysyväksi ohjelmaksi; siitä, että hallinnolliseen taakkaan ja kustannuksiin olisi otettava systemaattinen ote jo säädösvalmistelun yhteydessä; sekä siitä, että ohjelmaan voitaisiin liittää kansalaisiin ja hallintoon kohdistuvan hallinnollisen taakan tarkastelu.[325]

Hallinnollisen taakan huomioon ottamista säädösvalmistelussa voidaan eritellä myös lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden perusteella. Tässä suhteessa on myönteistä, että asiaan on eräiden lakiesitysten perusteluissa kiinnitetty huomiota. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 190/2009 vp. julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittämiseksi

---

[321] *Niinikoski, von Hertzen & Kauppinen (2007).*
[322] *Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 3/2009.*
[323] *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 13/2008.*
[324] *Työ- ja elinkeinoministeriö (2011), s. 4.*
[325] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 20.*

esitettiin suuntaa-antavia arvioita elinkeinoelämän hallinnollisen taakan kevenemisestä Ruotsissa tehtyihin selvityksiin nojautuen. Samalla luonnehdittiin niitä eriä, joista hallinnollinen taakka muodostuu. Hallituksen esityksessä HE 199/2010 vp. jätelain kokonaisuudistukseksi on eritelty yritysten hallinnollisia kustannuksia varsin laajasti. Tosin merkille pantava piirre on se, että jälkimmäisen lakiesityksen perusteluissa puhutaan hallinnollisista kustannuksista eikä hallinnollisesta taakasta. Käsitteet eivät ole kuitenkaan synonyymejä, ja niiden välinen ero ja erotus voivat olla käytännössä huomattavan suuret[326]. Joka tapauksessa puheena olevissa hallituksen esityksissä on laajimmin – vanhaan lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneistä esityksistä – syvennytty yritysten hallinnolliseen taakkaan tai hallinnollisiin kustannuksiin.

Lisäksi hallituksen esityksessä HE 273/2009 vp. kaivoslain kokonaisuudistukseksi tuotiin esille, että uudistus aiheuttaa yrityksille jonkin verran hallinnollisia lisäkustannuksia. Myös hallituksen esityksessä HE 325/2010 vp. biopankkilaiksi ym. on otettu huomioon valtioneuvoston 12.3.2009 hyväksymä periaatepäätös, jonka mukaan yritysten hallinnollista taakkaa pyritään vähentämään vuosina 2009–2012. Tällöin viitataan muun muassa siihen, että ehdotettu ilmoitusmenettely on lupamenettelyä kevyempi[327]. Palveludirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 212/2009 vp. puolestaan referoidaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämisohjelmaa vuosiksi 2009–2012, muttei sanottavastikaan analysoida lakiesityksen vaikutuksia hallinnollisen taakan suuruuteen.

Sen sijaan hallituksen esityksessä HE 212/2009 vp. päästökauppalain muutokseksi ja hallituksen esityksessä HE 88/2010 vp. kilpailulaiksi ei ole analysoitu uudistusten vaikutuksia yritysten hallinnolliseen taakkaan. Tätä voi pitää puutteena, koska molemmat lait ovat keskeisiä elinkeinoelämän kannalta. Lisäksi voidaan viitata hallituksen esitykseen HE 267/2009 vp. yhdistyslain tarkistamiseksi, jota lakivaliokunta päätyi muuttamaan muun muassa sen takia, että hallintoon ja tarkastukseen ei tulisi pienimmissä yhdistyksissä panostaa suhteettoman paljoa yhdistyksen vähäiseen toimintaan ja talouteen nähden[328]. Toisin sanoen yhdistysten hallinnollisen taakan pitämistä kohtuullisena pidettiin avainasemassa olevana seikkana.

Eräissä lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneissä lakiesityksissä on elementtejä, jotka ovat omiaan johtamaan hallinnollisen taakan lisääntymi-

---

[326] *Ks. esimerkiksi Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 3/2009.*

[327] *Ks. tarkemmin HE 325/2010 vp., s. 35. Hyvin yleisellä tasolla ja lyhyesti yritysten hallinnolliseen taakkaan viitataan myös hallituksen esityksessä HE 66/2008 vp. Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistämiseksi.*

[328] *LaVM 8/2010 vp. – HE 267/2009 vp.*

seen. Esimerkiksi jätelakiuudistuksessa säädettiin jätteen tuottajiin kohdistuvasta velvollisuudesta pitää kirjaa ominaisjätemääristä[329], mikä vääjäämättä johtaa hallinnollisen taakan lisääntymiseen.[330] Vastedes on tärkeää, että säädöshankkeittain arvioidaan ja seurataan hallinnollisen taakan määrän kehitystä, jotta Suomen on ylipäänsä mahdollista saavuttaa taakan keventämistavoitteet.[331]

Lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneessä hallituksen esityksessä kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi (HE 174/2009 vp.) on tavoiteltu *hallinnon sisäisen taakan* vähentämistä[332]. Tämä on ilmennyt erityisesti siinä, että uudistuksella tähdättiin päällekkäisen tiedonkeruun vähentämiseen. Myös paremman sääntelyn neuvottelukunta on tähdentänyt tarvetta tarkastella hallintoon – ja myös kansalaisiin – kohdistuvaa hallinnollista taakkaa OECD:n (2010) Suomea koskevaan maaraporttiin viitaten.

Haastatteluissa (VM, OKM ja LVM) ei tullut esille sellaisia toimenpiteitä, joilla olisi pyritty vähentämään yrityksille lainsäädännöstä johtuvaa hallinnollista taakkaa.

Päätelmiä

Ensinnäkin on tarpeen kiinnittää huomiota hallinnollisen taakan mittaamisongelmiin ja siihen, että mittaamismenetelmiä on kehitettävä edelleen luotettavammiksi. Toiseksi epävarmuustekijät hallinnollisen taakan mittaamisessa vievät samalla pohjaa siltä, että olisi luotettavasti mahdollista arvioida, onko taakan vähentämistavoitteet saavutettu.

On tarpeellista, että yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen rinnalle käynnistetään välittömästi selvitystyö sisäisen hallinnollisen taakan mittaamisesta sekä keinoista vähentää tarpeetonta hallinnon sisäistä taakkaa. Myös lakiesityksen perusteluissa on arvioitava – ainakin suuntaa-antavasti – hallinnon sisäinen taakka, mikäli tämä muodostaa olennaisen kustan-

---

[329] *Ks. tarkemmin HE 199/2010 vp.*

[330] *Ks. myös HE 216/2009 vp. palveludirektiivin täytäntöönpanosta, jossa tosin uudistuksesta aiheutuvien kustannusten ja työmäärän oletettiin jäävän vähäisiksi.*

[331] *Ks. myös EV 367/2010 vp. – HE 294/2010 vp., jossa esitetyn lausuman mukaan: "Eduskunta edellyttää, että viljelijöiden hallinnollisen taakan keventäminen tulee olla tärkeimpänä tavoitteena myös uudistuksen alemmanasteisissa säädöksissä ja uudistuksen muussakin toimeenpanossa."*

[332] *Mainittua terminologiaa ei tosin lakiesityksessä käytetä.*

nuserän. Lisäksi hallinnon sisäisen taakan suuruus on otettava huomioon verrattaessa eri sääntelyvaihtoehtoja toisiinsa.[333]

Lisäksi on tärkeää, että myös uusissa lainsäädäntösuunnitelman lakihankkeissa kiinnitetään huomiota hallinnolliseen taakkaan erityisesti silloin, kun hankkeella on tiivis liityntä elinkeinoelämään. Tässä voidaan viitata muun muassa harmaan talouden torjuntaan liittyviin lainsäädäntömuutoksiin, tilaajavastuulakiin[334], ympäristönsuojelulakiin, työlainsäädännön kehittämiseen sekä hankintalakiin. Lisäksi kaikessa lainsäädännössä on otettava huomioon myös hallinnon sisäinen taakka sekä kansalaisiin kohdistuva hallinnollinen taakka.

Perustuslain vaatimusten täyttyminen lainsäädäntösuunnitelman lakiesityksissä

Perustuslakikysymykset nousevat esille vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa usealla eri tavalla. Ensinnäkin ministeriöiden olisi tullut lisätä perustuslakikoulutusta ja -ohjausta. Tässä voidaan viitata lainvalmistelijoille suunnatun kyselyn tuloksiin. Perustuslakikoulutus ja -ohjaus olivat vähentyneet viidenneksen mielestä ministeriön toiminnassa, mutta lisääntyneet hieman yli viidenneksen, 22 %:n, mielestä (ja enemmistön mielestä se oli säilynyt ennallaan).[335] Kokonaisuutena parannusta ei arvioitu tapahtuneen.

Toiseksi oikeusministeriössä on tullut vahvistaa perustuslakikysymyksiin liittyvää ohjausta ja neuvontaa. Lainsäädäntösuunnitelmasta tehdyn ensimmäisen seurantakyselyn mukaan oikeusministeriöltä olikin saatu asiantuntija-apua perustuslakiasioissa[336]. Myös oikeusministeriön julkaisu 2006:11 Lainlaatijan perustuslakiopas palvelee näitä päämääriä.

Kolmanneksi ministeriöiden on tullut tarkastaa, että niiden toimialan lainsäädäntö täyttää perustuslain vaatimukset, minkä ohella ministeriöiden on tullut ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin lakien uudistamiseksi. Tämä ei ole ollut tuntematon ongelma lainsäädäntökäytännössä. Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman ulkopuolelta voidaan viitata lakiesitykseen *al-*

---

[333] *Hallinnon sisäinen taakka tarkoittaa hallinnolle ja muutoin julkisvallalle sääntelyn hallinnoinnista aiheutuvia kustannuksia.*

[334] *Tosin tilaajavastuulain osalta lainsäädäntösuunnitelmassa puhutaan ainoastaan lainsäädäntöuudistuksen selvitystyöstä.*

[335] *Oikeusministeriöstä saadut tiedot 18.4.2011. Tässä ei oteta huomioon niitä tietoja, joissa kysyttiin lainvalmistelijoiden kantaa omasta työstään, vaan ainoastaan ne tiedot, jotka liittyvät ministeriön toimintaan.*

[336] *Salo (2008).*

koholilain muuttamiseksi[337]. Sen käsittelyn yhteydessä kävi ilmi, että ennen nykyisen perustuslain hyväksymistä säädetty alkoholilaki ei enää vastannut perustuslaissa asetettuja vaatimuksia muun muassa säännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhteen. Tämä oli aiheuttanut tulkinnallisia epäselvyyksiä, joita oli pyritty ratkaisemaan asetuksen säännösten lisäksi ministeriön kirjelmillä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitikin muun muassa kansalaisten ja elinkeinonharjoittajien oikeusturvan kannalta välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysministeriö valmistelisi pikaisesti perustuslain edellyttämät ja muut mahdollisesti tarvittavat muutokset alkoholilakiin yhteistyössä oikeusministeriön kanssa[338]. Alkoholilain kokonaisuudistus sisältyykin uuteen lainsäädäntösuunnitelmaan yhtenä kärkihankkeista[339].

Seuraavassa perustuslakikysymyksiä tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten hyvin lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneissä säädöshankkeissa perustuslain vaatimukset on otettu huomioon. Useita vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman hankeosioon kuuluvia säädöksiä on jouduttu vielä eduskuntakäsittelyssä problematisoimaan siltä kannalta, kuinka hyvin lakiesitys on sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa. Kaiken kaikkiaan 16 lainsäädäntöhankkeesta perustuslakivaliokunnan lausunto pyydettiin 13 lakiehdotuskokonaisuudesta[340] ja ainoastaan kolmesta lausuntoa ei pyydetty[341]. Kuudesta lakiesityksestä perustuslakivaliokunta ei tehnyt valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia mutta muutoin kyllä, tosin vaihtelevassa määrin. Kolmeen hallituksen esitykseen – HE 66/2008 vp., HE 87/2009 vp. ja HE 273/2009 vp. – esitettiin yhdestä lakiehdotuksen kohdasta valtiosääntöoikeudellinen huomautus sekä kahteen hallituksen esitykseen – HE 7/2009 vp. ja HE 199/2010 vp. – kaksi valtiosääntöoikeudellista huomautusta. Selvästi ongelmallisimmiksi osoittautuivat esitykset esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöksi (HE 222/2010 vp.) ja poliisilaiksi (HE 224/2010 vp.), sillä näistä ensin mainittuun perustuslakivaliokunta teki kahdeksan ja jälkimmäiseen kymmenen valtiosääntöoikeudellista huomautusta[342]. Toisaalta viimeksi mainitut lakiesitykset ovat olleet

---

[337] *HE 217/2010 vp.*

[338] *StVM 31/2010 vp. – HE 217/2010 vp.*

[339] *Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011, s. 9.*

[340] *Hallituksen esitykset HE 222/2010 vp. ja HE 224/2010 vp. on tässä luettu yhdeksi lakiehdotuskokonaisuudeksi. Molemmista pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausunto.*

[341] *Yliopistolain uudistamisesta pyydettiin kaksi perustuslakivaliokunnan lausuntoa, PeVL 11/2009 vp. – HE 7/2009 vp. ja PeVL 18/2009 vp. – HE 7/2009 vp.*

[342] *Ks. tarkemmin PeVL 66/2010 vp. – HE 222/2010 vp. sekä PeVL 67/2010 vp. – HE 224/2010 vp.*

hyvin laajoja ja ne ovat olleet luonteeltaan myös valtiosääntöoikeudellisesti haastavia.

Perustuslain vaatimusten täyttäminen oli liikkeelle paneva voima kalastuslakia uudistettaessa[343]. Eduskunnan oikeusasiamies oli kiinnittänyt asiaan huomiota jo päätöksellään 9.6.2006 (Dnro 785/4/04) ja edellyttänyt maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan 31.12.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös ministeriössä antaa aihetta. Tässä mielessä on epätyydyttävää, että kalastuslain uudistaminen käynnistyi maa- ja metsätalousministeriössä vasta syksyllä 2008 eli yli kaksi vuotta sen jälkeen, kun apulaisoikeusasiamies oli puuttunut asiaan. Lisäksi tämä lakiesitys saatiin käsiteltyä vasta viime vaalikauden viimeisessä täysistunnossa eduskunnassa.[344]

Lakiehdotusten perustuslakiongelmat ovat ilmenneet monin eri tavoin. Esimerkkinä voidaan viitata julkisen vallan käyttöön[345] ja asetuksenantovaltuuden täsmällisyyteen. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt myös sitä, että lakiehdotus on muutettava selkeämmäksi, jotta ehdotus olisi käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä[346].

Asetuksenantovaltuuden täsmentämiseen tai poistamiseen lakiehdotuksesta on päädytty eräissä tapauksissa[347]. Alkuperäistä esitystä kalastuslaiksi muutettiin siten, että asetuksenantajana olisi valtioneuvosto eikä maa- ja metsätalousministeriö[348]. Sen sijaan jätelakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksien todettiin olevan pääosin riittävän täsmällisiä[349]. Huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä katsottiin tarkoituksenmukaiseksi jättää asetuksentasoisen sääntelyn varaan muun muassa siksi, että sääntely on usein teknisluonteista ja nopeasti muuttuvaa. Ilmeistä kuitenkin on, että

---

[343] *Kalastuslain kokonaisuudistus sisältyi vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan. Ks. myös HE 222/2010 vp. esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi sekä HE 224/2010 vp. poliisilainsäädännön uudistamiseksi.*

[344] *Tämä on hyvä suhteuttaa siihen, että hallituksen esityksessäkin (HE 271/2010 vp.) todetaan lain puutteiden osoittavan kalastuksenvalvontaa koskevien säännösten kiireellistä uudistamistarvetta. Näin myös MmVM 35/2010 vp. – HE 271/2010 vp.*

[345] *StVM 40/2010 vp. – HE 90/2010 vp. sekä PeVL 41/2010 vp. – HE 90/2010 vp., joissa viitattiin – terveydenhuoltolain osalta – perustuslain 124 §:ään.*

[346] *PeVL 11/2009 vp. – HE 7/2009 vp.*

[347] *HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp ja StVM 40/2010 vp. – HE 90/2010 vp.*

[348] *MmVM 35/2010 vp. – HE 271/2010 vp. Ks. myös HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp., jossa opetusministeriön asetusta ei katsottu riittäväksi vaan edellytettiin valtioneuvoston asetusta.*

[349] *YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp. sekä PeVL 58/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*

asianmukaiset asetuksenantovaltuudet voivat aika ajoin muodostua hyvinkin kiperiksi tulkintaongelmiksi.

Ongelmaksi ovat osoittautuneet myös lakiesityksen *säätämisjärjestysperustelut*, kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 41/2010 vp. – HE 90/2010 vp. ilmenee[350]. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksen erittäin niukkoihin säätämisjärjestysperusteluihin. Perusteluissa tuodaan vain esille eräitä sellaisia sääntelykohteita, joihin liittyy perustuslain säännöksiin liittyviä näkökohtia, mutta näitä ei edes pyritä arvioimaan perustuslain valossa. Tällaista arviointia ei juuri sisälly muuallekaan esityksen perusteluihin, vaikka esityksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset onkin mainittu lainsäädännön nykytilaa koskevassa jaksossa (s. 6–7). Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että etenkin tämänkaltaisen mittavan ja useiden perustuslain säännösten kannalta merkityksellisen esityksen yhteydessä tehdään kattavasti selkoa ehdotusten suhteesta perustuslakiin. Säätämisjärjestysperusteluissa on tällöin tarkasteltava ehdotusten perustuslain kannalta merkityksellisiä säännöksiä ja esitettävä arvio siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain, ja tarpeen mukaan myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, kanssa.

Toisaalta jätelakiehdotusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiitteli esitykseen sisältyviä säätämisjärjestysperustelujen laajuutta ja perusteellisuutta, vaikka päätyikin tekemään huomioita muutamasta kysymyksestä[351]. Myös kaivoslakiehdotuksen säätämisjärjestysperusteluja kiiteltiin poikkeuksellisen laajoiksi ja kattaviksi. Ehdotuksen ansiona pidettiin lisäksi sitä, että perusoikeusnäkökulma oli muutoinkin otettu perusteluissa hyvin huomioon[352]. Tältä osin on tullut esille, että kaivoslain sopeuttaminen perustuslain asettamiin vaatimuksiin oli valmistelun kuluessa osoittautunut haasteelliseksi[353].

Päätelmiä

On aiheellista korostaa ensinnäkin sitä, että voimassa olevan lainsäädännön perustuslain mukaisuudesta on huolehdittava aktiivisesti eikä pelkästään odottaen, että esimerkiksi ylimmät laillisuusvalvojat puuttuvat asiaan. Toiseksi on aiheellista korostaa sitä, että voimassa olevan lainsäädännön saattamisessa perustuslain mukaiseksi ei saa tarpeettomasti aikailla. Toi-

---

[350] *Kysymys oli terveydenhuoltolain uudistuksesta.*
[351] *PeVL 58/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*
[352] *PeVL 32/2010 vp. – HE 273/2009 vp.*
[353] *Iso-Ketola (2008a).*

saalta nopeisiin osittaisuudistuksiin voi sisältyä ongelmiakin, kuten se, että säännöksiä ensiksi tarkistetaan osittaisuudistuksessa ja sittemmin niitä on tarkistettava uudelleen uudistustyön edetessä[354].

Laadukkaissa lakiehdotuksissa riittävää ei ole yksinomaan perustuslain mukaisuus vaan myös perustelujen kattavuus.

Lainsäädäntösuunnitelman lakiesitysten muutokset valiokuntakäsittelyssä

Eduskuntakäsittelyssä valiokunta toteaa tavanomaisesti, että se pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneisiin lakiesityksiin on kuitenkin valiokuntakäsittelyssä tehty pääsääntöisesti sellaisia muutosehdotuksia, jotka ovat päätyneet muutoksiksi lopullisiin lakeihinkin.

Valiokuntakäsittelyssä tehtävät korjaukset on hyvä suhteuttaa siihen, että lainvalmistelussa on käytettävissä muun muassa Lainlaatijan opas[355] ja lukuisa joukko muita säädösvalmisteluohjeita. Lisäksi laki- ja asetusehdotukset pitää VNOS:n 30 §:n mukaan pääsääntöisesti tarkastuttaa oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Lisäksi on aiheellisesti korostettu sitä, että laintarkastuksen korjausehdotusten noudattamista on tehostettava[356].

Eduskunnan valiokuntakäsittelyssä lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneitä säädöshankkeita on korjattu monin eri tavoin. Joskus valiokunta on joutunut korjaamaan kirjoitusvirheitä lakiehdotustekstistä[357] tai muuttamaan otsikkoa[358]. Lakiehdotuksesta on puuttunut sana, joka on pitänyt lisätä lakiin[359]. Lakitekstiä on täydennetty säädöskokoelman numerolla[360]. Pykälään sisältynyt virheellinen viittaus on korjattu tai pykäläviittausta on täsmennetty[361]. Yleisellä tasolla on todettu, että sanontaa on selkeytetty muuttamatta kuitenkaan säännöksen asiallista sisältöä[362]. Tällaisissa tapauksissa on puhuttu myös säännöksen kielellisistä täsmennyksistä tai kielellisistä korjauksista taikka teknisluonteisista täydennyksistä ja täsmen-

---

[354] Ks. myös HE 271/2010 vp., jossa kiinnitetään huomiota tähän seikkaan.
[355] Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 43/2010.
[356] Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 28.
[357] HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp. ja StVM 40/2010 vp. – HE 90/2010 vp.
[358] YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp. Ks. myös MmVM 35/2010 vp. – HE 271/2010 vp. kalastuslakiesityksestä.
[359] TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp.
[360] TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp.
[361] TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp., TaVM 22/2009 vp. – HE 216/2009 vp., TaVM 2/2010 vp. – HE 190/2009 vp. ja StVM 40/2010 vp. – HE 90/2010 vp.
[362] TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp ja TaVM 2/2010 vp. – HE 190/2009 vp.

nyksistä[363]. Myös paremman sääntelyn neuvottelukunta on puuttunut kriittisesti niin EU-säädösten suomen kieleen kuin säädöskieleen kansallisissa hankkeissakin.[364]

Lainkohdan tulkinnanvaraisuuteen on puututtu myös siten, että valiokunnan mietinnössä on korostetusti mainittu, miten lakia on puheena olevalta osin tulkittava[365]. Tulkintaongelmien vähentäminen ei siten aina edellytä säännöksen sanamuodon tarkistamista, vaan valiokunnan mietinnössä esitetty selkeä kannanotto voi korvata tämän. Tulkinnanvaraisuuksia on pyritty poistamaan muillakin tavoilla[366]. Esimerkiksi muutettaessa hankintalainsäädäntöä lakiehdotuksen yhteen pykälään lisättiin uusi momentti tulkintaongelmien välttämiseksi[367]. Eräissä tapauksissa momenttien paikkaa on lakiehdotuksessa vaihdettu muun muassa, jotta säännös on alun perin tarkoitetun sisältöinen[368].

Toisenluonteisen ryhmän korjauksia ovat muodostaneet ne tapaukset, joissa lakiehdotuksen sanamuotoa on yhdenmukaistettu vastaamaan muualla samassa lakiehdotuksessa käytettyä sanontaa[369]. Tällöin on todettu, että lakitekstiä on korjattu lain terminologian yhtenäistämiseksi tai säännöksen johdonmukaisuuden turvaamiseksi[370]. Näissä tapauksissa on ollut kysymys siten siitä, että laki olisi sisäisesti mahdollisimman johdonmukainen.

Oma lukunsa on säädösehdotuksen virtaviivaistaminen muun lainsäädännön kanssa[371]. Esimerkiksi ympäristönsuojelulakiehdotusta oli täsmennettävä, jotta sen sanamuoto vastaisi täsmällisesti merenkulun ympäristönsuojelulaissa käytettyä terminologiaa[372]. Samassa lakiehdotuksessa myös kierrätyksen määritelmää täsmennettiin, jotta se vastaisi tarkalleen

---

[363] *TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp., StVM 32/2008 vp. – HE 166/2008 vp., HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp., SiVM 5/2009 vp. – HE 7/2009 vp., TaVM 2/2010 vp. – HE 190/2009 vp., YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp. ja StVM 40/2010 vp. – HE 90/2010 vp.*

[364] *Ks. tarkemmin Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 21–24.*

[365] *TaVM 22/2009 vp. – HE 216/2009 vp.*

[366] *Ks. esimerkiksi HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp.*

[367] *TaVM 2/2010 vp. – HE 190/2009 vp. Ks. myös YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*

[368] *HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp. Ks. myös YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*

[369] *TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp.*

[370] *TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp.*

[371] *Ks. myös paremman sääntelyn neuvottelukunnan näkemys laintarkastuksen roolista, Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 23.*

[372] *YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*

jätedirektiivin mukaista määritelmää[373]. Terminologiaa on yhtenäistetty joskus muissakin lakiehdotuksissa[374]. Edellä mainitut seikat tukevat havaintoa, että aina ei ole tunnettu valmisteltavan lakiesityksen suhteita muuhun lainsäädäntöön[375]. Myös paremman sääntelyn toimintaohjelmassa korostetaan sitä, että sääntelyn on sopeuduttava osaksi muuta sääntelyympäristöä[376]. Toimintaohjelmassa kiinnitetään huomiota siihen, että soveltamisalan määrittelyssä on pyrittävä välttämään päällekkäistä sääntelyä. Soveltamisalan yhteydet muuhun lainsäädäntöön on pyrittävä tunnistamaan sekä ratkaisemaan sellaisella tavalla, jossa sääntelykokonaisuus muodostuu selkeäksi[377]. Lisäksi on tähdennetty sitä, että sääntelyn eri osa-alueiden on vaikutettava toisiinsa johdonmukaisella tavalla[378].

Esimerkiksi kilpailulakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin siitä, että Oikeusrekisterikeskus huolehtii kilpailurikkomismaksun määräämispäätöksen täytäntöönpanosta, vaikka Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan keskuksen tehtävistä säädetään lailla. Ehdotuksessa terveydenhuoltolaiksi esitettiin myös kansanterveyslain muuttamista, mutta valiokunta ehdotti usean pykälän kumoamista viimeksi mainitusta laista tarpeettomana. Näin tapahtui myös erikoissairaanhoitolain kohdalla[379]. Kaivoslakiehdotuksessa täsmennettiin pykälää lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön sisällyttämällä paloturvallisuuslaki sovellettavien erityislakien joukkoon[380].

Eräistä lakiehdotuksista on esityksen mukainen lainkohta esitetty kumottavaksi, koska asiasta on jo säädetty toisaalla[381]. Kysymys on ollut siten lakiteknisesti päällekkäisestä sääntelystä. Myös oikeusministeriön laintarkastusyksikön työskentelyssä on painotettu sitä, että säänneltäväksi on ehdotettu kaikki, mikä on tarpeen ehdotettuun uudistukseen tai muutokseen pääsemiseksi mutta toisaalta ei mitään muuta[382].

Lakiehdotuksen puutteellisuus on omiaan aiheuttamaan vakavia ongelmia. Terveydenhuoltolakia koskevaa hallituksen esitystä HE 90/2010 vp. kritisoitiin siitä, ettei samassa yhteydessä annettu esitystä muutoksista ter-

---

[373] *YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*
[374] *TaVM 2/2010 vp. – HE 190/2009 vp.*
[375] *Tähän näkökantaan viittaa Deloitte (2010).*
[376] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 161.*
[377] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 162.*
[378] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 162–163.*
[379] *StVM 40/2010 vp. – HE 90/2010 vp.*
[380] *TaVM 49/2010 vp. – HE 273/2009 vp.*
[381] *TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp. ja LiVM 2/2010 vp. – HE 87/2009 vp. Ks. myös MmVM 35/2010 vp. – HE 271/2010 vp.*
[382] *Riihinen (2011).*

veydenhuollon järjestämisen rakenteisiin ja rahoitukseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi myös, ettei lainsäädäntö selkeytynyt tilanteessa, jossa kahden lain yhdistämisen sijasta säädettiin uusi laki vanhojen jäädessä osittain voimaan. Valiokunta piti muutosten jatkovalmistelua välttämättömänä[383]. Myös paremman sääntelyn toimintaohjelmassa on korostettu sitä, että sääntelykokonaisuuden on muodostuttava selkeäksi[384]. Lisäksi hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa on tähdennetty kokonaisuudistusten merkitystä[385].

Tavanomaisempaa on ollut se, että sääntelyn puutteellisuudet ovat koskeneet yksittäistä säädösehdotusta. Esimerkiksi pitkäaikaissairaudenhoitoon tarvittavien hoitotarvikkeiden sääntely oli perustunut aikaisemmin ainoastaan sosiaali- ja terveysministeriön suositusten ja kuntien omien ohjeiden varaan, minkä ei katsottu turvaavan kansalaisten yhdenvertaisuutta. Terveydenhuoltolakiehdotuksessa hoitotarvikkeet oli mainittu vain kotisairaanhoitoa koskevassa pykälässä, mutta sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi, että hoitotarvikkeista oli sisällytettävä maininta myös sairaanhoitoa koskevaan pykälään[386]. Ympäristösuojelulakiehdotusta puolestaan täydennettiin, jotta laista ilmenisivät vähimmäisvaatimukset Puolustusvoimien jätehuollolle[387].

Joskus säännösehdotus ei ole vastannut lakiesityksen perusteluja, minkä vuoksi sitä on jouduttu korjaamaan[388]. Esimerkiksi kilpailulakiehdotuksessa hallituksen esityksen HE 88/2010 vp. yksityiskohtaiset perustelut eivät vastanneet säädösehdotuksen tekstiä. Niin perustuslakivaliokunta kuin talousvaliokuntakin edellyttivät, että lakia tuli täsmentää esityksen tarkoitusta vastaavaksi[389]. Valiokuntakäsittelyssä on joskus kritisoitu myös sitä, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole lainkaan käsitelty tiettyä säädösehdotusta, vaikka kysymys on ollut periaatteellisesti merkittävästä asiasta. Tässä voidaan viitata terveydenhuoltolakiehdotuksen 79 §:ään lain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä[390]. Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan esittämä kritiikki johtikin säädöksen muutokseen sosiaali- ja terveysvaliokunnassa[391].

---

[383] *StVM 40/2010 vp. – HE 90/2010 vp.*
[384] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 161–162.*
[385] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 93.*
[386] *StVM 40/2010 vp. – HE 90/2010 vp.*
[387] *YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*
[388] *TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp.*
[389] *PeVL 40/2010 vp. – HE 88/2010 vp. ja TaVM 50/2010 vp. – HE 88/2010 vp.*
[390] *HaVL 27/2010 vp. – HE 90/2010 vp., jossa mainittiin, että kysymys oli sopimusvapauteen puuttumisesta ja siten perustuslain mukaan arvioitavasta asiasta.*
[391] *StVM 40/2010 vp. – HE 90/2010 vp.*

Muutoksilla on ollut toisinaan myös olennaista asiallista merkitystä. Esimerkiksi yliopistolakiuudistuksessa puhuttiin asevelvollisuuden suorittamisesta, mutta se ei kuitenkaan määritelmällisesti sisältänyt siviilipalveluksen suorittamista. Sen vuoksi valiokunta muuttikin sanan asevelvollisuus sanaan maanpuolustusvelvollisuus.[392] Terminologisella muutoksella on ollut olennainen oikeudellinen merkitys myös silloin, kun lakiehdotuksessa sana "tai" muutetaan sanaksi "ja", kuten ympäristönsuojelulakiehdotuksessa kävi[393].

Valiokuntakäsittelyssä on tehty muunkinlaisia korjauksia. Esimerkiksi lakiehdotuksen johtolausetta on muutettu. Tämä on tosin joskus johtunut siitä, että lakiehdotukseen on valiokuntakäsittelyssä tehty muutoksia[394]. Toiseksi lainsäädännön rakennetta on selkeytetty kumoamalla tiettyjä säännösehdotuksia ja siirtämällä ne toiseen lakiehdotukseen[395]. Joskus lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyville säädöshankkeille on käynyt niin, että valiokunta on ehdottanut uuden lakiehdotuksen hyväksymistä alkuperäisen lakiehdotuksen rinnalla. Näin tapahtui talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 2/2010 vp. – HE 190/2009 vp., jossa oli ensisijaisesti kysymys hankintalakiuudistuksesta mutta jonka ohella esitettiin hyväksyttäväksi uusi lakiehdotus joukkoliikennelain muuttamisesta.

Lakiehdotusten muutostarpeen taustalla on ollut myös *säädösmuutosten ketjuuntuminen*. Säädösvalmistelun ja eduskuntakäsittelyn aikana on toisin sanoen tullut voimaan uutta lainsäädäntöä, mikä edellyttää lakiehdotuksen muuttamista tai pikemminkin päivittämistä[396]. Esimerkiksi ympäristönsuojelulakiehdotuksessa muutettiin tämän vuoksi Turvatekniikan keskuksen nimi Turvallisuus- ja kemikaalivirastoksi siten, kuin lailla 1261/2010 on säädetty[397]. Vastaavalla tavalla tapahtui kaivoslakiehdotuksen kohdalla[398]. Tarkastuksessa onkin kiinnitetty huomiota siihen, että pelkkä säädösmäärä ei luo haasteita laadukkaalle lainsäädäntötyölle vaan myös säädösmuutosten määrä ja tiheys. Esimerkkinä viitattakoon Finanssivalvonnasta annettuun lakiin, joka tuli voimaan vuoden 2009 alussa ja jota on vuoden 2011 loppuun mennessä muutettu tai esitetty muutettavaksi jo 47 kertaa.

---

[392] *SiVM 5/2009 vp. – HE 7/2009 vp.*
[393] *YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*
[394] *TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp. Ks. myös HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp. ja YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*
[395] *TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp.*
[396] *HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp.*
[397] *YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*
[398] *TaVM 49/2010 vp. – HE 273/2009 vp.*

Toisaalta aivan kaikkia lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluneita lakiehdotuksia ei ole lainkaan muutettu valiokuntakäsittelyssä. Esimerkiksi hallituksen esitykseen HE 212/2009 vp. perustuva päästökauppalain muutos hyväksyttiin valiokuntakäsittelyssä muuttamattomana[399]. Sama koski hallituksen esitystä HE 111/2009 vp. laiksi energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista[400]. Viimeksi mainittuun lakiesitykseen oikeusministeriön laintarkastusyksikkö teki kuitenkin korjausehdotuksia kaikkiin lakiehdotuksen pykäliin. Samalla tämä tapaus osoittaa hyvin sen, että pelkästään valiokuntakäsittelyssä tehtyjen muutosehdotusten perusteella ei voida päätellä lakiehdotuksen säädöshuollollista tasoa, vaan samanaikaisesti on otettava huomioon se, onko lakiehdotus toimitettu oikeusministeriöön tarkastettavaksi, sekä se, minkälaisia muutosehdotuksia laintarkastusyksikkö on tehnyt lakiehdotukseen, ja se, onko lakiehdotusta korjattu laintarkastusyksikön muutosehdotusten perusteella[401].

Vanhan lainsäädäntösuunnitelman mukaan ministeriöiden on huolehdittava siitä, että lakiehdotukset tarkastetaan oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Toisaalta tätä – ja laajempaakin tarkastusvelvollisuutta – edellyttää jo VNOS:n 30 §:n säännös. Lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneistä lakiehdotuksista kaikkia ei kuitenkaan toimitettu oikeusministeriön tarkastettavaksi. Esimerkiksi hallituksen esitys HE 174/2009 vp. kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi on tällainen esitys. Hallituksen esityksessä oli tosin kysymys ns. budjettilaista, jotka yleisesti aiheuttavat vaikeita aikatauluongelmia. Sittemmin valiokuntakäsittelyssä muutettiin kuutta esitykseen sisältynyttä lakiehdotusta, 22 lakiehdotusta hyväksyttiin muuttamattomina ja yksi lakiehdotus hylättiin[402]. On kuitenkin syytä korostaa sitä, että vaikka lakiehdotuksiin tehtiin valiokuntakäsittelyssä paljonkin muutoksia, eivät useat niistä kuitenkaan olleet kovinkaan merkittäviä[403].

---

[399] *Ks. TaVM 25/2009 vp. – HE 212/2009 vp. sekä YmVL 37/2009 vp. – HE 212/2009 vp., joissa ei muutoinkaan kritisoitu lakiehdotusta päästökauppalain muuttamiseksi.*

[400] *TaVM 27/2009 vp. – HE 111/2009 vp.*

[401] *Lisäksi on toki otettava huomioon se, että laintarkastusyksikössäkin saattaa tapahtua virheitä, jotka viime kädessä mahdollisesti korjaataan valiokuntakäsittelyssä.*

[402] *HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp.*

[403] *Jälkikäteen on kuitenkin mahdoton sanoa, minkämuotoisina lakiehdotukset olisi säädetty, jos ne olisi toimitettu oikeusministeriön tarkastettaviksi, ja olisiko eduskunnassa tehty lakiehdotuksiin niin paljoa tarkistuksia kuin käytännössä tapahtui.*

Myöskään hallituksen esitystä terveydenhuoltolakiuudistukseksi (HE 90/2010 vp.) ei varsinaisesti jätetty oikeusministeriön tarkastettavaksi. Toisaalta tältä osin käytiin laintarkastusyksikön kanssa aikaisemmassa valmistelun vaiheessa keskustelua siitä, oliko työryhmän mietinnön mukainen lakiehdotus asianmukaisesti laadittu.

On myös huomattava, että oikeusministeriöstä oli nimenomaisesti tarjottu mahdollisuus ottaa säädöshankeasioissa yhteyttä erityisesti lakiteknisten virheiden välttämiseksi[404]. Säädöshankkeiden valmistelijat olivat kuitenkin vaihtelevasti yhteydessä oikeusministeriöön: joskus yhteyttä otettiin jo valmistelun alkuvaiheessa yksityiskohtaisin kysymyksin, toisinaan taas yhteyttä ei otettu lainkaan. Esimerkiksi hankintalain, yliopistolain ja kaivoslain valmistelijat pitivät tiiviisti yhteyttä laintarkastusyksikköön[405].

Päätelmiä

On ongelmallista, että eduskuntakäsittelystä on muodostunut eräänlainen laintarkastuksen jatke. Lakiteknisiin korjauksiin keskittyminen vie edellytykset siltä, että eduskuntakäsittelyssä voitaisiin keskittyä varsinaiseen lain säätämiseen.

On syytä korostaa, että

- lakiehdotukset on integroitava myös terminologialtaan eheäksi ja johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa
- lakiehdotusten valmistelussa on noudatettava kattavuusperiaatetta: yhtäältä lainsäädäntöön ei tule sisällyttää tarpeettomia säännöksiä eli säännöksiä asioista, joista on jo säädetty muualla, ja toisaalta lakiehdotuksiin ei tule jättää aukkokohtia eli sääntelemättömiä kysymyksiä
- lakiehdotuksia ei tule antaa eduskunnalle keskeneräisinä, koska se on omiaan johtamaan tarpeettomiin lain tulkinta- ja soveltamisongelmiin.

Moitittavana on pidettävä sitä, että VNOS:n 30 §:ssä säädettyä tarkastuttamisvelvollisuutta ei ole noudatettu. Tosin lakiehdotusten kyseessä ollessa ehdotukset on tarkastettava oikeusministeriössä, "jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu." Tarkastuksessa on katsottu, että lakiehdotuksen tarkastuttaminen[406] on pääsääntö ja siitä säädettyä poikkeus-

---

[404] *Tätä näkökantaa painotti oikeusministeriön laintarkastusyksikön edustaja 3.3.2011 järjestetyssä tapaamisessa.*

[405] *Yhteydenpitoon saattoi sisältyä myös tapaamisia.*

[406] *Tässä tarkastellaan ainoastaan lakiehdotuksia siitä syystä, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma ei sisältänyt asetusehdotuksia.*

ta on tulkittava suppeasti. Tätä korostaa lisäksi VNOS:n 30 §:n sanamuoto, jonka mukaan pelkkä kiireellisyys ei riitä perusteeksi olla tarkastuttamatta lakiehdotusta, vaan kiireellisyyden on välttämättä aiheutettava se, ettei lakiehdotuksen tarkastaminen käy päinsä.

Lainvalmistelijoiden yhteydenpito laintarkastusyksikön kanssa on erittäin perusteltua, varsinkin laajoissa lainsäädäntöhankkeissa[407].

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että pelkkä säädösmäärä ei luo haasteita laadukkaalle lainsäädäntötyölle vaan myös säädösmuutosten määrä ja tiheys.

Säädöshuollon toimenpiteet valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä

Haastatteluissa korostui se, että hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneet säädöshuollon tavoitteet ovat olleet itsestäänselvyyksiä jo muutoinkin. Haastatteluissa tuotiin myös vaihtelevasti sellaisia säädöshuollollisia toimia, jotka eivät perustuneet hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan. Eräs uusi toimenpide hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa oli se, että ministeriön tulee raportoida toimintakertomuksessaan hallinnonalallaan toteuttamistaan lainsäädännön yksinkertaistamistoimista. Tätä ei haastattelujen mukaan ollut tehty eikä myöskään Valtiokonttori ole muuttanut toimintakertomuksen laadintaohjetta.

Haastattelujen mukaan useimmilla ministeriöiden osastoilla ei ollut tehty oma-aloitteisesti laaja-alaisia arviointeja tai selvityksiä siitä, missä on sääntelyn yksinkertaistamisen, sääntelyn päällekkäisyyksien vähentämisen tai kokonaisuudistusten tarpeita.[408] Haastatteluissa ei myöskään tullut esille sellaisia kokonaisuudistushankkeita, jotka olisi käynnistetty hallituksen

---

[407] *Myös SÄKE III -työryhmä on korostanut sitä, että säädösvalmistelijoiden olisi konsultoitava laintarkastusyksikköä jo hankkeen valmistelun aikana, Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 28.*

[408] *Liikennepolitiikan osaston edustajan mukaan kokonaisuudistusten tarpeesta ei varsinaisesti ole ministeriössä tehty kattavaa arviointia. Kuitenkin osastolla ollaan tietoisia siitä, että joissakin asioissa on kokonaisuudistuksen tarve. Osaston toimialalla tällainen on tietoyhteiskuntakaari-säädösvalmisteluhanke, jolla pyritään kokoamaan hajallaan olevaa lainsäädäntöä samaan kokonaisuuteen.*
Kunta- ja aluehallinto-osaston edustajan mukaan hallituskaudella 2007–2011 tehtiin ns. normi-hanke, jossa tarkasteltiin sitä, voidaanko kuntia koskevaa lainsäädäntöä purkaa ja siten kohentaa tuottavuutta ja tuloksellisuutta. Hankkeessa ei kuitenkaan päädytty normien purkamiseen. Kuitenkin siinä muodostui aika hyvä arvio siitä, millaista ohjausta kuntiin kohdistuu (esim. normiohjaus, informaatio-ohjaus ja resurssiohjaus). Pohdinta sääntelyn tarpeesta on haastattelun mukaan osastolla jatkuvasti esillä.

lainsäädäntösuunnitelman säädöshuoltoon liittyvien, säädöspoliittisten toimenpiteiden takia.

Isot lainsäädäntöuudistukset edellyttävät myös sääntelyn ajanmukaisuuden laaja-alaista arviointia ja resurssien kohdentamista tähän tehtävään. Tätä tehtävää ei ole haastattelujen mukaan erikseen vastuutettu osastoille tai yksiköille. Tehtävän katsottiin kuuluvan eri osastoille tai yksiköille niiden tehtäväksi määriteltyjen toimialojen pohjalta. Tarkastuksessa ei tullut esille, että tätä tehtävää varten olisi lisätty resursseja. Joidenkin ministeriöiden tulostavoiteasiakirjoissa oli yksilöity kokonaisuudistushankkeita eri osastojen tehtävinä, mutta tulostavoiteasiakirjoissa ei niihin ollut erikseen osoitettu resursseja. Haastattelujen mukaan arviointeja tehdään mahdollisuuksien puitteissa ministeriön tutkimus- ja selvityshankemäärärahoilla.[409]

Haastattelujen mukaan aloitteet sääntelyn kokoamisesta tulevat usein sidosryhmiltä.[410] Esille tuli myös, että poliittiselta taholta tulevat uudistusesitykset eivät aina ole yhteensopivia yksinkertaistamispyrkimysten kanssa.

Haastattelujen perusteella käsitykset sääntelyn yksinkertaistamisen tarpeesta perustuivat yleensä osastojen keskeisimpien sidosryhmien tai hallinnon näkemyksiin. Yksinkertaistamisessa tunnistettiin kuitenkin useita näkökulmia: ministeriön ja kohderyhmien näkökulmat, kielen yksinkertaistaminen, päällekkäisyyksien vähentäminen sekä toimivallan delegoin-

---

[409] *Liikennepolitiikan osaston edustajan mukaan tutkimus- ja kehittämisvaroja pyritään käyttämään niin, että ne palvelevat myös sääntelyn tarpeita. "Osasto ei ole tutkimuslaitos, eikä tutkimusta yleensä tehdä yleisestä kiinnostavuudesta, vaan useimmiten se linkittyy siihen, että tehdään taustaselvityksiä tai vaikutusselvityksiä käynnissä oleviin hankkeisiin."*

[410] *Liikenne- ja viestintäministeriön viestintäpolitiikan osastolla ei ole haastattelun mukaan tehty kokonaisarviota siitä, onko voimassa olevassa sääntelyssä yksinkertaistamisen tai kokonaisuudistusten tarvetta. Hiljattain on tehty organisatorisia, virastotehtäviä koskevia uudistuksia. Näihin uudistuksiin on sinänsä sisältynyt sääntelyn yksinkertaistamista. Osaston edustajan mukaan vuonna 2009 tehtiin useita lainsäädännön kokonaisuudistuksia. Ne eivät kuitenkaan lähteneet lainsäädäntösuunnitelman pohjalta. Käyttäjät ovat palautteissaan pitäneet ongelmana sitä, että lainsäädäntö alkaa olla niin hajallaan, että siitä ei pysty saamaan kokonaiskuvaa. Perustuslain muutokset ovat osaltaan johtaneet esimerkiksi säädöshierarkian perkaamiseen. Samassa yhteydessä on yleensä katsottu jotain kokonaisuuksia tarkemmin sekä modernisoitu säädöksiä.*

Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston tehtäväaloilla ei haastattelun mukaan ole yleisesti arvioitu sääntelyn yksinkertaistamisen tai kokonaisuudistusten tarvetta. Yleisiä, koko toimialaa koskevia suunnitelmia tai tavoitteita ei ole asetettu, vaan tavoitteet ovat olleet hankekohtaisia.

ti. Haastattelujen mukaan sääntelyä yksinkertaistetaan tyypillisesti silloin, kun sitä muutoinkin uudistetaan.[411]

Lainsäädäntösuunnitelman eräänä säädöspoliittisena tavoitteena on huolehtia siitä, että kunkin oikeudenalan keskeiset säännökset sisältyvät yleislakeihin. Haastatteluissa tätä tavoitetta ei pidetty aina yksiselitteisenä.[412]

Haastatteluissa säädöspoliittinen toimenpide, jonka mukaan ministeriöt tarkistavat, että niiden *toimialan lainsäädäntö täyttää perustuslain asettamat vaatimukset,* tulkittiin erisisältöiseksi.[413] Jotkut haastatellut katsoi-

---

[411] *Liikennepolitiikan osaston edustajan mukaan yksinkertaistamisessa on monta aspektia. Eräänä on käyttäjän näkökulma eli se, että säädökset ovat yhdessä kokonaisuudessa. Yksinkertaistaminen voi myös merkitä vanhentuneen lainsäädännön kumoamista. Vanhat säännökset saattavat myös sisältää varsin yksityiskohtaista sääntelyä, jota voidaan yksinkertaistaa. Lisäksi yksinkertaistaminen voi liittyä normihierarkiaan eli siihen, käytetäänkö lainsäädäntöä vai jotain muuta normia. Haastattelun mukaan yksinkertaistamistoimia tehdään valmisteltaessa uusia säädöksiä, joten ne ovat hankekohtaisia.*

Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajan mukaan yksinkertaistamisessa kysymys voi olla myös kunnan näkökulmasta eli kuntasektorin toivomasta normien karsimisesta. Kuntapuoli on esimerkiksi esittänyt sitä, että opettajien kelpoisuusvaatimuksista tulisi voida tinkiä. Tällöin on kuitenkin kysymys myös koulutuksen laadusta ja yhdenvertaisuudesta eri puolilla maata. Perusopetus kuuluu perustuslaissa taattuihin perusoikeuksiin (16 §). Yhtäläinen mahdollisuus saada opetusta edellyttää myös normeja. Haastattelujen mukaan yksinkertaistamisen näkökulma on esimerkiksi peruskoululainsäädännössä erilainen kuin yliopistolainsäädännössä.

[412] *Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston edustajan mukaan kysymys riippuu siitä, mitä yleislailla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Esimerkiksi kun tietosuojan salassapitokysymyksistä pyrittiin säätämään yleislailla, jouduttiin tilanteeseen, jossa tietosuojavaltuutettu ja oikeusministeriö edellyttivät säätämistä hallinnonalan omassa lainsäädännössä. Haastatellun mukaan kaikkea ei pysty kirjoittamaan yleislakeihin, koska tällöin niistä tulee massiivisia; esimerkiksi jos salassapidon osalta otetaan huomioon sekä sosiaali-, terveys- että opetuspuolen erityisolosuhteet. Haastateltu katsoi, että yleissäännökset sopivat yleishallintoon, kuten kuntapuolella tiettyyn yleishallinnon toteuttamiseen.*

[413] *Liikenne- ja viestintäministeriön edustajan mukaan toimialan lainsäädännön vastaavuutta perustuslain vaatimuksiin arvioidaan tapauskohtaisesti valmistelun aikana. Valmistelussa ollaan yhteydessä perustuslakivaliokuntaan jo ennen hallituksen esityksen antamista. Hallituksen esityksissä tuodaan esille mahdolliset riskit perustuslain mukaisuuden kanssa. Ongelmana on se, että usein perustuslain mukaisuus tulee määritetyksi sen perusteella, miten perustuslakivaliokunta tulkitsee ehdotettujen säädösten sisältöä perustuslakiin nähden. Tämän vuoksi valmistelijat eivät voi aina etukäteen tietää tai ennakoida valiokunnan kantaa. Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston edustajan käsityksenä oli, että tällä säädöspoliittisella toimenpiteellä on tarkoitettu uusia säädöksiä.*

vat, että kyseinen toimenpide tarkoittaa vain uusia, valmisteltavana olevia säädöksiä, kun taas osa haastatelluista katsoi, että se koskee kaikkia voimassa olevia säädöksiä. Haastateltujen mukaan perustuslain mukaisuutta oli käytännössä tarkasteltu uusien säädösten yhteydessä. Ongelmana haastatteluissa pidettiin sitä, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö muuttuu jatkuvasti. Isoissa lakihankkeissa voidaan perustuslakiasioista hankkia asiantuntijatietoa ministeriön ulkopuolelta.[414] Haastattelujen mukaan ei ollut arvioitu sitä, onko valmistelijoilla riittävää osaamista perustuslakiasioissa[415].

Haastattelujen mukaan menettelytapoja ei ollut tarkistettu sen varmistamiseksi, että esitykset toimitetaan oikeusministeriön laintarkastusyksikköön; tätä pidettiin haastatteluissa itsestäänselvyytenä. Haastatteluissa korostettiin laintarkastuksen hyödyllisyyttä säädösvalmistelussa. Toisaalta tuotiin esille sellaisia tilanteita, joissa laintarkastusyksikköön saattamista

---

Opetus- ja kulttuuriministeriön edustaja taas katsoi, että kyseinen säädöspoliittinen toimenpide tarkoittaa sekä uusia että vanhoja säädöksiä. Myös hän kiinnitti huomiota siihen, että ei ole itsestään selvää, mikä on perustuslain mukaista ennen, kuin asia on käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Säädösten uudistamishankkeet käynnistyvät tapauskohtaisesti. Taustalla voi olla esimerkiksi. muuttunut perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston edustajan mukaan ministeriössä ei ole arvioitu ministeriön toimialan lainsäädännön vastaavuutta perustuslain vaatimuksiin hallituskauden 2007–2011 aikana tai tältä osin asetettu tavoitteita taikka tehty muita toimenpiteitä hallituksen lainsäädäntösuunnitelman perusteella. Lainsäädännön perustuslain mukaisuutta on arvioitu sektori- tai hankekohtaisesti ja puutteita korjattu säädösuudistusten yhteydessä.

[414] Kunta- ja aluehallinto-osaston edustajan mukaan isoissa hankkeissa, kuten PARAS- ja kuntauudistushankkeet, on tarpeen käydä erilliskuulemisia perustuslakiasiantuntijoiden kanssa, koska uusista asioista löytyy huonosti perustuslakivaliokunnan mietintöjä ja lausuntoja. Yksilöityjä tavoitteita valmistelijoiden osaamiselle perustuslakiasioissa ei ole asetettu. Osaston edustajan mukaan perustuslain mukaisuus on nykyisin lähinnä substanssilainsäädännön ongelma.

[415] Liikennepolitiikan osaston edustajan mukaan valmistelijoita on kannustettu osallistumaan perustuslakikoulutukseen. Lakiprosessin omistajan tehtävänä on osaston edustajan mukaan tukea osastoja ja yksiköitä sekä seurata perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöjä. Haastatetussa tuli esille se, että pullonkaula on enemmänkin siinä, että valmistelijat eivät ehdi koulutukseen, koska resurssit ovat niin niukat. Valmistelijat eivät kuitenkaan ole antaneet sellaista palautetta, että ohjausta ja neuvontaa ei olisi ollut riittävästi tarjolla.

Liikenne- ja viestintäministeriössä perustuslakiasiat ovat olleet eräänä painopisteenä ministeriössä toimivassa LAVE-verkostossa. Valmistelijoiden käyttöön on laadittu malli säädösperustan perustuslainmukaisuuden arvioimisesta. Ministeriön edustajan mukaan perustuslainmukaisuuden arvioinnilla on kytkentä myös yritysvaikutusten arviointiin.

ei pidetty tarkoituksenmukaisena.[416] Lisäksi mainittiin, että joskus tarkastuttaminen jää siitä syystä, että siihen ei ole ollut riittävästi aikaa.[417]

Haastattelujen mukaan ei hallituksen lainsäädäntösuunnitelman vuoksi ollut tehty sellaisia toimenpiteitä, joilla olisi vähennetty yrityksille koituvaa hallinnollista taakkaa.[418]

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on haastattelujen mukaan järjestetty säädösvalmistelijoiden ja laintarkastusyksikön virkamiesten yhteisiä tapaamisia. Ministeriön edustajan mukaan niissä on saatu informaatiota hyvästä lakitekniikasta, laintarkastuksen ja ministeriöiden yhteistyöstä, ruotsinkielisestä laintarkastuksesta, tarkastusyksikön työstä ja yhteistyötoiveista sekä siitä, miten lähestytään käytännön kysymyksiä. Perustuslakiasioissa ministeriössä on haastattelun mukaan toimittu vastaavasti. Valiokuntaneuvokset olivat ministeriössä kutsuttuina tapaamiseen, joihin kerättiin etukäteen ajankohtaisia kysymyksiä. He kertoivat myös siitä, miten perustuslakivaliokunta tekee oman arvionsa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia huomauttaa, että säädöspoliittisten tavoitteiden ja toimien määrittelyssä jätettiin tilaa sille, että toimet ovat ministeriöissä erilaisia. Itse asiakirjan lisäksi toimenpiteistä keskusteltiin ja kokemuksia sekä hyviä käytäntöjä jaettiin SÄKE-työryhmässä, jossa toimia on konkretisoitu. Jos ministeriöiden edustajat eivät ole osallistuneet SÄKE-työhön, ei tätä

---

[416] *Koulutus- ja tiedepolitiikan osastolla ei ole haastattelun mukaan seurattu tai muutoin selvitetty sitä, onko lakiehdotukset saatettu oikeusministeriön laintarkastusyksikköön. Lähtökohtaisesti näin tehdään. Asetusten osalta tilanne vaihtelee osaston edustajan mukaan. Teknisiä tai yhteiskunnallisesti vähämerkityksisiä asetusesityksiä ei ole tarkoituksenmukaistakaan tarkastuttaa.*
Liikennepolitiikan osaston edustajan mukaan kansainvälisten sopimusten voimaansaattamislakeja ei juurikaan lähetetä tarkastettaviksi, koska niissä on kaksi pykälää ja laintarkastusyksikkö on hyväksynyt säädöspohjan, jota ei ole koskaan muutettu.

[417] *Kunta- ja aluehallinto-osaston edustajan mukaan hallituskauden viimeiset esitykset, esimerkiksi vos-laki ei mennyt tarkastettavaksi, koska laintarkastusyksikkö ilmoitti, että se ei pysty käsittelemään niin isoa esitystä näin lyhyessä ajassa. Kunta- ja aluehallinto-osaston edustaja toi esille, että laintarkastusyksikön mukaan esitys olisi pitänyt toimittaa sinne monta kuukautta aikaisemmin. Ja siihen taas ei kunta- ja aluehallinto-osaston edustajan mukaan ollut poliittisessa prosessissa mahdollisuuksia.*

[418] *Vero-osaston edustajan mukaan osastolla ei ole hallituksen lainsäädäntösuunnitelman antamisen takia erikseen arvioitu yksinkertaistamiseen tähtäävien toimien riittävyyttä eikä myöskään kokonaisuudistusten tarvetta ml. hallinnollisen taakan vähentämisohjelma. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi ei ole asetettu tavoitteita tai tehty uusia toimenpiteitä hallituksen lainsäädäntösuunnitelman johdosta.*

näkökulmaa ehkä näy. Valtioneuvoston kanslia myös huomauttaa, että säädöshuollossa ei ollut tarvetta uusille asioille, koska edes niitä, joista oli aiemmin sovittu, ei ollut toteutettu sovitusti. Tavoitteena oli, että ne keinot, jotka on jo tunnistettu, otettaisiin paremmin käyttöön.

Päätelmiä

Kaikki lainsäädäntösuunnitelman säädöshuoltoon liittyvät säädöspoliittiset toimenpiteet eivät olleet sisällöllisesti selkeitä. Epäselvät ilmaisut heikentävät suunnitelman vaikuttavuutta. Tämän ohella epäselvät ilmaisut voivat ohjata myös sellaisiin uudistuksiin, joita ei ole tavoiteltu. Esimerkiksi sääntelyn yksinkertaistamistavoite voi ohjata erilaisista näkökulmista tehtyihin uudistuksiin ja myös sellaisiin vaikutuksiin, jotka ovat eri intressiryhmille erisuuntaisia. Jostain näkökulmasta ne voivat olla myönteisiä ja jostain toisesta kielteisiä. Tämän vuoksi säädöspoliittiset toimenpiteet tulisi yksilöidä riittävän konkreettisesti[419].

Sääntelyn yksinkertaistamistoimia ei ole mainittu säädöshankkeiden toimeksiantoasiakirjoissa, vaikka lainsäädäntösuunnitelma sitä edellytti. Toteutetuista lainsäädännön kokonaisuudistuksista ei ole myöskään raportoitu erikseen hallinnonalan toimintakertomuksissa. Nämä seikat ilmentävät lainsäädäntösuunnitelman heikkoutta ohjausvälineenä.

Säädösvalmistelijoiden yhteisiä tapaamisia niin laintarkastusyksikön kuin valiokuntienkin virkamiesten kanssa voidaan pitää suositeltavina yhtäältä siksi, että ne ovat käytännönläheisiä, ja toisaalta myös siksi, että säädösvalmistelijoille muodostuu niiden myötä kontaktiverkostoja, joihin he voivat tukeutua ongelmatilanteissa.

Lainsäädäntösuunnitelman säädöshuollolliset toimenpiteet eivät ole olleet uusia, eivätkä haastatellut ministeriöt olleet katsoneet tarpeelliseksi uudistaa sovellettuja menettelytapoja niiden perusteella.

Lainsäädäntösuunnitelmaan ei myöskään sisältynyt sellaisia säädöshuoltoa edistäviä toimenpide-esityksiä, jotka tulisi toteuttaa konsernitasoisina. semistä, vai sisältyykö rakenteisiin piirteitä, jotka johtavat sääntelykierteen kasvamiseen, sekä siitä, ovatko sääntelyuudistuksia yhteisesti palvelevat tietojärjestelmät ajanmukaisia säädöshuollon tietotarpeiden näkökulmasta. Ovatko tietojärjestelmät esimerkiksi siten ajanmukaisia, että niiden avulla voidaan paikantaa samaan sääntelyalueeseen, tai samoihin

---

[419] *Lainsäädäntösuunnitelmassa selkeä tavoite on esimerkiksi ”laaditaan ja toteutetaan prioriteettialoihin perustuva ohjelma yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi”, jossa näkökulmana on yritysten näkökulma.*

vaikutuksiin tai vaikutusten kohdetoimijoihin kohdistuvat vireillä olevat säädöshankkeet?

Sääntelyn tuottamisen infrastruktuurin mahdolliset ongelmakohdat ovat jääneet huomiotta lainsäädäntösuunnitelmaa laadittaessa, eikä niille ole myöskään asetettu tavoitteita. Tätä voidaan pitää puutteena siitä syystä, että näillä alueilla tapahtuvat uudistukset edellyttävät valtioneuvostotasoisia toimenpiteitä. Näitä koskeville tavoitteille hallituksen lainsäädäntösuunnitelma voisi olla luonteva asiakirja.

3.6 Lainsäädäntöhankkeet

3.6.1 Sisällöllisiä näkökohtia

Valtioneuvoston lainavalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmän mietinnön mukaan kansliapäällikköryhmä suositteli, että yhteiskunnallisesti merkittävimmistä säädöshankkeista laaditaan lainsäädäntösuunnitelma, joka sisältäisi muitakin kuin hallitusohjelmaan kuuluvia hankkeita.[420] Mietinnössä ei kuitenkaan otettu kantaa siihen, miksi lainsäädäntösuunnitelmassa ylipäänsä pitää olla säädöshankkeita ja miksei se voisi koostua pelkästään hyvän säädösvalmistelun periaatteista ja säädöspoliittisista toimenpiteistä. Myöskään paremman sääntelyn toimintaohjelmassa ei tarkemmin perusteltu sitä, miksi lainsäädäntösuunnitelmaan tulisi sisällyttää hankeosio.[421] Hallituksen strategia-asiakirjassa – ja siten vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa – kuvataan lyhyesti hankkeiden valintakriteerit ja itse säädöshankkeet, mutta säädöshankkeiden valinnan tarvetta ei sellaisenaan perusteltu.[422]

Käsitystä lainsäädäntösuunnitelman hankeosion tarpeellisuudesta valaisevat kuitenkin eräät *paremman sääntelyn toimintaohjelmasta annetut lausunnot*. Niissä korostettiin muun muassa sitä, että toimintaohjelmassa esitetyt suositukset realisoituvat tai jäävät realisoitumatta nimenomaan yksittäisissä säädösvalmisteluhankkeissa. Toisin sanoen toimintaohjelmasta on saatava lisähyötyä, kun yksittäisiä hankkeita toteutetaan.[423] Hankeosion roolin ja merkityksen katsottiin kuitenkin olevan selkeä, mutta

---

[420] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 40.*

[421] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 165–166.*

[422] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 94–97.*

[423] *Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7, s. 6 (kauppa- ja teollisuusministeriö).*

strategiselta osalta edellytettiin riittävää konkreettisuutta.[424] Merkille pantava piirre paremman sääntelyn toimintaohjelmasta annetuissa lausunnoissa oli se, että yhdessäkään ei asetettu hankeosion tarvetta kyseenalaiseksi.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma on kaikkea muuta kuin kattava *hankeosioltaan*, kun se suhteutetaan lakiesitysten kokonaismäärään. Esimerkiksi viime vaalikauden aikana annettiin yli 1 000 hallituksen esitystä – Finlexin mukaan 1 042 – ja lainsäädäntösuunnitelma käsitti 22 hanketta, joten sen ulkopuolelle jäi 98 prosenttia hallituksen esityksistä[425].

Lainsäädäntösuunnitelmaa valmisteltaessa lähdettiin siitä, että kaikki merkittävät säädöshankkeet eivät ole tiedossa hallitusohjelmaa kirjoitettaessa, minkä vuoksi myöhemmin aktualisoituville hankkeille tulisi jättää myös tilaa suunnitelmassa. Toisaalta katsottiin, että hankkeita tulisi voida pudottaa poiskin hallituskauden aikana, ellei niiden poliittinen ajankohtaisuus ole enää merkittävä[426]. Lopullisessa lainsäädäntösuunnitelmassa kuitenkin tingittiin tästä joustavaksi luonnehdittavasta menettelytavasta ja päädyttiin kiinteään listaan säädöshankkeita, joita vaalikauden aikana oli tarkoitus seurata.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneet lakiesitykset vaihtelivat laajuudeltaan erittäin paljon. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 111/2009 vp. oli 18 perustelusivua, ja itse esityksen mukaiseen lakiin energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista sisältyi vain 10 pykälää. Nämä luvut on hyvä suhteuttaa siihen, että vuonna 2009 perustelusivuja ennen lakiesitystä oli kaikissa hallituksen esityksissä keskimäärin 22 ja pykäliä lakiesitystä kohti keskimäärin 28[427]. Edellä mainittu lakiesitys jäi siten pienemmäksi kuin samana vuonna annetut lakiesitykset keskimäärin.[428]

Sen sijaan hallituksen esitykset HE 222/2010 vp. ja HE 224/2010 vp. esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistukseksi muodostivat huomattavasti laajemman kokonaisuuden. Hallitusten esitysten yhteispituus oli 953 sivua, ja niihin sisältyi kaiken kaikkiaan 93 lakiehdo-

---

[424] *Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7, s. 16 (Elinkeinoelämän Keskusliitto).*

[425] *Toki valtaosa niistä oli lain muuttamisia.*

[426] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006.*

[427] *Pakarinen, Tala & Hämynen (2010), s. 10. Perustelusivujen määrällä tarkoitetaan viitatussa selvityksessä sivumäärää ennen lakiehdotuksia.*

[428] *Myös hallituksen esitys HE 267/2009 vp. yhdistyslain tarkistamisesta jäi perustelusivujen määrältään alle hallituksen esitysten perustelujen keskiarvon vuonna 2009 (21/22).*

tusta[429]. Finanssivalvontaa koskevaan lakiesitys sisälsi 44 lakiehdotusta[430], eli sekin oli hyvin laaja esitys.

Edellä mainittu indikoi jo sitä, että tietyin osin vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan valikoitiin aidosti merkittävimpiä lakihankkeita, muttei suinkaan kaikilta osin. Ongelmia merkittävimpien lainsäädäntöhankkeiden sisällyttämisessä lainsäädäntösuunnitelmaan aiheutuu kiistatta siitä, että säädösvalmistelu voi tietyissä tapauksissa kestää erittäin pitkään. Esimerkiksi hallituksen esityksen laatimisohjeissa viitataan hallintolakiesitykseen ja hallintolainkäyttölain muuttamiseen. Näiden säädösten esivalmistelu alkoi 1990-luvun vaihteessa, ja lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2004; prosessi kesti siten lähes 15 vuotta[431].

Lainsäädäntösuunnitelmaan valikoituneiden lakihankkeiden merkittävyyttä on syytä arvioida niitä kriteereitä vasten, jotka itse suunnitelmassa on esitetty. Lainsäädäntösuunnitelman mukaan merkittävinä voidaan pitää säädöshankkeita, jotka ovat

- tärkeitä hallitusohjelman toteuttamisen kannalta
- yhteiskunnallisesti ja/tai taloudellisesti merkittäviä
- poikkihallinnollisesti vaikuttavia
- oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta merkittäviä ja/tai
- EU-poliittisesti ajankohtaisia.[432]

Valtaosa vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneistä, vaalikaudella toteutetuista säädöshankkeista mainittiin pääministeri *Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa*[433]. Lisäksi siinä mainittiin tekijänoikeuslain uudistaminen[434] sekä eläintautilainsäädännön uudistaminen[435], joita ei kuitenkaan vaalikauden kuluessa toteutettu.

Lainsäädäntösuunnitelman mukaan siihen on otettu mukaan hallituskauden merkittävimpiä säädöshankkeita, jotka ovat "tärkeitä hallitusohjelman

---

[429] *Kuriositeettina mainittakoon, että valiokuntakäsittelyssä lakiesityksiin sisällytettiin vielä kaksi lakiehdotusta lisää.*

[430] *Ks. tarkemmin HE 66/2008 vp.*

[431] *Ks. lähemmin Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4.*

[432] *Vrt. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006, jossa tarkemmin seurattavien säädöshankkeiden määräytymiskriteereitä on luonnehdittu hieman toisin kuin lopullisessa lainsäädäntösuunnitelmassa.*

[433] *Tässä voidaan viitata seuraaviin hallituksen esityksiin: HE 66/2008 vp., HE 166/2008 vp., HE 7/2009 vp., HE 174/2009 vp., HE 216/2009 vp., HE 267/2009 vp., HE 273/2009 vp., HE 88/2010 vp., HE 90/2010 vp., HE 199/2010 vp., HE 222/2010 vp. ja HE 224/2010 vp. sekä HE 271/2010 vp.*

[434] *Valtioneuvoston kanslia (2007), s. 20 ja 32.*

[435] *Valtioneuvoston kanslia (2007), s. 35.*

toteuttamisen kannalta"[436]. Osa hankkeista on vaikutuksiltaan kiistatta erittäin merkittäviä, kuten yliopistolain kokonaisuudistus tai kaivoslain kokonaisuudistus.

Joidenkin hankkeiden kohdalla voidaan kyseenalaistaa, ovatko ne todella hallituskauden merkittävimpiä säädöshankkeita. Mukana on esimerkiksi muutama lähinnä viranomaisten hallinnon uudistamista koskeva hanke. Yhdistyslain muutoksen tarkoituksena puolestaan oli mahdollistaa etäosallistuminen yhdistyksen ja valtuutettujen kokoukseen, korvata termi ”maallikkotilintarkastus” termillä ”toiminnantarkastus” sekä selventää säännöksiä ilman, että vallitsevaa oikeustilaa muutettaisiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos huomauttaa, että lainsäädäntöhankkeiden merkitys on suhteellista ja riippuu näkökulmasta. Yhdistyslain tarkistamiseenkin liittyi merkittäviä puoluepoliittisia intressejä. Joidenkin puolueiden pelkona oli, että etäosallistumisen mahdollistaminen nuorentaisi äänestäjäkuntaa ja muuttaisi vallitsevia valtarakenteita[437]. Hallituksen esityksen (HE 267/2009 vp.) lopullisessa muotoilussa päädyttiinkin rajaamaan etäosallistumisen mahdollisuuksia puolueiden osalta.

Eräissä yhteyksissä on kritisoitu sitä, että hallitusohjelmassa on lakihankekohtaisia muotoiluja, jotka ovat omiaan rajoittamaan laadukkaan lainvalmistelun ihanteiden toteutumista[438]. Jos hallitusohjelmassa määritetään tarkasti, mitä tullaan säätämään, ei valmistelussa jää enää liikkumavaraa vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arvioinnille. Toisaalta useat muotoilut pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa olivat sellaisia, että ne eivät rajoittaneet edellytyksiä valmistella lainsäädäntö laadukkaasti. Jo yleisesti ottaen muotoilut olivat lyhyitä ja myös joustavia. Yksittäistapauksina on mainittavissa esimerkiksi seuraavat: "Hallitus selvittää kilpailunrajoituslain uudistamistarpeet ja toteuttaa tarvittavat muutokset."[439] "Tekijänoikeuslakia uudistetaan."[440] "Parannetaan tekijänoikeuslainsäädännön ja tekijänoikeusjärjestelmän toimivuutta."[441] "Huolehditaan palveludirektiivin tehokkaasta täytäntöönpanosta."[442] Näissä ja monissa muis-

---

[436] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 94. Hallitusohjelmissa mainitaan tavallisesti suuri joukko lainsäädäntöhankkeita, joten on vääjäämätöntä, että niiden painoarvo vaihtelee olennaisesti.*

[437] *Rantala (2011), s. 107–109.*

[438] *Ks. esimerkiksi Tala, Rantala & Pakarinen (2011), s. 1 ja Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 27.*

[439] *Valtioneuvoston kanslia (2007), s. 50.*

[440] *Valtioneuvoston kanslia (2007), s. 20.*

[441] *Valtioneuvoston kanslia (2007), s. 32.*

[442] *Valtioneuvoston kanslia (2007), s. 50.*

sakin tapauksissa on hankala katsoa hallitusohjelman sitovan niin paljon säädösvalmistelijoiden käsiä, että säädösvalmistelun laatu sen vuoksi kärsisi.

Yksilöity muotoilu ei kuitenkaan ole pelkästään ongelmallinen, koska se ilmentää ja luo sitoutuneisuutta säädösvalmisteluun. Tai päinvastoin liian joustavasti ilmaistu hallitusohjelman kirjaus voi johtaa siihen, ettei säädöshanke etene ripeästi. "Käynnistetään kalastuslain kokonaisuudistus, jossa huomioidaan erityisesti vaelluskaloihin liittyvä kokonaisuus sekä ammattikalastuksen toimintaedellytykset."[443] Hallitusohjelmassa puhuttiin siis ainoastaan siitä, että kalastuslainsäädännön kokonaisuudistus käynnistetään eikä yksilöity millään tavalla esimerkiksi sitä, millä aikataululla uudistus toteutetaan tai toteutetaanko se esimerkiksi vaiheittain. Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa kalastuslain kokonaisuudistuksen aikataulusta olikin maininta "ei arviota". Lisäksi siitä ehdittiin toteuttaa vain ensimmäinen, varsin suppea osittaisuudistus juuri hallituskauden lopulla. Maa- ja metsätalousministeriöltä saatujen tietojen mukaan jo kalastuslakiuudistuksen valmistelun alkuvaiheessa vuoden 2008 lopulla oli nähtävissä, että hanke jatkuu seuraavalle vaalikaudelle. Yhtäältä laajapohjainen valmistelu on vienyt aikaa, ja toisaalta kalastusasiat ovat osoittautuneet poliittisesti ristiriitaisiksi.[444]

Toinen valintakriteeri merkittäväksi säädöshankkeeksi oli se, että hanke on *yhteiskunnallisesti ja/tai taloudellisesti merkittävä*[445]. Kriteeri on kiistatta tulkinnanvarainen. Tosin tietyissä tapauksissa päätelmä taloudellisesta merkittävyydestä on helposti tehtävissä. Esimerkiksi kalastuslain uudistuksen yhteydessä tuotiin hallituksen esityksen HE 271/2010 vp. perusteluissa suoraan esille, että uudistuksella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia[446]. Samansuuntaisesti todettiin hallituksen esityksessä yhdistyslain tarkistamiseksi (HE 267/2009 vp.). Taloudellisilta vaikutuksiltaan vähäiset hankkeet ovat kuitenkin saattaneet täyttää jonkin muun vanhan lainsäädäntösuunnitelman valintakriteereistä[447]. Sen sijaan biopankkeja

---

[443] *Valtioneuvoston kanslia (2007), s. 37.*

[444] *Maa- ja metsätalousministeriö 3.1.2012.*

[445] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 94.*

[446] *Sen sijaan kalastuslaki kokonaisuudessaan koskee suurta osaa kansalaisista ja on siinä mielessä yhteiskunnallisesti merkittävä hanke. Tämän vuoksi katsottiin, että kalastuslain kokonaisuudistus oli luontevaa nostaa erityisseurattavaksi hankkeeksi, maa- ja metsätalousministeriö 3.1.2012.*

[447] *Esimerkiksi hallituksen esityksissä HE 222/2010 vp. ja HE 224/2010 vp. taloudellisten vaikutusten arvioitiin jäävän joihinkin kymmeniintuhansiin euroihin. Kysymys oli kuitenkin erittäin laajoista lainsäädäntöhankkeista, jotka samalla olivat oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta merkittäviä.*

koskeva lainsäädäntöuudistus on katsottavissa yhteiskunnallisesti merkittäväksi muun muassa sen takia, että kysymys on ollut sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan muista hankkeista poikkeavasta hankkeesta intressitahot sekä kohdentuvuus huomioon ottaen[448].

Kolmantena valintakriteerinä vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa mainittiin se, että säädöshankkeet ovat *poikkihallinnollisesti vaikuttavia*.[449] Tätä kriteeriä voidaan tarkastella muun muassa sen mukaan, missä laajuudessa valmistelusta vastaavaksi oli lainsäädäntösuunnitelmassa nimetty enemmän kuin yksi ministeriö. Tältä osin voidaan viitata ainoastaan kolmeen säädöshankkeeseen: esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistukseen, kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen sekä Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistämiseen.

Tämä kriteeri nousi esille myös eduskunnan käsitellessä hallituksen esitystä HE 174/2009 vp. kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi. Hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp. näet tähdennettiin, että tulevaisuudessa muutokset valtionosuusperusteisiin on valmisteltava poikkihallinnollisena yhteistyönä ministeriöiden kesken.

Tulkinnanvaraista on myös sen määrittäminen, millä edellytyksin lakihankkeet ovat *oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta merkittäviä*. Kysymyksessä oli vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman neljäs kriteeri arvioitaessa hankkeen merkittävyyttä. Yhtenä mahdollisena indisiona asiasta voidaan pitää lakiehdotuksen suhdetta perustuslain vaatimuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunto pyydettiin 13 lakiehdotuskokonaisuudesta[450] ja ainoastaan kolmesta sitä ei pyydetty. Tämän valossa lainsäädäntöhankkeet olisivat olleet pääosin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta merkittäviä. Sanottu näkökulma on kuitenkin ainoastaan yksi mahdollinen tapa arvioida hankkeen merkittävyyttä. Säädöshankkeen merkittävyyttä ajatellen on hyvä ottaa huomioon myös se, että yksittäinen hanke on saattanut sisältää lukuisan joukon lakiehdotuksia. Esimerkiksi hallituksen esitykseen HE 222/2010 vp. esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi sisältyi kaiken kaikkiaan 66 lakiehdotusta.

---

[448] *Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto 13.1.2012.*

[449] *Ks. myös Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 12, jossa paremman sääntelyn neuvottelukunta painottaa ministeriöiden keskinäisen koordinaation merkitystä.*

[450] *Hallituksen esitykset HE 222/2010 vp. ja HE 224/2010 vp. on tässä luettu yhdeksi lakiehdotuskokonaisuudeksi. Molemmista pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausunto.*

Lisäksi merkittäviksi säädöshankkeiksi on katsottu sellaiset hankkeet, jotka ovat *EU-poliittisesti ajankohtaisia*. Tässä yhteydessä on viitattu televisio- ja radiotoimintaa ohjaavan lainsäädännön uudistamiseen (HE 87/2009 vp.), energiankäytön tehokkuutta ja energiapalveluja koskeviin säädöksiin (HE 111/2009 vp.), julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittämiseen (HE 190/2009 vp.)[451], päästökauppalain muutokseen (HE 212/2009 vp.)[452] sekä palveludirektiivin täytäntöönpanoon (HE 219/2009 vp.).[453] Kilpailulain uudistamisella on ollut myös vahva liityntä EU-sääntelyyn[454]. Solvenssi II -direktiivi ja siihen liittyvä vakuutusyhtiölain uudistaminen jäivät toteuttamatta viime vaalikaudella[455].

Merkille pantava yksityiskohta vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneissä hallituksen esityksissä on se, että niistä yhdenkään perusteluissa ei viitata lainsäädäntösuunnitelmaan. Eksplisiittisesti lakiesityksiä ei myöskään eritellä hyvän säädösvalmistelun periaatteiden ja säädöspoliittisten toimenpiteiden valossa. Näin ei myöskään eduskunnalle välity informaatiota siitä, että kysymys on sellaisista erityisseurattavista säädöshankkeista, jotka ovat luonnehdittavissa hallituksen keskeisiksi lainsäädäntöhankkeiksi.

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, minkä ministeriöiden vastuulla erityisseurattavien säädöshankkeiden valmistelu on ollut. Ensinnäkin työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluvastuulla on ollut viisi säädöshanketta eli selvästi yli viidennes kaikista hankkeista. Tämä osuus korostuu, kun työ- ja elinkeinoministeriön hankkeiden määrä suhteutetaan ministeriön osuuteen kaikista hallituksen esityksistä[456]. Toiseksi valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla oli kaksi säädöshanketta ja nämäkin yhdessä muiden ministeriöiden kanssa. Myös tämä on hyvä suhteuttaa siihen, että valtiovarainministeriön osuus hallituksen esityksistä on ollut suu-

---

[451] *Ks. myös Skog (2010). Tilannekatsauksessa viitataan myös hallituksen esitykseen HE 182/2010 vp. laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä hallituksen esitykseen HE 143/2010 vp. laiksi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta.*

[452] *Ks. myös hallituksen esitys HE 315/2010 vp. päästökauppalaiksi.*

[453] *Ks. myös Hämynen (2011).*

[454] *Ks. tarkemmin HE 88/2010 vp.*

[455] *Solvenssi II -direktiivin ja vakuutusyhtiölain uudistamisen osalta hallituksen käsittelyajankohdaksi oli lainsäädäntösuunnitelmassa mainittu syysistuntokausi 2011.*

[456] *Vuonna 2009 työ- ja elinkeinoministeriön osuus hallituksen esityksistä oli 10 prosenttia, ks. tarkemmin Pakarinen, Tala & Hämynen (2010), s. 12.*

ri[457]. Lisäksi on syytä huomata, että ulkoasiainministeriöllä ja puolustusministeriöllä ei ole yhtään säädöshanketta lainsäädäntösuunnitelmassa. Tosin nämä molemmat ministeriöt tuottavat ainoastaan vähän hallituksen esityksiä[458].

Edellä esitetty on hyvä suhteuttaa siihen, miten lainsäädäntöhankkeet on valikoitu *vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmaan*. Ensinnäkin erittäin tärkeä havainto on se, että lainsäädäntöhankkeet on valittu pelkästään hallitusohjelman kolmelta painopistealueelta. Näin ollen valinnalla on ollut yksi ja yksiselitteinen valintakriteeri.

Toiseksi uudessa lainsäädäntösuunnitelmassa on tuotu esille kunkin lainsäädäntöhankkeen vastuuministeriö. Samalla lainsäädäntösuunnitelmasta ilmenevät lainsäädäntöhankkeittain keskeiset muut ministeriöt. Vain vastuuministeriö on ilmoitettu ainoastaan viidessä tapauksessa: peruskoulun ja toisen asteen oppilaskunnista säätäminen, sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistus, vanhuspalvelulaki, ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus sekä ilmastolakia koskeva selvitys. Tämän seikan voi katsoa indikoivan sitä, että valtaosa uuden lainsäädäntösuunnitelman lainsäädäntöhankkeista on luonteeltaan poikkihallinnollisia.

Harmaan talouden torjunnan kannalta on tärkeänä pidetty tilaajavastuulain uudistamista. Tältä osin lainsäädäntösuunnitelmassa tyydytään kuitenkin mainitsemaan vain, että tilaajavastuulain uudistamistarpeita selvitetään; toteuttamisesta ei puhuta lainkaan. Vääjäämättä epämääräiseksi jää myös se, mitkä harmaaseen talouteen liittyvät lainsäädäntöhankkeet lopulta on tarkoitus toteuttaa. Kysymys voi olla periaatteessa hyvinkin laajasta ja heterogeenisesta lainsäädäntökokonaisuudesta[459]. Lisäksi harmaan talouden torjuntaan sisältyvissä säädöshankkeissa hallitusohjelmaan sisältyy eräitä ristiriitaisuuksia. Esimerkiksi yhtäältä kotitalousvähennystä kiitetään hyväksi harmaan talouden torjuntakeinoksi, mutta toisaalta sitä esitetään leikattavaksi[460].

---

[457] *Vuonna 2009 valtiovarainministeriön osuus hallituksen esityksistä oli 20 prosenttia, ks. tarkemmin Pakarinen, Tala & Hämynen (2010), s. 12.*

[458] *Vuonna 2009 molempien ministeriöiden osuus hallituksen esityksistä oli kaksi prosenttia, ks. tarkemmin Pakarinen, Tala & Hämynen (2010), s. 12.*

[459] *Ks. myös TrVM 9/2010 vp. – M 8/2010 vp.*

[460] *Hallitusohjelmassa mainitaan, että ”kotitalousvähennys on esimerkki toimesta, joka on vähentänyt harmaata taloutta”. Valtioneuvoston kanslia (2011), s. 15.*

Säädöshankkeiden tarvetta osana lainsäädäntösuunnitelmaa voi perustella erityisesti siitä käsin, että näin on testattavissa, kuinka hyvin hyvän säädösvalmistelun periaatteita ja säädöspoliittisia toimenpiteitä on noudatettu.[461] Kaikkien vaalikauden aikana valmistelujen säädösten seuranta olisi tässä suhteessa aivan liian työlästä, joten keskittyminen rajattuun otokseen on hyvin perusteltua.[462]

Hallituksen esityksissä tulisi nimenomaisesti mainita, että kysymyksessä on lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvä säädöshanke. Tällöin eduskunta on tietoinen siitä, että kysymyksessä on sellainen erityisseurattava säädöshanke, joka on luonnehdittavissa hallituksen keskeiseksi lainsäädäntöhankkeeksi.

Onnistuneena ratkaisuna vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa voidaan pitää sitä, että säädöshankkeet on valittu pelkästä hallituksen kolmelta painopistealueelta. Niitä ei siis ole valittu mistä tahansa osasta hallitusohjelmaa, johon sisältyvien hankkeiden merkittävyys voi vaihdella olennaisesti. Myönteistä on myös se, että valtaosa uuden lainsäädäntösuunnitelman lainsäädäntöhankkeista on luonteeltaan poikkihallinnollisia. Toisaalta vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa sitoutumista harmaan talouden torjuntaan liittyviin lainsäädäntöhankkeisiin ei voi pitää täysin johdonmukaisena.

3.6.2 Aikatauluongelmat

Säädöshankkeelle oli vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa yleensä mainittu hallituksen käsittelyn ajankohta. Tosin aikataulutus vaihteli erittäin paljon: eräistä hankkeista ei ollut lainkaan aikatauluarviota, eräistä hankkeista esitettiin kahden vuoden aikaväli esityksen käsittelylle ja eräistä hankkeista mainittiin täsmällisesti minä vuonna ja kumpana istuntokautena hanke tulee hallituksen käsittelyyn.

Kahdessa säädöshankkeessa – kalastuslain kokonaisuudistus ja terveydenhuoltolain valmistelu – ei ollut lainkaan esitetty arviota aikataululle. Tällainen menettely on kyseenalaista lainsäädäntöuudistusten ennakoita-

---

[461] *Ks. myös Tala (2007), s. 3–4.*

[462] *Maininnan arvoista on myös se, että lainsäädäntösuunnitelmille on yleisesti ominaista, että ne sisältävät listan säädöshankkeista. Tässä voidaan viitata esimerkiksi ministeriöiden lainsäädäntösuunnitelmiin samoin kuin ulkomailla, kuten Isossa-Britanniassa, sovellettaviin lainsäädäntöohjelmiin (legislative programmes).*

vuuden näkökulmasta. Toisaalta aikataulun on oltava riittävän väljä, jotta mahdollisesti esiin tulevat ennakoimatkin ongelmat voidaan ratkaista asianmukaisesti. Aikataulusta päätettäessä on otettava huomioon kaikki valmistelun vaiheet, kuten oikeusministeriön laintarkastus ja eduskuntakäsittely.[463]

Aikataulutus on keskeinen kysymys jo yksinomaan sen vuoksi, että säädösvalmistelun ongelmakohdaksi on usein mainittu liian tiukat aikataulut[464]. Asetetut aikataulut ovat usein myös pettäneet. Esimerkiksi syysistuntokaudella 2009 luvattiin antaa yhteensä 169 hallituksen esitystä, mutta niitä annettiin vain 119 siten, että eduskunnassa ehdittiin käydä lähetekeskustelu. Aikataulujen pettämisen taustalla oli muun muassa se, että lainvalmistelun vaatimaa työmäärää ei ollut arvioitu oikein. Myös hallitusohjelmaan otetut kirjaukset on koettu aikatauluiltaan liian tiukoiksi. Lisäksi laintarkastuksen ja käännöksen vaatima aika oli otettu huonosti huomioon. Aikataulutus on johtanut myös erilaisiin ongelmiin, kuten tarpeettomien väliaikaislakien säätämiseen sekä töiden kasautumiseen eduskunnassa erityisesti loppukeväälle ja loppusyksylle.[465]

Liian tiukoilla valmisteluaikatauluilla on muunkinlaisia kielteisiä vaikutuksia. Ensinnäkin säädösvalmistelijoiden edellytykset kehittää omaa osaamistaan heikkenevät. Esimerkiksi koulutustilaisuuksien vaikuttavuus kärsii tämän vuoksi. Toiseksi tiedon välittäminen kokeneilta säädösvalmistelijoilta aloitteleville valmistelijoille kärsii. Ja ennen kaikkea: edellytykset huolelliseen säädösvalmisteluun heikkenevät kireiden valmisteluaikataulujen myötä[466].

Onko lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneet säädöshankkeet onnistuttu toteuttamaan alun perin suunnitellussa aikataulussa? Säädöshankkeista kuusi ehti hallituksen käsittelyyn sillä aikataululla, joka lainsäädäntösuunnitelmassa mainittiin. Näistä hankkeista puolessa tosin tavoiteaikataulu oli määritelty vähintään vuoden mittaiseksi.

Niistä lakiesityksistä, jotka viime vaalikaudella hallituksessa käsiteltiin ja joille oli asetettu eksplisiittinen aikataulu, yhteensä seitsemän myöhästyi. Pahimmin myöhässä oli biopankkia koskevien säädösten valmistelu,

---

[463] *Oikeusministeriön julkaisu 2004:4, s. 7–8.*

[464] *Ks. esimerkiksi Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, s. 261 ja Deloitte (2010). Viimeksi mainitussa viitataan siihen, että epärealististen aikataulujen taustalla ovat poliittiset syyt.*

[465] *Deloitte (2010). Ks. myös Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 13, jossa viitataan tarpeeseen parantaa hallituksen esitysten antamisajankohtien toteutumaa.*

[466] *Tähän seikkaan on kiinnitetty huomiota lainsäädäntösuunnitelman toisessa seurantakyselyssä. Iso-Ketola (2008b).*

2,5 vuotta, minkä lisäksi lakiesitys raukesi eduskunnassa. Energiankäytön tehokkuutta ja energiapalveluja koskevien säädösten käsittely hallituksessa myöhästyi yhdellä vuodella lainsäädäntösuunnitelman mukaisesta aikataulusta. Loput viisi myöhästyneistä esityksistä jäi aikataulustaan puoli vuotta[467]. Kaksi säädöshanketta – päästökauppalain muutos ja vammaislainsäädännön uudistaminen – käsiteltiin hallituksessa etuajassa lainsäädäntösuunnitelmassa määriteltyyn aikatauluun verrattuna.

Myöhässä olivat luonnollisesti lisäksi ne säädöshankkeet, joita ei ylipäänsä ehditty käsitellä hallituksessa vaalikauden aikana[468]. Erityisesti yhdenvertaisuuslainsäädännön, tekijänoikeuslainsäädännön ja eläintautilainsäädännön uudistamishankkeille oli määritelty selkeät aikataulut lainsäädäntösuunnitelmaan, mutta vaalikauden aikana lakiesityksiä niistä ei hallituksessa käsitelty[469]. Säädöshankkeet viedään loppuun vasta kuluvalla vaalikaudella, joten ne ovat myöhässä useita vuosia alun perin suunnitellusta aikataulusta.

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportissa käytiin erikseen läpi sitä, olivatko lainsäädäntöhankkeet edenneet alun perin suunnitellussa aikataulussa ja tehtiin uudelleenarvioita hallituksen käsittelyajankohdalle[470]. Huomionarvoista tältä osin on ensinnäkin se, että eräiden viime vaalikaudella keskeneräisiksi jääneiden lakiesitysten arvioitiin valmistuvan ennen vaalikauden päättymistä. Tässä voidaan viitata yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseen, jonka edelleen arvioitiin tulevan hallituksen käsittelyyn kevätistuntokaudella 2010. Eläintautilainsäädännön uudistamishankkeen arvioitua käsittelyajankohtaa jopa aikaistettiin syysistuntokaudeksi 2009. Raskaan liikenteen tienkäyttömaksun kokeilun ja biopankkisäädösten valmistelun käsittelyajankohtien arvioitiin viivästyvän syysistuntokaudelle 2009.[471]

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportti nostaa esille myös ongelmallisuuden määrittää päästökauppalain muutoksen aikataulua. Alun

---

[467] *Kaikissa viidessä tapauksessa lainsäädäntösuunnitelman mukaan aikatauluksi oli asetettu kevätistuntokausi, mutta lakiesityksen käsittely hallituksessa tapahtui syysistuntokaudella.*

[468] *Poikkeuksena on lähinnä Solvenssi II -direktiiviin liittyvä uudistus, jota koskeva hallituksen esitys olisi tullut käsitellä syysistuntokaudella 2011.*

[469] *Lisäksi raskaan liikenteen tienkäyttömaksun kokeilua koskevasta säädöshankkeesta on viime vaalikaudella luovuttu.*

[470] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, s. 272–273.*

[471] *Sen sijaan tekijänoikeuslainsäädännön uudistamisen osalta ei hallituksen strategia-asiakirjassa esitetty arviota hallituksen käsittelyajankohdasta, ja näin ollen oli luovuttu siitä, että uudistus olisi ollut hallituksen käsittelyssä kevätistuntokaudella 2009.*

perin tavoiteajankohta hallituksen käsittelylle oli syysistuntokausi 2010. Seurantaraportissa kuitenkin todettiin, että ajankohdasta ei ole esitettävissä arviota. Kuitenkin oikeusministeriön kotisivuilla lainsäädäntösuunnitelman hankkeista[472] viitataan hallituksen esitykseen HE 212/2009 vp., joka annettiin eduskunnalle 16.10.2009. Tätä taustaa vasten muutoksen voi olettaa valmistuneen viimeksi mainitun lakiesityksen myötä. Hallitus antoi kuitenkin lisäksi esityksen HE 315/2010 vp. päästökauppalaiksi viime vaalikauden loppuvaiheessa.

Edellä mainitun ohella myös eduskuntakäsittelyssä on kriittisesti puututtu valmistelun aikatauluun. Hallituksen esitys jätelaiksi (HE 199/2010 vp.) annettiin viime vaalikauden lopulla. Jätelain kokonaisuudistus oli ollut kuitenkin esillä huomattavasti aikaisemmin, koska ympäristövaliokunta oli kiirehtinyt uudistusta jo mietinnössään YmVM 10/2006 vp. – HE 257/2006 vp. Kiirehtimisen taustalla oli ollut se, että hyvin yksityiskohtainen sääntely oli johtanut jätelain rakenteen pirstoutumiseen ja jätelakia oli tarpeen selkiyttää ja yhtenäistää[473].

Myös paremman sääntelyn toimintaohjelmassa [474] on korostettu sitä, että selkeät tavoiteaikataulut lainsäädäntöhankkeiden valmistelulle voisivat parantaa oikeuskohtelun ennakoitavuutta ja luoda edellytyksiä sille, että lainsäädännön kohderyhmät voisivat sopeuttaa toimintansa uuteen säädösympäristöön.

Toisaalta kohdalleen osuva säädöshankkeen aikataulutus ei ole suinkaan itseisarvo. Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa luodataan hyvän säädösvalmistelun periaatteita ja todetaan muun muassa, että "lainsäädännön muutoksissa otetaan huomioon yritysten ja yksityisten mahdollisuudet sopeuttaa toimintansa muutoksiin."[475] Tätä taustaa vasten realistisen ja oikeaan osuvan säädöshankkeen aikataulutuksen funktiona on edesauttaa toiminnanharjoittajien sopeutumista lainsäädännön muutoksiin ja vähentää siten muutoksista aiheutuvia sopeutumiskustannuksia. Myös hyvän säädösvalmistelun periaatteiden yhteydessä korostetaan sitä, että lainsäädännön muutoksien edellyttämien toimien suorittamiselle varataan kohtuullinen aika[476]. Useissa yhteyksissä on kiinnitetty huomiota siihen, että

---

[472] *Päivitetty 3.2.2010.*

[473] *Ks. myös YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp.*

[474] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 102. Sama mahdollisuus tulee olla esimerkiksi kunnilla.*

[475] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 160.*

[476] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 160.*

säädösvalmistelua ei ole resursoitu tarvittavassa määrin[477]. Tämä selittää osaltaan ne aikatauluongelmat, joita säädösvalmistelussa on ilmennyt.

On myös mahdollista, että säädöshanke viivästyy syistä, joihin on hankala varautua. Yhteiskunnallinen tilanne voi muuttua tai hanke osoittautua ennakoitua kiistanalaisemmaksi. Tällaisissa tapauksissa voi olla hyväkin, että ennalta sovittu aikataulu joustaa, jotta valmistelun laatu pystytään pitämään korkeana.

Oikeusministeriöstä saatujen tietojen mukaan vaalikauden lopun arvion perusteella tilanne olisi kuitenkin jossain määrin parantunut vaalikauden puolivälin tilanteeseen verrattuna[478]. Joka tapauksessa ministeriöille suunnatun kyselyn tuloksista ilmeni, että vähäisiä tai merkittäviä puutteita koettiin olevan osaamisessa, henkilöstön määrässä ja ajan riittävyydessä[479].

Karua kieltään resursoinnista puhuu kuitenkin lainsäädäntösuunnitelman toinen seurantakysely, jonka mukaan hankkeelle osoitetut resurssit arvioitiin riittämättömiksi 14 hankkeessa ja riittäviksi vain kolmessa hankkeessa[480]. Näin on ollut siis siitä huolimatta, että kysymyksessä on pitänyt olla hallituksen viime vaalikauden keskeiset lainsäädäntöhankkeet.

Resursoinnin puutteita korostavat vastaukset muodostivat selvästi suuremman osuuden kuin ne vastaukset, joiden mukaan resursseja olisi riittävästi: osaamisen riittävyyden puutteita katsottiin olevan lähes kaksi kertaa suuremmassa osassa vastauksia; henkilöstön määrässä katsottiin olevan puutteita 13 kertaa suuremmassa osassa vastauksia; ajan riittävyydessä katsottiin olevan puutteita kuusi kertaa suuremmassa osassa vastauksia. Näiden lukujen mukaan ei resurssien riittävyys yllä tyydyttävälle tasolle millään osa-alueella, ja tämän vuoksi säädösvalmisteluun on edelleen suunnattava voimavaroja jokaisessa suhteessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyjä kaikkia ehdotuksia ei voida käytännössä toteuttaa valtionhallinnon nykyiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuusvaatimukset (VaTu) huomioon ottaen. Resurssi- ja aikataulukysymykset ovat jatkuvia haasteita ministeriön säädösvalmistelussa.

---

[477] *Ks. viimeaikaisista kannanotoista muun muassa Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, s. 261 ja Deloitte (2010).*

[478] *Oikeusministeriöstä 18.4.2011 saatujen tietojen mukaan esimerkiksi kaksi ministeriötä olisi lisännyt työpanosta säädösvalmisteluun ja ministeriöiden arviot voimavarojen riittävyydestä olisivat olleet muutoinkin valoisampia aiempaan verrattuna.*

[479] *Oikeusministeriöstä 18.4.2011 saatu tieto.*

[480] *Iso-Ketola (2008b).*

Lainvalmistelijoille suunnatun kyselyn mukaan säädösvalmistelun osuus koko työajasta olisi yli 60 prosentin mukaan lisääntynyt merkittävästi (15 %) tai jonkin verran (47 %). Ainoastaan yhdeksän prosenttia vastaajista totesi säädösvalmistelun osuuden työajasta vähentyneen jonkin verran. Tarkastuksen perusteella edellä mainitut tulokset kuvastavat samalla sitä, että säädösvalmistelun resursointia tulee lisätä aitoa tarveharkintaa käyttäen.

Koska resurssit ovat niukat, kasvaa lainsäädäntöhankkeiden *priorisoinnin*[481] merkitys. Kun otetaan huomioon lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneiden säädöshankkeiden viivästymiset, on kyseenalaista, onko näitä säädöshankkeita priorisoitu asianmukaisesti. Samalla on otettava huomioon se, että lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluneiden hankkeiden etenemistä ovat hidastaneet muun muassa valmistelijan muut työtehtävät[482]. Tämä viittaa vahvasti siihen, että valmistelutyön johtamisessa ja organisoinnissa on ollut puutteita.

Aikatauluongelmat nousivat esille jo ensimmäisessä lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden seurantakyselyssä.[483] Samalla kysely paljasti sen, että valmistelun hidastumisen syyt olivat olleet monenlaisia. Tällöin viitattiin paitsi ajan ja resurssien puutteeseen myös muihin kiireellisiin tehtäviin, valmistelijan vaihtumiseen, hankkeen laajuuteen sekä vaikeasti ratkaistaviin kysymyksiin[484]. Esimerkiksi esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus oli erittäin laaja säädöshanke. Tältä osin tuotiin esille se, että hankkeen määräaika oli suhteellisen lyhyt.[485] Hankkeen laajuus pitäisikin pystyä ottamaan huomioon määritettäessä säädöshankkeen valmisteluaikataulua. Samalla tämä tapaus osoittaa osaltaan, ettei ongelmana suinkaan aina ole niinkään aikataulussa pysyminen kuin realistisen aikataulun asettaminen.

On huolestuttavaa, että valmistelun hidastuminen ja sen taustasyyt ilmenivät jo lainsäädäntösuunnitelman alkuvaiheessa, mutta tästä huolimatta ongelmia ei kuitenkaan ryhdytty tehokkaasti korjaamaan. Tätä korostaa se, että seurantakyselyn yhteenvedossa tähdennettiin myös tarvetta parempaan aikataulu- ja resurssisuunnitteluun[486]. Huomattakoon, että eräissä

---

[481] *Näin myös Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 29.*

[482] *Ks. lainsäädäntösuunnitelman seurantakyselyn tuloksista esimerkiksi Salo (2008) ja Iso-Ketola (2008b).*

[483] *Salo (2008).*

[484] *Myös toisessa seurantakyselyssä lokakuussa 2008 viitattiin pitkälti vastaavanlaisiin syihin sille, että valmistelu oli hidastunut. Iso-Ketola (2008b).*

[485] *Iso-Ketola (2008a).*

[486] *Salo (2008).*

tapauksissa hankkeen resursointia lisättiin myöhemmässä vaiheessa esimerkiksi palkkaamalla työryhmälle uusi sivutoiminen sihteeri[487].

Kritiikkiä on suunnattavissa myös sitä kohtaan, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyi useita sellaisia hankkeita, joiden valmistelijoilla oli *vastuullaan myös muita säädösvalmisteluhankkeita.* Enimmillään muiden valmisteluhankkeiden määrä nousi viiteen hankkeeseen per valmistelija. Kun otetaan huomioon se, että kysymys on ollut merkittävistä lainsäädäntöhankkeista, on sanotunlainen valmistelutöiden kasautuminen erityisen huolestuttavaa. Yllättävää ei ole ollutkaan, että muiden samanaikaisten työtehtävien arvioitiin hidastaneen hankkeen etenemistä.[488] Ongelmana on pidettävä myös sitä, että eräissä säädöshankkeissa virkamies on lähes yksin vastannut laajan hallituksen esityksen kirjoittamisesta[489]. Tämä ongelma korostuu niissä tilanteissa, joissa valmistelija vaihtuu kesken säädösvalmisteluprosessin.

Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa keskeisille säädöshankkeille ei ole määritelty avoimesti valmisteluaikatauluja. Tässä suhteessa aikaisempi lainsäädäntösuunnitelma oli huomattavasti läpinäkyvämpi. Asia erikseen on se, että viimeksi mainittuun lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvissä hankkeissa ilmeni olennaisia aikatauluongelmia. Selkeät tavoiteaikataulut lainsäädäntöhankkeiden valmistelulle voisivat parantaa oikeuskohtelun ennakoitavuutta ja luoda edellytyksiä sille, että lainsäädännön kohderyhmät voisivat sopeuttaa toimintansa uuteen säädösympäristöön. Viimeksi mainittua seikkaa on korostettu myös paremman sääntelyn toimintaohjelmassa[490]. Toisaalta laadittaessa hallitusohjelmaa valmistelun vaativuus, esimerkiksi vaikutusarvioinnin edellyttämänä aikavaraumana, ei ole välttämättä tiedossa. Ehdottomat aikataulut voivat näin ollen olla myös riski valmistelun laadun kannalta.

Päätelmiä

Lainsäädännön laadun kehittämistyö epäonnistuu helposti ja työ jää vaikuttavuudeltaan heikoksi, ellei säädösvalmisteluun ole osoitettu riittäviä resursseja. Tämä sisältää paitsi sen, että henkilöstömäärä on riittävä, myös

---

[487] *Iso-Ketola (2009), jossa viitataan julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittämiseen.*
[488] *Iso-Ketola (2008b).*
[489] *Iso-Ketola (2008b).*
[490] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 102.*

sen, että valmistelijoilla on riittävä asiantuntemus sekä tarpeeksi aikaa huolelliseen valmistelutyöhön[491].

On edellytettävä, että lainsäädäntösuunnitelmassa lainsäädäntöhankkeet määritellään niin täsmällisesti, että niiden seuranta ei tarpeettomasti hankaloidu. Esimerkiksi hankkeiden hyvin yleisluonteinen esittely sekä osittaisuudistusten toteuttaminen ovat omiaan hankaloittamaan seurantaa.[492]

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden aikataulutuksessa on ollut olennaisia ongelmia, koska arviot hallituksen käsittelyajankohdasta tehtiin kuitenkin vasta edellä viitatussa seurantaraportissa vuonna 2009. Tätä käsitystä vahvistaa se, että seurantaraportissa arvioitiin kilpailulakiuudistuksen tulevan hallituksen käsittelyyn syysistuntokaudella 2009, mutta näin tapahtui kevätistuntokaudella 2010; myös palveludirektiivin täytäntöönpanon toteutusaikataulussa arvio osoittautui puoli vuotta virheelliseksi.

On syytä tähdentää sitä, että koko lainvalmisteluprosessille on varattava kaikissa sen eri vaiheissa riittävästi aikaa. Esimerkiksi huomion keskittäminen pelkästään siihen, että valmistelulle sinällään on riittävästi aikaa, ei anna oikeaa kuvaa asiantilasta. Tässä suhteessa on erikseen varattava aikaa lausuntokierrokselle ja laintarkastukselle sekä kielen kääntämiselle[493]. Myös selvitystyön teettämiseen on varattava riittävästi aikaa[494]. Lisäksi on varattava eduskunnalle riittävästi aikaa varsinkin laajojen kokonaisuudistusten käsittelylle[495]. Myös suppeampien lainsäädäntöuudistusten käsittelylle on varattava aikaa erityisesti vaalikauden loppuvaiheessa, jotta lakiehdotus ehditään ylipäänsä asianmukaisesti käsitellä valtiopäivillä.

Myös säädösvalmistelutyön johtamiseen ja organisointiin on kiinnitettävä aikaisempaa paremmin huomiota. Tehtävät on pyrittävä jakamaan siten, etteivät ne kuormita yksittäisiä valmistelijoita liikaa muun muassa, koska se saattaa johtaa helposti valmistelijoiden liialliseen vaihtuvuuteen ministeriöissä.

---

[491] *Esimerkiksi Deloitte (2010) mainitsee, että valmistelijat ovat usein liian kokemattomia.*

[492] *Tässä voidaan viitata myös kalastuslain kokonaisuudistukseen, jolta osin ehdittiin viime vaalikaudella toteuttamaan ainoastaan varsin suppea osittaisuudistus, HE 271/2010 vp.*

[493] *Ks. myös Iso-Ketola (2008b) ja Iso-Ketola (2009).*

[494] *Iso-Ketola (2008a), jossa viitataan tältä osin kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen.*

[495] *TaVM 25/2009 vp. – HE 212/2009 vp.*

3.6.3 Kesken jääneet säädöshankkeet

Vaalikaudella 2007–2011 jäi kesken eräitä lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeita: Solvenssi II -direktiiviin liittyvä vakuutusyhtiölain muutos[496], yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen, tekijänoikeuslainsäädännön uudistaminen, eläintautilainsäädännön uudistaminen, raskaan liikenteen tienkäyttömaksukokeilu sekä biopankkilaki[497]. Kahdelle säädöshankkeelle – kalastuslain kokonaisuudistus ja terveydenhuoltolain valmistelu – ei ollut esitetty arviota aikatauluksi hallituksen käsittelylle. Näistä hallituksen esitys terveydenhuoltolain uudistamiseksi (HE 90/2010 vp.). tosin annettiin viime vaalikaudella ja laki kalastuslain muuttamisesta hyväksyttiin eduskunnassa vaalikauden viimeisessä täysistunnossa.[498]

Kalastuslain muutosta on luonnehdittu ensimmäiseksi vaiheeksi kokonaisuudistusta. Kalastuslakiuudistuksen jatkotavoitteet ilmenevät pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmasta: "Maksuttomia ja maksullisia yleiskalastusoikeuksia kehitetään ja laajennetaan kestävällä tavalla vapaa-ajan kalastusta laajojen kansalaispiirien luontoharrastuksena. Kalastusoppaiden toiminta on turvattava pikaisella kalastuslain muutoksella kalastusmatkailun kehittämisen mahdollistamiseksi ottaen huomioon myös vesialueen omistajien aseman. Kalastuslupajärjestelmää yksinkertaistetaan."[499] Maa- ja metsätalousministeriön taholta kokonaisuudistuksen lykkääntymistä tälle vaalikaudelle perusteltiin ensinnäkin laajapohjaisen valmistelun hitaudella ja toiseksi poliittisen päätöksenteon ristiriitaisuuksilla.[500] Lisäksi ensimmäisessä lainsäädäntösuunnitelman seurantakyselyssä viitattiin siihen, että osastopäällikön valintaprosessin pitkittyminen oli viivästyttänyt hankkeen käynnistymistä. Osastolla oli myös niukasti juristivirkamiehiä käytettävissä tämän säädöshankkeen valmisteluun.[501] Myös vuonna 2010 laaditussa tilannekatsauksessa tuodaan kriittisen eritellysti

---

[496] *Sen aikatauluksi oli hallituksen käsittelylle tosin määritelty syysistuntokausi 2011.*

[497] *Biopankkilakiehdotus tosin ehdittiin jättää eduskunnan käsiteltäväksi, mutta se raukesi eduskuntakäsittelyssä.*

[498] *Lisäksi on paikallaan huomauttaa, että lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden seurantakyselyiden yhteydessä on mainittu myös hallituksen esitys laiksi julkisyhteisöjen energiatehokkuudesta. Tätä lakiesitystä ei kuitenkaan viime vaalikaudella annettu vaan ainoastaan HE 111/2009 vp. laiksi energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista. Iso-Ketola (2009).*

[499] *Valtioneuvoston kanslia (2011), s. 54.*

[500] *Maa- ja metsätalousministeriöstä saatu tieto 3.1.2012.*

[501] *Iso-Ketola (2008a).*

läpi niitä syitä, jotka olivat hankaloittaneet kalastuslain kokonaisuudistuksen etenemistä[502].

Solvenssi II -direktiivin ja siihen liittyvän vakuutusyhtiölain uudistamisen aikatauluksi hallituksen käsittelylle oli määritelty syysistuntokausi 2011. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. On kuitenkin otettava huomioon, että tähän säädöshankkeeseen liittyvän, sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän toimikausi päättyi vasta vuoden 2011 lopussa. Direktiivi on saatettava kansallisesti voimaan 31.10.2012 mennessä.

Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen vastaamaan paremmin perustuslain 6 §:n asettamia vaatimuksia on lykkääntynyt alun perin aiotusta aikataulusta. Lainsäädäntösuunnitelman mukaan hallituksen käsittely oli ajoitettu keväälle 2010, mutta lainsäädäntöuudistus on edelleenkin käynnissä. Hanketta on valmisteltu ensi vaiheessa oikeusministeriön 25.1.2007 asettamassa yhdenvertaisuustoimikunnassa sekä sitä avustaneissa jaostoissa[503]. Yhdenvertaisuustoimikunta jätti mietintönsä oikeusministeriölle 15.12.2009[504]. Oikeusministeriö järjesti keväällä 2010 lausuntokierroksen toimikunnan ehdotuksesta, ja sen perusteella laadittiin lausuntotiivistelmä[505].

Mahdollinen hallituksen esitys asiasta annetaan vaalikaudella 2011–2015[506]. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa asiasta todetaan seuraavaa: "Valmistellaan yhteistyössä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen kanssa eduskunnalle annettavaksi eurooppalaisen lainsäädäntökehityksen huomioon ottava uusi yhdenvertaisuuslainsäädäntö, joka turvaa tehokkaasti yhdenvertaisuuden syrjintäperusteesta riippumatta, ja vahvistetaan valvontaa sekä tehostetaan hallintoa sen toimeenpanemiseksi. Yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki säilyvät jatkossakin erillisinä lakeina."[507] Tavoitteena on antaa asiasta hallituksen esitys siten, että lainsäädäntö voisi tulla voimaan vielä tällä vaalikaudella.[508]

Prosessi on ollut hyvin pitkäaikainen, koska uudistuksen taustalla on eduskunnan vastaus EV 95/2003 vp. – HE 44/2003 vp. hallituksen esitykseen laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Tällöin eduskunta edellytti hallituksen esityksen

---

[502] *Iso-Ketola (2010).*
[503] *Yhdenvertaisuustoimikunnan asettamispäätös. OM 12/42/2006.*
[504] *Km. 2009:4.*
[505] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 46/2010.*
[506] *Ks. yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisesta. Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 7/2011, s. 19–21.*
[507] *Valtioneuvoston kanslia (2011), s. 24.*
[508] *Oikeusministeriöstä saatu tieto 10.1.2012.*

valmistelemista sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Yhdenvertaisuuslainsäädännön valmistelu ei ole tässä suhteessa edennyt toivotulla tavalla. Kriittisesti on kiinnitettävissä huomiota myös siihen, että vielä lainsäädäntösuunnitelman ensimmäisessä seurantakyselyssä hankkeen ilmoitettiin edistyneen aikataulun mukaisesti ja että hallituksen esitys annettaisiin keväällä 2010[509].

Uudistusta on hidastanut se, että sille ei ole saatu tarvittavia resursseja. Uudistusta ei pidetty tarkoituksenmukaisena panna täytäntöön ilman, että suunnitellun yhdenvertaisuuslain noudattamista valvovien viranomaisten tehtäväkenttää olisi vastaavasti laajennettu, mikä olisi kuitenkin edellyttänyt lisämäärärahoja.[510] Toisaalta säädöshankkeen kuuluminen hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan vahvisti hankkeen asemaa ja alleviivasi sen painoarvoa sekä ministeriön sisällä että sidosryhmille.[511]

Lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneen *tekijänoikeuslainsäädännön* uudistamisen tavoitteena oli valmistella osittaisuudistus, joka edistäisi tekijänoikeuslainsäädännön toimivuutta. Tältä osin annettiin vaalikaudella hallituksen esitys HE 235/2010 vp., mutta sitä ei voitane pitää lainsäädäntösuunnitelmassa tarkoitettuna osittaisuudistuksena. Huomionarvoinen seikka on myös se, että tekijänoikeuslain uudistamisesta ei oikeusministeriön ylläpitämissä tiedoissa ole viittauksia hankkeen kotisivuihin tai edes valtioneuvoston hankerekisteriin. Kysymyksessä on ainut lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluneista säädöshankkeista, jossa ei ole ollut mitään näistä viittauksista. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa tekijänoikeuslainsäädännön kehittämisestä todetaan seuraavaa: "Tekijänoikeuslailla säädetään nykyistä tarkemmin tekijänoikeuksien siirtämisen edellytyksenä olevista kohtuullisista ehdoista ja kohtuullisesta korvauksesta. Tekijänoikeusjärjestelmän kehittämisessä huomioidaan eri jakelukanavat."[512]

Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat toivat kriittisesti esille sen, oliko tekijänoikeuslainsäädännön uudistaminen lopulta kovinkaan onnistunut valinta yhdeksi lainsäädäntöhankkeeksi lainsäädäntösuunnitelmaan. Asiaa ei ollut täsmällisesti arvioitu silloin, kun tekijänoikeuslaki tämän statuksen sai. Ongelmia tälle säädöshankkeelle oli omiaan aiheuttamaan se, ettei te-

---

[509] *Iso-Ketola (2008a).*

[510] *Oikeusministeriöstä saatu tieto 10.1.2012. Ks. myös Iso-Ketola (2009), jossa viitataan yhdenvertaisuuslainsäädännön valmistelun resurssikapeikkoihin.*

[511] *Oikeusministeriöstä saatu tieto 10.1.2012.*

[512] *Valtioneuvoston kanslia (2011), s. 36.*

kijänoikeuslainsäädännön kokonaisuudistusta yksinkertaisesti ole mahdollista toteuttaa yhden vaalikauden aikana. Toinen ongelmien lähde oli se, että tekijänoikeuslainsäädännön uudistaminen synnytti huomattavaa mielipiteiden ristivetoa, mikä vaikeutti olennaisesti uudistuksen läpivientiä.[513]

Keskustelu tekijänoikeuksista oli aktivoinut jo ennen vaalikauden 2007–2011 alkua. Tekijänoikeuslakia oli tuolloin kritisoitu huonosti hoidetuksi lainsäädännön alueeksi. Uudistamisen suhteen nostettiin esille yhtä lailla tarve osittaisuudistukseen kuin kokonaisuudistukseenkin. Mielipiteet uudistamisen sisällöstä olivat hyvin polarisoituneet. Opetusministeriö asetti tekijänoikeuslainsäädännön uudistamiseksi 21.1.2008 tekijänoikeustoimikunnan. Sen tehtävänä oli muun muassa arvioida tekijänoikeuslainsäädännön uudistustarvetta ja valmistella mahdollisten uudistusten suuntaviivoja sekä ehdotuksia ministeriölle. Tekijänoikeustoimikunta antoi mietintönsä vuonna 2010, ja siinä kartoitettiin tekijänoikeuslain 3 luvun muutostarpeita.[514] Toimikunta asetettiin sittemmin toiseksi kaksivuotiskaudeksi jatkamaan tekijänoikeuslainsäädännön uudistustyötä. Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajien mukaan tätä työtä haittasi intressiryhmien taustaerimielisyyksien ohella se, että toimikuntamenettelyn kaltainen laajapohjainen valmistelu ei ole tekijänoikeuslainsäädännön uudistamiseen soveliain tapa edetä lainvalmistelussa.[515]

Lainsäädäntösuunnitelmaan kuului myös hanke *eläintautilainsäädännön uudistamiseksi*.[516] Eläintautilainsäädännön uudistamista pohtiva työryhmä asetettiin 25.9.2007. Hankkeen tehtävänä on uudistaa eläintautilaki ja helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annettu laki. Uudistus toteutetaan valmistelemalla hallituksen esityksen muodossa ehdotus eläintautien valvontaa koskeviksi laintasoisiksi säännöksiksi. Hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten arvioiduista vaikutuksista tulee lisäksi laatia erillinen asiakirja. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa asiasta todetaan seuraavaa: "Uudistetaan eläintautilaki tautien seurannan ja torjunnan valmiuden tehostamiseksi."[517]

Vielä ensimmäisessä lainsäädäntösuunnitelman seurantakyselyssä tuotiin esille, että säädöshanke valmistuisi aikataulun mukaisesti. Hallituksen esityksen antamisajankohdaksi ilmoitettiin syksy 2009 tai vaihtoehtoisesti

---

[513] *Haastattelu 15.11.2011.*

[514] *Ks. tarkemmin Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:9.*

[515] *Haastattelu 15.11.2011.*

[516] *Lakiesityksen piti olla suunnitelman mukaan hallituksen käsiteltävänä kevätistuntokaudella 2010.*

[517] *Valtioneuvoston kanslia (2011), s. 54.*

kevät 2010.[518] Tämä jo sellaisenaan ilmentää heikohkoa aikataulusuunnittelua ja -hallintaa. Sen sijaan vuoden 2009 elo–syyskuussa tehdyssä kyselyssä ilmeni, että hankkeen eteneminen oli hidastunut muun muassa sen vuoksi, että hankkeen juristisihteeri oli vaihtunut. Samoin viitattiin perustuslain mukaisista velvoitteista ja lukuisten EU-direktiivien voimaan saattamisesta aiheutuviin haasteisiin.[519] Vuoden 2010 alussa tehdyssä seurannassa tuotiin myös esille, että hallituksen esitystä ei voitu laajuuteensa vuoksi saada valmiiksi määräajassa[520]. Työryhmän toimikautta jatkettiin kolmesti siten, että se päättyi 30.6.2012[521].

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 21.8.2007 työryhmän valmistelemaan *raskaan liikenteen tienkäyttömaksukokeilua* Suomessa. Työryhmän toimikausi päättyi 15.5.2008. Työryhmän tekemän arvion mukaan kokeilu ei olisi ollut kannattava, minkä vuoksi siitä luovuttiin. Tällä hetkellä ei ole vireillä lainsäädäntöhanketta raskaan liikenteen tienkäyttömaksukokeilun käynnistämiseksi.[522] Saatujen tietojen perusteella luopumista tienkäyttömaksukokeilusta on pidettävä perusteltuna.

Lisäksi vaikka hallituksen esitys HE 325/2010 vp. *biopankkilaiksi* ym. ehdittiinkin vaalikauden kuluessa antamaan, lakiesitys raukesi eduskunnassa. Biopankkilakiehdotuksen raukeamista voidaan kritisoida muun muassa siksi, että lakiehdotus perustui asiaa selvittäneen työryhmän jo vuonna 2006 tekemään esitykseen[523]. On tosin tuotava esille se, että lakiehdotus biopankkilaiksi on osoittautunut tavanomaista haastavammaksi, kun otetaan huomioon hallinnolliset uudistukset, taloudelliset realiteetit sekä biolääketieteen alan kehitys. Biopankkilaki ja sen taloudelliset vaikutukset arvioitiin budjettilakiehdotuksena sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä vuoden 2009 aikana, mutta valtiovarainministeriö ei puoltanut esitystä. Vuoden 2010 alussa järjestettiin toinen laaja kuulemiskierros hallituksen esitysluonnoksesta, ja lisäksi esitys on ollut tutkimusyhteisön ja viranomaistahojen arvioitavana.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa asiasta todettiin seuraavaa: "Säädetään biopankkilaki. Lainsäädännön tavoitteena on ihmisperäisten näytteiden tutkimuskäytön edistäminen ja tutkimustoiminnan tehostaminen. Biopankkitoimintaa koskevat valvonta- ja tarkastustehtävät

---

[518] *Iso-Ketola (2008a).*
[519] *Iso-Ketola (2009).*
[520] *Iso-Ketola (2010).*
[521] *Työryhmä jätti muistionsa 27.1.2012.*
[522] *Haastattelu liikenne- ja viestintäministeriössä 16.12.2011.*
[523] *Tässä on syytä viitata myös siihen, että lakiehdotuksesta pyydetyissä lausunnoissa oli yleisesti vaadittu lain saattamista voimaan mahdollisimman pian.*

ovat Valviran tehtäviä."[524] Hallitus onkin antanut eduskunnalle 14.10.2011 hallituksen esityksen HE 86/2011 vp. biopankkilaiksi sekä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamiseksi. Lakiehdotuksessa esitetään, että laki tulisi voimaan vuoden 2013 alussa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että säädöshankkeiden valmistelun aikataulujen muutokset ja mahdolliset keskeytymiset voivat johtua monista syistä. Joskus niiden takana voivat olla esimerkiksi poliittiset valinnat eikä suunnittelun tai valmistelun epäonnistuminen. Joskus säädösvalmistelussa on monenlaisten tilanteiden tai olosuhteiden vuoksi tarpeen ottaa aikalisä, jotta laadukas lainsäädäntö turvataan.

Päätelmiä

Lakiesitysten raukeaminen eduskunnassa aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia ja vaivaa, kun sama esitys on otettava uudelleen käsiteltäväksi. Säädösvalmistelussa onkin vältettävä erityisen paljon sitä, että uudistukset viedään eduskunnan käsittelyyn vasta viime vaiheessa, kun eduskunta on mahdollisesti ruuhkautunut jo muutoin. Lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvistä säädöshankkeista biopankkilakiehdotus raukesikin viime vaalikaudella eduskunnassa.

Tarkastuksenkin perusteella on korostettava sitä, että eduskunnan vastauksissaan esittämien lausumien mukaiset velvollisuudet on toteutettava kohtuullisella aikataululla eikä jatkovalmistelua saa tarpeettomasti pitkittää.

Ministeriökohtaiset erot ovat sangen selkeitä siinä, miten vanhaan lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneiden säädöshankkeiden täytäntöönpanossa on onnistuttu. Ensinnäkin työ- ja elinkeinoministeriö on onnistunut toteuttamaan kaikki sen vastuulle kuuluneet lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeet, vaikka ministeriön vastuulla on ollut eniten tällaisia hankkeita. Toiseksi valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö ovat toteuttaneet niiden vastuulle kuuluneet säädöshankkeet, mutta niitä on ollut selvästi vähemmän kuin työ- ja elinkeinoministeriöllä. Sen sijaan kaikki muut ministeriöt – oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö –, joiden valmisteluvastuulla tällaisia säädöshankkeita on ollut, ovat jossain määrin epäonnistuneet toteuttamaan niitä.

---

[524] *Valtioneuvoston kanslia (2011), s. 59.*

Kuten sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, säädöshankkeiden valmisteluaikataulujen muutokset tai keskeytykset voivat johtua myös muista syistä kuin valmistelun epäonnistumisesta.

3.7 Lainsäädäntösuunnitelmien toimeenpanon valvonta ja seuranta

Suomea koskevassa maaraportissa OECD (2010*)* korosti paremman sääntelyn toimintaohjelman valvonnan tarvetta. Tämä vaatimus on ulotettavissa koskemaan yhtä lailla lainsäädäntösuunnitelmaa, joka "toteuttaa osaltaan paremman sääntelyn toimintaohjelmaa"[525]. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoa koskevaa valvonta- ja seurantatietoa tulisi hyödyntää sellaisessa toimielimessä, jolla on toimivalta edellyttää korjaavia toimenpiteitä jo lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon aikana niiltä ministeriöiltä, joissa on havaittu puutteita. Tällaisen toimielimen toimivallan tulisi kattaa kaikki ministeriöt.

Ilman tehokasta valvontaa lainsäädäntösuunnitelma jää vaikuttavuudeltaan heikoksi[526]. Huolestuttavaa on se, että hallituksen iltakouluun vuoden 2009 alkupuolella toimitettujen lainsäädäntösuunnitelman toteutumisen arviointitietojen mukaan laintarkastukseen toimitettujen säädöksien lakitekninen laatu on heikentynyt[527]. Tarkastushavainnot viittaavat siihen, että valvonta on jäänyt pintapuoliseksi. Myös säädösvalmistelun ohjeista on tuotu esille, että lainsäädännön laatu ei voi parantua, ellei näiden ohjeiden noudattamista edellytetä ja valvota[528]. Sama koskee lainsäädäntösuunnitelmia.

3.7.1 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma otettiin käyttöön uutena ohjausvälineenä, jonka avulla pyrittiin parantamaan lainvalmistelun ja lainsäädännön laatua sekä kytkeä ja koordinoida lainsäädäntöohjaus osaksi hallitusohjelman strategista ohjausta. Suunnitelmaa on käsitelty sen toteuttamis-

---

[525] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 91.*

[526] *Vaikuttavuudella viitataan tässä yhteydessä niihin vaikutuksiin, joita suunnitelmalla on lainsäädännön laadun parantamisen ja säädösvalmistelun kehittämisen kannalta.*

[527] *Ks. jäljempänä kursiiviotsikko Hallituksen iltakoulu.*

[528] *Paremman sääntelyn neuvottelukunnan kokous 14.12.2009.*

jaksolla useilla eri foorumeilla, ja sen seurantaan on liittynyt useita toimijoita. Poliittisen tason toimijaryhmäksi asetettiin *paremman sääntelyn ministerityöryhmä*. Lisäksi asetettiin *paremman sääntelyn neuvottelukunta*, joka koostui sidosryhmien edustajista ja jossa oli myös oikeusministeriön edustus. Tämän ohella asetettiin ministeriöiden säädösvalmistelun vastuuhenkilöistä koostuva *säädösvalmistelun kehittämisryhmä*, joka edusti poikkihallinnollista asiantuntijatietoa.[529] *Valtioneuvoston kanslian* tehtäviin kuuluu hallitusohjelman seuranta, ja tämän perusteella kanslia on seurannut myös lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoa yhdessä oikeusministeriön kanssa.[530] Lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoa on seurattu myös *kansliapäällikkökokouksissa.*

Valtioneuvoston kanslia asetti lisäksi 29.6.2007 *HSA-yhdyshenkilöverkoston*[531] toimimaan tiedonkulun kanavana valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden välillä sekä ministeriöiden kesken hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvissä asioissa. HSA-verkoston rooli lainasäädäntösuunnitelman osalta on ollut huolehtia suunnitelman kytkeytymisestä osaksi muuta hallitusohjelman strategista toimeenpanoa. Lainsäädäntösuunnitelman alueella tämän verkoston rooli on valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan ollut vähäinen.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman seurantaan sisältyy ensinnäkin *säädöspolitiikkaseuranta*, jolloin tarkastelun kohteena on se, miten hyvin säädöspoliittisten toimenpiteiden toteutumista on seurattu. Toiseksi siihen sisältyy *hankeseuranta*, jolloin seurataan sitä, miten hyvin lainsäädäntö-

---

[529] *Ryhmän pääasiallinen tehtävä lainsäädäntösuunnitelma-asioissa oli tukea suunnitelman toimeenpanoa ministeriöissä.*

[530] *Valtioneuvoston asetuksessa valtioneuvoston kansliasta (393/2007) on kanslian erääksi tehtäväksi säädetty seurata hallitusohjelman toimeenpanoa ja näin ollen myös sen osana olevaa lainsäädäntösuunnitelmaa. Valtioneuvoston kanslian 1.5.2007 voimaan tulleen työjärjestyksen mukaan kanslian politiikka-analyysiyksikön tehtäviä on muun muassa hallitusohjelman toteutumisen seuranta.*

VNOS 14 §:n mukaan oikeusministeriön toimialaan kuuluu muun muassa kehittää valtioneuvoston lainvalmistelua.

[531] *HARE-hanketietojärjestelmä, hanke VNK 013:00/2007. HSA-yhdyshenkilöverkoston yhdyshenkilöiden tehtäväksi on määrätty, että yhdyshenkilöt avustavat omissa ministeriöissään ministeriön johtoa hallitusohjelman seurannan koordinoinnissa ministeriön sisällä sekä huolehtivat valtioneuvoston kanslian pyytämän hallitusohjelman seuranta-aineiston kokoamisesta ja tuottamisesta kanslian käyttöön. HSA-yhdyshenkilöverkoston tavoitteena on varmistaa HSA-menettelyn sujuvuus sekä edistää poikkihallinnollista valmistelua valtioneuvostossa sekä yhteistyönä kehittää edelleen ohjelmajohtamista hallitusohjelman seurantamenettelynä.*

suunnitelmaan sisältyvät lainsäädäntöhankkeet ovat edistyneet. Näin ollen vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa molemmilla seurantamuodoilla oli merkitystä.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa todettiin muun muassa, että hallitus *erityisesti seuraa* hallituskauden merkittävimpiä säädösvalmisteluhankkeita. *Paremman sääntelyn ministerityöryhmän* tehtävänä oli suunnitelman mukaan seurata näiden hankkeiden valmistelua ja etenemistä paremman sääntelyn toimintaohjelmassa kuvattujen hyvän valmistelun periaatteiden kannalta ja ottaen erityisesti huomioon lainsäädäntösuunnitelmassa mainitut säädöspoliittiset toimenpiteet.[532] Paremman sääntelyn ministerityöryhmässä olivat edustettuina kaikki hallituspuolueet. Oikeusministeriön edustajan mukaan ryhmän edustavuus oli sikäli huono, että kaikki ministeriöt eivät ole siinä olleet edustettuina.

Ministerityöryhmän tavoitteena oli vahvistaa säädöspoliittista linjausta ja lainvalmistelun ohjausta valtioneuvostotasolla ja näin parantaa lainvalmistelun laatua. Ministerityöryhmän tuli myös huolehtia lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanosta.[533] Ministerityöryhmä on 18.9.2008 käsitellyt ja vahvistanut valtioneuvoston ja oikeusministeriön valmistelemat kriteerit lainsäädäntösuunnitelman ja hallituksen säädöspoliittisten toimenpiteiden toteutumisen arviointia varten. Niiden kriteerien avulla pyritään tuottamaan tietoa tehtyjen säädöspoliittisten toimenpiteiden riittävyydestä helmikuussa 2009 tapahtuvaa poliittista arviointia varten.[534] Ministerityöryhmän seurantajärjestelmä on perustunut ensinnäkin perustietoihin valtioneuvoston hankerekisteri HAREssa, toiseksi neljään kyselyyn ministeriöille vuosina 2008–2010 ja kolmanneksi arviointikriteerien valmisteluun strategia-asiakirjan puolivälin 2009 arviointia varten.[535]

---

[532] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 94.*

[533] *http://www.valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/vanhanenII/ministerityoryhmat/fi.jsp.*

[534] *Koska kyseessä on ollut ensimmäinen arviointi, on tarkoituksena ollut myös herätellä ministeriöitä toteuttamaan toimenpiteet. Kokouksessa on todettu myös, että arviointikriteereistä on valmistelun aikana kuultu ministeriöiden ja tutkimuksen edustajia. Kokouksessa on lisäksi todettu, että arviointikriteerejä koskevan kyselyn yhteydessä ministeriöille lähetetään myös kysely, jolla selvitetään ministeriöiden voimavaroja säädösvalmistelussa. Kyselyä on päätetty täydentää kysymyksillä voimavarojen riittämättömyyden syistä ja mahdollisista korjauskeinoista.*

[535] *Ministeriöille tehtyjen ensimmäisten kyselyiden tavoitteina oli tehdä mahdolliset ongelmat näkyviksi sekä todentaa se, että laadukas valmistelu vaatii aikaa.*

Tarkastuksessa ei tullut esille, että ministerityöryhmä olisi esittänyt korjaavia toimenpiteitä suoraan lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneiden säädöspoliittisten toimenpiteiden toimeenpanon tehostamiseksi.[536]

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia huomauttaa, että ministeriryhmän keskeinen kontribuutio hallituskaudella liittyi oikeusministerin esittelemiin korjausehdotuksiin hallituksen iltakoulussa vuoden 2009 strategiariihen alla. Niiden tuloksena hallituksen strategiariihen kannanottoon kirjattiin useita säädöspolitiikkaa koskevia linjauksia. Politiikkariihen kannanottoon sisältyneiden, korjaavien toimenpiteiden seuranta toteutettiin kahdesti (kesällä 2009 ja tammikuussa 2010) hallituksen iltakouluihin.

Palautteessaan valtioneuvoston kanslia tuo esille myös sen, että paremman sääntelyn ministerityöryhmän työhön liittyy samoja ongelmia kuin muihinkin lukuisiin ministerityöryhmiin: ministereiden aikataulut eivät anna periksi kokoustaa, jolloin sijaiset ovat paikalla suuressa osassa kokouksia. Toisaalta on varmaan totta, ettei tämän ministeriryhmän mandaattia määritelty kovin selkeästi sitä asetettaessa, mikä on sekin yleinen pulma.

Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa suositeltu *paremman sääntelyn neuvottelukunta* asetettiin toimimaan 1.12.2007–31.3.2011 (HARE: OM 042:00/2007). Neuvottelukunta oli laajapohjainen, ja sen eräänä tehtävänä oli tukea ja arvioida paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutumista.[537] Paremman sääntelyn neuvottelukunnan toiminnan kautta pyrittiin kanavoimaan sidosryhmien näkemyksiä lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoon, lainvalmistelun kehitykseen ja kehittämistarpeisiin.

Paremman sääntelyn neuvottelukunta on loppuraporttinsa[538] mukaan seurannut 22 hankkeen valmistelua ja etenemistä. Lisäksi neuvottelukunta on erikseen perehtynyt kolmen hankkeen valmisteluun kuulemalla niiden valmistelijoita.[539] Myös lainsäädäntösuunnitelman kaikkien hankkeiden seurannasta kootut raportit on käsitelty neuvottelukunnan kokouksissa. Neuvottelukunta on lisäksi perehtynyt Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen Paremman sääntelyn kriittinen arviointi -tutkimuksen tuloksiin.[540]

---

[536] *Kyseisiä linjauksia on tarkasteltu tämänluvun osiossa Hallituksen iltakoulu.*

[537] *Paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja 33/2011.*

[538] *Paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja 33/2011.*

[539] *Palveludirektiivin täytäntöönpano, jätelain kokonaisuudistus ja yhdistyslain tarkistaminen. Lisäksi neuvottelukunta on kuullut myös päästökauppadirektiivin valmistelijaa käsitellessään vaikuttamista EU-lainsäädäntöön.*

[540] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 27.*

Paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportista ilmenee laajasti sellaisia asioita, joita voidaan luonnehtia säädöspolitiikan seurannaksi. Seurannan kohteina ovat olleet muun muassa kuuleminen, vaikutusten arviointi, yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen, sääntelyn vaihtoehdot sekä säädöskieli. Loppuraportti sisältää näiltä osin arvion vallitsevasta tilanteesta sekä esittelee ongelmakohtia ja parannusehdotuksia. T*arkastuksen* perusteella nämä huomiot ovat erittäin perusteltuja.

Loppuraportin mukaan lainvalmistelun parantamiseen tarvitaan vastaisuudessakin eri sidosryhmien ja hallinnonalojen yhteistyötä ja tukea. Sääntelyn parantamisen kannalta neuvottelukunta on pitänyt vakavana puutteena sitä, että olemassa olevia strategioita ja periaatteita ei oikeasti toteuteta eikä niiden toteutumista seurata. Myös lainvalmisteluohjeiden noudattamatta jättäminen on neuvottelukunnan mukaan todellinen ongelma. Tilanne ei voi parantua, ellei näiden ohjeiden noudattamista edellytetä eikä valvota.[541, 542] *Tarkastuksen* perusteella myös nämä huomiot ovat erittäin perusteltuja.

Virkamiesten yhteistyön foorumiksi säädösvalmistelun kehittämiskysymyksiä varten on oikeusministeriö asettanut s*äädösvalmistelun kehittämistyöryhmiä* (SÄKE I–III). Niissä on ollut kaikkien ministeriöiden sekä eduskunnan edustus. Ryhmät ovat edustaneet säädösvalmistelun kehittämisessä jatkuvuutta organisaationa ja toimintakäytänteinä.

SÄKE III -työryhmän tehtäviin on kuulunut tukea hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteuttamista ja myös muun muassa analysoida keinoja parantaa vaikutusarvioinnin laatua[543]. Kolmas säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä julkaisi loppuraporttinsa kevättalvella 2011.[544] Työryhmä on korostanut sitä, että vastaisuudessa lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia tulee lisätä samoin kuin sääntelyn vaihtoehtojen arviointia. Työryhmä on myös painottanut sitä, että lainsäädännön vaikutusten arviointia, säädöshuoltoa ja säädösvalmistelun kehittämisen organisointia tulee tehostaa. Työryhmän mukaan säädösvalmistelun kehittäminen ja tähän liittyvä yhteistyö ministeriöiden ja asiantuntijalaitosten kesken ovat lähtökohtaisesti sujuneet hyvin. Ministeriöiden sisäistä säädösvalmistelua on kehitetty ministeriöittäin hieman eri tahdissa kunkin ministeriön omien kehittämistarpeiden ja painotusten mukaan. Työryhmä korosti raportissaan myös ministeriöiden oman kehittämistyön

---

[541] *Paremman sääntelyn neuvottelukunnan kokous 14.12.2009.*

[542] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 24.*

[543] *Tätä tehtävää varten asetettiin vaikutusarvioinnin asiantuntijajaosto. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 14.*

[544] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011.*

tärkeyttä valtioneuvostotasoisen kehittämisen rinnalla sekä ministeriöiden kehittämistyön yhdenmukaista etenemistä. Epäkohtina työryhmä nosti esille poliittisen johdon ja viranomaistoiminnan yhteensovittamisen lainvalmistelutyössä, kuten myös sen, että valtioneuvostotasoisen säädösvalmistelun kehittämisvastuu on jäsentymätön.[545]

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa ei lainkaan viitata säädösvalmistelun kehittämisryhmään suunnitelman implementoinnissa.

Oikeusministeriön edustajan mukaan seurantaa tehtiin valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön yhteistyönä sekä sopimalla työnjaosta tapauskohtaisesti. Lähtökohtana seurannan ajoittumiselle olivat paremman sääntelyn ministerityöryhmän ja paremman sääntelyn neuvottelukunnan puolivuotisiksi laaditut työsuunnitelmat. Muilta osin asioiden vieminen näihin elimiin oli oikeusministeriön harkinnassa. Hallituksen strategiaasiakirjan osana myös lainsäädäntösuunnitelman seurantatietoja koottiin vaalikauden puoliväliarviointia varten. Muuta suunnitelmaa siitä, milloin seurantatietoja käsitellään ja mahdollisten korjaustoimien tarvetta arvioidaan, ei ollut laadittu. Oikeusministeriön edustaja toi esille kriittisiä näkökohtia vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman seurannasta. Eräs tällainen oli se, että lainsäädäntösuunnitelmaa varten ei saatu palkattua ammattisihteeristöä, vaikka alun perin se oli ollut tarkoitus. Lainsäädäntösuunnitelmalta puuttui varsinainen ohjausjärjestelmä. Ministeriön edustaja luonnehti seurantajärjestelmää kokonaisuutena arvioiden vaatimattomaksi. Pa-

---

[545] *Organisointiasiana työryhmässä on pohdittu, kenelle kuuluvat valtioneuvostotason säädösvalmistelun kehittämistyön vetovastuu, yleinen asiantuntijuus sekä yhteistyön koordinointi. Ryhmä on korostanut ministeriöiden välisen yhteistyön jatkuvuutta sekä erityisesti oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian tiivistä yhteistyötä. Valtioneuvoston yhteisen säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän sekä ministeriöiden sisäisten säädösvalmistelun kehittämistyöryhmien kautta osaamisen ja erilaisten yhteisten periaatteiden tulisi jalkautua vastaisuudessakin kaikille valmistelusta vastaaville toimijoille.*
Työryhmä on tuonut esille myös sen, että mikäli lainvalmistelun laatua halutaan parantaa, on välttämätöntä, että ministeriöiden poliittinen ja virkamiesjohto sitoutuvat asianmukaiseen valmisteluprosessiin sekä sen aikatauluihin ja resursointiin. Lainsäädäntöhankkeeseen liittyvät poliittiset kannanotot tulisi saada valmistelijan tietoon riittävän ajoissa. Lainsäädäntöhankkeet on myös priorisoitava, jos resursseja ja aikaa ei ole riittävästi kaikkiin suunniteltuihin hankkeisiin. Laadukas lainsäädäntöprosessi vaatii ennen kaikkea riittävästi aikaa ja resursseja, mutta niitä on myös osattava käyttää oikein. Projektiosaamisen lisääminen lainvalmistelussa olisi tarpeen. Se parantaisi lainsäädännön tasoa ja tehokkuutta.

remman sääntelyn ministerityöryhmän työ ei ollut tehokasta vaan jäi oikeusministeriön mukaan vähän vaisuksi.[546]

Tarkastuksen havaintona oli, että ministeriöiden työjärjestyksissä hallitusohjelman seurantatehtävää ei yleensä ollut vastuutettu.[547] Haastatteluissa[548] kriittisenä näkökohtana tuli esille myös se, että paremman sääntelyn neuvottelukunta ja ministerityöryhmä seurasivat ainoastaan hankkeiden toteutumista, mutta ne eivät voineet puuttua substanssikysymyksiin.

Päätelmiä

Eri toimijoiden rooli seurannassa ja seurantatietojen hyödyntäjinä on ollut osittain jäsentymätön. Tämä on ollut puute korjaavien toimenpiteiden tekemisen kannalta silloin, kun toimeenpanossa on havaittu puutteita. Puutteet suunnitelman seurannassa ja valvonnan organisoinnissa ja vastuuttamisessa ovat heikentäneet lainsäädäntösuunnitelman vaikuttavuutta ministeriöiden toimintakäytänteiden uudistajana. Ottaen huomioon sen, että ministerityöryhmän tehtävänä oli huolehtia lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanosta, on pidettävä puutteena myös sitä, että kyseinen ryhmä ei ole esittänyt korjaavia toimenpiteitä suunnitelman toimeenpanon aikana muutoin kuin hallituksen puoliväliarvioinnin yhteydessä. Tällöinkään esitetyt toimenpiteet eivät kytkeytyneet selkeästi lainsäädäntösuunnitelman sisältöön.

Tarkastushavaintojen perusteella kansliapäälliköt olisi pitänyt kytkeä johdonmukaisesti lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon seurantaan ja toimeenpanon edistämiseen. Säädösjohtaminen edellyttää ministeriöissä sitä, että tunnistetaan sääntelyn uudistamista palvelevat osatehtävät, vastuutetaan tehtävät sekä arvioidaan organisaatiorakenteen toimivuutta ja resurssien jakautumista. Tarkastuksen perusteella se, että kansliapäällikköjen tehtäväksi on yksilöity valtioneuvoston ohjesäännössä huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä, saattaa johtaa siihen, että

---

[546] *Oikeusministeriön edustajan näkemys. Ks. luvun 3.7.2 kursiiviotsikko Toimijat ja vastuut.*

[547] *Hallitusohjelman mukaisesta seurannasta oli maininta opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston työjärjestyksessä. Sen mukaan osaston yhteistyö- ja johtoelimenä toimivassa johtoryhmässä käsitellään mm. hallitusohjelman seuranta-asiakirjat. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston työnjakoasiakirjassa on mainittu, että osaston esikuntayksikkö sovittaa yhteen ja valmistelee osastolla hallitusohjelman ja siihen liittyvien politiikka-asiakirjojen seurantaa.*

[548] *Oikeusministeriöstä saadut tiedot 3.3.2011 ja 18.4.2011.*

muut säädösjohtamisen osa-alueet, kuten sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, jäävät huomiotta.

Paremman säätelyn neuvottelukunnan loppuraportti on kokonaisuutena arvioiden hyvä tilannearvio säädöspoliittisesta tilanteesta. Siihen olisi kuitenkin voinut selvemmin koostaa systemaattisen osuuden niistä säädösvalmistelutoiminnassa omaksutuista hyvistä käytänteistä, jotka voisivat toimia malleina ministeriöiden suunnitellessa säädösvalmistelunsa kehittämistä. Neuvottelukunnan hankeseuranta olisi kuitenkin voinut olla aktiivisempaa; erityisesti säädösvalmistelijoiden suulliset kuulemiset ovat jääneet vähäisiksi.

Seurannan kohteet, sisältö ja menetelmät

Kun hallitusohjelman seurannan mittareita pohdittiin ministeriöiden kanssa hallituksen strategia-asiakirjaa laadittaessa, lainsäädäntösuunnitelma jäi valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan tietoisesti auki. Lainsäädäntösuunnitelmaa varten ei siten tehty prosessi- tai ilmiöindikaattoreita, kuten muille seurattaville alueille. Indikaattoreita ei siten ollut. Ne pyrittiin luomaan myöhemmin vuonna 2008 järjestetyissä workshopeissa, joihin oli kutsuttu valmistelijoita kaikista ministeriöistä. Indikaattoreiksi luotiin kysymyksiä, joilla lainsäädäntösuunnitelman toteutumista ajateltiin mitata. Tavoitteena oli, että indikaattorit kuvaisivat sekä ilmiöitä että prosessia.

Edellä tarkoitettuja kysymyksiä käytettiin kanslian edustajan mukaan erityisesti hallituskauden puoliväliarvioinnissa.[549] Kuten edellä on mainittu, vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman seuranta on käsittänyt säädöspoliittisten toimenpiteiden toimeenpanon seurannan ja hankeseurannan, jolloin seurataan sitä, miten hyvin lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvät lainsäädäntöhankkeet ovat edistyneet. Tämän ohella säädösvalmistelun kehittämisryhmä on koonnut ministeriökohtaisia tietoja kehittämistoiminnan sisällöstä ja organisoinnista. Valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö tekivät lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden etenemisestä *seurantakyselyitä*.

Oikeusministeriö järjesti lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden vastuuvalmistelijoille joulukuussa 2007 informaatiotilaisuuden, jossa kerrottiin hankkeiden seurannasta (HARE-tiedot, OM:n seurantakyselyt ja valmistelijoiden haastattelut) sekä niiden käsittelystä paremman sääntelyn ministerityöryhmässä ja neuvottelukunnassa.

---

[549] *http://www.vnk.fi/julkaisut/julkaisusarja/julkaisu/fi.jsp?oid=256443.*

Ensimmäisessä seurantakyselyssä[550] keväällä 2008 pyydettiin tietoja aikataulusta ja edistymisestä, tavoitteiden selkeydestä sekä säädöspoliittisten tavoitteiden toteutumisesta. Kyselyllä on selvitetty myös kokemuksia valmistelun aikana kohdatuista ongelmista tai vastaavasti hyvistä käytänteistä. Kyselyssä on kolme osiota: hankkeen aikataulu, tavoitteiden toteutuminen sekä hyvän säädösvalmistelun periaatteiden noudattaminen. Kyselyssä saatiin vastauksia 21:ltä 22 hankkeesta. Vastausten mukaan hankkeiden edistyminen oli hidastunut, mutta varsinaisia esteitä ei ollut ilmennyt. Syiksi hidastumiselle oli mainittu valmistelijoiden ja ajan puute, muut kiireelliset tehtävät, hankkeen laajuus, vaikeat sisältökysymykset sekä valmistelijoiden vaihtuminen. Kyselyn sisältöä ja järjestelyä esiteltiin paremman sääntelyn ministerityöryhmälle, paremman sääntelyn neuvottelukunnalle, valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmälle sekä lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden valmistelijoille.[551]

Toinen seurantakysely tehtiin lokakuussa 2008 osana hallituksen strategia-asiakirjan puolivälin arviointia. Tietoja koottiin erityisesti hankkeiden aikataulu- ja resurssitilanteesta.[552] Tavoitteena oli koota paremman sääntelyn ministerityöryhmää varten tietoja myös lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisten tavoitteiden toteutumisesta sekä valmistelun aikana kohdatuista ongelmista tai noudatetuista hyvistä käytänteistä.

Kolmannessa kyselyssä vuoden 2009 elo–syyskuussa selvitettiin aikataulun toteutumista, toteutumiseen vaikuttaneita syitä ja resurssien riittävyyttä. Kyselyn pohjalta laadittiin tilannekatsaus[553]. Siinä huomion kohteena olivat hankkeen valmisteluaikataulu sekä hankkeen resursointi.

Neljäs kysely tehtiin vuoden 2010 alussa samoista asioista kuin syksyn 2009 kyselyssä. Tilannekatsauksessa huomion kohteena oli hankkeiden valmisteluaikataulu[554].

Vastaava tilannekatsaus laadittiin vuoden 2011 alkupuolella.

Seurantakyselyjen lisäksi oikeusministeriössä on laadittu yhteenvetoja hankkeiden tilanteesta lokakuussa 2010, jolloin lähteenä on käytetty eduskunnan verkkosivuja ja valtioneuvoston kanslian ylläpitämää, eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten listausta. Samojen lähteiden pohjalta

---

[550] *Ensimmäinen kysely on lähetetty niille henkilöille, jotka ministeriö on ilmoittanut oikeusministeriölle hankkeiden yhteyshenkilöiksi. Vastaajien on tullut varmistaa, että vastaukset edustavat ministeriön kantaa.*
[551] *Salo (2008).*
[552] *Iso-Ketola (2008b).*
[553] *Iso-Ketola (2009).*
[554] *Skog (2010).*

on tammikuussa 2011 laadittu toinen yhteenveto hankkeiden tilanteesta ja tiedot niiden eduskuntakäsittelystä[555].

Oikeusministeriö on haastatellut paremman sääntelyn ministerityöryhmän käsittelyä varten 11 hankkeen valmistelijoita. Paremman sääntelyn neuvottelukunnan käsittelyssä oli neljä lainsäädäntösuunnitelman hanketta.

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt ministeriöitä toimittamaan 20.10.2008 mennessä tiedot ja arviot toteutetuista säädöspoliittisista toimenpiteistä, kyselyajankohtaan mennessä tehdyistä muutoksista tai hallituskauden loppuun mennessä odotettavissa olevista muutoksista. Kyselyssä selvitettiin yleisinä kysymyksinä muun muassa säädösvalmistelun organisointia ja vastuutusta, säädösvalmistelun kehittämistä ministeriön johdossa tai johtoryhmässä sekä lainvalmistelun kehittämisen seurannan ja arvioinnin menetelmiä. Säädöspoliittisten toimenpiteiden toteutumisen selvittämiseen käytettiin pääasiassa avoimia kysymyksiä. Tämän lisäksi kysyttiin säädösvalmistelutyön ja resurssien määrää ministeriöissä. Käytetyt kysymykset ilmoitettiin valmistelluiksi yhteistyössä ministeriöiden säädösvalmistelun kehittämistyön asiantuntijoiden kanssa.

Huomionarvoista on, että saatekirjeen mukaan ministeriöissä mahdollisesti ennen Matti Vanhasen II hallituskautta toteutetut toimet lainsäädännön valmistelun laadun parantamiseksi voidaan ottaa huomioon, kun arvioidaan ministeriöiden toimia säädöspoliittisten toimenpiteiden toteuttamiseksi ja kuvataan näistä johtuvia muutoksia (vaikutuksia).[556] Säädöspoliittisten toimenpiteiden toteuttamisessa arvioinnin aikajänne on siten asetettu alkamaan lainsäädäntösuunnitelman hyväksymistä edeltävälle hallituskaudelle. Näin ollen kyselyssä esitettyjen vastausten ei voida katsoa kuvastavan yksinomaan lainsäädäntösuunnitelman aikaansaamia muutoksia. Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan katsottiin viisaaksi huomioida myös jo käynnissä olevaa ja ehkä jo toteutettuakin kehittämistyötä, koska kehittäminen ei ala tyhjästä.

Päätelmiä

Vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hyväksymisen jälkeen olisi seurannan sisällöstä ja käytöstä tullut laatia suunnitelma. Suunnitelmassa olisi myös tullut yksilöidä, missä toimielimessä tehdään päätökset korjaavista toimenpiteistä jo toimeenpanon aikana.

---

[555] *Skog (2011).*

[556] *Valtioneuvoston kanslian kirje 26.9.2008 643/00/2007.*

On suorastaan paradoksaalista, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyviä säädöshankkeita luonnehdittiin erityisseurattaviksi hankkeiksi, kun niiden toteutumista ei kuitenkaan tehokkaasti seurattu. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palauttaessa valtioneuvoston kanslia huomauttaa, että tältä osin on syytä tuoda esille se, kuinka monta kertaa seurantaa tehtiin ministerityöryhmälle ja SÄKE-työryhmälle.

Seurantatietojen kokoamisessa vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmasta ei ole ollut perusteltua asettaa seurannan aikajänne koskemaan myös edellistä hallituskautta, koska seurantatietojen perusteella ei voida tehdä päätelmiä uuden ohjausvälineen, lainsäädäntösuunnitelman, vaikuttavuudesta ministeriöiden käytänteiden uudistumiseen. Arvioinnin aikajänne ei ole ollut perusteltu myöskään siksi, että lainsäädäntösuunnitelma oli osa hallitusohjelmaa. Vastuu hallitusohjelman toimeenpanosta on kunkin hallituskauden aikana valtioneuvostolla, ja näin ollen raportointitiedon tulisi kuvata kyseisellä kaudella tehtyjä toimenpiteitä. Vaalikauden ja sitä edeltäneen, määritellyn ajanjakson toimenpiteet olisi toki voitu esittää erikseen.

Hallituksen iltakoulu

Lainsäädäntösuunnitelman toteutumisen arviointitiedot ovat olleet esillä hallituskauden puolivälissä hallituksen iltakoulussa 11.2.2009. Käytettävissä oli arviointitietoja ensinnäkin siitä, että säädösvalmistelun voimavaroissa on merkittäviä puutteita, henkilöstöä on liian vähän ja hankkeiden määräajat ovat liian lyhyitä. Toisena ongelmakohtana on mainittu se, että vain osa ministeriöistä oli organisoinut säädösvalmistelun kehittämisen ja seurannan. Edelleen ongelmakohtia on muodostunut siitä, että säädöspoliittisten toimenpiteiden toteutumisessa oli puutteita, tärkeiden EU-hankkeiden tunnistaminen oli epäsystemaattista ja valmistelun avoimuudessa ja kuulemisessa oli paljon poikkeuksia. Lisäksi ongelmana on ollut vaikutusten arviointien painottuminen julkiseen sektoriin sekä arviointien määrällinen riittämättömyys ja organisoimisen puutteet ja edelleen se, että säädösten suomen kielen huoltoa ei ole järjestetty. Voimavarojen puutteen seurauksina ei säädösvalmistelun laatu parane säädöspoliittisten toimenpiteiden mukaisesti. Lainsäädäntösuunnitelman toteutumisesta on tuotu esille myös, että yli puolet hankkeista myöhästyy aikatauluista. Eduskunnalle on annettu vain 50–60 % istuntokaudelle ilmoitetuista hallituksen esityksistä, ja osa kiireellisistäkin esityksistä on ollut myöhässä. Laintarkastukseen toimitettujen säädöksien lakitekninen laatu on heikentynyt. Vielä on tuotu esille, että säädösvalmistelutyössä on työhyvinvoinnin ja työn tuottavuuden riskejä.

Toimenpide-ehdotuksena esitettiin myös politiikkariihelle kannanottoja varmistamaan lainvalmistelun laatua. Näitä ovat olleet ensinnäkin uudet ratkaisut henkilöstövoimavaroihin, kuten valtioneuvoston valmistelijapooli, säädösvalmistelun kehittämisen ja seurannan organisointi ja kirjaaminen tulossopimuksiin kaikissa ministeriöissä, hallituksen esitysten listan toteutumisen kirjaaminen tulossopimuksiin, säädösvalmistelutyön seurannan ottamisen säännölliseksi aiheeksi kansliapäällikkökokouksiin, valtioneuvoston periaatepäätöksen antaminen kuulemisohjeesta, kansalaisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin yhtenäistäminen sekä säädöshuollon järjestämisen vaihtoehtojen selvittäminen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia tuo esille, että politiikkariihen kannanottoon sisältyneet lainvalmistelun laadun parantamista koskeneet toimenpiteet vastuutettiin ministeriölle kansliapäällikkökokouksessa tehdyn sopimuksen mukaisesti ja kaikkien toimenpiteiden etenemistä seurattiin osana politiikkariihen kannanoton seurantaa.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan on valtioneuvoston kanslia ottanut seurannan kohteeksi näistä ehdotuksista kaksi: kehitetään uusia ratkaisuja henkilöstöresurssikysymyksiin, esimerkiksi valtioneuvostotason valmistelijapooli, sekä toisena se, että säädösvalmistelun kehittäminen ja sen seuranta organisoidaan ja kirjataan tulossopimuksiin kaikissa ministeriöissä[557]. Valtioneuvoston kanslia on määritellyt tämän jälkeen näille politiikkariihen linjauksille vastuutahot ja seurannalle aikataulut.

Kansliapäällikkökokoukset

Lainsäädäntösuunnitelman toteutuminen tai lainvalmistelun kehittäminen on ollut keskustelun aiheena useissa kansliapäällikkökokouksissa vuosina 2008–2011[558]. Oikeusministeriö on esitellyt niissä lainsäädäntösuunnitelman toteutumatietoja useassa yhteydessä. Muun muassa 1.6.2009 oikeusministeriö on esitellyt kansliapäälliköille eduskunnan puhemiehen pääministerille esittämiä ongelmakohtia sääntelyn alueella. Näitä olivat lakitekniset puutteet sekä hallituksen esitysten ajoitusongelmat. Tämän ohella kokouksessa on käsitelty oikeuskanslerin esille nostamia ongelmakohtia

---

[557] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009. Politiikkariihen kannanotot on hyväksytty 24.2.2009. Politiikkariihessä esillä ollutta ehdotusta lainvalmistelijapoolin käyttöön ottamiseksi selvitettiin, mutta ministeriöiden kansliapäälliköt eivät pitäneet tätä kannatettavana.*

[558] *1.12.2008, 12.1.2009, 2.2.2009, 2.3.2009. 1.6.2009, 17.8.2009, 7.9.2009, 5.10.2009 ja 7.6.2010.*

eli perustelujen puutteellisuutta sekä lakiteknisiä puutteita. Kansliapäälliköille on esitelty jälleen 7.6.2010 ongelmakohtia säädösvalmistelussa ja lisäksi mahdollisia vastauksia ongelmien ratkaisemiseksi.

Päätelmiä

Ministeriöiden välisessä yhteistyössä kansliapäällikkökokouksia voidaan pitää tärkeänä instituutiona sikäli, että niissä olisi mahdollista kattavasti tarkastella eri hallinnonalojen organisatorisia rakenteita, resursseja sekä hyväksi havaittuja menettelytapoja. Kansliapäällikkökokousten hallinnollinen rooli on kuitenkin määrittämätön. Esimerkiksi kansliapäällikkökokousten toimivallasta tai tehtävistä ei ole määräyksiä tai säännöksiä.[559]

Lainvalmistelun laadun parantamisessa kansliapäällikkökokoukset ovat jääneet tuloksiltaan vähäisiksi huolimatta siitä, että ongelmat lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanossa ovat olleet osallistujien tiedossa.

3.7.2 Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelma

Hallitus päätti 30.6.2011 niistä menettelyistä, joilla edistetään hallitusohjelman tehokasta toimeenpanoa sekä seurataan ja arvioidaan hallitusohjelman toteutumista. Menettelyinä olivat hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelma ja hallituksen vuosittaiset strategiaistunnot sekä koko hallitusohjelman sähköinen seuranta. Hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa korostettiin sitä, että asianomaiseen suunnitelmaan sisältyvät politiikkatoimet kuuluvat hallituksen erityisen panostuksen ja seurannan piiriin ja niiden etenemistä sekä tarkistustarvetta arvioidaan hallituksen vuotuisessa strategiaistunnossa.[560] Hallituksen päätöksen taustalla oli KOKKA-hanke, joka esitti, että hallitus kokoontuisi kerran vuodessa hyvin valmisteltuun arviointitilaisuuteen. Tällöin voitaisiin katsastaa hallitusohjelman kärkihankkeiden ja niihin liittyvän lainsää-

---

[559] *Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n mukaan ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä. Ohjesäännön 10 §:ssä on myös säädetty, että pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous. Valtioneuvoston kansliasta annetussa asetuksessa on puolestaan todettu kansliapäällikkökokousten puheenjohtajana toimimisesta. Valtioneuvostosta annetun lain mukaan (175/2003) ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Näitä asioita on pohdittu kahdessa työryhmässä. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003 ja Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.)*

[560] *Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011, s. 3.*

dännön eteneminen, hyödyntää uutta tutkimus- ja arviointitietoa sekä ohjeistaa sekä uudelleen suunnata asioiden jatkovalmistelua.[561]

Strategiaistunnoissa hallitus voi ottaa kantaa hallitusohjelman toteutumiseen sekä tarvittaessa priorisoida tai uudelleen kohdentaa toimenpiteitään. Tarkoituksena on, että tällöin hallituksella on käytettävissä talouspoliittisen tilannearvion lisäksi hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman seuranta- ja arviointiaineisto sekä tieto koko hallitusohjelman toteutumisen vaiheesta.

Olennainen muutos edelliseen suunnitelmaan nähden oli siten se, että säädöspoliittisia tavoitteita ei sisältynyt yksilöityinä lainsäädäntösuunnitelmaan, vaan säädöspoliittinen seuranta tapahtuu sen hallitusohjelman kirjauksen kautta, jossa viitataan Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeeseen (SUJU). Valtioneuvoston kanslian mukaan myös se on kärkihanke, joka on erityisseurannassa. Lainsäädäntösuunnitelmassa nimittäin todetaan, että ”Toimeenpanosuunnitelmaan sisältyvistä kärkihankkeista lainsäädäntöhankkeet muodostavat hallitusohjelman mukaisen lainsäädäntösuunnitelman, johon kuuluvissa hankkeissa erityisesti noudatetaan ”Sujuvampaan lainvalmisteluun” -hankkeen viitoittamia hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytapoja."

Toimijat ja vastuut

Uuden hallitusohjelman ja hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman toimeenpanossa ja seurannassa toimijat ja niiden roolit ovat jossain määrin erilaisia edelliseen hallitusohjelmaan ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan nähden. Uudessa lainsäädäntösuunnitelmassa ei ole käsitelty seurannan organisointia ja tarkempaa sisältöä. Yksityiskohtaisempaa tietoa seurannasta sisältyy valtioneuvoston kanslian muistioihin ja ministeriöille annettuihin ohjeisiin, työryhmien asettamiskirjeisiin ja kansliapäällikkökokousten pöytäkirjoihin.

Ensimmäisen lainsäädäntösuunnitelman valmistelussa, toimeenpanossa ja seurannassa katsottiin tärkeiksi poliittisen tason elin, paremman sääntelyn ministerityöryhmä, sekä sidosryhmien edustajista koostuva paremman sääntelyn neuvottelukunta. Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa niitä ei katsottu tarpeellisiksi.

Paremman sääntelyn neuvottelukunnan roolina edellisen lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanossa oli muun muassa tuoda sidosryhmien näkemyksiä sääntelyn kehittämiseen. Oikeusministeriön edustajan mukaan uuden hallituskauden ohjelma ja hallitusohjelman strateginen toimeenpa-

---

[561] *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011, s. 8.*

nosuunnitelma huomioon ottaen neuvottelukunnalla ei olisi ollut hallituskaudella selkeää tehtävää hallituksen säädöspolitiikan toteuttamisessa. Neuvottelukunnan toimintatarvetta puolsi aiemmin ministeriön edustajan mukaan se, että paremman sääntelyn toimintaohjelma oli tällöin uusi. Neuvottelukunta ei kuitenkaan tehnyt toimikaudellaan 2007–2011 juurikaan konkreettisia ehdotuksia lainvalmistelun laadun parantamiseksi. Oikeusministeriön edustajan mukaan tämä johtui siitä, että neuvottelukunnan tehtäväperusta oli liian laaja. Vastaavasti hyödyt *paremman sääntelyn ministerityöryhmästä* jäivät vähäiseksi. Tämän vuoksi myöskään sitä ei sisällytetty uuteen hallitusohjelmaan. Valtioneuvoston kanslian muistiossa hallitusohjelman toimeenpanosta ja seurannasta on kuitenkin todettu, että hallitus päättää tarvittaessa hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman osien seurantavastuista, kuten ministerityöryhmien asettamisesta.[562]

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia tuo esille, että säädöspolitiikan ohjausta ja säädösvalmistelun kehittämistä pohtineissa lukuisissa hankkeissa on jo pitkän aikaa tunnistettu johtamisen ja vastuuttamisen tärkeys, jotta moneen kertaan kirjatut hyvän lainvalmistelun periaatteet ja säädösohjauksen linjaukset muuntuisivat todellisuudeksi ja näkyisivät konkreettisina tuloksina. Konsernitasolla yritystä ottaa säädöspolitiikan ohjaus hallintaan on tuettu eri hallituskausilla erilaisin ratkaisuin. Muun muassa kaudella 2007–2011 pyrkimyksenä oli varmistaa poliittisen tason ohjaus ja sitoutuminen erityisellä ministeriryhmällä ja sidosryhmät mukaan ottavalla laaja-alaisella neuvottelukunnalla.

Perusratkaisuna Suomessa on kuitenkin ollut yksittäisten ministeriöiden ja niiden johdon ensisijainen vastuu lainsäädännön laadusta ja sen kehittämisestä. Tarkastusviraston huomiot konsernitason ohjausmenettelyjen ja -keinojen heikkouksista pitävät paikkansa siinä katsannossa, että meillä on tietoisesti pitäydytty hajautetussa vastuumallissa. Toisenlaisiakin ratkaisuja on esitetty, muun muassa hallitusohjelman toimeenpanon tehostamista pohtineessa valtioneuvoston kanslian ns. KOKKA-hankkeessa viime hallituskauden lopulla.

Valtioneuvoston kanslia huomauttaa, että tarkastusviraston peräänkuuluttamat keskitetyt toimenpiteet tulevat jäämään jatkossakin pitkälti hyvän tahdon varaan niin kauan kuin valtioneuvostossa ei ole kyllin vahvaa konsernitason rakennetta, jossa selkeästi yhdistyy vastuu koko valtioneuvostotason säädöspolitiikasta ja riippumattomuus suhteessa hallinnonaloihin. Eräissä maissa tällaista keskitettyä ohjausta on vahvistettu valtioneuvos-

[562] *Valtioneuvoston kanslian muistio 27.6.2011.*

ton lainsäädäntöjohtaja-tyyppisellä rakenteella, jota on pohdittu muun muassa edellisen hallituskauden paremman sääntelyn ministeriryhmässä.

Ministeriöt

Uudessa lainsäädäntösuunnitelmassa on kullekin lainsäädäntöhankkeelle nimetty vastuuministeriö ja muut mukana keskeisesti olevat ministeriöt. Lisäksi strategiselle politiikkakokonaisuudelle on määritelty *koordinoiva ministeriö*. Suunnitelman mukaan koordinoivan ministeriön tehtävänä on vastata kärkihankkeiden kokonaisuuden etenemisestä prosessina ja sovittaa yhteen asioiden käsittelyä muun muassa aikataulujen suhteen. Lisäksi suunnitelman mukaan koordinoiva ministeriö osallistuu vahvasti valtioneuvoston kansliassa koordinoitavan seuranta-aineiston tuottamiseen ja analysointiin.

Uutena vastuuna valtioneuvoston kanslialle osoitettiin uudessa hallitusohjelmassa tutkimus- ja arviointitoiminnan koordinointi. Strategia-asiakirjaan sisältyy uutena elementtinä myös se, että laaditaan hallitusohjelman toimeenpanoa tukeva tutkimus- ja arviointisuunnitelma. Tällä on merkitystä myös lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden seurannan kannalta.

Oikeusministeriön edustajan mukaan ministeriön ja valtioneuvoston kanslian välisestä työnjaosta seurantaan liittyen ei ole asiakirjoja lukuun ottamatta valtioneuvostoa ja ministeriöitä koskevia säädöksiä.

Hallituksen strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa on uutena elementtinä se, että *koordinoivalle ministeriölle* asetetaan vastuu toimeenpanosta ja seurannasta. Sosiaali- ja terveysministeriö asettikin 10.1.2012 tämän vuoksi ohjausryhmän[563] politiikka-alueelle köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen. Ryhmän tavoitteena on luoda sellainen pysyvä toimintamalli, jolla hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen otetaan osaksi yhteiskunnallista päätöksentekoa ja sisällytetään eri hallinnonalojen ja ministeriöiden toimintaan. Tehtävänä on luoda sellainen tuki-, seuranta- ja arviointimenettely, jota sovelletaan kaikkiin kärkihankkeisiin. Lisäksi tavoitteena on sisällyttää köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämisen näkökulma kaikkiin hallitusohjelman painopistealue I:n kärkihankkeisiin, asettaa hankkeille tavoitetasot ja seurata toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tavoitteiden saavuttamista valituilla ja hyvin määritellyillä indikaattoreilla, arvioida toimenpiteiden riittävyyttä sekä vakiinnuttaa eriarvoisuuden vähen-

---

[563] *Sosiaali- ja terveysministeriö, asettamispäätös 10.1.2012 STM 130:00/2011.*

tämisen tuki-, seuranta- ja arviointimenettely osaksi yhteiskunnallista päätöksentekoa.

Valtioneuvoston kanslian asettama tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva työryhmä

Valtioneuvoston kanslia asetti 15.12.2011 valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa *koordinoivan työryhmän*[564]. Työryhmän tehtävänä oli valmistella 27.4.2012 mennessä hallitusohjelman toimeenpanoa tukeva, strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma, joka pohjautuu hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman kolmeen politiikkakokonaisuuteen. Työryhmän toimintaan ei ole valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan osoitettu erillisiä resursseja. Työryhmä valmistelee muun muassa poikkihallinnollisia tutkimusohjelmia ja politiikkatoimien arviointiin liittyviä selvityshankkeita sekä tekee kansliapäällikkökokoukselle esityksiä hankkeiden toteuttamiseksi ja varojen myöntämiseksi niille.[565]

Kansliapäällikkökokoukset, säädöspolitiikan yhteistyöryhmä ja yhdyshenkilöverkosto

Muutoksena edellisestä hallituskaudesta on se, että kansliapäällikkökokouksen asemaa on pyritty vahvistamaan hallitusohjelman ja sen strategisen toimeenpanosuunnitelman toimeenpanossa ja seurannassa. Tämän ohella säädöspolitiikan yhteistyöryhmän vastuut ovat laajempia kuin aiemmin toimineella säädösvalmistelun kehittämisryhmällä (SÄKE III).

Valtioneuvoston kanslian ministeriöille 2.9.2011 osoittaman ohjekirjeen mukaan hallitusohjelman seurantaprosessista vastaa valtioneuvoston kanslia ja *kansliapäällikkökokouksella* on sen koordinoinnissa keskeinen rooli.[566]

---

[564] *HARE-hanketietojärjestelmä: VNK010:00/2011.*

[565] *Työryhmän tehtävänä on myös toimeenpanna kansliapäällikkökokouksessa valitut tutkimusohjelmat ja arviointihankkeet sekä raportoida niiden toteutumisesta määräajoin kansliapäällikkökokoukselle sekä vuosittain valtioneuvostolle hallituksen strategiaistunnon yhteydessä, huolehtia toimintaympäristön kehitysarvion laadinnasta ministeriöiden tulevaisuuskatsausten pohjaksi yhteistyössä muiden kansallista ennakointia harjoittavien tahojen kanssa sekä edistää tutkimus-, arviointi- ja ennakointitiedon sekä julkisten tietovarantojen hyödynnettävyyttä poliittisessa päätöksenteossa.*

[566] *KOKKA-hankkeessa korostettiin tarvetta vahvistaa kansliapäällikkötason roolia hallitusohjelman toimeenpanossa. Tämän toteutumiseksi kansliapäällikkökokouksessa*

Kansliapäällikkökokousten toimintamalliin sisältyy kansliapäällikkökokouksen rajapintojen kuvaus. Sen mukaan voidaan vahvistaa sekä ministeriöiden välisten ammatillisten verkostojen ja yhteistyöryhmien roolia kansliapäällikkökokoukselle valmistelevina eliminä että kansliapäällikkökokouksen verkostojen ja työryhmien tuottaman asiantuntijatiedon keskeisten ”toimeksiantojen” toteuttajina. Toimintamallin liitteessä on kuvattu kokousten teemoihin kytkeytyviä verkostoja ja foorumeja, joista yksi on säädösvalmistelun kehittämisryhmä (säädöspolitiikan yhteistyöryhmä). Toimintamalliin sisältyvää mahdollisuutta vahvistaa horisontaalisten verkostojen ja työryhmien roolia voidaan pitää myönteisenä. Tietojen reaalinen hyödyntäminen kansliapäällikkökokouksissa määrittyy kuitenkin sen perustalta, millainen painoarvo tällaiselle tiedolle kokouksissa tosiasiallisesti muodostuu.

Mallin liitteessä on sanottu, että kansliapäälliköiden eräänä roolina on seurata hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteutumista osana hallituksen strategiaprosessia. Lisäksi on todettu, että hallituksen strategiaistunnossa käydään läpi lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvien hankkeiden tilanne ja että tarvittaessa voidaan muuttaa suunnitelmaan sisältyviä hankkeita.[567] Sen sijaan hallitusohjelmaan sisältyvien säädöspoliittisten tavoitteiden toteuttaminen ei ole sellainen asia, jota käsitellään hallituksen strategiaistunnon valmistelun yhteydessä. Tämän taustana lienee se, että ne hallitusohjelman kohdat, jotka eivät sisälly strategiseen toimeenpanosuunnitelmaan, on kansliapäällikkökokouksessa katsottu kevyemmän seurannan kohteeksi.

Vastuita vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmasta on määritelty myös ministeriön *säädöspolitiikan yhteistyöryhmän* asettamispäätöksessä. Kyseinen ryhmä on jatkoa aiemmin toimineille, eri ministeriöiden edustajista

---

kouksen roolia on vahvistettu hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman toteutuksessa.

Kansliapäällikkökokouksissa yhteiseen käsittelyyn otettavia asioita on mm. sopia strategisen toimeenpanosuunnitelman ja hallitusohjelman muiden osien toimeenpanon vastuista ja toimintamalleista ja niihin sitoutumisesta sekä seurata hallitusohjelman toimeenpanoa sovittavalla tavalla, valmistella hallituksen strategiaistuntoja mukaan lukien hallituksen lainsäädäntösuunnitelma sekä koordinoida strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma.

[567] *Kansliapäälliköiden toimintamallissa on kuvattu kansliapäällikkökokouksen roolia hallituksen strategiaistuntojen valmistelussa. Vaalikauden aloitusvuotena kansliapäälliköt käsittelevät valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön koordinoimaa ohjeluonnosta sekä valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön erillisiä ohjeita hallituksen strategiaistunnon aineiston kokoamisesta. Muutoin valmistelu koskee lainsäädäntösuunnitelman käsittelyä hallituksen strategiaistunnoissa.*

muodostetuille säädösvalmistelun kehittämisryhmille (SÄKE I, II ja III), joskin ryhmän tehtävänkuvaa on laajennettu. Työryhmän tehtävänä on lainsäädäntösuunnitelman ja muun säädöspolitiikan toimeenpanon seuranta ja linjaukset. Ryhmän asettamispäätöksen mukaan kansliapäällikkökokouksen koordinointitehtävän varmistamiseksi säädöspolitiikan seurannassa tarvitaan lainsäädännön laadun kehittämisen käytännön toimenpiteistä vastaavien virkamiesten yhteistyöryhmä. Asettamispäätöksen mukaan ryhmä voi tukea ja edistää sekä seurata erityisesti hallituksen säädöspoliittisten tavoitteiden yhtenäistä toteuttamista valtioneuvoston kaikessa lainvalmistelussa sekä toimia tiedonkulun kanavana oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian sekä ministeriöiden välillä sekä ministeriöiden kesken säädöspolitiikkaan liittyvissä asioissa. Asettamiskirjeessä on lueteltu ne asiat, joita työryhmän tulee tehtävänsä suorittamiseksi käsitellä ja joista sen tulee valmistella tarvittaessa ehdotuksia.[568]

Valtioneuvoston kanslia on asettanut lisäksi *yhdyshenkilöverkoston,* jonka tavoitteena on varmistaa menettelyiden sujuvuus sekä edistää poikkihallinnollista valmistelua valtioneuvostossa[569]. Asettamispäätöksen mukaan hallitusohjelman seurantaa koordinoivan uuden virkamiesverkoston tehtävissä korostuu erityisesti kansliapäälliköiden vahvistetun roolin tukeminen sekä hallitusohjelman toimeenpanon ja seurannan prosessien jatkuvuus koko hallituskauden ajan.

Päätelmiä toimielimien rooleista

Mahdollisuus tarkistaa hallitustasolla suunnitelman sisältöä luo joustavuutta suunnitelman sisältöön. Lähtökohdiltaan hallituksen vuotuista strategiaistuntoa voidaan pitää onnistuneena ratkaisuna. Sen toimivuus selviää

---

[568] *Tällaisia ovat*

- *lainsäädäntösuunnitelman ja muun säädöspolitiikan toimeenpanon seuranta ja linjaukset*
- *säädösvalmistelun voimavarojen kehitys ja säädösvalmistelun organisointi ja kehittäminen ministeriöissä*
- *Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittaman hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytapojen käyttöönotto*
- *avoin vuorovaikutus sekä vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa*
- *ministeriöiden yhtenäinen raportointi säädöspolitiikan toimeenpanossa osana hallitusohjelman seurantaa yhteistyössä valtioneuvoston kanslian asettaman yhdyshenkilöverkoston kanssa*
- *valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämishankkeet ja toimenpiteet sekä niiden täytäntöönpanon edistäminen.*

[569] *Verkoston asettamispäätös, valtioneuvoston kanslian päätös 26.8.2011 VNK007:00/2011.*

kuitenkin vasta silloin, kun käytännössä nähdään, seuraako hallitus tällöin tehokkaasti lainsäädäntösuunnitelman etenemistä. Yksi potentiaalinen uhkatekijä on esimerkiksi se, että yksittäiset lainsäädäntöhankkeet jäävät suurempien kysymyskokonaisuuksien jalkoihin. Lähtökohtaisesti säädöshankkeiden sijoittamista politiikka-alueille voidaan myös seurannan ja arvioinnin näkökulmasta pitää myönteisenä. Politiikkaintegraatio voi toimia lähtökohtana painottaa ennakollisessa ja jälkikäteisessä seurannassa politiikka-alueella tavoiteltuja vaikutuksia.

On syytä kiinnittää huomiota siihen, että tämänkään lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon koordinointiin tai seurantaan ei ole osoitettu erillisiä uusia resursseja. Tätä voidaan pitää puutteena ennen kaikkea niillä alueilla, jotka edellyttävät käytännössä uusia tehtäviä, kuten tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoiminnan koordinointi.

Se, että kansliapäällikkötasoa on pyritty vahvistamaan hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamisessa, ilmentää myönteistä näkemystä horisontaalisen toimielimen tarpeelle. Toimintamallin kehittäminen ja käyttöönotto on kuitenkin jäänyt myöhäiseen vaiheeseen hallitusohjelman ja hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman toimeenpanon kannalta. Ongelmana on myös se, että toimintamalli perustuu kansliapäälliköiden keskinäiseen sopimukseen eikä sillä näin ollen ole luotu muutoksia ministeriöiden itsenäiseen toimivaltaan säädösjohtamisessa. Näin ollen toimintamallin käyttöönoton ei voida olettaa suoraan johtavan sääntelyn uudistamiskäytäntöjen laadun yhtenäistymiseen ja riittävään tasoon eri ministeriöissä.

Kansliapäällikkökokousten asema on normiperustaltaan heikko sellaisten päätösten tekemiseksi, jotka koskevat kaikkia ministeriöitä.[570] Näin ollen viime kädessä lainsäädäntösuunnitelman ja säädöspoliittisten toimenpiteiden toimeenpanovastuu sekä seuranta- ja raportointitiedon tuottaminen perustuvat edelleen hallinnonalakohtaiseen ohjaukseen.

Tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivalla työryhmällä voidaan katsoa olevan merkitystä myös hallituksen lainsäädäntösuunnitelman ja säädöspoliittisten tavoitteiden kannalta. Se, että ryhmän toimintaan ei ole osoitettu määrärahoja, jättää kuitenkin avoimeksi sen, missä laajuudessa ja kuinka pitkäjänteisesti ryhmä voi toimia. Ryhmän toiminnan vaikuttavuus ilmenee sen myötä, missä laajuudessa tutkimustoimin-

---

[570] *Kirjallinen kansliapäällikkökokousten toimintamalli on hyväksytty kansliapäälliköiden kokouksessa 12.12.2011. Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan kansliapäällikkökokouksen toimintamallin hyväksyminen on luonteeltaan sopimus mallin käytöstä, sen sijaan mallilla ei ole juridista merkitystä toimivallan ja vastuiden suhteen.*

nan resursseja suunnataan strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman mukaisiin tutkimusteemoihin eri hallinnonaloilla. Viime kädessä arviointien hyöty muodostuu siitä, missä määrin tietoa hyödynnetään strategisen tason päätöksenteossa. Tässä kansliapäällikkökokouksella on strategialinjausten valmistelijana keskeinen rooli.

Paremman sääntelyn ministerityöryhmän ja neuvottelukunnan poisjäämistä voidaan pitää olennaisena muutoksena edelliseen suunnitelmaan nähden. Kyseisten ryhmien toimintakausi jäi verrattain lyhyeksi.

Seurannan kohteet ja välineet, toteutunut seuranta ja raportointi

Oikeusministeriö on tarjonnut hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen lokakuussa 2011 ministeriöiden hankkeiden vastuuvalmistelijoille informaatiotilaisuutta Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen menettelytapojen siirtämiseksi ministeriöiden toimintakäytänteisiin. Ministeriön edustajan mukaan kyseisessä tilaisuudessa olisi kerrottu muun muassa lainsäädäntösuunnitelman merkityksestä osana hallituksen strategista toimeenpanosuunnitelmaa, hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytapojen noudattamisesta sekä hankkeiden seurannasta Senaattori-palvelun avulla. Tilaisuutta ei kuitenkaan järjestetty, koska 16 hankkeen valmistelijoista vain kolme ilmoittautui siihen.

Uuden lainsäädäntösuunnitelman seurantajärjestelmän toimivuus perustuu siihen, että ministeriöt käyttävät Senaattorin raportointialustaa suunnittelun, seurannan ja raportoinnin työkaluna. Tarkastuksen havaintona oli, että lainsäädäntösuunnitelman lainsäädäntöhankkeiden seurannan ja raportoinnin välinettä ei ole otettu ministeriöissä käyttöön tarkoitetussa laajuudessa. Hankkeista raportoinnissa on ollut viiveitä, ja lisäksi Senaattoriin viedyissä tiedoissa on ollut puutteita.

Hankeseurannassa seurantatietoa ei ole katsottu tarpeelliseksi kerätä myös mahdollisista säädösvalmistelun ongelmakohdista eri vaiheissa. Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan yhtenä lähtökohtana on ollut, että seurantaa palveleva raportointi kuormittaa ministeriöitä mahdollisimman vähän.

Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan hankkeiden raportoinnin arvioinnin on tarkoitus toimia indikaattorina Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa esitettyjen menettelytapojen käyttämisen seurannassa. Hankkeiden raportointia arvioidaan sen perusteella, mitä hankkeiden vastuuhenkilöt ovat kirjanneet Senaattorin raportointialustaan.

Sujuvampaan lainvalmisteluun -prosessimalliin sisältyi olennaisena osana lainvalmistelun ja päätöksenteon yhteen sopivat tietojärjestelmät mukaan lukien sellainen lainvalmistelua tukeva tietojärjestelmä, joka kä-

sittää hankkeiden tiedot niiden eri vaiheissa. Oikeusministeriö on laatinut valtioneuvoston kanslian toimeksiannon pohjalta tulevaisuuskatsauksen vuoden 2011 hallitusneuvottelujen tausta-aineistoksi. Tulevaisuuskatsaukseen sisältyy ehdotus lainvalmisteluprosessia tukevasta valtioneuvoston tietojärjestelmästä.[571] Oikeusministeriön mukaan vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman valmisteluun ei sisältynyt sellaista menettelyä, jossa oikeusministeriö olisi voinut tehdä vastaavan ehdotuksen lainsäädäntösuunnitelmaa varten.

Oikeusministeriön edustajan mukaan valtiovarainministeriön tulisi olla asiassa aloitteellinen, koska valtiovarainministeriön tehtävänä[572] on julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjaus. Oikeusministeriö on antanut valtiovarainministeriölle lausunnon[573] julkisen hallinnon ja valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuuriluonnoksesta, jossa ministeriö on tuonut esille perusteita kyseisenkaltaisen toiminnanohjausjärjestelmän tarpeelle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että valtioneuvoston hakerekisteri (HARE) on mahdollistanut hanketietojen julkaisemisen sähköisesti sekä valtioneuvoston sisällä että kansalaisille ja sidosryhmille. Hankerekisterin elinkaari on kuitenkin loppumassa. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin mukaisesti julkisen hallinnon ohjaus kuuluu kohdealueena valtiovarainministeriölle.

---

[571] *Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2010. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 70/2010. s. 19–20.*

[572] *Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011).*

[573] *Oikeusministeriön lausunto 9.6.2011 OM 4/043/2011.*
Lausunnossaan oikeusministeriö on todennut, että lainvalmisteluprosessin laatua on tähän asti pyritty parantamaan muun muassa menettelytapaohjeilla, mutta niillä ei ole ollut toivottuja vaikutuksia käytäntöihin. Uuden, valmistellun lainvalmistelun ideaalimallin jalkauttaminen edellyttäisi toimintatapojen muutosta tukevien tietojärjestelmien käyttöönottoa säädösvalmistelutyössä. Oikeusministeriö on ehdottanut, että valtiovarainministeriö käynnistää hankkeen, jonka tavoitteena on tällaisen tietojärjestelmän suunnittelu, rakentaminen ja käyttöönotto. Oikeusministeriö on muun muassa ehdottanut, että valtioneuvoston tietojärjestelmäarkkitehtuurin tavoitetilaan kirjataan säädösvalmisteluprosessia tukeva, valtioneuvoston yhteinen tietojärjestelmä tai tietojärjestelmien kokonaisuus, eräänlainen toiminnanohjausjärjestelmä, säädösvalmisteluprosessiin. Tällaisen avulla voitaisiin helpommin hyödyntää hankkeita koskevaa valmistelutietoa sidosryhmien kuulemisessa, viestinnässä, eduskunnan päätöksenteossa ja säädösten täytäntöönpanossa. Lisäksi järjestelmällä voitaisiin tukea ja ohjata säädösvalmistelutyötä ja sen johtamista ja näin säästää voimavaroja ja parantaa prosessin laatua.

Palautteen mukaan valtiovarainministeriö valmistelee parhaillaan hanketta, jonka tarkoituksena on kehittää valtion yhteinen julkaisujärjestelmä. Sen toteutusta pilotoidaan vm.fi ja vn.fi -sivustojen uusimishankkeissa. Järjestelmänä HARE voidaan uudistaa samalle verkkojulkaisualustalle. Sitä ennen on kuitenkin määriteltävä esimerkiksi hanketietojen julkaisemisen viestinnälliset tarpeet, liittymät osallistumisympäristöön sekä liittymät ja arkkitehtuuriratkaisut kokonaisuutena ja organisoitava kehittämishanke.

Valtiovarainministeriö korostaa palautteessaan sitä, että hankeviestintä on kuitenkin vain yksi osa lainsäädännön valmistelun tietotukikokonaisuutta, vaikkakin merkittävä keino edistää hallinnon avoimuutta. HARE-järjestelmän kehittämishankkeessa voidaan yhteistyössä oikeusministeriön kanssa yleisesti arvioida järjestelmän kehittämismahdollisuuksia säädöshankkeiden valmistelun ja seurannan tukena, mutta hanke ei voi vastata valtioneuvoston lainvalmistelun työkalujen ja tietojärjestelmien toteuttamisesta.

Lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluvien hankkeiden seuraamiseksi on otettu käyttöön uusi seurantaväline. Ministeriöiden tulee tuottaa tietoja Senaattorin suunnittelu- ja raportointialustaan. Raportoitavina vaiheina ovat hankkeen tunnistetiedot, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntomenettely HE-luonnoksesta, jatkovalmistelu ja päätöksenteko.[574] Oikeusministeriön edustajan mukaan tätä alustaa voidaan hyödyntää ministeriöissä lainvalmisteluprosessin eri vaiheiden suunnittelussa ja aikataulutuksessa. Lisäksi se on apuväline seurannalle (mm. hallitus, ministeriö ja erilaiset työryhmät). Raportointialustassa on 16 kysymystä lainvalmisteluprosessista, ja ne perustuvat Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa laadittuun säädösvalmistelun prosessimalliin. Kysymykset koskevat hankkeiden suunnittelua ja toteutusta esivalmistelun, perusvalmistelun, lausuntome-

---

574

http://senaattori.vn.fi/hallitusohjelma/hotps/Lists/lainsaadantohankkeidenseuranta/Yleinen.aspx.
Ohjeen mukaan ministeriöiden mahdollisuuksia hyödyntää Senaattori-palvelinta on käyty läpi yhdyshenkilöverkostossa. Lisäksi ohjeessa on mainittu, että vastuutukset on tarkoitus käydä vielä läpi kansliapäällikkökokouksessa. Yhdyshenkilöverkoston tavoitteena on varmistaa menettelyiden sujuvuus sekä edistää poikkihallinnollista valmistelua valtioneuvostossa. Hallituskaudella 2011–2015 kansliapäällikkökokouksen rooli hallitusohjelman seurannan koordinoinnissa tulee vahvistumaan. Hallitusohjelman seurantaa koordinoivan uuden virkamiesverkoston tehtävissä korostuu erityisesti kansliapäälliköiden työn tukeminen sekä hallitusohjelman toimeenpanon ja seurannan prosessien jatkuvuus koko hallituskauden ajan.

nettelyn, jatkovalmistelun ja päätöksenteon vaiheissa. Koottava seurantatieto koostuu pääasiassa eri vaiheiden menettelytapoja ja ajoittumista koskevista kuvailevista suunnittelu- ja toteutumatiedoista.

Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan raportointitietojen vieminen Senaattoriin on edennyt hitaasti. Hänen mukaansa syynä tähän on otaksuttavasti se, että ministeriöissä ei ole totuttu tämäntyyppiseen avoimeen raportointiin jo suunnitteluvaiheessa. Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän toisessa kokouksessa (18.1.2012) työryhmä on tarkastellut lainsäädäntöhankkeiden lähtötilannetta ministeriöiden Senaattoriin tallentamien tietojen perusteella. Tällöin niistä ilmeni lähinnä se, että ne ovat käynnistyneet. Aikataulusta ja työn suunnittelusta oli sen sijaan hyvin vähän tietoja. Työryhmän kokouksessa 23.5.2012 on tarkasteltu jälleen hankkeiden tilannetta.[575]

Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän ensimmäinen kokous on pidetty 1.12.2011. Siihen ovat osallistuneet myös lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden vastuuvalmistelijat, ja kokouksessa on käsitelty uusien menettelytapojen sisältöjä. Yhteistyöryhmä on laatinut 31.12.2011 suunnitelman hallituksen säädöspolitiikan toimeenpanosta, ja sitä on päivitetty toukokuussa 2012. Suunnitelmassa yksilöidään tavoitekohtaisesti toimenpiteet, seurantaindikaattorit, vastuutaho, aikataulu ja käsittelyajankohta työryhmässä sekä muut käsittelyt, kuten käsittely kansliapäällikkökokouksessa ja hallituksen strategiaistunnossa. Suunnitelmassa toimeenpanovastuita on kuvattu sekä hallitusohjelman säädöspoliittisten tavoitteiden että lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden pohjalta.

Sujuvampaan lainvalmisteluun -menettelytapojen käyttöönotossa on suunnitelmassa eräänä toimenpiteenä mainittu lainvalmisteluprosessia tukevan valtioneuvoston tietojärjestelmän käyttöönotto, jossa indikaattorina on toiminnanohjausjärjestelmähankkeen eteneminen. Tätä toimenpidettä ei kuitenkaan ole vastuutettu tai aikataulutettu suunnitelmassa.

Päätelmiä

Kokonaisuutena säädöspolitiikan toimeenpanon suunnitelmassa ei ole merkittäviä uusia ohjauskeinoja saavuttaa asetetut tavoitteet, ellei tällaisena keinona pidetä valtioneuvoston ministeriöille antamaa ohjetta käyttää Senaattorin suunnittelu- ja seuranta-alustaa lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa. Suunnitelmassa valmisteluvastuuministeriöiden ulkopuolisten

---

[575] *Työryhmän puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat lähettäneet lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden vastuuvalmistelijoille Senaattori-tietojen päivityspyynnön 10.5.2012.*

toimijoiden toimeenpanovastuut kattavat pääasiassa ohjeiden laatimista tai seurantatehtäviä. Keskeisin seurantavastuussa oleva toimija on oikeusministeriö.

Se, että suunnitelmaan ei sisälly merkittäviä uusia ohjauskeinoja, on ymmärrettävää sikäli, että säädöspolitiikan yhteistyöryhmällä, oikeusministeriöllä tai valtioneuvoston kanslialla ei ole toimivaltaa muihin ministeriöihin kohdistuvien ohjauskeinojen käyttöön lukuun ottamatta informaatio-ohjausta, jota oikeusministeriö on jo aiemminkin käyttänyt säädösvalmistelun kehittämiseksi.

Säädöspoliittisten tavoitteiden toteutumisen seuranta on uudella hallituskaudella jäänyt vähemmälle huomiolle kuin yksittäisten hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvien hankkeiden toimeenpanon seuranta Niitä seurataan sähköisesti Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen ideaaliprosessin mukaisesti, jolloin säädöspoliittiset tavoitteet ovat sisäänrakennettuina itse seurannassa.

Epätyydyttyvää on kuitenkin se, että yleisemmällä tasolla ei saada tietoa kehittämisen tilasta ja laajuudesta eri ministeriöissä. Epätyydyttävää on myös se, että hankeseurannassa seurantatietoa ei kerätä myöskään mahdollisista säädösvalmistelun ongelmakohdista eri vaiheissa. Tällainen arviointitieto voisi helpottaa säädösvalmistelua yleisesti sekä tulevien suunnitelmien laatimista.

Hallitusohjelmaan sisältyneiden säädöspoliittisten periaatteiden ja toimenpiteiden toteutumisen seuranta

Säädöspoliittisen yhteistyöryhmän työsuunnitelman liitteenä esitetyssä toimeenpano- ja seurantasuunnitelmassa tavoitteesta *lainvalmisteluun käytettäviä resursseja lisätään ministeriöissä* on mainittu lainvalmisteluun kohdennetun työpanoksen, muun tuen ja määrärahojen määrät ministeriöissä. Tavoitteen saavuttamisen seurantaindikaattoria ei ole yksilöity suunnitelmassa. Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan ministeriöiden lainvalmistelun resursseja on kartoitettu vuosina 2008 ja 2010. Tavoitteena on tehdä vastaava kartoitus syksyllä 2012. Ministeriöissä on useita toimialoja, joilla sääntely-ympäristö on erilainen, ja tämän vuoksi myös säädösvalmistelun resurssitarve voi olla erilainen. Tämä huomioon ottaen päätelmät resurssien riittävyydestä ministeriötasolla tehdyn seurannan perusteella voivat johtaa vääriin tulkintoihin. *Tarkastuksen perusteella* voisikin sääntelyn toimialakohtainen tarkastelu tuottaa hyödynnettävämpää tietoa resurssien kohdentamiseksi. Tällaista seurantatietoa ei kuitenkaan nykyisin ole.

Suunnitelman mukaan seurantatietoja ministeriöiden konkreettisista toimintakäytänteistä tai valmistelun tuotoksista ovat ensinnäkin lainsää-

däntösuunnitelman hankkeista raportointi Senaattorissa. Seurantaindikaattoreina tavoitteelle *Avoimen vuorovaikutuksen tehostaminen säädösvalmistelussa* ovat uusien kuulemisohjeiden valmistumisen ohella säädöshankkeiden määrä ja osuus palveluiden tuotannossa sekä hallituksen esitysten seurantaan perustuvat tiedot kuulemisohjeiden noudattamisesta. Toteutuneita muutoksia verrataan valtioneuvoston kanslian mukaan vuoteen 2010, jolloin säädösvalmistelun kuulemisohjeet hyväksyttiin.[576] Tavoitteen *Sääntelyvaihtoehtojen arviointi* seurantaindikaattoreina toimivat säädöskokoelmassa julkaistujen säädösten ja sivujen määrä sekä vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä. Siten myös nämä ovat sellaisia seurantaindikaattoreita, jotka kuvaavat hallintotyön lopputuotosta. Tavoitteen *Tehostetaan vaikuttavuuden arviointia lainvalmistelussa* seurantaindikaattorina on vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden noudattaminen. Tältä osin suunnitelmassa ei kuitenkaan ole kerrottu, miten tämä asia käytännössä selvitetään. Lisäksi on tämän tavoitteen indikaattoreiksi asetettu vaikutusten seurannan suunnittelu hallituksen esityksissä ja selvitykset toteutuneista vaikutuksista. Siitä, miten ministeriöt suunnittelevat ja arvioivat säädösten vaikutuksia jälkikäteen, on vähän koottua tietoa. *Tarkastuksen perusteella* on kuitenkin myönteistä, että näihin seikkoihin on suunnitelmassa kiinnitetty huomiota.

Hallitusohjelman säädöspoliittisten tavoitteiden toimeenpanovastuu on osoitettu pääasiassa asianomaisille ministeriöille. Kuitenkin tavoitteen *Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen menettelytapojen käyttöönotto* seurannassa vastuuta on myös valtioneuvoston kanslialla ja oikeusministeriöllä. Oikeusministeriölle on osoitettu suunnitelmassa myös vastuu Sujuvampaan lainvalmisteluun prosessimallin oppaan laatimisesta. Lisäksi oikeusministeriön tulee yhdessä projektiryhmän kanssa laatia koulutusohjelma lainvalmistelun osaamisen ja johtamisen parantamiseksi sekä suunnitella koulutusta vaihtoehtojen arviointia varten.

Eräänä toimenpiteenä eri ministeriöissä on Sujuvampaan lainvalmisteluun -prosessimallin käyttöönoton seuranta ministeriöissä. Toimeenpanosuunnitelmassa ei ole yksilöity tälle tavoitteelle indikaattoria, kuten ei myöskään sitä, mikä taho seuraa tavoitteen saavuttamista. Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan alku- eli vertailutilanne on hallituskauden alku. Alkutilanteen kuvauksia sisältyy kanslian mukaan ministeriöiden lausuntoihin Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen väliraportista III, joka sisälsi lainvalmistelun prosessimallin. Koska lausunnot sisältävät eritasoista tietoa eri ministeriöistä, eivät ne tarkastuksen perusteella muodosta selkeää vertailulähtökohtaa sille, miten malli on otettu käyttöön.

---

[576] *Hallituksen esitysten 2010 seurannan tulokset.*

Tavoitteen *Kehitetään säädöskieltä* saavuttamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä on laatia toimintaohjelma säädöskielen kehittämiseksi osana laajempaa ohjelmaa viranomaisviestinnän ja asioinnin kielen kehittämiseksi. Oikeusministeriön tulee puolestaan uudistaa säädösten kirjoittamisohjeet, joihin sisältyy myös säädösten kieltä koskevia ohjeita.

Lainsäädäntöhankkeet olivat ensimmäistä kertaa kansliapäällikkökokouksessa 23.1.2012 ja toisen kerran 4.6.2012. Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän toimeenpanosuunnitelmaan ei ole yksilöity, milloin hallitusohjelmaan sisältyvien säädöspoliittisten tavoitealueiden seurantatietoja käsitellään kansliapäällikkökokouksessa. Tarkastusajankohtaan (kesäkuu 2012) mennessä sitä ei ollut tehty. Vain lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvien hankkeiden käsittely kansliapäällikkökokouksissa on aikataulutettu.

Lainsäädäntöhankkeiden tilannetta on käsitelty kansliapäällikkökokouksessa 4.6.2012. Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän laatimasta tilannearviosta käy ilmi, että Senaattorin raportointitietojen perusteella hankkeita ei ole suunniteltu eikä hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman linjauksia lainvalmisteluprosessista ole otettu vakavasti. Tilannearviossa on tuotu esille riskeinä valmistelun laadun puutteet ja laadun epätasaisuus sekä korostettu hankkeista vastaavien virkamiesten raportointivastuuta. Kyseiseen ajankohtaan mennessä Senaattorin suunnittelu- ja seuranta-alustasta puuttui neljä säädöshanketta.[577] Valtioneuvoston kanslia on tuonut esille myös tarpeen vahvistaa säädöspolitiikan yhteistyöryhmän roolia lainsäädäntösuunnitelman seurannassa. Tähän tarvitaan kuitenkin kansliapäällikön valtuutus.[578]

Kansliapäällikkökokous on linjannut kokouksessaan 4.6.2012 käsitellessään lainsäädäntöhankkeita, että raportointivälinettä pitäisi käyttää myös niissä tilanteissa, joissa valmistelu on pysähdyksissä poliittisten linjausten puuttuessa. Kokouksessa on esitetty selvitettäväksi, voiko raportointia selkeyttää tai keventää ja miten hallitusohjelman seurannan ja toimeenpanon yhdyshenkilöverkoston ja säädöspolitiikan yhteistyöryhmän roolit seurannassa jakautuvat. Edelleen on todettu, että lainvalmistelun prosessin sujuvuus tulee esille myös osana keskushallinnon uudistamishanketta.

Valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivan työryhmän tehtävänä oli valmistella 27.4.2012 mennessä hallitusoh-

---

[577] *Sosiaali- ja terveysministeriö: mielenterveyslaki sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva uudistus, valtiovarainministeriö: harmaa talous sekä työ- ja elinkeinoministeriö: työlainsäädäntö.*

[578] *Kansliapäällikkökokous 4.6.2011. Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän laatima tilannearvio, jota ovat esitelleet kokouksessa valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön edustajat.*

jelman toimeenpanoa tukeva strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma. Kyseinen suunnitelmaluonnos on valmistunut 5.6.2012. Luonnos on valmisteltu sisältölähtöisesti kolmen hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman politiikka-alueen pohjalta. Raportoinnin alustava ajatus on, että hallitusohjelman toteutumisesta raportoidaan hallitukselle vaalikauden puolivälissä. Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän laatiman säädöspolitiikan toimeenpanosuunnitelman mukaan valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivan työryhmän työ liittyy hallitusohjelman tavoitteeseen tehostaa vaikuttavuuden arviointia lainvalmistelussa. Työryhmän pöytäkirjojen perusteella asiaa ei kuitenkaan käsitelty ryhmän kokouksissa, joten tässä vaiheessa jää avoimeksi, mikä tämän ryhmän rooli on tavoitteen saavuttamisessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia ilmoittaa, että tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivan työryhmän arviointisuunnitelmissa ei ole tehty eroa sen perusteella, onko arvioinnin kohde säädöshanke vai muu politiikkatoimi. Joka tapauksessa työ on varsin alussa ja suunnitelmaa sovelletaan ensimmäistä kertaa, joten menettelyt varmasti vielä kehittyvät ja täsmentyvät.

Päätelmiä

Uuden lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon seuranta on suunniteltu paremmin kuin ensimmäisen lainsäädäntösuunnitelman seuranta sikäli, että useiden tehtävien vastuut on yksilöity toimijakohtaisesti. Seurantatietojen tallentaminen uuteen seurantavälineeseen, Senaattoriin, edellyttää kuitenkin ministeriöiden oma-aloitteisuutta. Luontevinta olisi, mikäli seurantatiedot muodostuisivat samanaikaisesti kuin uudistuksia koskevia asiakirjoja laaditaan, jolloin ministeriöille ei muodostuisi ylimääräistä työtä. Sillä, että seurantatiedot muodostuisivat sen tietojärjestelmän avulla, jolla tuotetaan valmistelun asiakirjat, voidaan varmistaa ajantasainen seurantatieto. Tällaisia hyötyjä on saavutettu EU-säädösvalmistelun tietojärjestelmässä (EUTORI). Näitä kokemuksia olisi perusteltua hyödyntää kansallisen valmistelun asiakirjojen valmistelussa.

Vaikka kansliapäällikkökokouksen asemaa on uudella hallituskaudella pyritty vahvistamaan hallitusohjelman ja sen strategisen toimeenpanosuunnitelman toimeenpanossa ja seurannassa, on kansliapäällikkökokouksen rooli seurantasuunnitelman ja seurantatietojen toteutuneiden käsittelyjen perusteella jäämässä etäiseksi säädöspoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymys oli, *onko hallituksen lainsäädäntösuunnitelmilla onnistuttu parantamaan lainsäädännön laatua ja säädösvalmistelun laatua*.

Keskeisimmät johtopäätökset

Hallituksen vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma on ensimmäinen valtioneuvostotasoinen suunnitelma, joka sisältää periaatteita ja toimenpiteitä (tavoitteita) sääntelyn kehittämiseksi. Tältä kannalta se on periaatteessa merkittävä uudistus. Hallituksen toisen lainsäädäntösuunnitelman 2011 antaminen ilmentää pyrkimystä sääntelyn kehittämisen jatkuvuuteen konsernitason toimenpitein, ja tarkastusvirasto pitää tätä kannatettavana. Tarkastuksen perusteella ensimmäisellä lainsäädäntösuunnitelmalla aikaansaadut muutokset lainvalmistelun käytänteissä ja lainvalmistelun laadussa ovat kuitenkin olleet vähäisiä. Vuoden 2011 suunnitelmasta ei näiltä osin ole vielä tehtävissä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Tarkastuksessa havaittiin ongelmaksi ensinnäkin se, että lainsäädäntösuunnitelmien asettamisen perustaksi ei ole koottu ajantasaista tietoa sääntelyn uudistamisen organisatoristen rakenteiden, resurssien ja tehtävien vastaavuudesta eri sääntelyaloilla. Tällaista tietoa tulisi tuottaa ja hyödyntää vastaisten suunnitelmien laadinnassa, kun uusia tavoitteita asetetaan. Tämä on tärkeää, koska sääntelyn rajat oikeuden aloina eivät ole enää tarkkarajaisia, ja sääntelyn välineellinen luonne erilaisten yhteiskunnallisten riskien torjunnassa on korostunut.

Toiseksi tarkastuksessa havaittiin ongelmaksi, että suunnitelmat ovat pääpiirteittäin noudattaneet aiempien säädösvalmistelun kehittämishankkeiden linjaa, joten niissä ei ole uudistettu eri toimijoiden toimivaltaa, tehtäviä ja vastuita sääntelyn laadun varmistamisessa. Näin ollen asetettujen säädöspoliittisten tavoitteiden osalta suunnitelmien luonne on ensisijaisesti informaatio-ohjausta ja säädöspoliittisten tavoitteiden toimeenpano on yksittäisten ministeriöiden ja niiden johdon vastuulla voimassa olevan hajautetun käytännön mukaisesti. Ministeriöiden sisäiset valvontakäytännöt eivät kuitenkaan ole olleet toimivia varmistamaan asetettujen tavoitteiden yhdenmukaista toteutumista eri osastoilla ja eri yksiköissä.

Kun lainsäädäntösuunnitelmiin ei ole sisältynyt kannusteita tai pakotteita resurssien uudelleensuuntaamiseen tai vakiintuneiden toimintatapojen arviointiin ja uudistamiseen, on seurauksena ollut se, että hyvän säädösvalmistelun periaatteita, joita on esitetty muun muassa Paremman sääntе-

lyn toimintaohjelmassa sekä pelkistetymmin vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa, on noudatettu vaihtelevasti. Tarkastusvirasto katsoo, että käytännön säädösvalmistelutyön ytimenä tulisi olla yksi säädösvalmisteluohjeisto sekä säädösvalmistelun tehtäviä ja vastuita kuvaava prosessimalli, joiden noudattamisen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Kun asetetaan tavoitteita ja yksilöidään niiden toteuttamiseen tähtääviä säädöspoliittisia toimenpiteitä noudatettavaksi käytännön valmistelutyössä, tulee aiempaa paremmin ottaa huomioon eri sääntelyalueiden ominaispiirteet ja tavoitteiden soveltuvuus poliittishallinnolliseen sääntelyn uudistamisen ohjausympäristöön.

Kolmanneksi tarkastuksessa tuli esille puutteita lainsäädäntösuunnitelmien valmistelussa, niiden toimeenpanon organisoinnissa ja resursoinnissa sekä seurannassa.

Neljänneksi tarkastusvirasto painottaa voimakkaasti sitä, että laadukkaan lainvalmistelun todelliset esteet pitäisi tunnistaa ja kohdistaa kehittämistoimenpiteet toistuvien projektien sijasta näiden ongelmien tehokkaaseen ratkaisemiseen.

Tarkastusvirasto korostaa sitä, että monet tarkastuksen kriittiset havainnot ja johtopäätökset johtuvat siitä, että Suomessa lainvalmistelussa noudatetaan hajautettua mallia. Keskitettyjä toimintoja ovat vain kielenkääntäminen ja laintarkastus. Ensisijainen vastuu lainsäädännön laadusta ja sen kehittämisestä on yksittäisillä ministeriöillä ja niiden johdolla. Hajautetusta mallista johtuva, tarkastuksessa esitetty kritiikki ei siten kohdistu lainvalmistelijoihin eikä yksittäisiin ministeriöihin tai niiden johtoon.

Tarkastusvirasto esittää näiden johtopäätöstensä perusteeksi seuraavaa:

Ensimmäinen tarkastuskysymys oli, *onko lainsäädäntösuunnitelmat valmisteltu asianmukaisesti*.

Paremman sääntelyn toimintaohjelman selvityksissä on luotu yleisluonteinen perusta lainsäädännön laadulle. Tarkastuksen perusteella lainsäädäntösuunnitelmia laadittaessa ja käyttöönotettaessa ei kuitenkaan ole kiinnitetty riittävää huomiota ministeriöiden ulkoisiin ja sisäisiin toimintaedellytyksiin eikä myöskään niissä oleviin puutteisiin, kuten vaillinaiset toimivalta- ja vastuumäärittelyt eri tasoilla sekä resurssien vaje tai epätasainen jakautuminen.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman valmisteluun osallistui useita toimijoita. Keskeisimpiä näistä ovat olleet oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia sekä paremman sääntelyn ministerityöryhmä ja säädösvalmistelun kehittämisverkosto. Suunnitelmassa yksilöitiin kuitenkin riittämättömästi se, miten säädöspoliittisten toimenpiteiden toimeenpanoa ja säädöshankkeiden etenemistä tosiasiallisesti seurataan ja valvotaan. Tar-

kastusvirasto katsoo, että lainsäädäntösuunnitelmaa valmisteltaessa olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota siihen, että suunnitelman kehittämistoimet kohdistuvat vain olennaisimpiin kysymyksiin.

Puutteet vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman valmistelussa ovat ilmenneet muun muassa siinä, että lainsäädäntösuunnitelman tavoitteista ei ollut täsmällistä selvyyttä suunnitelmaa laadittaessa. Sitä osoittavat osaltaan myös monet sisällölliset puutteet lainsäädäntösuunnitelmassa. Lisäksi siinä jätettiin määrittelemättä seurannassa käytettävät arviointikriteerit.

Myönteinen piirre vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa on ollut valmisteluprosessin vuorovaikutuksellisuus ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian välillä. Eräs hallituksen ensimmäisen lainsäädäntösuunnitelman käyttöönoton julkituotu perustelu on se, että suunnitelmaan sisällytetään hallituksen merkittävimmät säädöshankkeet. Tästä tavoitteesta on kuitenkin osittain luovuttu. Lisäksi lainsäädäntöhankkeet valikoituivat suunnitelmaan osin satunnaisesti. Nämä seikat heikentävät suunnitelman käyttökelpoisuutta.

Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa myönteinen piirre ja edistysaskel edelliseen suunnitelmaan on se, että suunnitelman valmistelu oli kytketty politiikka-alueiden valmisteluun. Lainsäädäntösuunnitelman valmistelun lähtökohdaksi ei kuitenkaan hankittu ajankohtaista tietoperustaa keskeisimmistä heikkouksista ja ministeriöiden käytännön toimintaedellytyksistä uudistaa eri sääntelyaloja, joita useimmissa ministeriöissä on useita ja jotka voivat myös koskea useita ministeriöitä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan suunnitelman olisi tullut sisältää myös säädöspoliittisia tavoitteita laaja-alaisesti kaikelle lainvalmistelulle eikä pelkästään yksittäisille lainsäädäntösuunnitelman hankkeille. Lisäksi valmistelu on painottunut viranomaisvalmisteluun, eikä siihen ole osallistunut poliittisten tahojen tai sidosryhmien edustajia. Myös vuorovaikutus ministeriöiden ja suunnitelman kokoajana toimineen valtioneuvoston kanslian välillä oli vähäisempää kuin edellistä suunnitelmaa valmisteltaessa. Myöskään suunnitelman laadinnasta julkilausuttujen kriteerien soveltaminen ei ole ollut täysin johdonmukaista. Edellä mainitut seikat heikentävät vuoden 2011 suunnitelman käyttökelpoisuutta.

Toisena tarkastuskysymyksenä oli, *ovatko lainsäädäntösuunnitelmien tavoitteet ja keinot olleet selkeitä ja säädöspoliittisesti olennaisia sekä ovatko säädöshankkeet olleet keskeisiä hallitusohjelman kannalta*.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma ei ole kaikin osin ollut elimellinen ja tosiasiallisesti merkityksellinen osa hallituksen strategiaa ja samalla

hallitusohjelman toimeenpanoa. Hallituksen strategia-asiakirjassa (2007) jää epämääräiseksi, miten lainsäädäntösuunnitelman hankkeet liittyvät hallitusohjelmassa sovittuihin poikkihallinnollisiin politiikkaohjelmiin ja erityisseurattaviin aihealueisiin. Näistä syistä tarkastusvirasto ei pidä säädöshankkeiden valintaa käytännössä täysin onnistuneena.

Tarkastuksen perusteella suunnitelma ei ole tarjonnut ministeriöille selviä lähtökohtia tunnistaa ja priorisoida kehittämiskohteita. Tämä johtuu siitä, että säädöspoliittisten periaatteiden ja toimenpiteiden riittävää tasoa ei ollut kaikilta osin määritelty. Näin ollen puuttui vertailulähtökohta ministeriöiden toiminnan nykytilan arvioinnille ja päätelmien tekemiselle tarvittavista kehittämistoimista. Koska säädöspoliittisia toimenpiteitä ei ole lainsäädäntösuunnitelmassa priorisoitu, niiden perusteella ei ole pääteltävissä, mitkä ovat keskeisimpiä heikkouksia ministeriöiden käytänteissä. Myöskään säädöspoliittisten toimenpiteiden yksilöinti vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa ei ole kaikilta osin onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla.

Tarkastuksen perusteella suunnitelmaan kuului sellaisiakin toimenpiteitä, joista ei ilmene, millaisen tavoitteen saavuttamiseen toimenpiteellä pyritään. Suunnitelmasta ei esimerkiksi tule esille, missä määrin valmistelun avoimuuden lisäämistavoitteella on ollut tarkoitus edistää demokratiaa, hallinnon tehokkuutta tai sen läpinäkyvyyttä. Sääntelyn yksinkertaistamisen myönteiset tai kielteiset vaikutukset ovat taas sidoksissa siihen, kenen (hallinnon, asiakkaan, kansalaisen jne.) näkökulmasta arviointi on tehty.

Tarkastuksen perusteella suunnitelman säädöspoliittiset toimenpidevaatimukset ovat olleet tarpeettoman tulkinnanvaraisia ja paikoin epäsystemaattisia. Säädöspoliittisissa toimenpiteissä on eri kohdissa ollut sisäisesti päällekkäisiä vaatimuksia, ja suunnitelmassa mainitaan myös eräitä sellaisia vaatimuksia, jotka ilmenevät jo muista yhteyksistä. Edellä sanotun perusteella säädöspoliittisten toimenpiteiden muotoilua voidaan arvostella siitä näkökulmasta, että ne eivät ole olleet kovinkaan täsmällisiä.

Suunnitelmassa ei kiinnitetä huomiota resursointiin ja säädöshankkeiden johtamiseen. Ne ovat käytännössä olleet pullonkaulatekijöitä laadukkaaseen lainsäädäntöön tähdättäessä.

Lainsäädäntösuunnitelman periaatteet ovat varsin abstrakteja, mikä vaikeuttaa niiden soveltamista valmistelutyössä. Lisäksi niiden suhde paremman sääntelyn toimintaohjelmaan ja säädöspoliittisiin toimenpiteisiin jää osin auki. Kehittämistyössä olisi noudatettava myös jatkuvuutta, ellei siitä ole erityistä syytä poiketa.

Tarkastuksen perusteella kaikki esitetyt toimenpiteet eivät tuota kaikilla sääntelyaloilla pelkästään myönteisiä vaikutuksia. Tämän vuoksi säädöspoliittisten toimenpiteiden käytöstä tulisi voida yksittäistapauksissa perus-

tellusti luopua, mikäli on havaittavissa, että jokin toimenpide ei edistä tavoitteiden saavuttamista.

Kaikissa tapauksissa vaihtoehtoisia sääntelyn muotoja ei ole käytettävissä. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että tällaisissa tapauksissa hallituksen esityksen perusteluista käyvät selvästi ilmi ne syyt, miksi vaihtoehtoisia sääntelyn muotoja ei ole selvitetty.

On myös mahdollista, että joissakin hankkeissa, joihin liittyy voimakkaita intressiristiriitoja sidosryhmien välillä, kuulemisesta saavutettava hyöty jää rajalliseksi. Tuloksena lainsäädännöstä voi pahimmillaan tulla kompromissihakuista, monimutkaista, hallinnollisesti raskasta ja tehotonta. Lähtökohtaisesti kaikki merkittävimmät hankkeet tulisi valmistella työryhmissä, mutta vastaisuudessa on syytä kehittää osallistumisen menetelmiä, jotta sidosryhmien panoksesta saadaan mahdollisimman suuri hyöty ilman merkittävää hallinnollisen työn lisäystä.

Säädöspoliittisia toimenpidevaatimuksia voidaan kritisoida myös siitä näkökulmasta, että niissä painottuvat toimenpiteiden ja niiden alatoimenpiteiden tuottamat edut. Lainsäädäntösuunnitelmassa ei – edes välillisesti – tule esille, että säädöspoliittisten toimenpiteiden ja niiden alatoimenpiteiden edistäminen aiheuttaa ensinnäkin kustannuksia ja toiseksi ne voivat johtaa muutoin epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin. Tarkastusvirasto korostaakin, että lainsäädäntösuunnitelmaa laadittaessa olisi tullut ottaa kokonaisvaltaisesti huomioon erilaisten säädöspoliittisten toimenpiteiden tuottamat hyödyt ja haitat. Tämän lisäksi lainsäädäntösuunnitelmat – ja vastaavat säädösvalmistelun kehittämishankkeet – on vastedes rakennettava selvemmin kustannus-hyötyanalyysille ominaisen ajattelun varaan.

Tarkastusvirasto katsoo, että lainsäädäntöhankkeiden valinnassa käytetyt kriteerit ovat vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa monestakin syystä kritiikille alttiita. Ensinnäkin suunnitelman kriteerit säädöshankkeiden valitsemiseksi erityisseurattavien hankkeiden joukkoon olivat tarpeettoman tulkinnanvaraisia. Toinen ongelma johtuu myös useamman valintakriteerin soveltamisesta ja siitä, että valintakriteerit eivät olleet yhteismitallisia. Tämä selittänee kriteereiden tulkinnanvaraisuuden ohella sen, että säädöshankkeiden merkittävyydessä on ollut vaihtelua. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että säädöshankkeiden joukossa ei ollut lainkaan verosäädöksiä. Verotuksessa on kuitenkin kysymys yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävästä oikeudenalasta, minkä lisäksi verolainsäädäntö on usein tärkeä keino toteuttaa hallitusohjelmaa.

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa on kiinnitetty huomiota lainsäädännön aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan. Sen suuruus tulisi vastedes arvioida ainakin suuntaa-antavasti kaikissa lakiesityksissä, joilla on olennainen vaikutus yritysten hallinnolliseen taakkaan. Pelkästään hallinnolliseen taakkaan keskit-

tyminen ei kuitenkaan ota huomioon kaikkia niitä lainsäädännöstä aiheutuvia kustannuksia, jotka vaikuttavat talouskasvuun ja kansainväliseen kilpailukykyyn. Tarkastusvirasto katsookin, että tämän päämäärän saavuttamiseksi näkökulmaa olisi laajennettava koskemaan yleisemmin lainsäädännöstä aiheutuvia kustannuksia. Myös kansalaisille, muille yhteisöille kuin yrityksille sekä julkiselle sektorille mahdollisesti koituvat kustannukset tulee ottaa huomioon.

Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelma

Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelma on ollut vuoden 2007 suunnitelmaan nähden selvä edistysaskel siltä kannalta, että suunnitelmaan sijoittuvat lainsäädäntöhankkeet on valittu hallitusohjelman kaikilta kolmelta painopistealueelta. Myönteisenä voidaan pitää myös sitä, että politiikkaintegraatioon liittyy politiikkatasoinen toimeenpanon koordinoinnin ja seurannan vastuutus, sekä sitä, että lainsäädäntösuunnitelmaa on tarkoitus käyttää tehokkaasti hallitusohjelman toteuttamisen välineenä.

Uusi lainsäädäntösuunnitelma, eikä siten myöskään hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma, käsitä säädöspoliittisia tavoitteita, vaan ne sisältyvät hallitusohjelmaan. Tarkastusviraston mielestä olisi selvempää, jos myös säädöspoliittiset tavoitteet esitettäisiin lainsäädäntösuunnitelmassa. Kansliapäällikkökokouksen toimintamallikuvauksen perusteella hallitusohjelman säädöspoliittiset toimet – kuten kaikki muutkin hallitusohjelman kohdat, jotka eivät sisälly hallitusohjelman strategiseen toimeenpanosuunnitelmaan – ovat ”kevennetyn seurannan kohteena”. Tarkastusvirasto katsoo tämän vaarantavan sääntelyn kehittämisen ja sitä koskevan tiedon jatkuvuutta ja parantamista.

Hallitusohjelman keskeinen säädöspoliittinen tavoite on pyrkimys yhtenäistää ministeriöiden toimintakäytänteitä ja parantaa säädösten laatua Sujuvampaan lainvalmisteluun -prosessimallin käyttöönoton myötä. Tämän mallin hyödyllisyys toimintakäytänteiden yhdenmukaistamisessa perustuu olennaisesti siihen, että niin lainvalmistelussa ja päätöksenteossa kuin asiakirjojen dokumentoinnissa ja arkistoinnissakin ovat käytössä yhteensopivat tietojärjestelmät. Jossain määrin ongelmana tarkastusvirasto pitää sitä, että kyseinen malli otettiin käyttöön, vaikka sen mukaisten menettelytapojen hallinnollinen valmistelu oli vielä kesken ja ennen kuin mallin toimivuuden kannalta olennainen tietojärjestelmä oli luotu.

Sääntelyn uudistamisessa viranomaishallinnon näkökulma ja poliittisen tahon myötävaikutus säädösuudistusten sisältöön eivät nykyisin käy selvästi ilmi. Myönteisenä tarkastusvirasto pitää sitä, että Sujuvampaan lainvalmisteluun -mallissa on tältä osin pyritty edistämään valmistelun lä-

pinäkyvyyttä. Tämä ilmenee siinä, että eri toimijoiden roolin myötävaikutus prosessin eri vaiheissa on dokumentoitava.

Tarkastusvirasto katsoo, että sekä säädöspoliittisessa että sääntelyn sisällöllisessä kehittämisessä tulisi varmistaa myös asianmukainen poliittinen sitoutuminen. Tältä kannalta tarkastusviraston mielestä ei ole perusteltua, että paremman sääntelyn ministeriryhmän toimintaa ei jatkettu tai sen tehtäviä linjata lainsäädäntöpolitiikan sisältöä osoitettu kokonaisuudessaan jollekin pysyvälle ministerivaliokunnalle.

Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden seuranta on järjestetty Senaattoriin, jolloin hankkeiden eri vaiheiden etenemisen seurannalle on aiempaa paremmat edellytykset. Tarkastusvirasto pitää tätä hyödyllisenä myös valmistelun avoimuuden kannalta.

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä myös sitä, että valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö ovat laatineet suunnitelman vuosien 2011–2015 hallitusohjelman säädöspoliittisten tavoitteiden sekä vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon ja raportoinnin vastuista.

Kolmantena tarkastuskysymyksenä oli, *miten hyvin lainsäädäntösuunnitelmien toimeenpano on onnistunut*.

Sääntelyn uudistamisen reunaehtoja ministeriöissä määrittävät sääntelyn ohjauksen hallinnolliset rakenteet, ministeriöiden toimialajako, käytettävissä oleva osaamispääoma ja muut resurssit (ennen muuta valmistelijoiden osaaminen ja määrä, asetetut aikataulut ja arviointiresurssit) sekä valmisteluun ja lakiesityksen sisältöön kohdistuva poliittinen ohjaus. Tarkastusvirasto toteaa, että edellä mainituista syistä ensimmäinen lainsäädäntösuunnitelma on säädöspoliittisten tavoitteiden osalta luonteeltaan informaatio-ohjausta. Tarkastuksessa tulikin esiin vain vähäisiä uudistuksia ministeriöiden ohjaus-, johtamis- valvonta- ja seurantamenettelyissä. Tähän lienee osaksi syynä se, että valtion tuottavuusohjelma on edellyttänyt resurssien vähentämistä myös ministeriöissä.

Säädöspoliittisten toimenpiteiden laaja kirjo ilmentää sitä, että sääntelyuudistukset ovat vaativia ja edellyttävät moninaista osaamista ja riittäviä resursseja. Perinteistä juridista osaamista ovat sääntelytekniikan hallinta ja oikeuden sisäinen normihierarkia. Tämän ohella tarvitaan tutkimuksellista osaamista, vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointiosaamista, projektihallinnan valmiuksia, vuorovaikutustaitoja erilaisissa kuulemismenettelyissä, viestinnällisiä valmiuksia sekä tietoteknisiä kykyjä hyödyntää ja ylläpitää erilaisia tietojärjestelmiä. Useimmat vaatimukset koskevat sekä kansallisia että EU-säädösuudistushankkeita. Vaikka säädösvalmistelun osaamisaluevaatimukset ovat laajentuneet, on tehtävien organisointitapa ministeriössä säilynyt pitkään muuttumattomana.

Säädöspoliittisia tehtäviä ovat muun muassa voimassa olevan sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, esimerkiksi sääntelyn päällekkäisyydet, perustuslain mukaisuus ja kielellinen selkeys, sekä tutkimus- ja arviointitoiminta sääntelylle vaihtoehtoisten ohjauskeinojen ja säädösehdotusten vaikutusten arvioimiseksi. Näihin tehtäviin kuuluu myös huolehtia valmistelun avoimuudesta. Se puolestaan edellyttää toimivaa ja ajantasaista viestintäjärjestelmää, jolla on käytettävissään toimivat ja palvelukykyiset tietojärjestelmät, sekä sellaisia menettelytapoja, joilla hallitaan hallinnon ja sidosryhmien välisessä vuorovaikutuksessa muodostuvaa tietoa.

Lainsäädännön laatua on pyritty parantamaan ohjeistuksella tai informaatio-ohjauksella. Ne ovat koskeneet lähes yksinomaan säädösvalmistelua. Sääntelyn konsernitasoisen ohjauksen lähtökohdaksi tulisi vastaisuudessa saada kokemusperäistä tietoa jo annettujen ohjeiden sovellettavuudesta eri toimialoilla ja eri sääntely-ympäristöissä. Uudistusten edellyttämät käytännön tehtävät jakautuvat ministeriöittäin ja keskittyvät yksittäisille valmistelijoille. Tämän vuoksi tulisi tuottaa arviointitietoa myös siitä, miten hallinnolliset rakenteet (keskitys, hajautus) ja välineet, esimerkiksi tietojärjestelmät, tukevat tehokasta tiedon hyödyntämistä sääntelyuudistuksissa ja asettaa tältä pohjalta konkreettisia tavoitteita konsernitasolla myös organisaatio- ja valmistelurakenteille ja työvälineille.

Sääntelyn uudistamiskäytäntöjen kehittämisessä tarpeellista horisontaalista viranomaisasiantuntemusta ovat edustaneet säädösvalmistelun kehittämisryhmä (v. 2007) ja säädöspolitiikan yhteistyöryhmä (v. 2011). Tarkastuksen perusteella näiden ryhmien vastuut ja toimivalta eivät olleet oikeassa suhteessa ryhmille määriteltyjen tehtävien kanssa.

Vuoden 2011 hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman ja samalla lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanossa kansliapäällikköjen asemaa on vahvistettu. Tarkastusvirasto pitää muutosta myönteisenä, koska vastuu lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä on säädöksissä nimenomaisesti osoitettu ministeriöiden kansliapäälliköille. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että kansliapäällikkökokouksen toimintamallin kehittäminen ja käyttöönotto ovat jääneet suunnitelman tehokkaan toimeenpanon kannalta liian myöhäiseen vaiheeseen. Tarkastusvirasto katsoo myös, että kansliapäällikkökokoukset, joissa on edustus eri ministeriöistä, on lähtökohtaisesti luonteva päätöksenteon foorumi, kun sääntelyn uudistamisen menettelytapoja yhdenmukaistetaan ennen kaikkea ennakollisen ohjauksen ja seurantatietojen hyödyntämisen avulla.

Tarkastuksen perusteella vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluneissa ja siten hallituksen toiminnan kannalta keskeisissä säädöshankkeissa on ollut lakiteknisiä ja muita puutteita, joita on vaihtelevassa määrin korjattu valiokuntakäsittelyssä. Tämä on tarkastusviraston mukaan ongelmallista, koska eduskuntakäsittely on tarkoitettu lainsäätämisvaiheeksi

eikä laintarkastuksen toiseksi vaiheeksi. Lisäksi tarkastusvirasto pitää huolestuttavana, että perustuslakivaliokunta on joutunut esittämään valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia varsin monista vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneistä säädöshankkeista. Tarkastusvirasto korostaakin, että lainvalmistelussa on kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota perustuslain vaatimusten täyttymiseen. Tätä edesauttaa muun muassa se, että perustuslakivaliokunnassa on muodostunut jo merkittävästi tulkintakäytäntöä. Tarkastusvirasto tähdentää voimallisesti sitä, että eduskuntakäsittelyn tulee voida keskittyä tekemään esityksiin yksinomaan eduskunnan omista päätöksistä johtuvia muutoksia.

Tarkastusvirasto katsoo, että säädösvalmistelussa on aikaisempaa enemmän kiinnitettävä huomiota lakiehdotusten lakiteknisen tason parantamiseen. Tätä varten säädösvalmistelijoiden on käytettävä aktiivisesti hyväkseen säädösvalmisteluohjeita. Ohjeiden noudattamista on myös valvottava. Ministeriöiden on myös järjestettävä lakiteknisiä ongelmakohtia koskevaa koulutusta, jolla osaamista näissä kysymyksissä parannetaan ja päivitetään. Konsultointia oikeusministeriön laintarkastusyksikön kanssa on säädöshankkeiden valmistelun aikana tiivistettävä. Tavoitteena on oltava lakiesitysten lakiteknisesti moitteeton laatu.

Tarkastusvirasto huomauttaa, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvien säädöshankkeiden pysyminen tavoiteaikataulussa on liiassa määrin epäonnistunut. Tätä kriittistä havaintoa korostaa se, että kysymys on ollut erityisseurattavista säädöshankkeista, joihin olisi ollut saatavissa erityisesti oikeusministeriöstä asiantuntija-apua. Tarkastushavainnot osoittavat myös, että säädösvalmistelun aikataulujen suunnittelu ja hallinta eivät ole tyydyttävällä tasolla ja tähän on kiinnitettävä vastedes erityistä huomiota valtioneuvoston ja sen yksittäisten ministeriöiden säädössuunnittelu- ja valmistelutyössä.

Uusia ohjausvälineitä käyttöönotettaessa on erityisen tärkeää, että seurantatieto ohjausvälineen vaikutuksista on luotettavaa sekä kattavaa niin sisällöllisesti kuin ajallisestikin. Näin voidaan varmistaa, että mahdolliset puutteet uuden ohjausvälineen toimivuudessa tunnistetaan mahdollisimman varhain. Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa ei juurikaan yksilöidä sitä, miten säädöspoliittisten toimenpiteiden toimeenpanoa sekä toisaalta säädöshankkeiden etenemistä tosiasiallisesti seurataan ja valvotaan. Ensimmäisen hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisten toimenpiteiden toteuttamisen arviointi ja raportointi ovat kattaneet myös edellisen hallituskauden aikana tehtyjä toimenpiteitä. Tämän vuoksi ei voida luotettavasti saada tietoa siitä, mikä on ollut suunnitelman vaikutus, eikä myöskään verrata suunnitelmien toimeenpanoja keskenään.

Myös seurantatiedon luotettavuudessa havaittiin tarkastuksessa puutteita. Valmistelijoiden vastaukset säädöspoliittisten toimenpiteiden toteutta-

mista koskeviin kyselyihin vaihtelivat lukumääriltään ministeriöittäin niin paljon, että vastaukset eivät ole edustavia. Tästä seuraa, että seurantatiedon perusteella ei ole tehtävissä luotettavia päätelmiä suunnitelman toimeenpanon ongelmista. Tarkastusvirasto ei pidä hyvänä sitä, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman toteutumisen seurantaindikaattorit määriteltiin vasta toimeenpanovaiheessa, koska vertailutieto lähtötilanteesta on jäänyt puutteelliseksi. Lisäksi tarkastusvirasto pitää huolestuttavana sitä, että vaikka vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman alkuvaiheessa havaittiin jo olennaisia ongelmia suunnitelman toimeenpanossa, niitä ei kuitenkaan ryhdytty tehokkaasti korjaamaan.

Näkökulmia konsernitasoisen sääntelyn ohjauksesta ja kehittämisestä

Tarkastusviraston mukaan konsernitasoisen sääntelyn kehittämisen tulisi kohdentua niille alueille, jotka eivät toteudu tyydyttävästi yksinomaan ministeriöiden sisäisin kehittämistoimin tai joissa on tarvetta sovittaa yhteen ministeriöiden toimintaa. Sellaisilla konsernitasoisilla suunnitelmilla, jotka sisältävät kehittämistavoitteita ja hankkeita, voidaan edistää sitä, että työnjako ja tehtävien organisointi sääntelyn uudistamisen eri tehtäväalueilla ovat toimivia yksittäisten ministeriöiden ja konsernitasoisten toimielinten välillä sekä ministeriöiden kesken. Tämän ohella tällaisilla suunnitelmilla voidaan edistää sitä, että sääntelyn uudistamisen infrastruktuuri kehittyy sellaisella tavalla, joka tukee lainsäädäntötehtävien suorittamista. Lisäksi tällaisilla suunnitelmilla voidaan edistää sitä, että resurssit kohdennetaan tarkoituksenmukaistesti sääntelyn uudistamista palveleviin toimintoihin ja hankkeisiin. Konsernitasoisten suunnitelmien niillä tavoitteilla, jotka koskevat säädösvalmistelun prosessin tai säädösesitysten laatua, luodaan lähtökohtia ministeriöiden kehittämistoiminnalle. Suunnitelmilla voidaan edistää myös politiikkatavoitteiden saavuttamista silloin, kun suunnitelmissa yksilöidään tavoiteltuja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Konsernitasoisilla kehittämistoimilla voidaan edistää myös sitä, että valmisteluprosessit ovat hyviä ja tavoitellut hyvän sääntelyn kriteerit täyttyvät niin säädösehdotusten sisällössä kuin lainsäädäntökokonaisuudessakin. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tulisi myös määritellä, mitkä ovat sellaisia säädöspoliittisia toimenpiteitä, jotka ovat ainakin merkittävissä säädöshankkeissa pakollisia.

Tarkastusvirasto pitää säädöspoliittisten tavoitteiden osalta metasääntelyä lähtökohtaisesti myönteisenä. Sääntelyn tavoitetilat tulisi puolestaan määritellä niin, että ministeriöillä on liikkumavaraa rationaalisesti vertailla vaihtoehtoja. Tähänastinen metasääntely on ollut sekavaa, mikä ei luo edellytyksiä parantaa säädösvalmistelun ja lainsäädännön laadun tasoa.

Tarkastusvirasto katsoo, että lainsäädäntösuunnitelman sisältöä laadittaessa tulisi erottaa toisistaan ensinnäkin säädösvalmistelun kehittäminen ja toiseksi säädösjohtaminen. Kaiken säädösvalmistelun kehittämisen lähtökohdaksi ja lainsäädäntösuunnitelman luontevaksi osaksi voisivat muodostua lainsäädäntöpoliittiset periaatteet ja sääntelypoliittiset linjaukset.

Lainsäädäntöpoliittisilla periaatteilla tarkastusvirasto tarkoittaa ensinnäkin oikeusjärjestyksen ja sen osa-alueiden kehittämisen sisällöllisiä ja menettelyllisiä perusteita erilaisina arvolähtökohtina. Toiseksi tarkastusvirasto tarkoittaa näillä periaatteilla sitä, miten lainsäädäntöä käytetään oikeusjärjestyksen ja sen osa-alueiden kehittämisen välineenä. Käytännössä lainsäädäntöpoliittiset periaatteet voisivat sisältää esimerkiksi vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa olleet ja hallitusohjelmassa viitatussa paremman sääntelyn toimenpideohjelmassa kirjatut paremman sääntelyn periaatteet sekä hallituksen poliittisluonteiset linjaukset siitä, miten näitä periaatteita painotetaan.

Lainsäädäntöpoliittiset periaatteet yhdistävät siten hallitusohjelmasta ilmenevän hallituksen yhteiskuntapoliittisen tahtotilan yhteiskunnan kehittämisen suunnasta (oikeuden voluntas) oikeudellisesta asiantuntijayhteisöstä ja sen perinteestä kumpuavaan ajatukseen siitä, millaista on hyvä oikeus ja hyvä lainsäädäntö. Oikeudellista asiantuntijayhteisöä ja sen perinnettä ovat esimerkiksi perustuslakivaliokunnan valtiosääntöiset kannanotot sääntelytavasta ja sääntelytarkkuudesta. Toteutuessaan lainsäädäntöpoliittiset periaatteet ilmenevät siten oikeusjärjestyksen ja sen osa-alueiden kehittämisessä.

Sääntelypoliittiset linjaukset puolestaan kuvaavat sitä, miten sääntelyä (ml. vaihtoehtoiset sääntelykeinot) käytetään ja kehitetään yhteiskuntapolitiikan toteuttamisen välineenä suhteessa muihin ohjauskeinoihin. Sääntelypoliittisilla linjauksilla hallitus määrittelee esimerkiksi sitä, miten lainsäädännölle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja pyritään käyttämään. Toteutuessaan sääntelypoliittiset linjaukset ilmenevät siinä, millainen rooli sääntelyllä yleensä ja erilaisilla sääntelykeinoilla on yhteiskuntapolitiikan toimeenpanossa.

Säädösjohtamisella tarkastusvirasto viittaa resurssien allokointiin. Säädösjohtamisen näkökulmasta konsernitasoisen lainsäädäntösuunnitelman sisältönä voisi olla hallitusohjelmassa yksilöityjen hankkeiden priorisointi politiikkatavoitteiden toteuttamiseksi.

Tarkastusvirasto pitää parhaana menettelytapana sitä, että hankkeet määritellään hallitusohjelmassa vaikutusperusteisesti yksilöimättä konkreettisia säädöshankkeita. Tällöin myös hallinnon tehokkuusnäkökulma voidaan ottaa huomioon uudistusten suunnittelussa ja valmistelussa. Lisäksi lainsäädäntöuudistuksiin liittyvien arviointien, mukaan lukien jälki-

käteisarvioinnit, resursointi ja aikataulutus voisivat sisältyä säädösjohtamiseen.

Tarkastusvirasto on korostanut useissa eri yhteyksissä lainsäädännön vaikutusten ennakkoarvioinnin ja jälkiarvioinnin merkitystä erityisesti merkittävissä lainsäädäntöhankkeissa. Tarkastushavaintojen perusteella tätä vaatimusta voidaan jälkiarvioinnin osalta eritellä pidemmälle. Tarkastusvirasto katsoo, että jälkiarviointi on tarpeen organisoida erityisesti silloin, jos kyseessä on uudentyyppinen lainsäädäntö. Myös olennaisesti eriävät näkökannat lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksista ovat kantava perustelu järjestää jälkiarviointi. Lisäksi tarkastusvirasto pitää hyvänä, että jo lakiesityksen perusteluissa hahmotetaan sitä, miten jälkiseuranta ja -arviointi organisoidaan ja käytännössä toteutetaan.

Tarkastusvirasto toteaa, että kansainvälisesti sääntelyn uudistamisessa on keskittämisellä pyritty parantamaan sääntelyn laatua. Käytännön menettelytapoina ovat olleet asiantuntijatuen tarjoaminen vaikutusten arviointiin sekä säädösesitysten sisällöllisen kattavuuden ja objektiivisuuden seuranta ja valvonta. Käytössä on myös valtuuksiltaan erilaisia arviointilautakuntia. Myös säädösesitysten lakiteknisen oikeellisuuden arviointi on useissa maissa järjestetty keskitetysti.

Oikeusministeriön laintarkastusyksikön tehtävänä on vaikutusarviointiohjeissa mainittu niiden noudattamisen seuranta. Siihen ja muuhunkaan säädösvalmisteluohjeiden noudattamisen seurantaan laintarkastusyksiköllä ei ole tällä hetkellä riittäviä voimavaroja. Tarkastusvirasto katsoo, että tilanteen korjaamiseksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin. Tarkastusvirasto katsoo myös, että keskitetyillä menettelyillä on saatavissa lukuisia sellaisia hyötyjä, joihin ei päästä yksittäisten ministeriöiden toimenpitein. Tämän vuoksi sääntelyn uudistamisen hallinnollisiin rakenteisiin tulee konsernitasolla vastaisuudessa kohdistaa huomiota riittävän laaja-alaisesta näkökulmasta.

Tarkastusvirasto katsoo epäkohdaksi sen, että sääntelyn kehittämistoiminnassa ei valtionhallinnossa ole sellaista riippumatonta toimijaa, jonka asiantuntemus, tehtävät, resurssit, toimivalta ja vastuut vastaavat toisiaan ja ovat riittävät ja yksilöidyt. Tällaisen toimijan puuttuminen heikentää suuresti mahdollisuuksia yhdenmukaistaa menettelytapoja eri ministeriöissä. Tällainen toimija olisi myös erittäin tärkeä sellaisessa etu- ja jälkikäteisten vaikutusarviointien laadun valvonnassa, jossa toimijan tulisi tehokkaasti käyttää hyväkseen sektoritutkimuslaitoksia ja muita tutkimuslaitoksia. Tarkastusviraston käsityksen mukaan oikeusministeriön laintarkastusyksikkö voisi olla tällainen toimija, mutta ollakseen tehokas se edellyttää sekä lainsäädännöllisiä toimia riittävän toimivallan saamiseksi että riittäviä resursseja. Luontevasti tällaisen toimijan tehtäviksi soveltuisi myös

varmistaa säädösesitysten säädöstekninen oikeellisuus ja laadun yhdenmukaisuus.

Oikeusministeriön 1.3.2012 voimaan tulleessa työjärjestyksessä (110/2012) laintarkastuksen tehtäväkenttää on ministeriöstä saadun tiedon mukaan rajattu siten, että laintarkastuksen tulee säädösehdotuksen lakiteknisen oikeellisuuden lisäksi tarkastaa, että hallituksen esitykset ovat rakenteeltaan valtioneuvoston antamien ohjeiden mukaiset. Kyseinen tehtävä ei kuitenkaan sisällä nykyisellään hallituksen esitystekstin tietosisällön oikeellisuuden tai kattavuuden seurantaa tai valvontaa esimerkiksi vaikutusarviointien osalta. Kuten edellä on todettu, tarkastusviraston käsityksen mukaan laintarkastusyksiköllä tulisi olla nykyistä suurempi tehtäväalue sekä laajempi toimivalta.

Valtioneuvoston yhteisen tiedottamisen välineeksi on kehitetty HARE-tietojärjestelmä. Tarkastuksen perusteella järjestelmän käytettävyys ei ole hyvä. Tarkastusvirasto pitää tarpeellisena, että valtiovarainministeriö arvioi järjestelmän hyödynnettävyyden valtioneuvoston ulkoisen tiedottamisen välineenä ja selvittää mahdollisuudet ottaa käyttöön sellainen tietojärjestelmä, jonka avulla voidaan tosiasiallisesti todentaa vireillä olevat säädöshankkeet ja niiden valmisteluvaiheet ja josta on hyötyä niin eduskunnalle, konserniohjaukselle, hallinnolliselle valmistelulle kuin eri sidosryhmillekin. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön tulisi arvioida se, onko Sujuvampaan lainvalmisteluun -prosessimallin kuvauksessa esitetty tietojärjestelmä toteutettavissa ja täyttääkö se ne tarpeet, joihin HARE-järjestelmä oli säädöshankkeiden osalta luotu.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen kritiikkiin, jota säädösvalmistelun kehittämistyötä kohtaan on yleisemmin esitetty. Symbolista lainsäädännön ja säädösvalmistelun kehittämisjärjestelyä ei tarvita. Kehittämistoiminnan vaikuttavuutta voidaan edistää ensinnäkin sillä, että suunnitelman laadinnan lähtökohdaksi otetaan jo todetut puutteet ja ongelmat. Ne voivat koskea toimivallan ja vastuiden määrittelyä, sääntelytoiminnan resurssien riittävyyttä ja jakautumista eri tehtäviin ja eri sääntelyaloille, vastuiden toimeenpanon valvontaa sekä seurantaa ja arviointia. Toiseksi kehittämistoiminnan vaikuttavuutta voidaan edistää määrittelemällä selkeästi ja yhteen sovitetusti ne tavoitteet, joihin säädöspoliittisin toimenpitein pyritään. Kolmanneksi metasääntelyllä konsernitasoisina suunnitelmina voidaan vaikuttaa siihen, että politiikkatavoitteiden yhteiskunnalliset vaikutukset saavutetaan.

Hyvän sääntelyn ominaispiirteitä on tuotu esille lukuisissa kehittämishankkeissa. Sääntelyssä todetut epäkohdat ja puutteet ovat toistuneet viimeisten vuosikymmenten aikana. Vähemmän on kiinnitetty huomiota suositeltujen menettelytapojen soveltuvuuteen ja niihin syihin, joiden vuoksi esitettyjä laatuvaatimuksia ei ole kyetty noudattamaan. Sääntelyn välineel-

linen luonne on korostunut ja tuonut mukanaan uusia vaatimuksia sääntelyn uudistamiseen. Erilaisten yhteiskunnallisten riskien hallinnan kannalta tulisi tunnistaa sääntelyn rooli ja mahdollisuudet ehkäistä riskien todentuminen. Tällaisten tilanteiden kannalta tulisi jo ennakollisesti olla tietoa yhteiskunnallisten prosessien tilaan vaikuttavista tekijöistä ja niiden vaikutusyhteyksistä. Tämä korostaa tutkimus- ja arviointitiedon merkitystä sääntelyuudistuksissa. Tarkastusvirasto katsoo, että asetettaessa tavoitteita konsernitasoisilla suunnitelmilla tulisi tavoitteita asettaa myös sille, miten tarpeellinen tietoperusta rakennetaan ja millaisin menettelyin uudistuksia toteutetaan.

Kehittämishankkeita asetettaessa tulee olla jo etukäteen harkita, että lisäarvoa säädösvalmistelulle ja lakien laadulle. Tarkastusvirasto korostaakin sitä, että säädösvalmistelun kehittämisessä ja lainsäädännön laadukkuuden parantamisessa on keskityttävä yksinkertaisiin ja toimiviksi osoittautuneisiin malleihin, ja toiseksi sitä, että kehittämistyötä ei tule hajauttaa. Jokaisella hallituskaudella ei ole tarkoituksenmukaista kehittää uusia konsepteja ja menettelytapoja, jolleivät ne kuitenkaan tosiasiallisesti paranna lainsäädännön laatua. Tarkastusvirasto katsoo myös, että vastedes tulee pyrkiä johdonmukaiseen säädösvalmistelua palvelevaan järjestelmään. Tämän ytimenä tulisi olla erityisesti säädösvalmisteluohjeisto sekä säädösvalmistelun tehtäviä ja vastuita kuvaava prosessimalli.

Lopuksi tarkastusvirasto painottaa ensiksikin sitä, että kuitenkaan ilman asianmukaista resursointia niin henkilöstömäärään kuin osaamiseenkin ei ole mahdollista saada aikaan parempaa sääntelyä. Toiseksi ilman tehokasta seurantaa ja valvontaa lainsäädäntösuunnitelman kaltaisten instituutioiden uskottavuus kärsii olennaisesti eikä tällaisilla säädösvalmistelun kehittämishankkeilla ole menestymisen mahdollisuuksia.

Lähteet

1. Säädökset

Alkoholilaki (1143/1994).

Eläintautilaki (55/1980).

Erikoissairaanhoitolaki (1062/1989).

Esitutkintalaki (449/1987).

Hallintolainkäyttölaki (586/1996).

Hallintolaki (434/2003).

Joukkoliikennelaki (869/2009).

Jätelaki (1072/1993), kumottu.

Kaivoslaki (621/2011).

Kalastuslaki (286/1982).

Kansanterveyslaki (66/1972).

Kilpailulaki (948/2011).

Kuntalaki (365/1995).

Laki energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista (1211/2009).

Laki Finanssivalvonnasta (878/2008).

Laki helposti leviävien eläintautien vastustamisesta (488/1960).

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011).

Laki julkisista hankinnoista (348/2007).

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009).

Laki oikeusrekisterikeskuksesta (1287/1995).

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009).

Laki palvelujen tarjoamisesta (1166/2009).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992).

Laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003).

Laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998).

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) (tilaajavastuulaki).

Laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (1261/2010).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987).

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007).

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki).

Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009).

Metsälaki (1093/1996).

Mielenterveyslaki (1116/1990).

Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä (539/2009, kumottu oikeusministeriön asetuksella 110/2012).

Pakkokeinolaki (450/1987).

Paloturvallisuuslaki (494/2009).

Poliisilaki (493/1995).

Puoluelaki (10/1969).

Päästökauppalaki (311/2011).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Tekijänoikeuslaki (404/1961).

Terveydenhuoltolaki (1326/2010).

Tilintarkastuslaki (459/2007).

Vakuutusyhtiölaki (521/2008).

Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta (393/2007).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004).

Yhdistyslaki (503/1989).

Yliopistolaki (558/2009).

Ympäristönsuojelulaki (86/2000).

2. Kirjallisuus- ja virallislähteet

Deloitte (2010). Lainvalmistelun laatua koskeva selvitys. Hankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 8.3.2010.

Eduskunnan vastaus 95/2003 vp. EV 95/2003 vp. – HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus 83/2005 vp. EV 83/2005 vp. – HE 266/2004 vp., LA 58/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lakialoite laiksi tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus 103/2009 vp. EV 103/2009 vp.– HE 7/2009. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan vastaus 24/2010 vp. EV 24/2010 vp. – HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus 367/2010 vp. EV 367/2010 vp. – HE 294/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi maatalouden rakennetuista annetun lain ja julkisista hankinnoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

Ervasti, Kaijus (2007). Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman strateginen osa: Säädöspolitiikan yhteys hallituspolitiikkaan. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.). Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki, 25–48.

Hallintovaliokunnan lausunto 27/2010 vp. HaVL 27/2010 vp. – HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

Hallintovaliokunnan mietintö 19/2009 vp. HaVM 19/2009 vp. – HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden lakien muuttamisesta.

Hallituksen strategia-asiakirja. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelma.

Hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman toimeenpano- ja seurantaohjeet 2011. Valtioneuvoston kanslian kirje.

HARE: Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (SÄKE-työryhmä) 4.9.2003–25.6.2005 OM018:00/2003.

HARE: SÄKE II OM045:00/2005. Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittäminen.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (Hankintalaki).

HE 66/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi Finanssivalvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 166/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 87/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta.

HE 111/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista.

HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

HE 212/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi päästökauppalain muuttamisesta.

HE 216/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi palvelujen tarjoamisesta, rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 267/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi yhdistyslain, tilintarkastuslain 57 §:n ja puoluelain muuttamisesta.

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys kilpailulaiksi.

HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

HE 143/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 182/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä.

HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 217/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi alkoholilain muuttamisesta.

HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 235/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi tekijänoikeuslain 60 a §:n ja sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta.

HE 271/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta.

HE 293/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi elintarvikelain sekä eläinlääkintähuoltolain 15 ja 23 §:n muuttamisesta.

HE 315/2010 vp. Hallituksen esitys päästökauppalaiksi.

HE 325/2010 vp. Hallituksen esitys biopankkilaiksi sekä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta.

HE 86/2011 vp. Hallituksen esitys biopankkilaiksi sekä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamiseksi.

Hyvärinen, Anna (2007). Suomen osallistuminen säädösvalmisteluun Euroopan unionissa. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.). Kohti laadukasta lainsää-

däntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki, 49–73.

Hämynen, Laura (2011). Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108. Helsinki.

Iso-Ketola, Hanna-Leena (2008a). Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden seuranta. Hankekohtaiset raportit. 14.4.2008. Oikeusministeriö.

Iso-Ketola, Hanna-Leena (2008b). Yhteenveto hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden toisesta seurantakyselystä. Muistio 10.11.2008. Oikeusministeriö.

Iso-Ketola, Hanna-Leena (2009). Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden tilannekatsaus. Hankkeiden vastaukset oikeusministeriön elo–syyskuussa 2009 tekemään kyselyyn. 16.9.2009. Oikeusministeriö.

Iso-Ketola, Hanna-Leena (2010). Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden tilanne. 4.2.2010. Oikeusministeriö.

Kansliapäällikkökokous 4.6.2012, esittelyaineistoa

Kansliapäällikkökokoukset, ote kokousmuistiosta 29.5.2012 ja 22.6.2011–5.3.2012.

Kansliapäällikkökokoukset, ote kokousmuistiosta, kokous 4.6.2012.

Kansliapäällikkökokousten pöytäkirjoja vuosilta 2007–5.3.2012.

Kekkonen, Sirpa 11.2.2011. Hallitusohjelman seuranta ja politiikkakoordinaatio seuraavalla hallituskaudella. KOKKA-hanke. Valtioneuvoston kanslia.

Km. 2009:4. Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietintö. Helsinki.

Lakivaliokunnan mietintö 8/2010 vp. LaVM 8/2010 vp. – HE 267/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi yhdistyslain, tilintarkastuslain 57 §:n ja puoluelain muuttamisesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2009. Sidosryhmätutkimus.

Liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto. Sidosryhmätutkimus 2010.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö 2/2010 vp. LiVM 2/210 vp. – HE 87/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta.

Maa- ja metsätalousministeriö 30.5.2007. Lainvalmistelussa noudatettavat yhteiset toimintaperiaatteet.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 35/2010 vp. MmVM 35/2010 vp. – HE 271/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta.

Ministeriöiden säädösvalmistelun kehittämisasiakirjoja.

Ministeriöiden tulotavoiteasiakirjat vuosilta 2009–2011.

Ministeriöiden työjärjestykset vuosilta 2007–2011. Valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö.

Niinikoski, Marja-Liisa, von Hertzen, Nina & Kauppinen, Ilpo (2007). Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Mittaamismenetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot. KTM Julkaisuja 14/2007. Helsinki.

OECD (2002). Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. Paris.

OECD (2010). Better Regulation in Europe: Finland. Paris.

OECD (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris 22.3.2012.

Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2010. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 70/2010.

Oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoon liittyvät seurantakyselyt Senaattorissa.

Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Hallituksen esityksen laatimisohjeet. Helsinki.

Oikeusministeriön julkaisu 2006:11. Lainlaatijan perustuslakiopas. Oikeusministeriö. Helsinki.

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

Oikeusministeriön julkaisuja 33/2011. Paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1999. Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen. Helsinki.

Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7. Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Lausuntotiivistelmä. Helsinki.

Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:8. Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe. Oikeusministeriö. Helsinki 2008.

Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 46/2010. Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Lausuntotiivistelmä yhdenvertaisuustoimikunnan mietinnöstä. Helsinki 2010.

Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011. Yhteistyöllä laatua lainvalmisteluun. Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE III -työryhmä) loppuraportti. Helsinki.

Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011. Näkökulmia parempaan sääntelyyn. Paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti. Helsinki.

Oikeusministeriön ehdotus lainsäädäntösuunnitelmaksi. Oikeusministeriön kirje 24.9.2007 valtioneuvoston kanslialle. Dnro 78/03/2007.

Oikeusministeriön päätös 14.1.2011. Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän asettaminen.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Helsinki.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 43/2010. Lainlaatijan opas 2. Lakitekniikka. Helsinki.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 80/2010. Mallia lainvalmisteluun. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti. Helsinki.

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

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

Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 7/2011. Oikeusministeriön säädöshankkeet 1.2.2011. Helsinki 2011.

Opetusministeriön julkaisuja 2010:16. Opetusministeriön kansalaisjärjestöstrategia.

Opetusministeriön monisteita 2006:5. Uusille urille – opetusministeriön kehittämisohjelma 2007–2011.

Opetusministeriön päätös 30.1.2009. Dnro 7/040/2009.

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:9. Tekijänoikeustoimikunnan mietintö. Tekijänoikeuslain 3. luvun muutostarpeiden kartoittaminen. Opetusministeriö 2010.

Pakarinen, Auri. Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.

Pakarinen, Auri, Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010). Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2005 vp. PeVL 11/2005 vp. – HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2009 vp. PeVL 11/2009 vp. – HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/2009 vp. PeVL 18/2009 vp. – HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2010 vp. PeVL 32/2010 vp. – HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 40/2010 vp. PeVL 40/2010 vp. – HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys kilpailulaiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 41/2010 vp. PeVL 41/2010 vp. – HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 58/2010 vp. PeVL 58/2010 vp. – HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 66/2010 vp. PeVL 66/2010 vp. – HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 67/2010 vp. PeVL 67/2010 vp. – HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia (2011).

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007. Valtioneuvoston kanslia (2007).

Rantala, Kati E. (2011). Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki.

Riihinen, Taina (2011). Laintarkastuksen tehtävä. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosasto. Laintarkastusyksikkö. Muistio 14.3.2011.

Räsänen, Isamaria (2011). Valtioneuvoston ohjesäännön 30 § - Empiirinen analyysi laintarkastusyksiköntoiminnasta. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos. Kandidaatin tutkielma 6.11.2011.

Salo, Maija (2008). Yhteenveto lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden ensimmäisestä seurantakyselystä. Muistio 12.5.2008, 24/49/2007. Oikeusministeriö.

Sivistysvaliokunnan mietintö 5/2009 vp. SiVM 5/2009 vp. – HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Skog, Tea (2010). Yhteenveto hallituksen lainsäädäntöhankkeiden valmistelutilanteista. Muistio. 27.9.2010. Oikeusministeriö.

Skog, Tea (2011). Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden käsittely eduskunnassa – yhteenveto. 17.1.2011. Oikeusministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Ohjausryhmän asettamispäätös. STM130:00/2011 10.1.2012.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 32/2008 vp. StVM 32/2008 vp. – HE 166/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 31/2010 vp. StVM 31/2010 vp. – HE 217/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi alkoholilain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 40/2010 vp. StVM 40/2010 vp. – HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke: 2B vaihe. Ohjausryhmän 3. työpajan tulokset 17.2.2011.

Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän ja lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden vastuuvalmistelijoiden yhteiskokouksen pöytäkirja 16.12.2011.

Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän kokouspöytäkirjoja 2011–2012.

Säädöspolitiikan yhteistyöryhmä. Suunnitelma säädöspolitiikan toimeenpanosta, päivitetty 11.5.2012.

Tala, Jyrki (2004). Lainsäädännön laatu Euroopassa. Teoksessa Litmala, Marjukka (toim.). Oikeusolot 2004. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 210. Helsinki, 325–363.

Tala, Jyrki (2007, toim.). Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki.

Tala, Jyrki (2007). Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.). Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki, 1–23.

Tala, Jyrki (2010, toim.). Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki.

Tala, Jyrki, Rantala, Kati & Pakarinen, Auri (2011). Paremman sääntelyn kriittinen arviointi -tutkimushanke: kooste keskeisistä tutkimustuloksista. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Verkkokatsauksia 21/2011.

Talousvaliokunnan mietintö 20/2008 vp. TaVM 20/2008 vp. – HE 66/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi Finanssivalvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Talousvaliokunnan mietintö 22/2009 vp. TaVM 22/2009 vp. – HE 216/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi palvelujen tarjoamisesta, rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Talousvaliokunnan mietintö 25/2009 vp. TaVM 25/2009 vp. – HE 212/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi päästökauppalain muuttamisesta.

Talousvaliokunnan mietintö 27/2009 vp. TaVM 27/2009 vp. – HE 111/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista.

Talousvaliokunnan mietintö 2/2010 vp. TaVM 2/2010 vp. – HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

Talousvaliokunnan mietintö 49/2010 vp. TaVM 49/2010 vp.– HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Talousvaliokunnan mietintö 50/2010 vp. TaVM 50/2010 vp. – HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys kilpailulaiksi.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2007 vp. TrVM 1/2007 vp. – K 12/2007 vp., K 13/2007 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 8/2010 vp. TrVM 8/2010 vp. – K 20/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2010 vp. TrVM 9/2010 vp. – M 8/2010 vp. Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisusarja 13/2008. Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet. Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 3/2009. Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen – ehdotus kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Ohjausryhmän väliraportti. Kilpailukyky. Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2009. Kilpailulaki 2010. Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2010. Itsesääntely ja yhteiskuntavastuu. Helsinki 2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011). Tilannekatsaus yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelmaan. Työ- ja elinkeinoministeriö 9.2.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriön säädösjohtaminen.
http://www.vtv.fi/files/2760/Netti_234_2011_Erillisliite.PDF.

http://wwwb.mmm.fi/netra/NETRAdata/MMMn%20tulostavotteet%202008_M32094.pdf.

Valtioneuvoston kanslian asettamispäätös 26.8.2011. Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman valmistelun ja hallitusohjelman seurannan yhdyshenkilöverkosto.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003. Kansliapäällikkötyöryhmän kehittämisehdotukset. Parempaan lainvalmistelun suunnitteluun ja johtamiseen. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005. Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmän mietintö. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006. Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2006. Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Osa 2. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2006. Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Osa 3. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006. Politiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009. Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategiaasiakirjan seuranta. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2009. Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. Vahva unioni maailmassa. Vahva kansalainen unionissa. Vaikutusvaltainen Suomi Euroopassa. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009. EU-vaikuttamisselvitys. Helsinki 2009.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011. Vaalikauden 2007–2011 hallituspolitiikan toteutuminen. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011. Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä. Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian kirje 13.6.2007.

Valtioneuvoston kanslian kirje 26.9.2008 643/00/2007.

Valtioneuvoston kanslian laatimat hallituksen lainsäädäntösuunnitelmien valmistelu- ja seurantaohjeet.

Valtioneuvoston kanslian lähettämä kommenttipyyntö 12.10.2007.

Valtioneuvoston kanslian muistio 27.6.2011.

Valtioneuvoston kanslian ohje 2.9.2011. Hallitusohjelman tehokas toimeenpano ja seuranta.

Valtioneuvoston kansliapäälliköt. Kansliapäällikkökokouksen toimintamallikuvaus 12.12.2011.

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen strategia-asiakirjasta 5.12.2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Helsinki.

Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011. Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut.

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta.

Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 15/2008 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2007 valtiopäiville. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 17/2011 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010. Politiikkaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010. Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2010. Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 220/2010. Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Helsinki.

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

Valtiovarainministeriön hankeasiakirjojen arkistointiohje 31.12.2007.

Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2009. Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämisohjelma ja sidosryhmästrategia.

Valtiovarainministeriön ohje 30.9.2009. Mahtiin ja Valtioneuvoston hankerekisteriin rekisteröitävät asiakirjat.

Valtiovarainministeriön päätös työryhmän asettamisesta (VM 109:00/2006) 25.10.2006.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2006. Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen. Laajapohjaisen valmistelutyön käytön edistämistä selvittäneen työryhmän raportti. Helsinki.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2006. Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan. Helsinki.

Yhdenvertaisuustoimikunnan asettamispäätös. OM 12/42/2006.

Ympäristövaliokunnan lausunto 37/2009 vp. YmVL 37/2009 vp. – HE 212/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi päästökauppalain muuttamisesta.

Ympäristövaliokunnan mietintö 10/2006 vp. YmVM 10/2006 vp. – HE 257/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi jätelain 10 ja 13 §:n muuttamisesta.

Ympäristövaliokunnan mietintö 23/2010 vp. YmVM 23/2010 vp. – HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

3. Sähköpostivastaukset

Maa- ja metsätalousministeriö 3.1.2012.

Oikeusministeriö 10.1.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö 13.1.2012.

4. Haastattelut

Liikenne- ja viestintäministeriö 16.12.2011 (yksi henkilö).

Liikenne- ja viestintäministeriö 17.10.2011 (neljä henkilöä).

Liikenne- ja viestintäministeriö 18.10.2011 (kolme henkilöä).

Oikeusministeriö 18.4.2011 (kolme henkilöä).

Oikeusministeriö 3.3.2011 (kaksi henkilöä).

Opetus- ja kulttuuriministeriö 15.11.2011 (neljä henkilöä).

Opetus- ja kulttuuriministeriö 16.12.2011 (neljä henkilöä).

Valtiovarainministeriö 13.1.2012 (yksi henkilö).

Valtiovarainministeriö 30.11.2011 (viisi henkilöä).

Valtiovarainministeriö 7.12.2011 (kaksi henkilöä).

Valtioneuvoston kanslia 17.1.2012 (yksi henkilö).

Liitteet

Liite 1. Lainsäädäntötehtävien organisointi ja vastuutus valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä

Tarkastuksessa hankittiin lähempää tietoa siitä, oliko valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriöissä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä muutettu sääntelyyn liittyvien tehtävien organisointia tai vastuuttamista. Näiden ministeriöiden vuosien 2009–2011 työjärjestyksissä ei tällaisia muutoksia havaittu, eikä niissä yleensä myöskään ollut eritelty säädösjohtamisen[579] tehtäviä.

Tarkastuksen havaintona oli myös se, että näissä kolmessa ministeriössä tehtävien uudelleenorganisoinnit tai vastuiden uudelleenmääritykset ensimmäisen lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanokaudella olivat vähäisiä. Säädösvalmistelua on kehitetty ja koordinoitu osastojen välisissä verkostoissa. Näiden toiminta perustuu verkostojen asettamiskirjeisiin ja niihin sisältyviin tehtävämäärityksiin. Havaintoja näiden verkostojen toiminnasta on kuvattu liitteessä 2.

Valtiovarainministeriössä eri osastojen vastuut sääntelyyn liittyvissä asioissa määräytyvät osastojen substanssitehtävien mukaisesti. Esimerkiksi rahoitusmarkkinaosaston työjärjestyksen mukaan sääntely- ja valvontayksikkö valmistelee rahoitusmarkkinalainsäädäntöä ja sen soveltamiseen liittyviä ministeriön toimenpiteitä sekä vastaa tähän valmisteluun liittyvistä EU-yhteyksistä. Rahoitusmarkkinaosastolla hanketyöskentelystä on määrätty työjärjestyksessä. Siinä on muun muassa mainittu kirjallisen hankesuunnitelman laatiminen tavoitteineen, vastuuhenkilöineen ja aikatauluineen sekä vastuuhenkilön työtä tukeva hankeryhmä.[580] Lisäksi siinä on säädetty päätöksenteosta niissä hankkeissa, jotka tehdään hanketyönä,

---

[579] *Säädösjohtamisen termiä käytetään tässä laajemmassa merkityksessä kuin säädöshankkeiden johtaminen, jolloin säädösjohtaminen kattaa sellaisiin hallinnollisia tehtäviä, jotka liittyvät sääntelyn uudistamiseen (sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, sääntelylle vaihtoehtoisten keinojen arviointi, vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi, hankkeiden hallintamenettelyt, hankejohtaminen sekä osallistuminen EU-säädösvalmisteluun.).*

[580] *Hankkeen vetäjänä toimivaa vastuuhenkilöä avustaa erikseen muodostettu, osaston yksiköiden henkilöistä ja mahdollisesti myös osaston ulkopuolisista jäsenistä muodostettu hankeryhmä. Tukihenkilöstö osallistuu projekteihin hankeassistentteina tai muulla erikseen päätetyllä tavalla.*

ja tällaisten hankkeiden priorisoinnista, hanketyön resursoinnista, seurannasta, valvonnasta ja käsittelystä johtoryhmässä, kokouskäytännöistä sekä vastuiden jakautumisesta valmistelussa, toimeenpanossa ja seurannassa. Työjärjestyksessä on määrätty myös menettelytavoista, mikäli hanketta varten on asetettu komitea, toimikunta tai työryhmä. Lisäksi osaston työjärjestyksessä on maininta varahenkilöjärjestelyistä osaston yksiköissä.[581] Tarkastuksen perusteella hanketyöskentelyn vastuiden määrittelyä työjärjestyksessä voidaan pitää lähtökohtaisesti positiivisena. Tämän voidaan katsoa edistävän työnjaon selkeyttä, mikä luo edellytykset myös käytännössä tunnistaa vastuut ja seurata niiden toteutumista hankeprosesseissa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä toimii muun muassa säädösvalmistelu- ja ohjausprosessia varten kansliapäällikön johdolla valmistava johtoryhmä. Eräs tärkeä sen käsittelemä asia on lainvalmistelun laatu. Tämän ohella työjärjestyksen mukaan osastojen ja yksiköiden vastuulle kuuluu oman toimialansa lainsäädännön kehittäminen (10 §). Osastopäällikön tehtäviksi on erikseen määrätty muun muassa vastata osastollaan lainsäädännön valmistelun laadusta ja ohjauksesta (31 §) sekä tehdä tarvittaessa aloitteita lainsäädännön ja hallinnon uudistamiseksi osaston toimialalla. Vastaavasti yksikköjen päälliköt vastaavat yksikön tehtäviin kuuluvien hankkeiden käynnistämisestä, toteuttamisesta ja seurannasta sekä lainsäädännön valmistelun laadusta (32 §). Tarkastuksen perusteella vastuutukset ovat selvät.

Opetusministeriön työjärjestyksessä[582] säädösvalmisteluasiat oli vastuutettu toimialan mukaisesti osastoille tai erillisille toimintayksiköille. Kansliapäällikön tehtäviin kuuluu seurata ja arvioida kehitystä ministeriön hallinnonalalla sekä tehdä tarpeellisia aloitteita lainsäädännöllisiksi ja muiksi uudistuksiksi[583]. Työjärjestyksen mukaan välittömästi kansliapäällikön alaiset virkamiehet avustavat kansliapäällikköä myös säädösvalmistelun kehittämisessä (20 §, 1464/2007)[584]. Ministeriössä säädösvalmisteluasioi-

---

[581] *Hankeryhmien ja niitä tukevien yksiköiden toimintaa ohjaavat hanketyössä monipuolinen analyysi ja valmistelu, avoin tiedonvaihto ja selkeät vastuusuhteet. Hankkeen vetäjä vastaa hankkeen toteutuksesta asetettujen tavoitteiden ja aikataulujen mukaisesti sekä hankeryhmän tarkoituksenmukaisesta toiminnasta ja työnjaosta. Hankkeen vetäjä edustaa, jollei muuta erikseen ole sovittu, osastoa ulospäin hankkeeseen liittyvissä kysymyksissä osastolla sovittuja linjauksia noudattaen.*

[582] *Opetusministeriön työjärjestys (380/2003).*

[583] *Opetusministeriön työjärjestys (380/2003) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjetys (329/2010).*

[584] *Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksessä (329/2010).*

den koordinointi ja kehittäminen[585] kuuluvat hallinto-osastolle; aiemmin koordinointitehtävä oli määrätty kansliapäällikön esikunnalle.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä säädösvalmistelun osastojen välinen kehittämis- ja koordinointitehtävä on määritelty tehtävästä vastaavan henkilön toimenkuvassa.

[585] *Opetus- ja kulttuuriministeriön työjärjestyksen 12 §:n 10 kohta (42/2012).*

Liite 2. Ministeriöiden säädösvalmistelijaverkostot

Säädösvalmistelijaverkostojen vetäjinä toimivat ministeriöissä tyypillisesti säädösvalmistelun kehittämisryhmiin (SÄKE I–III) kuuluneet henkilöt. Kun säädösvalmistelun kehittämisryhmässä on käsitelty lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisia toimenpiteitä, on tämä parantanut jäsenen mahdollisuuksia kehittää toimintaa omassa ministeriössään.

Valtiovarainministeriöön on perustettu säädösvalmistelijoiden verkosto. Tarkastuksen havaintona haastattelujen perusteella oli, että ministeriössä verkoston käytännön toiminta säädösvalmistelun kehittämisessä on jäänyt vähäiseksi. Tämän vuoksi verkoston toiminnalla ei ole ollut eri osastojen menettelytapoja yhdenmukaistavaa vaikutusta säädösvalmistelun prosessin sisältöön. Käytännössä säädösvalmistelijat ovat pitäneet yhteyttä toisiinsa pääosin sähköpostitse tai puhelimitse. Vuorovaikutus on painottunut vireillä oleviin asioihin ja niissä valmistelun kannalta ajankohtaisiin kysymyksiin. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan vero-osastolla ei tunnistettu verkoston vuorovaikutusyhteyksiä osaston toimintaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan kehittämisessä on tehty oikeusministeriön kanssa yhteistyötä LAVE-verkostossa ja yksittäisissä hankkeissa. Säädösvalmisteluprosessia on ministeriössä pyritty jäntevöittämään verkoston avulla. LAVE-verkostossa on ollut laajasti esillä muun muassa vaikutusarviointien kehittäminen.

Opetusministeriössä organisoitiin säädösvalmistelun kehittämistä vuonna 2007. Tällöin perustettiin lainsäädännön koordinaatioryhmä ja yhteistyöryhmä, joiden toimikaudeksi oli asetettu 1.2.2007–31.1.2009. Koordinaatioryhmän tehtävänä oli huolehtia opetusministeriön lainsäädäntötyön koordinaatiosta, tehdä ehdotuksia lainsäädäntötyön laadun varmistamiseksi sekä suunnitella ja kehittää lainsäädännön yhteistyöryhmän toimintaa. Yhteistyöryhmän tehtävänä puolestaan oli toimia ministeriön säädösvalmistelijoiden yhteistyöverkostona, jakaa tietoa ajankohtaisista säädösasioista sekä ylläpitää ja kehittää säädösvalmistelijoiden osaamista.[586]

---

[586] *Yhteistyöryhmän perustamisen taustalla on ollut opetusministeriön kehittämisohjelma vuosiksi 2007–2011. Ohjelman mukaan lainsäädäntötyön laatua terävöitetään ja perustetaan lainsäädännön yhteistyöryhmä, joka koostuu ministeriön lainsäädäntövalmistelijoista. Lainsäädäntötyön laatua oli tarkoitus ohjelman mukaan lisätä muun muassa hyödyntämällä sektoritutkimuksen tuloksia systemaattisesti lainsäädäntötyön valmistelussa sekä lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa ja seurannassa.*

Opetusministeriön päätöksellä lainsäädännön koordinaatioryhmä ja yhteistyöverkosto on asetettu uudelleen toimikaudeksi 1.2.2009–31.1.2011[587]. Asettamispäätöksen mukaan lainsäädännön koordinaatioryhmän tehtävänä on valmistella lausuntoja säädösvalmistelusta, huolehtia ministeriön lainsäädäntötyön koordinaatiosta, tehdä ehdotuksia lainsäädäntötyön laadun varmistamiseksi sekä suunnitella ja kehittää lainsäädännön yhteistyöverkoston toimintaa. Ministeriön säädösvalmistelijoista koostuvan lainsäädännön yhteistyöverkoston tehtävänä puolestaan on toimia ministeriön säädösvalmistelijoiden keskustelufoorumina, jakaa tietoa ajankohtaisista säädösasioista sekä ylläpitää ja kehittää säädösvalmistelijoiden osaamista kokoontuen säännöllisesti teemakohtaisiin seminaari- ja keskustelutilaisuuksiin.[588]

Liikenne- ja viestintäministeriössä on toiminut lainvalmistelijaverkosto (LAVE) vuodesta 2002. Verkostossa on järjestetty eri säädösvalmistelun kehittämisen aihealueilta asiantuntijavierailuja. Ministeriön edustajan mukaan niillä on ollut merkitystä laadun kehittämisessä. Verkostossa ovat vierailleet esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön yritysvaikutusarviointien asiantuntijat sekä oikeusministeriön eri alojen asiantuntijat. Ministeriön oma säädösvalmistelun kehittämishenkilö on viestinyt verkostossa paremman sääntelyn työryhmän tavoitteista. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa yksilöidyt toimenpiteet ovat ministeriön mukaan olleet LAVE-verkoston kokouksissa säännöllisesti asialistalla.

Eduskunnassa on järjestetty muun muassa tapaamisia liikenne- ja viestintävaliokunnan kanssa. Näissä tapaamisissa ovat olleet paikalla myös ministerit, kansliapäällikkö ja muita päälliköitä. Niissä on yleensä keskitytty kuluneen ja tulevan kauden esityksiin. Ministeriössä verkoston tapaamisissa puolestaan keskitytään meneillään oleviin hankkeisiin ja laadun varmistamiseen niissä. Lähtökohtana seurannassa ovat olleet puolivuosittain laadittavat hallituksen esityslistaukset. Tavoitteena on ollut varmistaa se, että säädöshankkeet etenevät suunnitellussa aikataulussa.

---

[587] *30.1.2009. Dnro 7/040/2009.*

[588] *Seuraavan säädösvalmistelun kehittämistä palveleva ryhmä toimii 17.10.2011–31.5.2015 eli koko hallituskauden loppuun. Tämän ryhmän tehtävänä koordinoida ja kehittää ministeriön lainsäädäntötyötä, huolehtia lainsäädäntösuunnitelman 2012–2015 valmistelusta ja seurannasta, edistää säädösvalmistelun laatua ja hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytapoja, valmistella säädösvalmistelua koskevia lausuntoja sekä suunnitella ja järjestää säädösvalmisteluverkoston toimintaa.*

Liite 3. Lainsäädännön kehittämishankkeet ja ministeriökohtaiset tavoitteet lainsäädännölle (OM, VM, OKM, MMM, LKM, TEM ja YM)

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriössä toimi vuonna 2006 asetettu työryhmä[589], jonka tehtävänä oli ollut jo tehtyjä selvityksiä hyödyntämällä laatia tiivistetty arvio ministeriön säädösvalmistelun nykytilasta ja esittää ne tarvittavat konkreettiset toimenpide-ehdotukset, joihin arvio antaa aihetta. Työryhmän selvityksen pohjalta asetettiin valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämisryhmä (VM 080:00/2008), ja sen tuli valmistella 31.12.2008 mennessä ministeriön säädösvalmistelun kehittämisohjelma sekä sidosryhmästrategia ministeriön johdon ja säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän linjausten mukaisesti[590]. Viimeksi mainittuun ryhmään oli kuulunut kaikkien osastojen edustajia. Säädösvalmistelun kehittämisohjelma ja sidosryhmästrategia perustuvat ministeriön osastoilta, yksiköistä ja hallinnonalalta saatuun palautteeseen sekä käytettävissä oleviin selvityksiin, joista viimeisin oli säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän raportti (VM 109:00/2006). Vaikka siinä ei ole viitattu hallituksen strategia-asiakirjaan sisältyvään lainsäädäntösuunnitelmaan, raportissa esitetyt säädöspoliittiset toimet ovat ministeriön edustajan mukaan todennäköisesti olleet tiedossa raporttia laadittaessa.[591] Asiakirja sisältää muun muassa kuvauksen ministeriön säädösvalmisteluprosessista kaaviona, liitteen vaikutusarvioinnista säädösvalmistelun eri vaiheissa sekä kansallisissa että EU-hankkeissa, liitteen säädösvalmistelun viestinnästä sekä kuvauksen säädösvalmistelun kehittämisryhmästä ja säädösvalmisteluverkostosta.

Ministeriön suunnitelma-asiakirjoissa ei ole viitattu hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan. Suunnitelma-asiakirjoissa sääntelyyn liittyvät yksilöinnit koskevat yleisimmin asialähtöisesti hankkeiden valmistelua ja aikatauluja.

Vuoden 2008–2011 toiminta- ja taloussuunnitelman toimintaympäristömuutosjaksossa on mainittu, että suunnittelukauden eräs haaste on ”säädösvalmistelun yhteiskunnan eri lohkojen toimintaan aiheuttavien vaikutusten huomioiminen” ja että ”verohallinnon tuottavuutta on parannettava

---

[589] *Päätös työryhmän asettamisesta (VM 109:00/2006) 25.10.2006.*

[590] *Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämisohjelma ja sidosryhmästrategia. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2009.*

[591] *Henkilövaihdoksen vuoksi tästä ei ole ministeriössä tietoa.*

verolainsäädäntöä yksinkertaistamalla ja sähköistä asiointia lisäämällä". Muut lainsäädäntöön liittyvät viittaukset toimintaympäristöjaksossa kohdistuvat odotettavissa oleviin sääntelyn muutostarpeisiin, kuten "keskitetty tullaus edellyttänee merkittäviä muutoksia niin tulliverotusta kuin maahantuonnin arvonlisäverotusta koskeviin menettelyihin ja lainsäädäntöön" ja "EU:ssa ollaan luopumassa tilastojen kehittämisestä ns. herrasmiessopimusten nojalla, jolloin tilastojen laatiminen säädösten nojalla laajenee ja tulee siten aiempaa velvoittavammaksi".

Tulossuunnitelmassa on joitakin suoraan sääntelyä koskevia yleisluonteisia tavoitteita: TTS-kaudella pyritään kirkastamaan kokonaiskuva valmisteluprosesseista sekä niihin osallistuvien tahojen panoksista ja rooleista sekä tiivistämään yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Seurannan kohteiksi on määritelty valmisteluprosessien toimivuus, tehokkuus ja laatu, hallituksen esitysten laatu ja erilaisten vaikutusten huomioiminen sekä lainsäädännön vaikutukset pitkällä aikavälillä.

Yleisen tason tavoitteena voidaan myös pitää talouspolitiikalle määriteltyjä tuotoksia ja laadunhallintatavoitteita vuosina 2008–2011: a) valmisteluprosessit toimivat hyvin ja niitä johdetaan, b) valmistelu on hyvin koordinoitua ja ministeriön sisäiset näkemykset yhteen sovittavaa ja c) valtioneuvostotason talouspolitiikan valmisteluun liittyvät prosessit ja niiden tavoitteet on hyvin yhteen sovitettu.

Kansliapäällikön ja osastopäälliköiden välisissä tulossopimuksissa ei ollut viittausta hallituksen strategia-asiakirjaan tai siihen sisältyviin säädöspoliittisiin toimenpiteisiin. Sääntelyyn liittyvät tavoitteet koskivat pääasiassa säädöshankkeiden aikatauluja. Tulossopimuksiin sisältyvät, sääntelyä koskevat tavoitteet olivat toimenpidetasoisia ja yleisluonteisia. Niillä pyritään arvioimaan sitä, miten toimintaa on tarkoitus uudistaa verrattuna aikaisempaan.

Tällaisia olivat esimerkiksi viestintäosaston tavoitteista seuraavat: "Viestitään EU- ja muista KV-asioista" ja "Viestitään rahoitusmarkkina- ja verolainsäädännön valmistelusta ja vaikutuksista". Rahoitusmarkkinaosaston tavoitteeksi vuodelle 2007 oli asetettu "EU-valmisteluun vaikuttaminen ennakkoon".

Tulossopimuksissa selvimmin säädöspoliittisiin tavoitteisiin liittyvä tavoite koski sidosryhmäyhteistyötä. Hallinnon kehittämisosaston tavoitteeksi oli vuodeksi 2009 asetettu suunnitelmallisuus ja ennakoivuus, avoimen vuoropuhelun lisääminen ja tiivistäminen sekä aktiivinen vaikuttaminen Suomen kantoja esiin tuoden niin kotimaisilla kuin kansainvälisilläkin foorumeilla. Toimenpiteenä on mainittu, että kartoitetaan prosessien analyysillä keskeiset sidosryhmät, käydään sidosryhmätutkimuksen perusteella läpi yhteinen sidosryhmäkokonaisuus ja rakennetaan toimivat yhteistyömenetelmät.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Säädösvalmistelun kehittäminen on lähtenyt opetus- ja kulttuuriministeriössä liikkeelle vuonna 2006 valmistuneesta opetusministeriön kehittämisohjelmasta vuosiksi 2007–2011[592]. Siinä on mainittu lainsäädännön yhteistyöryhmän perustaminen. Vuoden 2007 alkupuolella perustettiin kahdeksi vuodeksi suppea lainsäädännön koordinaatioryhmä (lakiryhmä). Siihen kuului viisi henkilöä. Lisäksi oli laajempi yhteistyöverkosto, johon kuulumista ei ollut rajoitettu. Siinä olivat luonnollisesti mukana säädösvalmistelijat mutta myös muut säädösvalmistelutyöhön osallistuvat sekä ministeriön sisäiset sidosryhmät, esimerkiksi säädöskääntäjät sekä tietohallinnossa ja viestinnässä työskenteleviä. Aluksi lakiryhmä kokoontui 6–8 viikon välein ja kävi läpi ajankohtaisia asioita; myös lausuntoja koordinoitiin. Laajemmalle yhteistyöverkostolle on järjestetty keskustelutilaisuuksia ja koulutusta erilaisista aiheista, muun muassa lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisista toimenpiteistä ja kuulemisohjeista. Lakiryhmä on tavannut oikeuskanslerinviraston, perustuslakivaliokunnan, oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian käännöstoimiston edustajia. Myös Kotimaisten kielten tutkimuskeskus on osallistunut ryhmän toimintaan. Ryhmän toiminta on ollut eräänlaista vertaistoimintaa, ja valmistelijat ovat esitelleet sille ajankohtaisia hankkeita. Tällöin on käyty läpi ongelmakohtia tai hyviä käytänteitä. Lainsäädännön koordinaatioryhmä ja yhteistyöverkosto asetettiin uudelleen vuosiksi 2009–2011.

Sääntelyn kehittämiskohteita ei ole ministeriön edustajan mukaan valikoitu millään sapluunalla. Kehittämiskohteiden valinnassa on ollut lähtökohtana pitkälti hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittiset toimenpiteet. Kehittämiskohteita ovat olleet perusasiat, kuten säädöshankkeen johtaminen, suunnitelmallisuus, resurssikysymykset, osaaminen laajasti ja myös yhteistyö ministeriön sisällä ja ulkopuolisten tahojen (esim. laintarkastusyksikkö, oikeuskanslerivirasto ja valiokunnat) kanssa. Ministeriön edustajan mukaan on tärkeää, että hankesuunnitteluun ja johtamiseen ja resursseihin kiinnitetään enenevää huomiota. Tärkeää on myös lisätä päällikköjen tai virkamiesjohdon tietoisuutta siitä, millainen on hyvä säädösvalmisteluprosessi ja mitä vaiheita siinä on ja kuinka aikaa vieviä prosessit ovat.

Opetusministeriön kehittämisohjelmassa vuosiksi 2007–2011sanotaan, että organisaatiorakenteen ja toiminnan kehittämisen tueksi ministeriön keskeisille toiminta-alueille muodostetaan koko organisaation läpäiseviä

---

[592] *Uusille urille – opetusministeriön kehittämisohjelma 2007–2011. Opetusministeriön monisteita 2006:5.*

toimintaprosesseja, joilla tuetaan toiminnan kokonaisvaltaisuutta, avoimuutta ja yhteistyöhön perustuvan toimintakulttuurin vahvistamista sekä ministeriön toimintaa koskevien uudistusten ja muutosten toimeenpanoa. Lainsäädäntö on ohjelman mukaan eräs ministeriön koko toiminnan läpäiseviä toimintaprosesseja. Edelleen sen mukaan lainsäädäntöneuvoksen työnkuvassa tulee painottaa, että osastoille yhteisen lainsäädännön valmistelun lisäksi hänen tulee tiiviimmin varmistaa lainsäädäntötyön laatu sekä vastata toiminnan koordinaatiosta. Osastot ja yksiköt vastaavat ohjelman mukaan toimialansa lainsäädäntötyöstä. Lainsäädäntötyössä tulee myös pyrkiä siihen, että resursseja voidaan siirtää nykyistä joustavammin sinne, missä niitä kulloinkin tarvitaan. Sektoritutkimuksen tuloksia hyödynnetään systemaattisesti lainsäädäntötyön valmistelussa sekä lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa ja seurannassa, mikä lisää osaltaan lainsäädäntötyön laatua.

Kehittämisohjelmassa on asetettu tavoitteita myös yksittäisille säädöshankkeille. Ohjelman mukaan ”Tekijänoikeuksiin liittyvien huomattavien taloudellisten intressien vuoksi tekijänoikeuspolitiikan ja -lainsäädännön valmistelussa on entistä kattavammin toimittava yhteistyössä sidosryhmien kanssa.”

Ohjelman toimeenpanon kuvaukseen sisältyy toimenpiteiden käynnistysvaiheiden, toimeenpanovaiheiden, seurannan ja arvioinnin sekä muutoksenhallinnan työtavat, vastuut ja aikataulut. Menetelminä ovat kaikille ohjelman toimenpiteille yhteisesti kansliapäällikön johtoryhmä, henkilöstötilaisuudet joka toinen kuukausi, viestintä ja tiedottaminen, palautejärjestelmä ja kokonaisarviointi.

Kansliapäällikkö ja osastopäälliköt solmivat vuosittain tulossopimukset. Istuntokaudella suunnitelluiksi annettavia lainsäädäntöhankkeita on mainittu tulostavoitteina, ja sitä seuraavissa tulosneuvotteluissa seurataan, miten tavoitteisiin on päästy. Vuoden 2009 tulossopimuksia[593] täydennet-

---

[593] *Säädösvalmistelun johtaminen:*
Osaston päällikkö huolehtii säädösvalmistelun laadusta osastolla. Osaston päällikkö valvoo säädöshankkeiden etenemistä ja varmistaa, että hankkeet käsitellään asianmukaisesti ministeriön johtoryhmässä. Osaston päällikkö vastaa siitä, että osastolta istuntokauden HE-luetteloon ilmoitetut hallituksen esitykset voidaan esitellä aikataulun mukaisesti.
Säädöshankkeiden suunnitelmallisuus:
Säädöshankkeet perustuvat asianmukaiseen esivalmisteluun sekä kirjalliseen toimeksiantoon ja aikataulusuunnitelmaan (sisäpihan Säädöshanke-lomakepohja). Hankkeille laaditaan realistiset aikataulusuunnitelmat. Huolehditaan riittävästä tietopohjasta ja vaihtoehtojen tarkastelusta säädöshankkeissa.

tiin säädösvalmistelun kehittämistä koskevilla laatutavoitteilla. Niitä olivat säädösvalmistelun johtaminen, säädöshankkeiden suunnitelmallisuus ja säädösvalmistelun resurssit. Tulossopimuksissa asetetut tavoitteet ovat koskeneet ensisijaisesti prosessin sujuvuutta eivätkä niinkään yksilöityjä säädöspoliittisia toimenpiteitä.

Vuoden 2010 tulossopimuksiin on sisältynyt eri osastoille yhteinen tavoite vahvistaa kansainvälistä vuorovaikutusta ja edistää vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Lainsäädäntösuunnitelman laadinta on vuoden 2011 tavoitteena viestintäyksikön sekä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston kanssa tehdyissä tulossopimuksissa: ”Säädösvalmistelun johtamisen ja suunnitelmallisuuden parantamiseksi laaditaan lainsäädäntösuunnitelma koko hallituskaudelle.”

Ministeriössä on laadittu vuonna 2010 kansalaisjärjestöstrategia[594]. Ministeriössä laaditaan luettelot istuntokaudella annettavista hankkeista. Sellaisia sääntelyä koskevia asiakirjoja, joihin sisältyisi säädöspoliittisia tavoitteita kaikille ministeriön osastoille, ei ministeriössä haastateltujen mukaan ollut.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Ministeriön lainsäädäntösuunnitelmat laaditaan osastoilla. Niiden sisältö muodostuu valtioneuvoston kanslian kevät- ja syysistuntokausien alussa laatimiin luetteloihin eduskuntakäsittelyyn annettavista säädöshankkeista. Ministeriön lainsäädäntösuunnitelman pohjana ovat eri osastojen laatimat lainsäädäntösuunnitelmat, jotka tarkistetaan ja päivitetään osastoilla 1–2 kuukauden välein. Kansliapäällikön johdolla osastoittain kokoontuvissa säädösvalmistelijoiden seurantakokouksissa käsitellään suunnitelman toteutumista sekä yleisellä tasolla että hankkeittain ja keskustellaan esiin tulleista ongelmista ja muista huomioista.

Vaikutusarviointia tehostetaan säädösvalmistelun eri vaiheissa hyödyntämällä uudistettua vaikutusarviointiohjeistusta ja sen tarkistuslistaa. Kehitetään säädösvalmistelun avoimuutta ja edistetään sidosryhmien tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia valmistelun eri vaiheissa. Huolehditaan tarvittavasta yhteistyöstä muiden osastojen ja toimintayksiköiden kanssa.

Säädösvalmistelun resurssit:

Osastoilla turvataan riittävät henkilöstöresurssit säädösvalmistelutehtäviin. Tämä otetaan huomioon henkilöstösuunnittelussa ja rekrytoinnissa sekä tehtävien organisoinnissa.

[594] *Opetusministeriön kansalaisjärjestöstrategia. Opetusministeriön julkaisuja 2010:16.*

Lainsäädännöllä oli oma kohtansa ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosiksi 2008–2011. Sen mukaan lainsäädännön valmistelu ja toimeenpanon valvonta on liikenne- ja viestintäministeriön ydintehtävä. Lainvalmistelun kehittämisen tavoitteena suunnittelukaudella oli parantaa lainvalmistelun laatua. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisia tavoitteita on viety lähes sellaisenaan ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Suunnitelmassa yksilöidyt tulostavoitteet on käsitelty ministeriön edustajan mukaan osastojen johtoryhmissä, valmistavassa johtoryhmässä ja ministeriön johtoryhmässä.

Ministeriön johdon ja osastopäälliköiden välillä ei ole laadittu tulossopimuksia. Ministeriön edustajan mukaan toiminta- ja tulossuunnitelmassa yksilöidyt tavoitteet ovat hyvin velvoittavia ilman erillisiä tulossopimuksiakin. Tulospalkkio ei ole ollut ministeriössä käytössä, ja vuonna 2010 käyttöön otetuilla johtajasopimuksilla ei ole ollut ministeriön edustajan mukaan varsinaista oikeudellista merkitystä. Vuoden 2011 toiminnan taustaksi on käyty lävitse aiemmat johtamissopimukset kansliapäällikön ja ylijohtajien välisissä kehityskeskusteluissa. Haastattelussa saadun tiedon mukaan tuolloin oli suullisesti todettu, että sopimukset jatkuvat. Johtamissopimuksissa yhtenä tavoitteena on varmistaa lainsäädännön korkea laatu. Tämän tulostavoitteen saavuttamisen arviointiperustana ovat lainsäädäntöohjelman toteutuminen ja lainsäädännön laatu. Laatua arvioidaan sopimuksissa arvosanoin 1–4.

Haastattelun mukaan hallituksen esitykset käsitellään ministeriön johtoryhmissä kolme kertaa: tehtäväksiannon vaiheessa, lausuntopyyntövaiheessa ja silloin, kun ehdotukset ovat valmiita valtioneuvoston yleisistuntoon. Kansliapäällikön johdolla kokoontuu viikoittain valmistava johtoryhmä, jossa käsitellään valmistavasti ministerin päätettäväksi vietäviä asioita sekä muita ministeriön hallintoasioita. Ministeriössä on kehitetty systemaattisesti hallituksen esityksien sisältöä ja jossain määrin myös asetuksien sekä U- ja E-kirjeiden sisältöä. Eduskunnalta saadun palautteen perusteella ministeriössä käydään keskustelua ministeriön ja osastojen johtoryhmissä.

Muita ministeriötä (OM, MMM, TEM ja YM)

Näiden ministeriöiden tavoiteasiakirjoista käytiin tarkastuksessa läpi ne asiakirjat, joissa on yksilöity tavoitteita ministeriön osastoille tai yksiköille.

Oikeusministeriön tulostavoiteasiakirjoista ei tule esille yksilöidysti ministeriön mahdollinen suunniteltu rooli hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon tukemisessa eri vuosina.

Ministeriössä on laadittu kansliapäällikön sekä osastojen, yksiköiden ja vastaavien tulosneuvotteluihin perustuva, ministeriötasoinen tulostavoiteasiakirja, jossa tulostavoitteet on vastuutettu osastoille tai yksiköille. Vuosien 2008–2011 hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan on viitattu vuoden 2008 tulostavoiteasiakirjan kohdassa säädösvalmistelun laatu ja kansalaisten oikeussuhteet. Kohdan mukaan ”säädösvalmisteluympäristöä ja lakien selkeyttä parannetaan kansalaisten hyvinvoinnin ja yritysten kilpailukyvyn edistämiseksi. Valmistellaan ja toimeenpannaan paremman sääntelyn ministeriryhmän ja neuvottelukunnan linjauksia paremman sääntelyn toteuttamiseksi. Toteutetaan näitä linjauksia erityisesti hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvissä oikeusministeriön hankkeissa. Edistetään uusien vaikutusarviointiohjeiden noudattamista (LAVO).”

Laintarkastuksen kattavuustavoite on, että vähintään 80 % lakiesityksistä ja vähintään 70 % valtioneuvoston asetuksista tarkastetaan. Tarkastuksen joutuisuustavoitteeksi on asetettu 10 työpäivää. Näille asioille on asetettu tavoitteet myös vuosiksi 2009 ja 2010.[595] Vuoden 2011 tulossopimuksessa on laintarkastukselle asetettu myös uusi tavoite ”ohjataan osallistumaan säädösehdotusten valmisteluun varhaisissa vaiheissa sellaisten virheiden estämiseksi, joita on vaikea korjata valmistelun loppuvaiheissa, laintarkastuksen yhteydessä”. Sisällöllisesti hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan kytkeytyy myös osa kohdan Demokratia ja ihmisoikeudet tavoitteista: ”Kehitetään hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta sekä edistetään kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä.” ja ”Turvataan kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen.” Jälkimmäiseen tavoitteeseen pyritään muun muassa siten, että ”Toteutetaan hallinnon kuulemiskäytäntöjen kehittämishanke yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.” Osallistumista koskeva tavoite sisältyy myös vuosien 2010 ja 2011 tulossopimuksiin.

Vuodeksi 2009 oli säädösvalmistelun kehittämisen tavoitteena se, että ”Lainsäädäntö on selkeää ja ymmärrettävää. Tämä parantaa kansalaisten ja yritysten oikeusturvaa sekä vähentää hallinnon ja oikeuslaitoksen työtä täytäntöönpanossa ja lainkäytössä. Pyrkimyksenä on vahvistaa säädösvalmistelijoiden osaamista ja tukipalveluja sekä sitouttaa keskeiset toimi-

---

[595] *Jatketaan uusien vaikutusarviointiohjeiden noudattamisen edistämistä. (LAVO). Laintarkastuksen kattavuustavoitteeksi on asetettu, että hallituksen lakiesityksistä vähintään 80 prosenttia ja valtioneuvoston asetuksista vähintään 70 prosenttia tarkastetaan. Lisäksi laintarkastukselle on asetettu joutuisuustavoite.*
Vuodeksi 2010 vastaava tavoite on asetettu seuraavasti: Laintarkastuksen kattavuustavoite on vähintään 85 prosenttia lakiehdotuksista sekä vähintään 70 prosenttia lakiehdotuksista ja ehdotuksista tasavallan presidentin tai valtioneuvoston asetuksiksi yhteenlaskettuina.

jat yhteistyöhön säädösvalmistelun eri vaiheissa.” Eräänä keinona on mainittu paremman sääntelyn ministeriryhmän ja neuvottelukunnan linjauksien valmistelu ja toimeenpano sekä keskittyminen erityisesti niihin toimenpiteisiin, jotka nousevat esiin hallituksen strategia-asiakirjan puolivälin arvioinnissa vuonna 2009 sekä OECD:n paremman sääntelyn maatutkimuksessa vuosina 2008 ja 2009.

Vuoden 2010 tulostavoitteena säädösvalmistelun kehittämiseksi on se, että ”Lainsäädäntö on selkeää ja ymmärrettävää. Tämä parantaa kansalaisten ja yritysten oikeusturvaa sekä vähentää hallinnon ja oikeuslaitoksen työtä täytäntöönpanossa ja lainkäytössä. Toimenpiteinä on toteuttaa hallitusohjelman puolivälin arvioinnissa annetut linjaukset lainvalmistelun laadun varmistamiseksi sekä laatia suunnitelma OECD:n paremman sääntelyn maatutkimuksessa 2009 annettujen suositusten toimeenpanosta. Lisäksi parannetaan säädösvalmistelijoiden osaamista kehittämällä ohjeistusta, asiantuntija- ja tukipalveluja sekä järjestämällä koulutusta. Myös uudet säädösvalmistelun kuulemisohjeet otetaan käyttöön.”

Vuonna 2011 tavoitteena oli vahvistaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa valmisteluun ja päätöksentekoon sekä edistää kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ”Valmistellaan valtionhallinnon ja eduskunnan yhteinen osallistumisympäristö, jossa kansalaisilla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa hallinnon valmisteluun.” Lisäksi suunnitelmaan sisältyi oikeusministeriön kansalaisjärjestöstrategian laatiminen.

Vuoden 2011 tulostavoitteena säädösvalmistelulle oli selkeyden ja ymmärrettävyyden ohella myös sääntelyn oikea kohdentuminen. [596]

Maa- ja metsätalousministeriössä ei ole laadittu kansliapäällikön ja osastopäälliköiden tai yksikköjen päälliköiden välisiä tulossopimuksia, vaan tulostavoitteet on vahvistettu ministeriön tulostavoiteasiakirjassa.[597] Vuosittaisissa, sääntelyä koskevissa tulostavoitteissa korostuvat säädöshankkeet, kuten vuodeksi 2009 ”Eläintauteja koskeva sääntely saatetaan vastaamaan uusia vaatimuksia.” ja ”Valmistellaan hallituksen esitys tulvakorvausjärjestelmän uudistamiseksi.”

---

[596] *Säädösvalmistelun kehittämisen tavoitteena on, että lainsäädäntö kohdentuu oikein sekä on selkeää ja ymmärrettävää. Tämä parantaa kansalaisten ja yritysten oikeusturvaa sekä vähentää hallinnon ja oikeuslaitoksen työtä täytäntöönpanossa ja lainkäytössä. Tavoitteena on tehtyjen selvitysten ja arviointien pohjalta tehostaa ja kehittää valtioneuvoston yhteistä lähestymistapaa ja menetelmiä hyvin toimivan lainsäädännön toteuttamiseksi.*

[597] *http://wwwb.mmm.fi/netra/NETRAdata/MMMn%20tulostavoitteet%202008_M32094.pdf.*

Vuoden 2008 tulostavoiteasiakirjassa ei ollut viittausta hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan eikä säädösvalmistelulle ollut asetettu prosessi- tai laatutavoitteita. Tuotos- ja laadunhallintatavoitteet koskivat tutkimustoimintaa. Sen sijaan vuodeksi 2009 on asetettu tavoitteeksi ”Kehitetään lainsäädäntötyön laatua ja organisointia”. Vuodeksi 2010 on vastaava tavoite esitetty seuraavasti: ”Parannetaan säädösvalmistelun hallintaa.” ja vuodeksi 2011 ”Säädösvalmistelun laatu paranee”. Tämänkaltaisten tavoitteiden mittaaminen on vaikeaa.

Ministeriön tulostavoitteet sääntelyn laadulliseksi kehittämiseksi ovat tarkasteltuina vuosina olleet niukkoja. Ministeriössä on hyväksytty lainvalmistelussa noudatettavat yhteiset toimintaperiaatteet[598], jotka kattavat useita säädöspoliittisia tavoitteita. Toimintaperiaatteissa on viitattu valtioneuvoston ohjesääntöön[599], jonka mukaan kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Muiden toimijoiden vastuusta on todettu seuraavasti: osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt ja valmistelijat vastaavat kukin omalta osaltaan säädösvalmistelusta ja sen laadusta. Kunkin valmistelijan tulee seurata kehitystä omalla vastuualueellaan. Asiakirjassa on käsitelty valmistelun suunnitelmallisuutta[600], avoimuutta[601], säädöshankkeiden etenemisen seurantaa[602], asioiden

---

[598] *Lainvalmistelussa noudatettavat yhteiset toimintaperiaatteet. Maa- ja metsätalousministeriö 30.5.2007.*

[599] *VNOS:n 45 §:n 2 kohta.*

[600] *Säädösvalmisteluhankkeet kytketään ministeriön toiminnan ja talouden suunnitteluun. Hallituskauden tärkeimmistä hankkeista laaditaan koko hallituskauden kattava suunnitelma, ja säädöshankkeet sisällytetään vuosittaisiin tulostavoitteisiin. Kaikissa hankkeissa annetaan kirjallinen toimeksianto (HARE-asettamispäätös).*

Hankkeelle asetetaan realistinen aikataulu (liite1: prosessikuvaus hallituksen esityksen suunnitteluun).

Hallituksen esitys on annettava eduskunnalle istuntokauden hallituksen esityksistä annetussa luettelossa ilmoitettuna ajankohtana.

[601] *Uudet lait, lakien uudistaminen ja muut merkittävät hankkeet toteutetaan pääsääntöisesti asettamalla työryhmä, jossa tärkeimmät sidosryhmät ovat mukana.*

Sidosryhmiä kuullaan mahdollisimman varhaisesta vaiheesta alkaen ja tarpeen mukaan useilla eri menetelmillä.

Jo valmisteluvaiheessa pidetään tarvittaessa yhteyttä oikeusministeriöön, muihin ministeriöihin ja eduskunnan erikoisvaliokuntaan.

Merkittävistä hankkeista tehdään tarvittaessa viestintäsuunnitelma.

[602] *Säädöshankkeiden linjauksista päättää ministeri.*

Osastopäällikkö vastaa säädöshankkeiden etenemisen säännöllisestä seurannasta osastolla.

Yksikön päällikkö vastaa hankkeen seurannasta toimialansa osalta.

yleistä organisointia osastoilla[603] sekä säädösvalmistelun ja menettelytapojen kehittämistä. Kehittämisestä on sanottu, että säädösvalmistelijoiden ja avustavan henkilöstön ammattitaitoa ylläpidetään ja kehitetään, uusien valmistelijoiden perehdyttämisestä ja kouluttamisesta huolehditaan, ministeriön säädösvalmistelijoiden verkostoyhteistyötä kehitetään ja ministeriössä jaetaan tietoa, kokemuksia ja hyviä käytänteitä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä[604] on lainsäädäntösuunnitelma, jonka laatimisvastuu on ministeriön työjärjestyksen mukaan lainsäädäntöjohtajalla. Ohjelma koostuu hallituskaudella annettavaksi suunnitelluista, käytännössä hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen osastojen esittämistä ja priorisoimista säädöshankkeista. Ohjelmassa ei ole säädöspoliittisia tavoitteita. Ministeriössä toimii säädösvalmistelun kehittämisryhmä, joka kokoaa ministeriön verkkosivuilla julkaistavan lainsäädäntösuunnitelman. Puolivuotiskausina esiteltävät hankkeet päätetään lisäksi ministeriön johtoryhmässä kaksi kertaa vuodessa. Kansliapäällikön sekä osastopäälliköiden ja yksikköjen päällikköjen välisissä tulossopimuksissa on yksilöity tärkeimmät säädöshankkeet ja niiden aikataulut.[605] Säädöspoliittisia tavoitteita on sisällytetty sekä talousarvioesityksiin että tulossopimuksiin.

Merkittävien hankkeiden etenemistä seurataan säännöllisesti ministeriön johtoryhmässä.

Hallituskautta varten laaditussa säädöshankelistassa olevat hankkeet esitellään vähintään yhden kerran ministeriön johtoryhmässä.

Eduskunnalle istuntokauden hallituksen esityksistä annetun luettelon toteutumista seurataan ministeriön johtoryhmässä.

[603] *Osastopäällikkö vastaa siitä, että hankkeeseen varataan riittävästi resursseja.*

Hankkeeseen otetaan mukaan riittävä määrä substanssiasiantuntijoita ja juristeja jo alkuvaiheesta alkaen.

Hanke otetaan etukäteen huomioon myös muiden töiden suunnittelussa.

Hankkeelle nimetään vastuuhenkilö tai vetäjä.

Hankkeen vetäjä vastaa siitä, että hankkeessa selvitettäviin kysymyksiin löydetään ratkaisut.

Hankkeen vetäjä vastaa hankkeen etenemisestä aikataulussa sen kaikissa vaiheissa ml. tekninen valmistelu ja esittely.

[604] *Työ- ja elinkeinoministeriön säädösjohtamista on tarkasteltu lähemmin tarkastusviraston laatimassa Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuskertomuksen liiteasiakirjassa. http://www.vtv.fi/files/2760/Netti_234_2011_Erillisliite.PDF.*

[605] *Esimerkiksi kansliapäällikön ja energiaosaston päällikön välisen tulosneuvottelupöytäkirjan liitteessä on sanottu, että eräs vuoden 2010 keskeisiä tulostavoitteita on se, että hallituksen esitys päästökauppalain kokonaisuudistuksesta valmistuu syksyllä 2010.*

Vuoden 2010 työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenomomentin selvitysosassa on toiminnallisen tuloksellisuuden tavoite, jonka mukaan eduskunta saa ministeriön vastuulla olevista hallituksen esityksistä 80 prosenttia ilmoitettuna aikana (vuoden 2009 toteutuma on ollut 60 %). Tämän ohella tavoitteena on ollut, että sisämarkkinalainsäädännönalaan kuuluvien direktiivien täytäntöönpanovaje on pienempi kuin 1,5 prosenttia. Lisäksi lainsäädäntöjohtaja on valmistellut kaksi muuta säädösvalmistelun laatutavoitetta, joista kansliapäällikkö on harkintansa mukaan voinut sopia toimintayksikön kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa. Tavoitteena on vuodeksi 2010 ollut, että lakiesitykset ovat säädösteknisesti moitteettomia (= esitykset eivät tällaisten puutteiden takia eduskuntakäsittelyssä muutu) ja että vaikutusarvioinnit on tehty valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettujen vaikutusarviointiohjeiden mukaisesti. Tarkastushavaintojen mukaan talousarviotavoitteita ja muita esitettyjä tavoitteita ei ole kuitenkaan viety edellä tarkoitettuihin, vuotta 2010 koskeneisiin tulossopimuksiin. Osastojen tulossopimustavoitteisiin sisältyy myös yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen, joka on todettu hallituksen strategia-asiakirjatavoitteeksi. Osastojen tehtävänä on hallinnollisen taakan toimenpideohjelman seuranta.

Ympäristöministeriön tavoiteasetannassa on hallituskauden alkupuolella painotettu toimialakohtaisia sääntelyhankkeita. Hallituskauden loppupuolella sääntelyä koskevat tavoitteet ovat laajentuneet enenevästi myös säädösvalmistelun prosessi- ja hankeosaamiseen ja sidosryhmien vuorovaikutuksen lisäämiseen. Myös perustuslakiosaaminen on tuotu tulostavoitteisiin.

Vuodesta 2010 alkaen tavoitteita on asetettu yhteisesti eri osastoille ja yksiköille. Tällaisia olivat esimerkiksi ”laadukas ympäristölainsäädäntö ja sen tehokas täytäntöönpano” ja ”Yhdessä tehden laatua lainvalmisteluun - toimintaohjelman täytäntöönpano, ministeriön lainsäädäntösuunnitelman laadinta vuosille 2010–2015, säädösehdotusten vaikutusten ja voimassa olevien säädösehdotusten vaikuttavuuden arvioinnin parantaminen”.[606] Asiakirjassa on käsitelty säädösvalmistelun johtamista, suunnitelmallisuutta, säädösvalmistelun voimavaroja, osaamisen kehittämistä, säädösvalmistelun koordinointia osastoissa ja yksiköissä sekä niiden välillä,

---

[606] *Ministeriössä on asetettu 15.6.2009 ministeriön säädösvalmistelun kehittämishanke. Hankkeen tehtävänä on ollut kehittää ympäristöministeriön säädösvalmistelun johtamiseen ja käytäntöön sellaisia säädösvalmisteluun menettelyjä ja toimintatapoja, joilla parannetaan säädösvalmistelun suunnitelmallisuutta ja jotka turvaavat riittävät ja asiantuntevat resurssit säädöshankkeisiin, sekä luodaan sellaisia toimintatapoja, joilla tiivistetään yhteistyötä keskeisten toimijoiden kanssa.*

aluehallinnon ja muiden viranomaisten roolia säädösten toimeenpanossa, vaikutusten arviointia, EU-lainsäädännön valmistelua ja täytäntöönpanoa, kansainvälisiä sopimuksia ja niiden täytäntöönpanoa, yhteistyötä eduskunnan kanssa, ministeriöiden välistä yhteistyötä sekä perustuslakiin liittyviä kysymyksiä. Näin ollen Yhdessä tehden laatua lainvalmisteluun -toimintaohjelman täytäntöönpanotavoitteen voidaan katsoa sisällöllisesti kattavan laajasti hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan yksilöityjä tavoitteita.

Liite 4. Laintarkastusta koskevat määräykset oikeusministeriön työjärjestyksissä

Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä (670/2006)

42 §

Säädösehdotusten toimittaminen tarkastettavaksi

Valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n mukaan oikeusministeriöön tarkastettaviksi toimitettavat laki- ja asetusehdotukset tarkastaa lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto, joka antaa tarkastettavaksi toimittamisesta tarkemmat ohjeet.

43 §

Laintarkastus

Tarkastuksessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotuksessa on otettu asianmukaisesti huomioon voimassa oleva oikeus ja ehdotusten laatimista koskevat ohjeet. Niin ikään on huolehdittava siitä, että ehdotus on esitystavaltaan täsmällinen ja johdonmukainen sekä sanonnaltaan virheetön ja ymmärrettävä samoin kuin että suomenkielinen ja ruotsinkielinen teksti ovat asiallisesti samansisältöiset.

Jos säädösehdotus osoittautuu niin puutteelliseksi, ettei tarvittavien korjausten ja huomautusten tekeminen tarkastuksen yhteydessä käy sopivasti päinsä, on ehdotus palautettava valmistelijalle, jolle on samalla ilmoitettava todetuista puutteista ja virheistä.

Osastopäällikölle on ilmoitettava tarkastuksessa esiin tulleista oikeusministeriön toimialan kannalta merkittävistä asioista sekä tarpeen mukaan ehdotuksen palauttamisesta 2 momentin nojalla valmistelijalle.

Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä (539/2009)

Määräykset ovat samasanaiset edellisen työjärjestyksen kanssa.

42 §

Säädösehdotusten toimittaminen tarkastettavaksi

Valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n mukaan oikeusministeriöön tarkastettaviksi toimitettavat laki- ja asetusehdotukset tarkastaa lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikkö, joka antaa tarkastettavaksi toimittamisesta tarkemmat ohjeet.

43 §

Laintarkastus

Tarkastuksessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotuksessa on otettu asianmukaisesti huomioon voimassa oleva oikeus ja ehdotusten laatimista koskevat ohjeet. Niin ikään on huolehdittava siitä, että ehdotus on esitystavaltaan täsmällinen ja johdonmukainen sekä sanonnaltaan virheetön ja ymmärrettävä samoin kuin että suomenkielinen ja ruotsinkielinen teksti ovat asiallisesti samansisältöiset.

Jos säädösehdotus osoittautuu niin puutteelliseksi, ettei tarvittavien korjausten ja huomautusten tekeminen tarkastuksen yhteydessä käy sopivasti päinsä, on ehdotus palautettava valmistelijalle, jolle on samalla ilmoitettava todetuista puutteista ja virheistä.

Osastopäällikölle on ilmoitettava tarkastuksessa esiin tulleista oikeusministeriön toimialan kannalta merkittävistä asioista sekä tarpeen mukaan ehdotuksen palauttamisesta 2 momentin nojalla valmistelijalle.

Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä (110/2012)

Tämä asetus tuli voimaan 1.3.2012.

42 §

Säädösehdotusten toimittaminen tarkastettavaksi

Valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n mukaan oikeusministeriöön tarkastettaviksi toimitettavat laki- ja asetusehdotukset tarkastaa lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikkö, joka antaa tarkastettavaksi toimittamisesta tarkemmat ohjeet.

43 §

Laintarkastus

Laintarkastuksessa tarkastetaan, että:

1) hallituksen esitys on rakenteeltaan valtioneuvoston antamien ohjeiden mukainen;

2) säädösehdotuksessa on otettu huomioon yleiset oikeusperiaatteet ja muu voimassa oleva oikeus;

3) säädösehdotuksessa on otettu huomioon samaa tai samankaltaista asiaa koskevat säännökset;

4) säädösehdotuksen nimike ja johtolause vastaavat ehdotuksen sisältöä ja ovat vallitsevan kirjoitustavan mukaiset;

5) säädösehdotus on sisäisesti johdonmukainen ja oikein jäsennelty;

6) säädösehdotuksessa olevat viittaukset säädöksiin ja säännöksiin ovat oikeat ja vallitsevan kirjoitustavan mukaiset;

7) säädösehdotuksessa käytetään moitteetonta lakikieltä.

Laintarkastuksessa tarkastetaan myös, että suomenkielinen ja ruotsinkielinen säädösehdotus ovat asiallisesti samansisältöiset.

Laintarkastuksessa esiin tulleista oikeusministeriön kannalta merkittävistä asioista ilmoitetaan lainvalmisteluosaston osastopäällikölle.

44 §

Säädösehdotuksen palauttaminen jatkovalmisteltavaksi

Jos säädösehdotus osoittautuu niin puutteelliseksi, ettei tarvittavien korjausten ja huomautusten tekeminen käy tarkastuksen yhteydessä päinsä, ehdotus palautetaan jatkovalmisteltavaksi. Valmistelijalle ilmoitetaan samalla, minkälaisia puutteita on todettu.

Ehdotuksen palauttamisesta 1 momentin nojalla valmistelijalle ilmoitetaan tarpeen mukaan lainvalmisteluosaston osastopäällikölle.

Liite 5. OECD's Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance

On the proposal of the Regulatory Policy Committee:

I. **RECOMMENDS** that Members:

1. Commit at the highest political level to an explicit whole-of-government policy for regulatory quality. The policy should have clear objectives and frameworks for implementation to ensure that, if regulation is used, the economic, social and environmental benefits justify the costs, the distributional effects are considered and the net benefits are maximised.

2. Adhere to principles of open government, including transparency and participation in the regulatory process to ensure that regulation serves the public interest and is informed by the legitimate needs of those interested in and affected by regulation. This includes providing meaningful opportunities (including online) for the public to contribute to the process of preparing draft regulatory proposals and to the quality of the supporting analysis. Governments should ensure that regulations are comprehensible and clear and that parties can easily understand their rights and obligations.

3. Establish mechanisms and institutions to actively provide oversight of regulatory policy procedures and goals, support and implement regulatory policy, and thereby foster regulatory quality.

4. Integrate Regulatory Impact Assessment (RIA) into the early stages of the policy process for the formulation of new regulatory proposals. Clearly identify policy goals, and evaluate if regulation is necessary and how it can be most effective and efficient in achieving those goals. Consider means other than regulation and identify the tradeoffs of the different approaches analysed to identify the best approach.

5. Conduct systematic programme reviews of the stock of significant regulation against clearly defined policy goals, including consideration of costs and benefits, to ensure that regulations remain up to date, cost justified, cost effective and consistent, and deliver the intended policy objectives.

6. Regularly publish reports on the performance of regulatory policy and reform programmes and the public authorities applying the regulations. Such reports should also include information on how regulatory tools such as Regulatory Impact Assessment (RIA), public consultation practices and reviews of existing regulations are functioning in practice.

7. Develop a consistent policy covering the role and functions of regulatory agencies in order to provide greater confidence that regulatory decisions are made on an objective, impartial and consistent basis, without conflict of interest, bias or improper influence.

8. Ensure the effectiveness of systems for the review of the legality and procedural fairness of regulations and of decisions made by bodies empowered to issue regulatory sanctions. Ensure that citizens and businesses have access to these systems of review at reasonable cost and receive decisions in a timely manner.

9. As appropriate apply risk assessment, risk management, and risk communication strategies to the design and implementation of regulations to ensure that regulation is targeted and effective. Regulators should assess how regulations will be given effect and should design responsive implementation and enforcement strategies.

10. Where appropriate promote regulatory coherence through co-ordination mechanisms between the supranational, the national and sub-national levels of government. Identify cross-cutting regulatory issues at all levels of government, to promote coherence between regulatory approaches and avoid duplication or conflict of regulations.

11. Foster the development of regulatory management capacity and performance at sub-national levels of government.

12. In developing regulatory measures, give consideration to all relevant international standards and frameworks for co-operation in the same field and, where appropriate, their likely effects on parties outside the jurisdiction.

II. **RECOMMENDS** that Members take appropriate steps to implement high standards and to improve regulatory processes, and to use regulations wisely in pursuit of economic, social and environmental policies, and to take into account the principles expressed in this Recommendation, which are recalled and further developed in the Annex to this Recommendation of which it forms an integral part.

III. **INVITES** Members and the Secretary-General to disseminate this Recommendation;

IV. **INVITES** non-Members to take account of and adhere to this Recommendation;

V. **INSTRUCTS** the Regulatory Policy Committee to monitor the implementation of this Recommendation and to report thereon to the Council no later than three years following its adoption and regularly thereafter, in consultation with other relevant OECD Committees.

The Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance was adopted on 22 March 2012.

Liite 6. Isamaria Räsänen: kandidaatin tutkielma aiheesta valtioneuvoston ohjesäännön 30 § – Empiirinen analyysi laintarkastusyksikön toiminnasta.

Kokoavia näkökohtia ja suosituksia

Tässä tutkimuksessa on analysoitu VNOS 30 §:ää ja oikeusministeriön laintarkastusyksikön toimintaa. Näkökulma tutkimuksessa on ollut lainsäädäntötutkimuksellinen. Tutkimuksessa esitettyjen tilastojen valossa voidaan todeta, että säädösehdotuksia toimitetaan laintarkastukseen, mutta ei kuitenkaan täysin VNOS 30 §:n vaatimalla tavalla. Tutkimuksen yhtenä tuloksena voidaan todeta, että edellä mainittu pykälä ei ole ajantasainen, vaan vaatii muutoksia. Pykälää sovelletaan käytännössä eri tavalla, kuin sitä tulisi tosiasiassa tulkita. Pääasiassa tämä tarkoittaa vähäisyysperusteen tarkentamista. Nykyinen käytäntö on hyvä viedä säännöksen sisään. Lisäksi yleisenä suuntana on ollut yhä lisääntyvä oikeudellinen sääntely. Vaikka tarkastettavien säädösten määrä on lisääntynyt, laintarkastusyksikön resursseja ei ole lisätty vastaavasti.

Ensinnäkin perusteltua olisi liittää blankettilait samaan joukkoon blankettiasetusten kanssa niin, että niihin voitaisiin soveltaa vähäisyysperustetta. *Toisin sanoen sekä blankettiasetukset että -lait voisi olla toimittamatta tarkastukseen*. Kuten edellä selvennettiin, blankettisäädöksistä on olemassa laintarkastusyksikössäkin tarkastetut ohjeet niiden laatimisesta, minkä lisäksi kyseiset säädökset ovat muodoltaan aina hyvin samantapaisia. Nämä seikat puhuvat sen puolesta, että odotetut virhekustannukset ovat pienet, ja laintarkastuksen rajatuotto on pienempi kuin laintarkastuksesta aiheutuvat rajakustannukset.

Toinen seikka, jonka tulisi kuulua vähäisyysperusteen joukkoon, liittyy *teknisiin muutoksiin*. Säädöksiin tehtävät täysin tekniset muutokset voisi jättää tarkastuttamatta laintarkastusyksikössä odotettujen virhekustannusten pienuuden takia. Tällaiset tekniset muutokset koskisivat sekä laki- että asetusehdotusta. Toisaalta tämä edellyttää sitä, että alkuperäinen säädös on tarkastutettu laintarkastusyksikössä. Lisäksi tarvittavien teknisten muutosten yhteydessä ministeriöissä tulisi varmistaa, että säädösehdotus on edelleen ajantasainen siten, että se ei tarvitse kokonaisvaltaista säädöshuoltoa. Se, mikä problematiikka teknisiä muutosten yhteydessä nousee esille, liittyy kyseisen kohdan kirjoittamismuotoon. Toisin sanoen miten pykälään kirjoitetaan auki se seikka, mitä teknisillä muutoksilla tosiasiassa tarkoitetaan? Pelkkä ilmaisu ”tekniset muutokset” on luonteeltaan liian joustava ja epämääräinen. Yksi vaihtoehto kyseisen ongelman ratkaisemiseksi olisi se, että säädökseen kirjoitetaan tyhjentävä lista sellaisista

teknisistä muutoksista, joita ei tarvitse tarkastuttaa. Toisaalta osa teknisiksi katsottavista muutoksista jäisi tällöin pykälän ulkopuolelle, sillä kaikkia ei pysty muotoilemaan yksiselitteiseen sanamuotoon. Eräät listaan kirjoitettavista teknisistä muutoksista voisivat olla numeeriset muutokset.

Kolmanneksi VNOS 30 §:ssä tulisi mainita *ministeriön asetusehdotusten tarkastuttamisesta*. Koska ministeriön asetuksia voidaan lain esitöiden mukaan antaa vain yhteiskunnalliselta ja poliittiselta luonteeltaan vähäisemmissä asioissa, tulisi pykälässä erikseen mainita, ettei ministeriöiden asetuksia tarvitse toimittaa laintarkastukseen. Samalla pykälään kirjoitettaisiin jo vallitseva käytäntö, sillä tilastojen valossa voidaan todeta, että suurin osa ministeriöiden asetuksista jää tarkastamatta. Toisaalta ministeriön asetus tulisi voida toimittaa laintarkastukseen, jos sillä on periaatteellista merkitystä.

Lisäksi *esitarkastukseen* tulisi kiinnittää entistä enemmän huomioita. Esitarkastukseen tulisi panostaa huomattavasti varsinkin siinä tapauksessa, kun varsinaista tarkastusta ei voida suorittaa. Tällainen tilanne on pitkälti esimerkiksi kolmikantaneuvottelujen tuloksena syntyneiden säädösehdotusten osalta. Toisaalta myös valiokuntakäsittelyvaiheessa tulisi lisätä *valiokuntien ja laintarkastusyksikön välistä yhteydenpitoa* sellaisissa tapauksissa, joissa lakiesityksiin tehdään muutoksia.

VNOS 30 §:ää koskevien muutosten lisäksi huomiota tulisi kiinnittää laintarkastusyksikön resurssien turvaamiseen. Laintarkastusyksikön lakitekniikan asiantuntemus ei pysty kehittymään tavallisessa lainvalmistelutyössä, vaan tarvitaan keskitetty yksikkö, jolle muodostuu rutiini lakitekniikan hallitsemiseen. Laintarkastusyksikön toiminta on muuttunut viime vuosina siihen suuntaan, että neuvonanto varsinaisen tarkastuksen ohella on lisääntynyt. Toisaalta myös tarkastettavien säädösehdotusten määrä on lisääntynyt. Jatkossa tulisikin kiinnittää huomiota siihen, että laintarkastajien työmäärä pysyisi kohtuullisena. Tämän hetkinen tilanne on se, että laintarkastajat toimivat pitkälti ulkoapäin asetettujen aikataulujen mukaan, eivätkä he pysty juurikaan vaikuttamaan työnsä määrään. Säädösvalmistelun aikataulutusta tulisi arvioida realistisesti ja varata laintarkastukselle riittävästi aikaa. Turvataksemme oikeusjärjestyksen selkeyden ja ymmärrettävyyden yhä monimutkaistuvammassa maailmassa on tärkeää huolehtia laintarkastuksen toimivuudesta.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Lainsäädäntösuunnitelmien valmistelu ja tavoitteet

3.1.1 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman valmistelu

Päätelmiä

Kytkemällä suunnitelman toimeenpanijat suunnitelman laadintaan voidaan edistää sitä, että toimeenpanijat myös sitoutuvat suunnitelman sisältöön. Ministeriöitä ei ole kuitenkaan kyetty aidosti sitouttamaan valmisteluvaiheessa lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisten toimenpiteiden laadintaan. Vaikka suunnitelman valmistelutehtäviä on osoitettu eri toimijoille (viranomaistoimijat, poliittiset toimijat ja paremman sääntelyn neuvottelukunta), ei niiden keskinäinen työnjako ole valmistelutyössä ollut selvä. Näin ollen myös eri toimijoiden tosiasiallinen myötävaikutus suunnitelman sisältöön on jäänyt epäselväksi. Tämän välttämiseksi olisi tullut etukäteen kuvata suunnitelman laadintaprosessi aikatauluineen ja määritellä eri toimijoiden vastuut eri vaiheiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Tällainen suunnitelma luo edellytykset myös sille, että prosessin mahdolliset ongelmakohdat ja toimijoiden rooliin ja toimintaresursseihin liittyvät mahdolliset epäkohdat voidaan korjata jälkikäteen seuraavalla suunnittelukierroksella.

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman laadinnalle asetettujen tavoitteiden ja laadinnan toteutumisen välille muodostui joltain osin ristiriita. Vaikka hankkeiden tuli olla merkittäviä, tätä kriteeriä ei kaikilta osin käytetty hankkeiden valinnassa.

Lainsäädäntösuunnitelman tuli muodostaa perusta sääntelyn uudistamisen kehittämiselle ministeriöissä. Tämän vuoksi valmistelun lähtökohtana olisikin tullut olla ajantasainen tieto keskeisimmistä ongelmista lukien käytettävissä olevat resurssit. Tämän ohella säädöspoliittiset toimenpiteet olisi tullut priorisoida. Tavoitteiden toteutumiselle olisi tullut myös määri-

tellä alkuvaiheessa indikaattorit ja arviointimalli, joiden avulla ministeriöt olisivat voineet selvittää omat vahvuutensa ja kehittämistarpeensa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia toteaa, että tekstissä luetellaan monia hyviä prosessin ominaisuuksia, joita myös ensimmäisen lainsäädäntösuunnitelman kokoajat olisivat toivoneet noudatettavan, esimerkiksi selkeä laadintaprosessin kuvaus ja tiivistetty tieto keskeisimmistä ongelmista. Valmistelijoita kohtaan kohtuullista olisi todeta tarkastuskertomuksessa, että näin olisi pitänyt menetellä ideaalitilanteessa. Tarkastuskertomusluonnoksessa mainitaan, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma oli laatuaan ensimmäinen ja ajatus kovin tuore. Tuossa tilanteessa oli täysi työ yrittää saada ajatus tästä uudesta instrumentista edes jotenkuten läpi, ja tässä mielessä ideaalivalmistelumalliin ei vain ollut aikaa eikä mahdollisuuksia. Valtioneuvoston kanslian mukaan paremman sääntelyn ministerityöryhmässä koettiin jo aikaisessa vaiheessa, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma on eräänlainen pilotti tai kokeilu, jonka kokemusten perusteella systeemiä voidaan kehittää vastaisuudessa.

3.1.2 Vuoden 2011 hallituksen lainsäädäntösuunnitelman valmistelu

Päätelmiä

Uuden suunnitelman valmistelussa oli mahdollista hyödyntää hallituskauden puoliväin arviointiraporttia, strategiariihen kannanottoja sekä muun muassa OPTULAn tutkimuksia. Näissä ei kuitenkaan selvitytetty sitä, miten lainsäädäntösuunnitelman ohjaus- ja toimeenpano-organisaatio toimii ja edistää eri alojen sääntelyn uudistamista. Kokemusperäistä tietoa ohjausorganisaation toimivuudesta muodostui kuitenkin suunnitelman valmistelussa ja toimeenpanossa. Tarkastuksen perusteella tätä tietoa ei ole hyödynnetty kaikilta osin uuden lainsäädäntösuunnitelman valmistelussa.

Myönteistä on se, että suunnitelman lainsäädäntöhankkeet on jo alun alkaen valittu hallituksen strategisista politiikkakokonaisuuksista, koska tällöin politiikkaintegraatio on läpinäkyvä ja myös hankkeen toimeenpanoa voidaan tukea politiikkatavoitteiden näkökulmasta. Näin myös seurannassa ja arvioinnissa voidaan alun alkaen tarkastella politiikkatavoitteiden toteutumista.

Kuten myös ensimmäisessä lainsäädäntösuunnitelmassa, niin myös vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa suunnitelman laadintaprosessi ei ole ollut täysin läpinäkyvä. Vaikka laadintaohjeissa on tuotu esille suunni-

telman valmistelun eteneminen ja eri toimijoiden osallistuminen siihen, dokumentaatiosta ei käy ilmi, mitä kriteereitä eri vaiheiden päätöksenteossa tullaan soveltamaan.

Ensimmäisen, mutta ei toisen lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa, on ollut mukana poliittisen tahon edustus (paremman sääntelyn ministerityöryhmä). Näin ollen vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman valmistelussa on aiempaa selkeämmin painottunut viranomaisnäkökulma. Sitoutumisen näkökulmasta tätä voidaan pitää epäkohtana samoin kuin sitä, että myös sääntelyn vaikutusten kohderyhmän edustus on jäänyt tuomatta mukaan valmisteluun.[607] Sen sijasta, että näitä toimielimiä ei asetettu uudestaan, olisi tullut harkita niiden roolin selkeyttämistä ja tehtävien asemoimista valmisteluprosessin eri vaiheisiin.

Suunnittelun johdonmukaisuuden kannalta voidaan pitää epäkohtana sitä, että säädöspoliittisia tavoitteita ei ole yksilöity lainsäädäntösuunnitelmaan. Se, että suunnitelmassa on todettu, että Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa luotua prosessimallia sovelletaan *erityisesti* lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvissä hankkeissa, on ilmaisultaan epämääräinen. Tämän perusteella ei ole selvää, miten mallia on tarkoitus noudattaa muissa hankkeissa tai mitkä säädöspoliittiset toimenpiteet ovat laajemmin ottaen tärkeimpiä. Näin ollen vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelma ei tarjoa riittäviä lähtökohtia ministeriöille sääntelyn uudistamisen kehittämistavoitteiden asettamiselle ja priorisoinnille.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia huomauttaa, että lainsäädäntösuunnitelman edellä tarkoitettu maininta jättää ministeriöille harkinnan varaa siinä, ettei kaikkiin, esimerkiksi pieniin, säädösmuutoksiin tarvitse käyttää koko SUJU-hankkeen esittämää prosessirepertuaaria.

Myönteistä on myös se, että tavoitteeksi on asetettu ministeriöiden säädösvalmisteluprosessien yhdenmukaistaminen ja prosessin läpinäkyvyyden parantaminen Sujuvampaan lainvalmisteluun -mallin avulla.

---

[607] *Vuonna 2012 annetussa OECD:n suosituksessa Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance korostuu poliittisen toimijan rooli sääntelyn laadun kehittämisessä ja myös sidosryhmien osallistaminen sääntelyn uudistamiseen.*

3.1.3 Lainsäädäntösuunnitelmien tavoitteet

Suhde hallitusohjelmiin sekä suunnitelmien yleiset tavoitteet

Päätelmiä

Tarkastuksen perusteella olisi ollut erittäin tärkeää, että suunnitelmassa olisi ollut pohdittu myös sitä, miten kehittämisen tulokset aiotaan viedä kaikille lainvalmistelijoille. Tavoite edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä ei ole riittävän täsmällinen, jotta sen toteutumista voitaisiin arvioida.

Hyvän säädösvalmistelun periaatteet tavoitteina

Päätelmiä

Tarkastuksen perusteella merkille pantavaa on se, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa yksilöidään hyvän säädösvalmistelun periaatteet, mutta säädöshankkeiden valmistelua ja etenemistä olisi saman suunnitelman mukaan seurattava muun muassa paremman sääntelyn toimintaohjelmassa kuvattujen hyvän säädösvalmistelun periaatteiden avulla.

Tarkastuksen mukaan ongelmana on muutoinkin hyvän säädösvalmistelun periaatteiden suhde säädöspoliittisiin toimenpiteisiin. Periaatteista näet kaksi nousee esille suoraan myös säädöspoliittisissa toimenpiteissä, ts. sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen sekä vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttö, ja epäsuorasti säädöshuollon osalta, sillä periaatteissa sääntelyn edellytetään olevan muun muassa hallittavaa, selkeää, johdonmukaista ja ymmärrettävää. Tätä voi pitää ristiriitaisena, koska vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa korostetaan päällekkäisen sääntelyn purkamisen ja vähentämisen tarvetta,[608] mutta suunnitelmassa itsessään on havaittavissa päällekkäistä metasääntelyä.

---

[608] *Tämä tulee esille säädöspoliittisia toimenpiteitä ja erityisesti säädöshuollon tehostamista yksilöitäessä. Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen strategiaasiakirjasta 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 93.*

3.2 Lainsäädäntösuunnitelmien sisältöanalyysi

3.2.1 Euroopan unionin lainsäädäntötyöhön vaikuttaminen

Päätelmiä

Vaikuttamiseen liittyvistä ongelmakohdista huolimatta on myös tarkastuksen mukaan ensiarvoista, että vastedeskin lainsäädäntösuunnitelmissa ja lainsäädäntöpolitiikassa yleisemmin korostetaan sitä, että on tärkeää pyrkiä vaikuttamaan EU-sääntelyyn riittävän aikaisessa vaiheessa. Tällä tavalla voidaan osaltaan vaikuttaa EU:n lainsäädännön sisältöön ja hillitä sääntelykierrettä sekä toisaalta turvata se, että EU-sääntely on mahdollisimman pitkälle sopusoinnussa Suomen oikeusjärjestelmän kantavien periaatteiden kanssa.

3.2.2 Lainvalmistelun avoimuus ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet

3.2.3 Vaihtoehtojen arviointi

Päätelmiä

Tarkastuksen perusteella on tärkeää, että kussakin konkreettisessa tapauksessa erikseen kriittisesti ja analyyttisesti arvioidaan, minkälainen ohjauskeino tai niiden yhdistelmä parhaiten edistää yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Samalla säädöstarpeen arviointi on nähtävä yhtenä osana vaihtoehtojen kartoitusta ja analysointia: myös sääntelemättömyys saattaa olla perusteltu vaihtoehto.

Vaihtoehtojen arvioinnin osalta lainsäädäntösuunnitelman systematiikka ei kaikin osin ole onnistunut, mikä on omiaan heikentämään suunnitelman selkeyttä, johdonmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä ja luo riskin virheellisille tulkinnoille.[609]

---

[609] *Luvussa 3.2.3 sanotut kriteerit on lainsäädäntösuunnitelmassa mainittu kuuluvan hyvän säädösvalmistelun periaatteisiin.*

3.2.4 Lainsäädännön vaikutusarvioinnin tehostaminen

Päätelmiä

Asetettujen tavoitteiden perusteiden tulisi olla selviä, ja ne tulisi tuoda julki. Lainsäädäntösuunnitelmassa asetettu vaikutusten arviointia koskeva tavoite on tarkastuksen mukaan pääosin selvä ja perusteltu. Alatavoitteen ”hyödynnetään enemmän asiantuntijatahojen, tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien tuottamaa tietoa” perusteet eivät ole selviä, eikä niitä ole tuotu julki.

Oikeusministeriön laintarkastusyksikön tehtäväksi on määrätty, että se seuraa vaikutusarviointiohjeiden noudattamista. Sillä ei ole kuitenkaan tähän riittäviä resursseja. Tarkastuksen perusteella on painotettava sitä, että pelkät kirjaukset lainsäädäntösuunnitelmaan eivät tätä tosiasiaa poista ja lainsäädännön laatua paranna.

3.2.5 Säädöshuollon tehostaminen

Päätelmiä

Säädöshuollon tehostamistoimenpiteet tulee yksilöidä riittävän selvästi lainsäädäntösuunnitelmassa tai muussa ohjeistuksessa. Lainsäädännön yksinkertaistamisen korostaminen vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa on onnistunut valinta muun muassa siksi, että se on nostettu keskeiseksi tekijäksi myös Euroopan unionissa tähdättäessä EU:n lainsäädännön parantamiseen[610].

Lainsäädäntö tulisi aika ajoin ottaa säädöshuollon kohteeksi, jolloin siitä voitaisiin karsia sääntelykasaumat, modernisoida vanhentuneet säädökset, virtaviivaistaa lain sanamuodot ja huolehtia muutoinkin lainsäädännön eheydestä, yksinkertaisuudesta, ymmärrettävyydestä ja hallittavuudesta.

Tarkastuksen perusteella lainsäädännön yksinkertaistamistoimia olisi tullut konkretisoida laajemmin kuin lainsäädäntösuunnitelmassa tehtiin.

Puuttumalla ainoastaan lainsäädännön laatuun keskitytään oireisiin eikä varsinaiseen sairauteen. Tätä taustaa vasten tulisi huomiota tarkastuksen perusteella olennaisesti kiinnittää nimenomaan säädösmäärän rajoittamiseen. Muussa tapauksessa vaarana on, että lainsäädännön laatutyö on kantamatta niitä hedelmiä, joita siltä odotetaan. Myös eduskunnan tarkastus-

---

[610] *KOM(2010) 543 lopullinen, s. 3–4.*

valiokunta on pitänyt tärkeänä, että normitulvan aiheuttavat tekijät selvitetään ja että ryhdytään toimenpiteisiin normitulvan hillitsemiseksi. Nykyisin vallitsevaa tilannetta ei valiokunnan mukaan voida pitää enää tyydyttävänä[611].

3.2.6 Havaintoja hallituksen vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmasta

Päätelmiä

Resurssien tarvearvioiden näkökulmasta voidaan tarkastuksen perusteella pitää ongelmana sitä, että hallitusohjelmaan sisältyvien, säädöspoliittisiksi luonnehdittavien tavoitteiden toimeenpanovastuut ovat jääneet täsmentämättä. Erityisesti tämä koskee niitä osa-alueita, joissa säädöspoliittisten tavoitteiden toteuttaminen edellyttää resurssien lisäkäyttöä tai uudelleen kohdennusta.

Säädöspoliittisen yhteistyöryhmän suunnitelmassa toimeenpanovastuita on kuvattu sekä hallitusohjelman säädöspoliittisten tavoitteiden että lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden pohjalta. Tarkastuksen mukaan tässä suunnitelmassa ei kokonaisuutena ole merkittäviä uusia ohjauskeinoja saavuttaa asetetut tavoitteet, ellei tällaisena keinona pidetä valtioneuvoston ministeriöille antamaa ohjetta käyttää Senaattorin suunnittelu- ja seuranta-alustaa lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa. Suunnitelman mukaan valmisteluvastuuministeriöiden ulkopuolisten toimijoiden toimeenpanovastuut kattavat pääasiassa ohjeiden laatimista tai seurantatehtäviä. Keskeisin seurantavastuussa oleva toimija on oikeusministeriö.

Se, että toimeenpanosuunnitelmaan ei sisälly merkittäviä uusia ohjauskeinoja, on ymmärrettävää sikäli, että säädöspolitiikan yhteistyöryhmällä, oikeusministeriöllä tai valtioneuvoston kanslialla ei ole toimivaltaa muihin ministeriöihin kohdistuvien ohjauskeinojen käyttöön lukuun ottamatta informaatio-ohjausta, johon oikeusministeriön säädösvalmistelun kehittäminen on perustunut jo aiemmin.

Ongelmallista on, että myös uuden suunnitelman perustaksi kootut tiedot ministeriöistä ovat yleistasoisia. Sääntelyn uudistamishankkeiden lopputulokseen vaikuttavat varsinaisten valmisteluresurssien ohella muun muassa eri sääntelyaloilla tutkimukselliset resurssit arvioida sääntelyn ajanmukaisuutta, vaihtoehtoisia sääntelykeinoja sekä vaikutusten arvioin-

[611] *TrVM 8/2010 vp. – K 20/2010 vp.*

tia. Tarkastuksen perusteella olisi tämän vuoksi ollut perusteltua, että käytettävissä olisi tarkennettu kuva ministeriöiden lähtötilanteen resursseista ja tehtävien organisoinnista. Tällöin olisi myös käytettävissä selkeitä vertailutietoja arvioida toteutuneita muutoksia.

3.3 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon rakenteet ja tuki

Päätelmiä

On perusteltua, että ministeriön palveluksessa olisi sellainen virkamies, joka huolehtii siitä, että ministeriöllä on ajantasainen tieto mahdollisista metasääntelyn tavoitteiden sisällöstä ja valmistelun ohjeistuksesta ja tuottaa keskitetysti seurantatietoa toiminnan tilasta eri osa-alueilla. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos huomauttaa tämän tarkoittavaan sitä, että yhden virkamiehen harteille sälytetään varsin mittava tehtävä.

3.4 Kehittämistoiminta ja tavoiteasetanta valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä

3.4.1 Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma kehittämisen lähtökohtana

Lähtötilanteen arviointi ministeriöissä (VM, OKM ja LKM)

Päätelmiä

Lähtötilannearvioiden puuttuminen muodostaa ongelman priorisoida säädöspoliittisia tavoitteita sekä tavoitteiden saavuttamiseksi suunnata resursseja ja kohdentaa toimenpiteitä. Tämä kertoo siitä, että ministeriöiden halukkuus muuttaa jo sovellettuja toimintakäytäntöjä oli vähäinen, ja samalla siitä, että hallituksen lainsäädäntösuunnitelman vaikutus toimintakäytänteiden uusimiseen on ollut heikko.

3.4.2 Kehittämistoiminta ja tavoiteasetanta

Päätelmiä

Toimintakulttuurin muutoksen kannalta merkitsevää on se, että niin hallinnollinen kuin resurssi-, rakenne- ja normiohjauskin vastaavat keskinäisesti toisiaan. Resurssien sisäisessä kohdentamisessa kansliapäällikköllä on keskeinen merkitys. Näin ollen sääntelyn uudistamistoimia tulisi tarkastella ministeriön johdon tasolla laaja-alaisesti. Näin tapahtuu silloin, kun tehtävien vastuuttamisessa, organisoimisessa ja resursoinnissa tunnistetaan myös sellaiset sääntelyn uudistamista palvelevat toiminnot, jotka eivät välttämättä suoraan koske yksittäisiä säädösvalmisteluhankkeita tai joiden toimeenpanoa keskitetty organisointi voi helpottaa. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, lainsäädännölle vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi, vaikutusarviointien resurssitarpeet sekä yksittäisten hankkeiden hankevalmistelun resurssitarpeet.

Kansliapäällikön ja osastopäällikköjen väliset tulostavoiteasiakirjat ovat osastojen vuositason ohjauksen pääasiallinen väline. Tällä ohjauksella voidaan luoda yhtenäisyyttä ministeriön toiminnallisiin prosesseihin ja samalla edistää myös sitä, että prosesseissa noudatetaan valtioneuvostotasolla hyväksyttyjä tavoitteita.

Arvioinnin, seurannan ja valvonnan menettelyjä ei ollut uudistettu kolmessa haastatellussa ministeriössä. Käytännössä kunkin valmistelijan ratkaistavaksi on jäänyt, paljonko käytettävissä olevia resursseja kohdennetaan sääntelyn uudistamisen kannalta tärkeisiin tehtäviin (sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, sääntelylle vaihtoehtoisten keinojen arviointi, vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi, hankkeiden hallintamenettelyt sekä osallistuminen EU-säädösvalmisteluun).

Myös ministeriön sisäisellä, osastojen välisellä horisontaalisella toiminnalla voidaan edistää käytäntöjen yhtenäisyyttä ministeriöissä. Ministeriön sisäiset säädösvalmistelun verkostot ovat tärkeitä hyvien käytänteiden vakiinnuttamisessa. Nämä verkostot ovat myös edistäneet informaation välittämistä lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittisista tavoitteista.

3.4.3 Havaintoja säädöshankkeiden hallinnasta

Päätelmiä

Ministeriöissä ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota vastuisiin hankehallinnassa eikä vastuiden toteutumisen valvontaan ja seurantaan. Hankehal-

lintaa ja myös vastuiden toteutumista käytännössä saattaisi yhtenäistää se, että vastuut määriteltäisiin työjärjestyksissä ja niitä tarkennettaisiin henkilöiden toimenkuvissa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä oli olennainen ja positiivinen muutos se, että asetettiin velvoite laatia hankepäätös, koska se edellytti hankesuunnittelua ja koska tällöin ministeri päättää jokaisen säädöshankkeen käynnistämisestä jo alkuvaiheessa.

Säädöspoliittisten tavoitteiden asettamisen perustaksi hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa ei ole riittävästi otettu huomioon ministeriöiden käytäntöjen erilaisuutta säädöshankkeiden hallinnassa. Vastaisuudessa olisikin perusteltua harkita sitä, että säädöshankkeiden infrastruktuurin toimivuudelle asetettaisiin metasääntelyn tasoisia tavoitteita. Tällöin käytäntöjä voidaan yhtenäistää esimerkiksi asettamalla tavoitteita yhteisen tietojärjestelmän luomiselle, ylläpidon toimivuudelle ja käytettävyydelle.

Se, että HARE-tietojärjestelmän ylläpitovastuut ovat avoimia eikä järjestelmän käyttävyyden arviointia ole tehty, ilmentää sitä, että valtiokonsernin tietojohtaminen on heikkoa.

Tietojärjestelmiä voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän sekä konsernitasoisen säädöspolitiikan lähtökohtana että myös säädöshankekohtaisen hankehallinnan välineenä. Konsernijohtamisen tietotarpeita säädösuudistuksissa ei ole tunnistettu. Tämä ilmenee siinä, että HARE-tietojärjestelmän ajanmukaisuuden ja käytettävyyden arviointivastuu on epäselvä. Tämän ohella puuttuu toimivaltainen toimija, joka voi edellyttää ministeriöiltä toimenpiteitä niissä tilanteissa, joissa tietojärjestelmän tietosisällössä on puutteita.

Uudessa lainsäädäntösuunnitelmassa on hallituksen strategisten painopistealueiden ja säädöshankkeiden välillä selvä kytkentä. Tämä korostaa tarvetta ottaa politiikkanäkökulma huomioon myös tietojärjestelmien tietosisällöissä. Poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon näkökulmasta voidaan keskeisinä hanketietoina pitää esimerkiksi hankkeiden arvioituja taloudellisia vaikutuksia eri talousyksiköihin sekä vaikutusten kohdistumista ja jakautumista yhteiskunnan eri toimijoihin. Hankkeista tietojärjestelmiin vietävillä tiedoilla olisi mahdollista tukea myös poliittisen ohjauksen horisontaalisia tietotarpeita. Siksi tietojärjestelmien tietosisältöjä tulisi kehittää niin, että ne tukevat myös poliittisen päätöksenteon tietoperustaa konsernijohtamisen näkökulmasta. Samalla voidaan parantaa sellaista tietopohjaa, jolla kyetään osaltaan arvioimaan hallinnon tuloksellisuutta näillä painopistealueilla.

3.5 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman toimeenpano

3.5.1 EU-säädösvaikuttaminen

Päätelmiä

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportin (v. 2009) mukaan EU-lainsäädäntötyöhön ei kokonaisuutena arvioiden ollut onnistuttu vaikuttamaan mainittavan hyvin. Haastattelujen perusteella hallituskauden uudet toimenpiteet EU-lainsäädäntötyöhön vaikuttamisen tehostamiseksi olivat vähäisiä. Se, että vuorovaikutusta koskeva tavoite on sisältynyt hallituksen vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan, ei ole vaikuttanut uudistavasti ministeriöiden toimintatapoihin.

3.5.2 Lainsäädännön avoimuus

Päätelmiä

Paremman sääntelyn neuvottelukunnan esittämiä näkökohtia avoimuuden lisäämiseksi voidaan valtaosin pitää perusteltuina. Tärkeää on kuitenkin ottaa huomioon myös kuulemisesta ja osallistumismahdollisuuksien organisoinnista aiheutuvat ongelmakohdat, kuten resursointitarpeet ja valmisteluaikataulun piteneminen.

Avoimuuden lisäämistoimien käyttämättä jättäminen joissakin yksittäistapauksissa tulisi perustella hallituksen esityksessä avoimesti. Tällaiselle arvioinnille lainsäädäntösuunnitelma ei kuitenkaan tarjoa riittäviä lähtökohtia. Kaikkia esitettyjä avoimuuden lisäämisen menettelytapoja ei aina katsottu ministeriöissä toimiviksi ja tarkoituksenmukaisiksi. Tämä ilmentää osaltaan myös sitä, että suunnitelman laadinnassa ei ole riittävästi selvitetty tarkoituksenmukaisia ja käytännössä eri sääntelyaloille soveltuvia menettelytapoja, jotka soveltuvat sääntelyn poliittishallinnolliseen ohjausympäristöön. Suositeltavia käytännön menettelytapoja lisätä avoimuutta ei ole riittävästi yksilöity lainsäädäntösuunnitelmassa.

Lainsäädäntösuunnitelman toimenpiteet avoimuuden lisäämiseksi eivät ole johtaneet siihen, että ministeriöissä olisi arvioitu uudelleen avoimuuden toteuttamisen käytännön menettelytapoja. Tämä perusteella ei voida kuitenkaan tehdä päätelmää siitä, onko avoimuus toteutunut eri sääntely-

alojen sääntelyuudistuksissa riittävästi. Avoimuuden tarkoituksenmukaisuus ja viranomaishallinnon oma-aloitteinen aktiivisuus sidosryhmien suuntaan valmistelun eri vaiheissa ovat nimittäin sidoksissa usein paljonkin sääntelyalueen ominaispiirteisiin. Näitä ilmentävät esimerkiksi toimintaympäristön muutosten nopeus, toimijaryhmien järjestäytyneisyys, monilukuisuus, tavoitettavuus ja valmiudet hallinnon suuntaan. Tämän vuoksi avoimuuden riittävyyden arvioinneissa tulisikin kiinnittää huomiota myös niihin perusteisiin, joiden pohjalta on päädytty tietyn valmistelumuodon valintaan. Tarkastuksessa ei näin ollen ole ollut edellytyksiä arvioida, ovatko haastatteluissa esille tuodut menettelytavat riittäviä lisäämään avoimuutta lainsäädäntösuunnitelmassa tarkoitetulla tavalla.

Ratkaisu siitä, mitkä ovat merkittäviä hankkeita ja siten perusteltua valmistella laajapohjaisesti, tehdään viime kädessä valmisteluvastuussa olevassa ministeriössä. Valmistelutapaa koskevan päätöksen sisältöön tulisikin näin ollen kiinnittää erityistä huomiota. Hyvänä käytänteenä voidaan pitää liikenne- ja viestintäministeriön käyttämää vakioitua hankepäätöstä, jossa valmistelun alkaessa yksilöidään hankkeen valmistelutapa. Tällaisen päätöksen julkisuus esimerkiksi HARE-tietojärjestelmässä luo mahdollisuuksia eri toimijaryhmille esittää halukkuutensa osallistumiseen niissä tilanteissa, joissa hankkeen valmistelumuoto ei toimijaryhmän näkökulmasta ole tarkoituksenmukainen. Valmistelumuotoa koskevien päätösten ja niiden perustelujen läpinäkyvyys antaa myös mahdollisuuden arvioida sovellettujen valmistelutapojen asianmukaisuutta avoimuuden näkökulmasta.

Laaja kuuleminen voi myös kuormittaa valmistelua sen vuoksi, että erimuotoinen informaation antaminen lisääntyy valmistelun eri vaiheissa. Myös ministeriöiden erilaiset tiedottamisen menettelytavat verkkosivuillaan voivat kuormittaa käytännössä tietoa tarvitsevia.

Kun tavoitteena on lisätä erilaisten informaatiokanavien ja -välineiden käyttöä, tulisi myös samanaikaisesti pyrkiä suosittamaan eri hallinnonaloille yhdenmukaisia menettelytapoja dokumentoida ja arkistoida tällaista tietoa, jotta voidaan varmistaa valmistelun eri vaiheissa muodostuneen tiedon läpinäkyvyys. Tärkeää on kuitenkin ottaa huomioon myös kuulemisesta ja osallistumisen organisoinnista aiheutuvat ongelmakohdat, kuten resursointitarpeet ja valmisteluaikataulun piteneminen. Avoimuutta voitaisiin edistää vähentämällä julkisten tiedotuskanavien käytöstä asiakkaille aiheutuvaa kuormitusta. Tätä edistäisi esimerkiksi se, että eri ministeriöiden verkkosivut säädöshankkeista tiedottamisessa olisivat rakenteeltaan yhdenmukaisia.

Haastatteluissa korostui poliittisen tahon tärkeä rooli valmistelun etenemisessä ja sisällön muotoutumisessa. Kuulemisessa nousseet, ristiriitaiset näkemykset painotetaan viime kädessä poliittisessa päätöksenteossa.

Avoimuus ja osallistumismahdollisuudet lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeissa

Päätelmiä

Avoimuuden lisäämiseksi on suositeltava käyttää lausuntokierroksen ohella muitakin menettelytapoja, kuten kyselytutkimusta, avointa kuulemistilaisuutta, keskustelua verkkosivustolla ja mahdollisuutta lähettää valmistelijoille mielipiteitä sähköpostitse tietyn ajan kuluessa. Menettelytavat toki riippuvat uudistuksen laajuudesta ja laadusta.

Lausuntokierrokset merkittävistä uudistuksista on pyrittävä järjestämään aina, ja tältä osin on myös hallituksen esityksessä oltava viitteet siitä, miten lausuntotiivistelmä on saatavissa. Jotta lausuntokierros on asianmukaisesti järjestettävissä, säädösvalmistelun aikataulutus on suunniteltava huolellisesti. Ainoastaan erityisistä syistä tästä menettelytavasta tulisi voida poiketa, ja perustelut sille tulisi kirjoittaa hallituksen esitykseen mahdollisimman selvästi. Kysymys ei ole tältä osin itsetarkoituksellisesta menettelytavasta vaan siitä, että lausuntokierroksen avulla eduskunnalle pystytään tarjoamaan informaatiota eri vaihtoehdoista sekä niiden eduista ja haitoista.

On tarpeen korostaa, että lakiesityksestä tulee ilmetä ne tahot, joilta lakiehdotuksesta on pyydetty lausuntoa; tiedot mahdollisen lausuntotiivistelmän saatavuudesta esimerkiksi viittaamalla työryhmän loppuraporttiin tai niihin ministeriön verkkosivuihin, joilta tiivistelmä on löydettävissä[612], sekä tiedot siitä, millä tavalla lausunnoissa esitetyt olennaiset muutosehdotukset on otettu huomioon lopullisessa lakiehdotuksessa. Lisäksi jotta eduskunnalla on oikea ja riittävä tietopohja, hallituksen esityksessä on syytä yksilöidä tiivistetysti, mitkä lainsäädäntöuudistuksen valmisteluvaiheet ovat olleet ja mitä valmisteluaineistoa uudistusta varten on tuotettu. Esimerkiksi kysymys voi olla ministeriöiden selvityksistä ja työryhmämuistioista, tutkimuksista ja lausuntotiivistelmistä.[613]

Asianmukaista ei ole se, että lakiesityksessä vain ilmoitetaan esimerkiksi, että saadut lausunnot on otettu huomioon tai luetellaan lausunnonantajien nimet. Lakiesityksessä on konkretisoitava se, miten lausunnoista on

---

[612] *Suositeltavinta olisi, että lausuntotiivistelmät, työryhmämuistiot ja muu valmisteluaineisto olisi saatavilla sähköisessä muodossa ministeriön verkkosivustoilta tai valtioneuvoston hankerekisteristä ja että hallituksen esityksessä olisi niihin nimenomaiset viittaukset. Ks. esimerkiksi HE 267/2009 vp. yhdistyslain tarkistamisesta, HE 273/2009 vp. kaivoslakiuudistuksesta ja HE 199/2010 vp. jätelakiuudistuksesta.*

[613] *Ks. esimerkiksi HE 325/2010 vp.*

poikettu ja millä perusteella näin on tapahtunut. Tosin jokaista yksityiskohtaa – kuten pieniä lakiteknisiä korjaustarpeita ja sen vuoksi tehtyjä korjauksia – ei ole aiheellista lähteä erittelemään, vaan tulee keskittyä lakiesityksen olennaisimpiin osiin.

Myönteistä on se, että pitkien lainuudistusprosessien kuluessa valmistelun etenemisestä informoidaan riittävästi. Tämä voi tapahtua välimietinnöin, loppumietinnöin, lausuntotiivistelmin jne. Yleisemmällä tasolla myönteisenä on pidettävä sitä, että ministeriö informoi säännöllisesti vireillä olevista säädöshankkeista[614]. Tällä tavalla parannetaan sidosryhmien edellytyksiä vaikuttaa aidosti lainsäädännön sisältöön ja myös eduskunnan valmiuksia päätöksentekoon. Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat tähdensivät sidosryhmille tiedottamisen oikea-aikaisuutta. Säädösvalmistelusta pitää olla yksinkertaisesti jotakin informoitavaa, jotta sidosryhmät voivat ottaa asiaan kantaa.[615]

Myös itse lainsäädäntösuunnitelmia voidaan tarkastella avoimuusperiaatteen näkökulmasta. Tätä taustaa vasten vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman suhteen kritiikkiä on esitettävissä siitä, että yhdeksällä lainsäädäntöhankkeella (yhteensä 22 säädöshankkeesta) ei ollut verkkosivuja[616]. Kun otetaan huomioon, että kysymys oli nimenomaan erityisseurattavista hankkeista, kotisivut olisivat puoltaneet paikkaansa. Tarkastuksen perusteella voidaankin yhtyä SÄKE III -työryhmän näkemykseen siitä, että yleisemminkin lainsäädäntöhankkeilla tulisi olla omat verkkosivut ja että tiedot tulisi pitää ajantasaisina paitsi verkkosivuilla myös valtioneuvoston hankerekisterissä[617].

Toiseksi avoimuusperiaatteen kanssa ei ole sopusoinnussa se, että yhdessäkään erityisseurattavassa hallituksen esityksessä ei ollut mainintaa siitä, että kysymys on lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvästä säädöshankkeesta. Myönteisenä on sen sijaan pidettävä sitä, että vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelman avoimuus on pyritty turvaamaan huomattavasti paremmin.

---

[614] *Ks. esimerkiksi Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 7/2011.*

[615] *Haastattelu 15.11.2011. Vastaavanlainen argumentointi nousi esille myös OPTULAn edustajien kanssa keskusteltaessa.*

[616] *Säädöshankkeet ilmenivät yhtä lukuun ottamatta kuitenkin valtioneuvoston hankerekisteristä. Tästä huolimatta ensimmäisessä seurantakyselyssä havaittiin, että osasta lainsäädäntösuunnitelman hankkeista puuttuivat tiedot valtioneuvoston hankerekisteristä tai ne olivat puutteelliset. Salo (2008).*

[617] *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 26.*

3.5.3 Vaihtoehtojen arviointi

Päätelmiä

Säädösvalmistelussa on aikaisempaa laajemmin ja perusteellisemmin kartoitettava relevantit sääntelyvaihtoehdot ja arvioitava niiden tarkoituksenmukaisuutta. Tämän edistämiseksi on tarpeen lisätä myös ministeriöiden välistä yhteistyötä säädösvalmistelussa[618]. Lainsäädäntösuunnitelmaankaan sisältyvissä hankkeissa ei vaihtoehtoja ole kokonaisuutena arvioiden kuitenkaan eritelty tyydyttävästi. Tätä puutetta korostaa se, että vaihtoehtojen arvioinnin lisääminen oli kirjattu lainsäädäntösuunnitelmaan nimenomaan yhdeksi viidestä säädöspoliittisesta toimenpiteestä.[619]

On aihetta kiinnittää huomiota myös siihen, että jokainen laajempi lainsäädäntöhanke sisältää laajan joukon yksityiskohtia, joista on esitettävissä erilaisia sääntelyvaihtoehtoja[620]. Myös tältä osin sääntelyvaihtoehtojen kartoitus ja arviointi on otettava huomioon, vaikkei niitä luonnollisestikaan ole tarpeen kattavasti kirjata hallituksen esitykseen.

On myös syytä huomauttaa, että vaihtoehtojen vertailussa ei ole kysymys pelkästään ei-oikeudellisten keinojen kartoituksesta ja arvioinnista vaan myös siitä, että oikeudellisia sääntelykeinoja verrataan aikaisempaa avoimemmin toinen toistensa kanssa. Tämä voi ilmetä esimerkiksi siinä, että arvioidaan ennakko- ja jälkivalvonnan paremmuutta toisiinsa nähden tai taloudellisen ja hallinnollisen ohjauksen tarkoituksenmukaisuutta toinen toisiinsa verrattuna.

Toteuttamisvaihtoehtojen kartoitukseen ja arviointiin tulee kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota säädösvalmistelun yhteydessä. Tätä on edistettävä sekä kehittämällä säädösvalmisteluohjeita että lisäämällä valmistelijoiden osaamispääomaa. Vaihtoehtojen erittely on tuotava lakiesityksen perusteluissa havainnollisesti esille. Tämä tarve korostuu sitä enemmän, mitä merkittävämpi säädöshanke on. Tällöin on huomiota kiinnitettävä myös siihen, että vaihtoehtoiset sääntelykeinot ylittävät usein ministeriöiden väliset rajat. Näin ollen säädösvalmistelun koordinoinnilla

---

[618] *Tämän taustalla on se, että sääntelyvaihtoehdot voivat käytännössä sijoittua eri ministeriöiden toimialalle.*

[619] *Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen strategia-asiakirjasta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 93–94. Tosin tämä osuus lainsäädäntösuunnitelmasta on kirjoitettu sangen epämääräisesti.*

[620] *Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, säädetäänkö asiasta hyvin tarkkarajaisesti vai jonkin verran joustavammalla muotoilulla.*

ministeriöiden kesken on sangen painava asema[621]. Lisäksi on aihetta korostaa, että laadukkaan lainsäädännön eräänä tärkeänä edellytyksenä on se, että hyödynnetään kansainvälistä vertailuaineistoa. Kansainvälisessä vertailussa on tähdättävä siihen, että vertailumaiden kokemuksista hankitaan aidosti ja luotettavasti tietoa eikä tyydytä pelkästään pintapuoliseen ja lyhyeen oikeustilan kuvaukseen. Pelkkä pintapuolinen vertailumaiden oikeustilan läpikäynti ei edistä sääntelyvaihtoehtojen kartoitusta ja analysointia.

Vaihtoehtojen arviointi valmistelutyössä luo ministeriöille mahdollisuuksia taloudellisesti rationaaliseen päätöksentekoon silloin, kun valmistellaan ohjauskeinoja koskevia uudistuksia. Haastattelujen perusteella lainsäädäntösuunnitelman vaihtoehtojen arviointeja koskevissa tavoitteissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon tosiasiallisia reunaehtoja tehdä tällaisia arviointeja valmistelun aikana. Näitä reunaehtoja muodostavat käytettävissä olevat ajalliset ja taloudelliset resurssit sekä valmistelutyöhön kohdistuva ohjaus. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että tavoitteita asetettaessa ei ole riittävästi huomioitu sitä roolia, joka poliittisilla toimijoilla on uudistusten sisällön ohjaajina hallitusohjelmatasolla mutta myös osana säädösvalmistelua.

Se, että vaihtoehtojen arviointi tosiasiallisesti edistäisi rationaalista päätöksentekoa uudistuksista, edellyttäisi vastaisuudessa joko sitä, että jo ministeriöiden politiikkalinjauksien laatimisessa korostetaan vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön arviointia ja asia ohjeistetaan sekä lisätään uudistushankkeiden tietoperustan läpinäkyvyyttä hallitusohjelmaa laadittaessa. Toinen vaihtoehto on laatia hallitusohjelma ja siihen sisältyvä lainsäädäntösuunnitelma siten, että ministeriöille jää liikkumavaraa vaihtoehtoisten ohjauskeinojen tai erilaisten sääntelyvaihtoehtojen pohdintaan.

Eduskunnan lainsäädäntövaltaa ajatellen on tärkeää, että hallituksen esityksissä perustellaan aina lainsäädännön käyttö ohjauskeinona ja samalla vaihtoehdot tälle ohjauskeinolle. Tiedot vaihtoehtojen arvioinnista hallituksen esityksissä lisäävät eduskunnan tietoperustaa ja mahdollisuutta ottaa huomioon myös muita harkinnassa olleita uudistustapoja.

---

[621] *Ks. myös Valtioneuvoston kanslia (2011), s. 25, jonka mukaan säädöspolitiikassa on erityistä huomiota kiinnitettävä ministeriöiden rajat ylittäviin hankkeisiin.*

3.5.4 Vaikutusarvioinnit

Ennakolliset vaikutusarvioinnit

Päätelmiä

Vaikutusarviointien laatimisvelvoite on sisältynyt pitkään hallituksen esityksen laatimisohjeisiin. Myös lainsäädäntösuunnitelmassa on tavoiteluonteisia, vaikutusarviointeja koskevia toimenpiteitä. Ne eivät kuitenkaan käsitä sellaisia konkreettisia, uusia toimia, joilla varmistettaisiin se, että vaikutusarvioinnit ovat riittävän laajoja ja laadultaan kelpoja.

Säädösehdotusten vaikutusarvioinnit tulee tehdä erityisesti merkittävimmistä säädöshankkeista[622]. On syytä tähdentää sitä, että säädöshankkeen vaikutusten arviointi aloitetaan varhaisessa vaiheessa ja tehdään kattavasti. Toisin sanoen vaikutusarviointien liiallisesta takapainotteisuudesta on siirryttävä selvemmin etupainotteiseen vaikutusarviointiin[623]. Tällöinkin on kuitenkin otettava huomioon se, että vaikutusten täsmällisempi arviointi saattaa tulla mahdolliseksi vasta sen jälkeen, kun vaihtoehtoisia uudistusmalleja on valmistelun yhteydessä konkretisoitu tarkemmin[624].

On syytä korostaa sitä, että vaatimus resursoinnin lisäämisestä lainsäädännön vaikutusten arvioinnin tutkimukseen ei ole riittävä tae vaikutusarviointien laadun kohenemiseksi, vaan on myös huolehdittava siitä, että vaikutusarviointien tuloksia käytetään hyväksi monipuolisesti ja objektiivisesti.[625]

Koska oikeusministeriön laintarkastusyksikön voimavarat eivät riitä siihen, että yksikkö voisi seurata säädösvalmisteluohjeiden noudattamista, olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi, jotta yksikkö voi huolehtia tästä tehtävästä tyydyttävällä tavalla. Edellä mainittua taustaa vasten on myös erittäin oudoksuttavaa, että yksikölle on yleisesti määrätty

---

[622] *Vaikutusarviointien tekeminen ei toki ole itsetarkoitus. Esimerkiksi jos lainsäädännön muutoksessa on kysymys ainoastaan lakiteknisestä hienosäädöstä, vaikutusarvioinnin tekemiseen ei luonnollisestikaan ole tarvetta.*

[623] *Ks. myös Salo (2008), jonka mukaan lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden vaikutusarviointeja on leimannut huolestuttavassa määrin takapainotteisuus.*

[624] *Tätä näkökohtaa on korostettu yhdenvertaisuuslainsäädännön yhteydessä. Iso-Ketola (2008a).*

[625] *Ks. myös Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 15, jossa SÄKE III -työryhmä tuo tiiviisti esille vaikutusarvioinneissa ilmenneitä puutteita sekä kehittämistarpeita.*

tällaisia seurantatehtäviä, kun kuitenkin tiedetään, ettei sillä ole edellytyksiä suorittaa niitä.

Vaikutusarviointiohjeiden tehokkaassa soveltamisessa on muitakin ongelmakohtia. Ensinnäkään ohjeet ja suositukset eivät ole oikeudellisesti velvoittavia. Tältä osin riittävää ei suinkaan ole se, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa on todettu seuraavaa: "Arvioinneissa on noudatettava uusia, yhtenäisiä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeita", koska suunnitelma ei sellaisenaan velvoita säädösvalmistelijoita. Toiseksi säädösvalmistelijoiden edellytykset noudattaa ohjeita eivät ole aina kovinkaan hyvät. Erityisesti henkilöstövoimavarojen riittämättömyys, asiantuntemuksen puute ja kireät valmisteluaikataulut ovat osoittautuneet tässä mielessä ongelmallisiksi[626].

Asiantuntijatuen järjestämistä säädösehdotusten vaikutusarvioinnin tekemiseksi on pohdittu muun muassa *Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut* -työryhmässä (VM 1/2007). Työryhmän kannan mukaisesti vaikutusarviointeja on tuettu vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkostolla. Työryhmän väliraporttiin antamassaan lausunnossa[627] tarkastusvirasto on pitänyt riskinä sitä, että verkoston toiminta voi jäädä liian irralliseksi ja koordinoimattomaksi, koska verkostoon kuuluvat henkilöt edustaisivat hyvin erilaisia intressitahoja. Lausunnossaan[628] työryhmän lopullisesta mietinnöstä tarkastusvirasto esitti näkemyksenään, että ”asiantuntijatuen organisoinnin keskeisenä lähtökohtana tulee olla tuen riippumattomuus toimivaltaisista ministeriöistä. Tämä varmistaa osaltaan tuotetun vaikutustiedon objektiivisuutta ja laadun yhtenäisyyttä. Erillisellä organisaatiolla ministeriöiden muodostaman asiantuntijaverkoston tukena voidaan varmistaa verkosto-organisaatiota varmemmin myös asiantuntijatuen pysyvyys ja käytännön tukitehtävien toteuttamisessa tarvittavien resurssien saatavuus ja riittävyys.” Edelleen on syytä kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että verkostomaisen asiantuntijatuen vaikutus säädösvalmistelussa tuotettujen vaikutusarviointien laadun parantamiseksi on osoittautunut riittämättömäksi.

---

[626] *Johtamisjärjestelmän puutteellisuuksiin on viitattu myös yhtenä lainvalmistelijoiden työtä haittaavana taustatekijänä.*

[627] *Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto 31/018/2007.*

[628] *Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto 31/091/2007.*

Ennakollinen, säädöshankekohtainen vaikutusarviointi

Päätelmiä

Laajoissa valmisteluhankkeissa on paikallaan esitellä aineistoa, onpa se sitten kansallista tai ylikansallista perua.

Vaikutusten kohdistumisproblematiikka jää yleensä esityksissä liian vähäiselle huomiolle. Esimerkiksi se, että taloudelliset vaikutukset muodollisesti kohdistuvat elinkeinoelämään, ei suinkaan tarkoita sitä, että elinkeinoelämä viime kädessä olisi kustannusten maksumiehenä. Tärkeää vaikutusarvioissa on myös analysoida se, onko toiminta kustannusvastaavaa, jos se on tarkoitettu sellaiseksi.

Vaikutusarvioinneissa on edelleen selvästi kehittämisen varaa. Säädösehdotuksen vaikutuksia ei tule kuitata esimerkiksi pelkästään sillä, että käydään läpi lakiesityksen juridista taustaa ja keskeisintä oikeudellista sisältöä. Ministeriöiden on myös huolehdittava ulkopuolisten asiantuntijatahojen palveluiden hyödyntämisestä, elleivät ministeriön sisäiset voimavarat ole riittävät asianmukaisten vaikutusarviointien tekemiseen. Vaikutusarviointiohjeiden noudattamista on seurattava, ja mikäli noudattamisessa havaitaan puutteellisuuksia, on siihen puututtava aktiivisesti.

Jälkiseurannan huomioon ottaminen lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneissä lakiesityksissä

Päätelmiä

Tarve organisoida uudenlaisen lainsäädännön jälkiseuranta hyvin on erityisen suuri. Rauenneessa hallituksen esityksessä HE 325/2010 vp. biopankkilaiksi tämä on otettu onnistuneesti huomioon. Myös olennaisesti eriävät näkökannat lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksista ovat kantava perustelu järjestää jälkiseuranta; sitä ei tosin pidä nähdä ainoana perusteluna sille, että jälkiseuranta organisoidaan. Ylipäänsä jos kysymys on hyvin merkittävästä uudistuksesta, jälkiseurannan toimeenpano puoltaa paikkaansa. Esimerkiksi vammaispalvelulainsäädännön uudistamisessa oli kysymys siinä määrin merkittävästä lakiesityksestä, että jälkiseuranta on jo sen vuoksi perusteltua.

Seurannan toteuttamisen yksilöintiä hallituksen esityksessä voidaan pitää periaatteessa onnistuneena ja muutoinkin suositeltavana menettelytapana. Jos lainsäädännön vaikutusten seuranta otetaan huomioon jo valmisteluvaiheessa, voidaan myös paremmin suunnitella se, miten seuranta on käytännössä tarkoituksenmukaisimmin tehtävissä.

Vaikutusarviointiohjeita ja muita säädösvalmisteluohjeita kehitettäessä on nostettava aikaisempaa seikkaperäisemmin ja selkeämmin esille nimenomaan lainsäädännön vaikutusten seuranta. Tämä sisältää muun muassa erittelyn siitä, minkälaisten säädösehdotusten vaikutusten seurantaa on erikseen aiheellista analysoida ja myös kriteerit siitä, millä tavalla ja aikataululla vaikutusten seuranta on tehtävä. Harkitsemisen arvoinen vaihtoehto on se, että merkittävien lakiesitysten perusteluihin sisällytetään havainnollisuuden parantamiseksi erillinen alaluku lainsäädännön vaikutusten seurannasta. Lainsäädäntöuudistusten vaikutusten seurannasta mainitseminen hallituksen esityksissä ei sellaisenaan riitä, vaan vaikutusten seuranta on myös suoritettava asianmukaisesti ja esitetyssä aikataulussa.

Vaikutusarvioinnit valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä

Päätelmiä

Haastatelluissa ministeriöissä toimenpiteet vaikutusarviointien parantamiseksi lainsäädäntösuunnitelman tavoitteen perusteella olivat niukkoja. Tästä huolimatta haastatteluissa korostettiin sitä, että vaikutusarvioinnit on koettu tärkeäksi valmistelun vaiheeksi. Vaikutusarviointeja on edistetty ministeriöissä lähinnä informaatio-ohjauksella ja asettamalla yleistasoisia tavoitteita valmistelun laadulle.

Saman ministeriön eri osastoilla voi olla erilainen mahdollisuus käyttää työpanoksia tai määrärahoja vaikutusarviointeihin. Ministeriöissä tulisikin erottaa ministeriön kannalta tärkeät säädösjohtamisen eri tehtäväalueet ja arvioida niiden vaatimaa resurssitarvetta eri osastoissa ja yksiköissä. Tällaista tietoa ei kuitenkaan ole ollut käytettävissä silloin, kun resursseja on kohdennettu.[629] Tämä luo riskin siitä, että säädöshankkeissa tarpeellinen arviointitieto jää hankkimatta.

Vaikutusarviointiohjeista huolimatta arviointeja tuotetaan hallinnonalatai kohdekeskeisestä näkökulmasta. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että hallinnonala tai sääntelykohde määrittää tyypillisesti pääasiallisten vaikutusten kohdentumista. Käytännössä tällainen arviointi voi kuitenkin tuot-

[629] *Esim. opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat ilmoittivat, että ministeriössä ei ole selvitetty sitä, olivatko hallituskaudella 2007–2011 resurssit eri osastoilla tai yksiköissä riittävät ulkopuolisen tutkimustiedon hankkimiseen eikä myöskään tähän tarkoitukseen käytettyjen varojen muutosta tuona ajanjaksona.*

taa sellaista arviointitietoa, joka eduskunnan näkökulmasta ei ole tasapainoista.[630]

Vaikutusarviointien laadun kannalta on tärkeää, että käytössä on menettelytapoja, joilla eduskunnan päätöksenteon perustaksi tarkoitetuttujen vaikutusarviointitietojen riittävä laajuus ja objektiivisuus varmistetaan. Ministeriön johto voi vaikuttaa säädösuudistusten vaikutusarviointien toteuttamisedellytyksiin esimerkiksi säädösesitysten aikataulujen ja säädösvalmistelun resurssien kautta.

Koska käytännössä vaikutusarviointeja seurataan ministeriöissä meneillään olevissa hankkeissa, eivät resurssitarpeet sääntelyn ajanmukaisuuden tai toimeenpanon jälkeisiin arviointeihin tule kattavasti arvioiduiksi.

3.5.5 Säädöshuollon tehostaminen

Päätelmiä

Säädöshuolto ja eräissä tapauksissa lainsäädännön kokonaisuudistuskin ovat paikallaan, jos laki on käynyt läpi lukuisia osittaismuutoksia. Lainsäädäntöä uudistettaessa on priorisoitava kokonaisuudistuksia erityisesti, jos tavoitteena on muuttaa lain rakenteita sekä säätää eheämpi ja johdonmukaisempi laki[631].

Laintarkastuksessa esitettyjen korjausten tekeminen on ministeriöiden omalla vastuulla, eikä laintarkastusyksiköllä ole voimavaroja seurata, kuinka tarkastuksessa annettuja huomautuksia noudatetaan. Tarkastuksen perusteella tämä on vakava lainsäädäntöjärjestelmän puute.

---

[630] *Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston edustajan mukaan yleensä osastolla arvioidaan kustannusvaikuttavuutta ja kunnallisen itsehallinnon liikkumatilaa. Kuitenkin hänen mukaansa tulee ottaa huomioon se, että valtiovarainministeriö ei ole substanssiministeriö. Siksi hallinto- ja talouspainotteisuus voi korostua osaston arvioinneissa muiden vaikutusalueiden kustannuksella. Erityisryhmät ovat huomion kohteena silloin, kun arvioidaan palvelujen saatavuutta, eivät erikseen yksilöityinä ryhminä.*

[631] *Vrt. Pakarinen, Tala & Hämynen (2010), s. 7, joiden mukaan kokonaisuudistuksen käsite on erittäin tulkinnanvarainen.*

Hallinnollisen taakan keventäminen

Päätelmiä

Ensinnäkin on tarpeen kiinnittää huomiota hallinnollisen taakan mittaamisongelmiin ja siihen, että mittaamismenetelmiä on kehitettävä edelleen luotettavammiksi. Toiseksi epävarmuustekijät hallinnollisen taakan mittaamisessa vievät samalla pohjaa siltä, että olisi luotettavasti mahdollista arvioida, onko taakan vähentämistavoitteet saavutettu.

On tarpeellista, että yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen rinnalle käynnistetään välittömästi selvitystyö sisäisen hallinnollisen taakan mittaamisesta sekä keinoista vähentää tarpeetonta hallinnon sisäistä taakkaa. Myös lakiesityksen perusteluissa on arvioitava – ainakin suuntaa-antavasti – hallinnon sisäinen taakka, mikäli tämä muodostaa olennaisen kustannuserän. Lisäksi hallinnon sisäisen taakan suuruus on otettava huomioon verrattaessa eri sääntelyvaihtoehtoja toisiinsa.[632]

Lisäksi on tärkeää, että myös uusissa lainsäädäntösuunnitelman lakihankkeissa kiinnitetään huomiota hallinnolliseen taakkaan erityisesti silloin, kun hankkeella on tiivis liityntä elinkeinoelämään. Tässä voidaan viitata muun muassa harmaan talouden torjuntaan liittyviin lainsäädäntömuutoksiin, tilaajavastuulakiin[633], ympäristönsuojelulakiin, työlainsäädännön kehittämiseen sekä hankintalakiin. Lisäksi kaikessa lainsäädännössä on otettava huomioon myös hallinnon sisäinen taakka sekä kansalaisiin kohdistuva hallinnollinen taakka.

Perustuslain vaatimusten täyttyminen lainsäädäntösuunnitelman lakiesityksissä

Päätelmiä

On aiheellista korostaa ensinnäkin sitä, että voimassa olevan lainsäädännön perustuslain mukaisuudesta on huolehdittava aktiivisesti eikä pelkästään odottaen, että esimerkiksi ylimmät laillisuusvalvojat puuttuvat asiaan. Toiseksi on aiheellista korostaa sitä, että voimassa olevan lainsäädännön saattamisessa perustuslain mukaiseksi ei saa tarpeettomasti aikailla. Toisaalta nopeisiin osittaisuudistuksiin voi sisältyä ongelmiakin, kuten se, et-

---

[632] *Hallinnon sisäinen taakka tarkoittaa hallinnolle ja muutoin julkisvallalle sääntelyn hallinnoinnista aiheutuvia kustannuksia.*

[633] *Tosin tilaajavastuulain osalta lainsäädäntösuunnitelmassa puhutaan ainoastaan lainsäädäntöuudistuksen selvitystyöstä.*

tä säännöksiä ensiksi tarkistetaan osittaisuudistuksessa ja sittemmin niitä on tarkistettava uudelleen uudistustyön edetessä[634].

Laadukkaissa lakiehdotuksissa riittävää ei ole yksinomaan perustuslain mukaisuus vaan myös perustelujen kattavuus.

Lainsäädäntösuunnitelman lakiesitysten muutokset valiokuntakäsittelyssä

Päätelmiä

On ongelmallista, että eduskuntakäsittelystä on muodostunut eräänlainen laintarkastuksen jatke. Lakiteknisiin korjauksiin keskittyminen vie edellytykset siltä, että eduskuntakäsittelyssä voitaisiin keskittyä varsinaiseen lain säätämiseen.

On syytä korostaa, että

- lakiehdotukset on integroitava myös terminologialtaan eheäksi ja johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa
- lakiehdotusten valmistelussa on noudatettava kattavuusperiaatetta: yhtäältä lainsäädäntöön ei tule sisällyttää tarpeettomia säännöksiä eli säännöksiä asioista, joista on jo säädetty muualla, ja toisaalta lakiehdotuksiin ei tule jättää aukkokohtia eli sääntelemättömiä kysymyksiä
- lakiehdotuksia ei tule antaa eduskunnalle keskeneräisinä, koska se on omiaan johtamaan tarpeettomiin lain tulkinta- ja soveltamisongelmiin.

Moitittavana on pidettävä sitä, että VNOS:n 30 §:ssä säädettyä tarkastuttamisvelvollisuutta ei ole noudatettu. Tosin lakiehdotusten kyseessä ollessa ehdotukset on tarkastettava oikeusministeriössä, "jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu." Tarkastuksessa on katsottu, että lakiehdotuksen tarkastuttaminen[635] on pääsääntö ja siitä säädettyä poikkeusta on tulkittava suppeasti. Tätä korostaa lisäksi VNOS:n 30 §:n sanamuoto, jonka mukaan pelkkä kiireellisyys ei riitä perusteeksi olla tarkastuttamatta lakiehdotusta, vaan kiireellisyyden on välttämättä aiheutettava se, ettei lakiehdotuksen tarkastaminen käy päinsä.

---

[634] *Ks. myös HE 271/2010 vp., jossa kiinnitetään huomiota tähän seikkaan.*

[635] *Tässä tarkastellaan ainoastaan lakiehdotuksia siitä syystä, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma ei sisältänyt asetusehdotuksia.*

Lainvalmistelijoiden yhteydenpito laintarkastusyksikön kanssa on erittäin perusteltua, varsinkin laajoissa lainsäädäntöhankkeissa[636].

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että pelkkä säädösmäärä ei luo haasteita laadukkaalle lainsäädäntötyölle vaan myös säädösmuutosten määrä ja tiheys.

3.5.6 Säädöshuollon toimenpiteet valtiovarainministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä

Päätelmiä

Kaikki lainsäädäntösuunnitelman säädöshuoltoon liittyvät säädöspoliittiset toimenpiteet eivät olleet sisällöllisesti selkeitä. Epäselvät ilmaisut heikentävät suunnitelman vaikuttavuutta. Tämän ohella epäselvät ilmaisut voivat ohjata myös sellaisiin uudistuksiin, joita ei ole tavoiteltu. Esimerkiksi sääntelyn yksinkertaistamistavoite voi ohjata erilaisista näkökulmista tehtyihin uudistuksiin ja myös sellaisiin vaikutuksiin, jotka ovat eri intressiryhmille erisuuntaisia. Jostain näkökulmasta ne voivat olla myönteisiä ja jostain toisesta kielteisiä. Tämän vuoksi säädöspoliittiset toimenpiteet tulisi yksilöidä riittävän konkreettisesti[637].

Sääntelyn yksinkertaistamistoimia ei ole mainittu säädöshankkeiden toimeksiantoasiakirjoissa, vaikka lainsäädäntösuunnitelma sitä edellytti. Toteutetuista lainsäädännön kokonaisuudistuksista ei ole myöskään raportoitu erikseen hallinnonalan toimintakertomuksissa. Nämä seikat ilmentävät lainsäädäntösuunnitelman heikkoutta ohjausvälineenä.

Säädösvalmistelijoiden yhteisiä tapaamisia niin laintarkastusyksikön kuin valiokuntienkin virkamiesten kanssa voidaan pitää suositeltavina yhtäältä siksi, että ne ovat käytännönläheisiä, ja toisaalta myös siksi, että säädösvalmistelijoille muodostuu niiden myötä kontaktiverkostoja, joihin he voivat tukeutua ongelmatilanteissa.

---

[636] *Myös SÄKE III -työryhmä on korostanut sitä, että säädösvalmistelijoiden olisi konsultoitava laintarkastusyksikköä jo hankkeen valmistelun aikana, Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011, s. 28.*

[637] *Lainsäädäntösuunnitelmassa selkeä tavoite on esimerkiksi ”laaditaan ja toteutetaan prioriteettialoihin perustuva ohjelma yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi”, jossa näkökulmana on yritysten näkökulma.*

Lainsäädäntösuunnitelman säädöshuollolliset toimenpiteet eivät ole olleet uusia, eivätkä haastatellut ministeriöt olleet katsoneet tarpeelliseksi uudistaa sovellettuja menettelytapoja niiden perusteella.

Lainsäädäntösuunnitelmaan ei myöskään sisältynyt sellaisia säädöshuoltoa edistäviä toimenpide-esityksiä, jotka tulisi toteuttaa konsernitasoisina toimenpiteinä. Konsernitasoiset toimenpiteet voisivat kohdistua sääntelytehtävien viranomaisorganisaation rakenteeseen ja säädöshuoltoa palveleviin tietojärjestelmiin. Tällaisia toimenpide-esityksiä varten tulisi tuottaa arviointitietoa esimerkiksi siitä, tukeeko tehtävien organisointi sääntelyn määrän hillitsemistä, vai sisältyykö rakenteisiin piirteitä, jotka johtavat sääntelykierteen kasvamiseen, sekä siitä, ovatko sääntelyuudistuksia yhteisesti palvelevat tietojärjestelmät ajanmukaisia säädöshuollon tietotarpeiden näkökulmasta. Ovatko tietojärjestelmät esimerkiksi siten ajanmukaisia, että niiden avulla voidaan paikantaa samaan sääntelyalueeseen, tai samoihin vaikutuksiin tai vaikutusten kohdetoimijoihin kohdistuvat vireillä olevat säädöshankkeet?

Sääntelyn tuottamisen infrastruktuurin mahdolliset ongelmakohdat ovat jääneet huomiotta lainsäädäntösuunnitelmaa laadittaessa, eikä niille ole myöskään asetettu tavoitteita. Tätä voidaan pitää puutteena siitä syystä, että näillä alueilla tapahtuvat uudistukset edellyttävät valtioneuvostotasoisia toimenpiteitä. Näitä koskeville tavoitteille hallituksen lainsäädäntösuunnitelma voisi olla luonteva asiakirja.

3.6 Lainsäädäntöhankkeet

3.6.1 Sisällöllisiä näkökohtia

Päätelmiä

Säädöshankkeiden tarvetta osana lainsäädäntösuunnitelmaa voi perustella erityisesti siitä käsin, että näin on testattavissa, kuinka hyvin hyvän säädösvalmistelun periaatteita ja säädöspoliittisia toimenpiteitä on noudatettu.[638] Kaikkien vaalikauden aikana valmistelujen säädösten seuranta olisi tässä suhteessa aivan liian työlästä, joten keskittyminen rajattuun otokseen on hyvin perusteltua.[639]

---

[638] *Ks. myös Tala (2007), s. 3–4.*

[639] *Maininnan arvoista on myös se, että lainsäädäntösuunnitelmille on yleisesti ominaista, että ne sisältävät listan säädöshankkeista. Tässä voidaan viitata esimerkiksi ministeriöiden lainsäädäntösuunnitelmiin samoin kuin ulkomailla, kuten*

Hallituksen esityksissä tulisi nimenomaisesti mainita, että kysymyksessä on lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvä säädöshanke. Tällöin eduskunta on tietoinen siitä, että kysymyksessä on sellainen erityisseurattava säädöshanke, joka on luonnehdittavissa hallituksen keskeiseksi lainsäädäntöhankkeeksi.

Onnistuneena ratkaisuna vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa voidaan pitää sitä, että säädöshankkeet on valittu pelkästä hallituksen kolmelta painopistealueelta. Niitä ei siis ole valittu mistä tahansa osasta hallitusohjelmaa, johon sisältyvien hankkeiden merkittävyys voi vaihdella olennaisesti. Myönteistä on myös se, että valtaosa uuden lainsäädäntösuunnitelman lainsäädäntöhankkeista on luonteeltaan poikkihallinnollisia. Toisaalta vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelmassa sitoutumista harmaan talouden torjuntaan liittyviin lainsäädäntöhankkeisiin ei voi pitää täysin johdonmukaisena.

3.6.2 Aikatauluongelmat

Päätelmiä

Lainsäädännön laadun kehittämistyö epäonnistuu helposti ja työ jää vaikuttavuudeltaan heikoksi, ellei säädösvalmisteluun ole osoitettu riittäviä resursseja. Tämä sisältää paitsi sen, että henkilöstömäärä on riittävä, myös sen, että valmistelijoilla on riittävä asiantuntemus sekä tarpeeksi aikaa huolelliseen valmistelutyöhön[640].

On edellytettävä, että lainsäädäntösuunnitelmassa lainsäädäntöhankkeet määritellään niin täsmällisesti, että niiden seuranta ei tarpeettomasti hankaloidu. Esimerkiksi hankkeiden hyvin yleisluonteinen esittely sekä osittaisuudistusten toteuttaminen ovat omiaan hankaloittamaan seurantaa.[641]

Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden aikataulutuksessa on ollut olennaisia ongelmia, koska arviot hallituksen käsittelyajankohdasta tehtiin kuitenkin vasta edellä viitatussa seurantaraportissa vuonna 2009. Tätä käsitystä vahvistaa se, että seurantaraportissa arvioitiin

---

Isossa-Britanniassa, sovellettaviin lainsäädäntöohjelmiin (legislative programmes).

[640] *Esimerkiksi Deloitte (2010) mainitsee, että valmistelijat ovat usein liian kokemattomia.*

[641] *Tässä voidaan viitata myös kalastuslain kokonaisuudistukseen, jolta osin ehdittiin viime vaalikaudella toteuttamaan ainoastaan varsin suppea osittaisuudistus, HE 271/2010 vp.*

kilpailulakiuudistuksen tulevan hallituksen käsittelyyn syysistuntokaudella 2009, mutta näin tapahtui kevätistuntokaudella 2010; myös palveludirektiivin täytäntöönpanon toteutusaikataulussa arvio osoittautui puoli vuotta virheelliseksi.

On syytä tähdentää sitä, että koko lainvalmisteluprosessille on varattava kaikissa sen eri vaiheissa riittävästi aikaa. Esimerkiksi huomion keskittäminen pelkästään siihen, että valmistelulle sinällään on riittävästi aikaa, ei anna oikeaa kuvaa asiantilasta. Tässä suhteessa on erikseen varattava aikaa lausuntokierrokselle ja laintarkastukselle sekä kielen kääntämiselle[642]. Myös selvitystyön teettämiseen on varattava riittävästi aikaa[643]. Lisäksi on varattava eduskunnalle riittävästi aikaa varsinkin laajojen kokonaisuudistusten käsittelylle[644]. Myös suppeampien lainsäädäntöuudistusten käsittelylle on varattava aikaa erityisesti vaalikauden loppuvaiheessa, jotta lakiehdotus ehditään ylipäänsä asianmukaisesti käsitellä valtiopäivillä.

Myös säädösvalmistelutyön johtamiseen ja organisointiin on kiinnitettävä aikaisempaa paremmin huomiota. Tehtävät on pyrittävä jakamaan siten, etteivät ne kuormita yksittäisiä valmistelijoita liikaa muun muassa, koska se saattaa johtaa helposti valmistelijoiden liialliseen vaihtuvuuteen ministeriöissä.

3.6.3 Kesken jääneet säädöshankkeet

Päätelmiä

Lakiesitysten raukeaminen eduskunnassa aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia ja vaivaa, kun sama esitys on otettava uudelleen käsiteltäväksi. Säädösvalmistelussa onkin vältettävä erityisen paljon sitä, että uudistukset viedään eduskunnan käsittelyyn vasta viime vaiheessa, kun eduskunta on mahdollisesti ruuhkautunut jo muutoin. Lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvistä säädöshankkeista biopankkilakiehdotus raukesikin viime vaalikaudella eduskunnassa.

Tarkastuksenkin perusteella on korostettava sitä, että eduskunnan vastauksissaan esittämien lausumien mukaiset velvollisuudet on toteutettava kohtuullisella aikataululla eikä jatkovalmistelua saa tarpeettomasti pitkittää.

---

[642] *Ks. myös Iso-Ketola (2008b) ja Iso-Ketola (2009).*

[643] *Iso-Ketola (2008a), jossa viitataan tältä osin kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen.*

[644] *TaVM 25/2009 vp. – HE 212/2009 vp.*

Ministeriökohtaiset erot ovat sangen selkeitä siinä, miten vanhaan lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneiden säädöshankkeiden täytäntöönpanossa on onnistuttu. Ensinnäkin työ- ja elinkeinoministeriö on onnistunut toteuttamaan kaikki sen vastuulle kuuluneet lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeet, vaikka ministeriön vastuulla on ollut eniten tällaisia hankkeita. Toiseksi valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö ovat toteuttaneet niiden vastuulle kuuluneet säädöshankkeet, mutta niitä on ollut selvästi vähemmän kuin työ- ja elinkeinoministeriöllä. Sen sijaan kaikki muut ministeriöt – oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö –, joiden valmisteluvastuulla tällaisia säädöshankkeita on ollut, ovat jossain määrin epäonnistuneet toteuttamaan niitä.

Kuten sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, säädöshankkeiden valmisteluaikataulujen muutokset tai keskeytykset voivat johtua myös muista syistä kuin valmistelun epäonnistumisesta.

3.7 Lainsäädäntösuunnitelmien toimeenpanon valvonta ja seuranta

3.7.1 Vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelma

Päätelmiä

Eri toimijoiden rooli seurannassa ja seurantatietojen hyödyntäjinä on ollut osittain jäsentymätön. Tämä on ollut puute korjaavien toimenpiteiden tekemisen kannalta silloin, kun toimeenpanossa on havaittu puutteita. Puutteet suunnitelman seurannassa ja valvonnan organisoinnissa ja vastuuttamisessa ovat heikentäneet lainsäädäntösuunnitelman vaikuttavuutta ministeriöiden toimintakäytänteiden uudistajana. Ottaen huomioon sen, että ministerityöryhmän tehtävänä oli huolehtia lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanosta, on pidettävä puutteena myös sitä, että kyseinen ryhmä ei ole esittänyt korjaavia toimenpiteitä suunnitelman toimeenpanon aikana muutoin kuin hallituksen puoliväliarvioinnin yhteydessä. Tällöinkään esitetyt toimenpiteet eivät kytkeytyneet selkeästi lainsäädäntösuunnitelman sisältöön.

Tarkastushavaintojen perusteella kansliapäälliköt olisi pitänyt kytkeä johdonmukaisesti lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon seurantaan ja toimeenpanon edistämiseen. Säädösjohtaminen edellyttää ministeriöissä sitä, että tunnistetaan sääntelyn uudistamista palvelevat osatehtävät, vastuutetaan tehtävät sekä arvioidaan organisaatiorakenteen toimivuutta ja re-

surssien jakautumista. Tarkastuksen perusteella se, että kansliapäällikköjen tehtäväksi on yksilöity valtioneuvoston ohjesäännössä huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä, saattaa johtaa siihen, että muut säädösjohtamisen osa-alueet, kuten sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, jäävät huomiotta.

Paremman säätelyn neuvottelukunnan loppuraportti on kokonaisuutena arvioiden hyvä tilannearvio säädöspoliittisesta tilanteesta. Siihen olisi kuitenkin voinut selvemmin koostaa systemaattisen osuuden niistä säädösvalmistelutoiminnassa omaksutuista hyvistä käytänteistä, jotka voisivat toimia malleina ministeriöiden suunnitellessa säädösvalmistelunsa kehittämistä. Neuvottelukunnan hankeseuranta olisi kuitenkin voinut olla aktiivisempaa; erityisesti säädösvalmistelijoiden suulliset kuulemiset ovat jääneet vähäisiksi.

Seurannan kohteet, sisältö ja menetelmät

Päätelmiä

Vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hyväksymisen jälkeen olisi seurannan sisällöstä ja käytöstä tullut laatia suunnitelma. Suunnitelmassa olisi myös tullut yksilöidä, missä toimielimessä tehdään päätökset korjaavista toimenpiteistä jo toimeenpanon aikana.

On suorastaan paradoksaalista, että vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyviä säädöshankkeita luonnehdittiin erityisseurattaviksi hankkeiksi, kun niiden toteutumista ei kuitenkaan tehokkaasti seurattu. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palauttaessa valtioneuvoston kanslia huomauttaa, että tältä osin on syytä tuoda esille se, kuinka monta kertaa seurantaa tehtiin ministerityöryhmälle ja SÄKE-työryhmälle.

Seurantatietojen kokoamisessa vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmasta ei ole ollut perusteltua asettaa seurannan aikajänne koskemaan myös edellistä hallituskautta, koska seurantatietojen perusteella ei voida tehdä päätelmiä uuden ohjausvälineen, lainsäädäntösuunnitelman, vaikuttavuudesta ministeriöiden käytänteiden uudistumiseen. Arvioinnin aikajänne ei ole ollut perusteltu myöskään siksi, että lainsäädäntösuunnitelma oli osa hallitusohjelmaa. Vastuu hallitusohjelman toimeenpanosta on kunkin hallituskauden aikana valtioneuvostolla, ja näin ollen raportointitiedon tulisi kuvata kyseisellä kaudella tehtyjä toimenpiteitä. Vaalikauden ja sitä edeltäneen, määritellyn ajanjakson toimenpiteet olisi toki voitu esittää erikseen.

Hallituksen iltakoulu

Kansliapäällikkökokoukset

Päätelmiä

Ministeriöiden välisessä yhteistyössä kansliapäällikkökokouksia voidaan pitää tärkeänä instituutiona sikäli, että niissä olisi mahdollista kattavasti tarkastella eri hallinnonalojen organisatorisia rakenteita, resursseja sekä hyväksi havaittuja menettelytapoja. Kansliapäällikkökokousten hallinnollinen rooli on kuitenkin määrittämätön. Esimerkiksi kansliapäällikkökokousten toimivallasta tai tehtävistä ei ole määräyksiä tai säännöksiä.[645]

Lainvalmistelun laadun parantamisessa kansliapäällikkökokoukset ovat jääneet tuloksiltaan vähäisiksi huolimatta siitä, että ongelmat lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanossa ovat olleet osallistujien tiedossa.

3.7.2 Vuoden 2011 lainsäädäntösuunnitelma

Toimijat ja vastuut

Ministeriöt

Valtioneuvoston kanslian asettama tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva työryhmä

Kansliapäällikkökokoukset, säädöspolitiikan yhteistyöryhmä ja yhdyshenkilöverkosto

---

[645] *Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n mukaan ministeriöiden välisestä yhteistyöstä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 2 §:ssä. Ohjesäännön 10 §:ssä on myös säädetty, että pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous. Valtioneuvoston kansliasta annetussa asetuksessa on puolestaan todettu kansliapäällikkökokousten puheenjohtajana toimimisesta. Valtioneuvostosta annetun lain mukaan (175/2003) ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Näitä asioita on pohdittu kahdessa työryhmässä. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003 ja Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.)*

Mahdollisuus tarkistaa hallitustasolla suunnitelman sisältöä luo joustavuutta suunnitelman sisältöön. Lähtökohdiltaan hallituksen vuotuista strategiaistuntoa voidaan pitää onnistuneena ratkaisuna. Sen toimivuus selviää kuitenkin vasta silloin, kun käytännössä nähdään, seuraako hallitus tällöin tehokkaasti lainsäädäntösuunnitelman etenemistä. Yksi potentiaalinen uhkatekijä on esimerkiksi se, että yksittäiset lainsäädäntöhankkeet jäävät suurempien kysymyskokonaisuuksien jalkoihin. Lähtökohtaisesti säädöshankkeiden sijoittamista politiikka-alueille voidaan myös seurannan ja arvioinnin näkökulmasta pitää myönteisenä. Politiikkaintegraatio voi toimia lähtökohtana painottaa ennakollisessa ja jälkikäteisessä seurannassa politiikka-alueella tavoiteltuja vaikutuksia.

On syytä kiinnittää huomiota siihen, että tämänkään lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon koordinointiin tai seurantaan ei ole osoitettu erillisiä uusia resursseja. Tätä voidaan pitää puutteena ennen kaikkea niillä alueilla, jotka edellyttävät käytännössä uusia tehtäviä, kuten tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoiminnan koordinointi.

Se, että kansliapäällikkötasoa on pyritty vahvistamaan hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamisessa, ilmentää myönteistä näkemystä horisontaalisen toimielimen tarpeelle. Toimintamallin kehittäminen ja käyttöönotto on kuitenkin jäänyt myöhäiseen vaiheeseen hallitusohjelman ja hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman toimeenpanon kannalta. Ongelmana on myös se, että toimintamalli perustuu kansliapäälliköiden keskinäiseen sopimukseen eikä sillä näin ollen ole luotu muutoksia ministeriöiden itsenäiseen toimivaltaan säädösjohtamisessa. Näin ollen toimintamallin käyttöönoton ei voida olettaa suoraan johtavan sääntelyn uudistamiskäytäntöjen laadun yhtenäistymiseen ja riittävään tasoon eri ministeriöissä.

Kansliapäällikkökokousten asema on normiperustaltaan heikko sellaisten päätösten tekemiseksi, jotka koskevat kaikkia ministeriöitä.[646] Näin ollen viime kädessä lainsäädäntösuunnitelman ja säädöspoliittisten toimenpiteiden toimeenpanovastuu sekä seuranta- ja raportointitiedon tuottaminen perustuvat edelleen hallinnonalakohtaiseen ohjaukseen.

---

[646] *Kirjallinen kansliapäällikkökokousten toimintamalli on hyväksytty kansliapäälliköiden kokouksessa 12.12.2011. Valtioneuvoston kanslian edustajan mukaan kansliapäällikkökokouksen toimintamallin hyväksyminen on luonteeltaan sopimus mallin käytöstä, sen sijaan mallilla ei ole juridista merkitystä toimivallan ja vastuiden suhteen.*

Tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivalla työryhmällä voidaan katsoa olevan merkitystä myös hallituksen lainsäädäntösuunnitelman ja säädöspoliittisten tavoitteiden kannalta. Se, että ryhmän toimintaan ei ole osoitettu määrärahoja, jättää kuitenkin avoimeksi sen, missä laajuudessa ja kuinka pitkäjänteisesti ryhmä voi toimia. Ryhmän toiminnan vaikuttavuus ilmenee sen myötä, missä laajuudessa tutkimustoiminnan resursseja suunnataan strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman mukaisiin tutkimusteemoihin eri hallinnonaloilla. Viime kädessä arviointien hyöty muodostuu siitä, missä määrin tietoa hyödynnetään strategisen tason päätöksenteossa. Tässä kansliapäällikkökokouksella on strategialinjausten valmistelijana keskeinen rooli.

Paremman sääntelyn ministerityöryhmän ja neuvottelukunnan poisjäämistä voidaan pitää olennaisena muutoksena edelliseen suunnitelmaan nähden. Kyseisten ryhmien toimintakausi jäi verrattain lyhyeksi.

Seurannan kohteet ja välineet, toteutunut seuranta ja raportointi

Päätelmiä

Kokonaisuutena säädöspolitiikan toimeenpanon suunnitelmassa ei ole merkittäviä uusia ohjauskeinoja saavuttaa asetetut tavoitteet, ellei tällaisena keinona pidetä valtioneuvoston ministeriöille antamaa ohjetta käyttää Senaattorin suunnittelu- ja seuranta-alustaa lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa. Suunnitelmassa valmisteluvastuuministeriöiden ulkopuolisten toimijoiden toimeenpanovastuut kattavat pääasiassa ohjeiden laatimista tai seurantatehtäviä. Keskeisin seurantavastuussa oleva toimija on oikeusministeriö.

Se, että suunnitelmaan ei sisälly merkittäviä uusia ohjauskeinoja, on ymmärrettävää sikäli, että säädöspolitiikan yhteistyöryhmällä, oikeusministeriöllä tai valtioneuvoston kanslialla ei ole toimivaltaa muihin ministeriöihin kohdistuvien ohjauskeinojen käyttöön lukuun ottamatta informaatio-ohjausta, jota oikeusministeriö on jo aiemminkin käyttänyt säädösvalmistelun kehittämiseksi.

Säädöspoliittisten tavoitteiden toteutumisen seuranta on uudella hallituskaudella jäänyt vähemmälle huomiolle kuin yksittäisten hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvien hankkeiden toimeenpanon seuranta Niitä seurataan sähköisesti Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen ideaaliprosessin mukaisesti, jolloin säädöspoliittiset tavoitteet ovat sisäänrakennettuina itse seurannassa.

Epätyydyttyvää on kuitenkin se, että yleisemmällä tasolla ei saada tietoa kehittämisen tilasta ja laajuudesta eri ministeriöissä. Epätyydyttävää on myös se, että hankeseurannassa seurantatietoa ei kerätä myöskään mah-

dollisista säädösvalmistelun ongelmakohdista eri vaiheissa. Tällainen arviointitieto voisi helpottaa säädösvalmistelua yleisesti sekä tulevien suunnitelmien laatimista.

Hallitusohjelmaan sisältyneiden säädöspoliittisten periaatteiden ja toimenpiteiden toteutumisen seuranta

Päätelmiä

Uuden lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon seuranta on suunniteltu paremmin kuin ensimmäisen lainsäädäntösuunnitelman seuranta sikäli, että useiden tehtävien vastuut on yksilöity toimijakohtaisesti. Seurantatietojen tallentaminen uuteen seurantavälineeseen, Senaattoriin, edellyttää kuitenkin ministeriöiden oma-aloitteisuutta. Luontevinta olisi, mikäli seurantatiedot muodostuisivat samanaikaisesti kuin uudistuksia koskevia asiakirjoja laaditaan, jolloin ministeriöille ei muodostuisi ylimääräistä työtä. Sillä, että seurantatiedot muodostuisivat sen tietojärjestelmän avulla, jolla tuotetaan valmistelun asiakirjat, voidaan varmistaa ajantasainen seurantatieto. Tällaisia hyötyjä on saavutettu EU-säädösvalmistelun tietojärjestelmässä (EUTORI). Näitä kokemuksia olisi perusteltua hyödyntää kansallisen valmistelun asiakirjojen valmistelussa.

Vaikka kansliapäällikkökokouksen asemaa vahvistamaan hallitusohjelman ja sen strategisen toimeenpanosuunnitelman toimeenpanossa ja seurannassa on uudella hallituskaudella pyritty vahvistamaan, on kansliapäällikkökokouksen rooli seurantasuunnitelman ja seurantatietojen toteutuneiden käsittelyjen perusteella jäämässä etäiseksi säädöspoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

157/2008 T&k-arviointitoiminta
158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
159/2008 Rataväylien kunnossapito
160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
162/2008 Metsähallitus
– liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
164/2008 Huoltovarmuuskeskus
165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastoohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
167/2008 Hoitotakuu
168/2008 Valtion kassanhallinta
169/2008 Hallinto-oikeudet
170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
179/2008 Valtion velanhallinta
180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä

181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
182/2009 Vesiväylien kunnossapito
183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
191/2009 Puoluetuki
192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
195/2009 Autoverotus
196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
198/2009 Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut

212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
228/2011 Sairaanhoitovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
230/2011 Työsuojeluvalvonta
231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu
9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä

17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde

18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma

Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmat tuloksellisuustarkastuskertomukset ovat saatavissa viraston verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi. Kertomukset vuodesta 2007 alkaen sekä kertomusten tiivistelmät vuosilta 2001–2006 löytyvät kohdasta julkaisut / tuloksellisuustarkastuskertomukset.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-232-9 (PDF)