

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 18/2012 Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa kiinnitettiin huomiota seuraaviin kysymyksiin:

- Onko konsernitason lainsäädäntösuunnittelun ohjausasiakirjoja ja lainsäädäntösuunnittelun kohdealueita sisällöllisesti uudistettu?
- Onko lainsäädäntösuunnittelun tietoperustaa sääntelyn ongelmakohtista ja kehittämistoimenpiteiden kustannuksista ja hyödyistä parannettu?
- Onko toimijoiden vastuita lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa, toimeenpanossa, seurannassa ja valvonnassa täsmennetty?
- Onko lainsäädäntösuunnitelman seurannan kohteita täsmennetty ja seuranta aikataulutettu varhaisessa vaiheessa?
- Miten sääntelyn uudistamisen ja säädöshankkeista tiedottamisen tietojärjestelmien käytettävyyttä on parannettu?
- Millaisilla kehittämistoimilla on edistetty säädösesitysten perustuslainmukaisuutta, lakiehdotusten lakiteknistä tasoa, säädösvalmistelun aikataulullista suunnitelmallisuutta ja hallittavuutta valmistelussa ja jälkiarviointien sisällyttämistä lakiesityksen perusteluihin?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyynnöt oikeusministeriöön, valtioneuvoston kansliaan ja valtiovarainministeriöön. Tämän lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin säädöspolitiikan yhteistyöryhmän loppuraporttiin. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Lainsäädäntösuunnitelman käytöstä osana hallitusohjelmaa on luovuttu ja lainsäädäntösuunnitelman sisältö on pelkistynyt

Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi kannanottonaan, että hallitusohjelman osaksi liitetty lainsäädäntösuunnitelman käyttöönotto ei ole parantanut lainvalmistelun laatua. Tarkastusvirasto esitti suosituksinaan, että lainsäädäntösuunnittelun sisältöalueita tulee uudistaa täsmentämällä suunnitelman sisältöalueita eriyttämällä sisällössä lainsäädäntöpoliittiset periaatteet ja sääntelypoliittiset linjaukset, sääntelyn infrastruktuuria koskevat tavoitteet, priorisoitavat säädöshankkeet ja säädöshankkeiden ennako- ja jälkiarvioinnit sekä merkittävässä hankkeissa pakolliset säädöspoliittiset toimenpiteet. Tarkastusvirasto suositti, että hankkeet määritellään hallitusohjelmassa vaikutusperusteisesti yksilöimättä konkreettisia säädöshankkeita.

Oikeusministeriön asettaman säädöspoliittikan yhteistyöryhmän (toimikausi 15.11.2011–31.3.2015) eräänä tehtävänä on ollut lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanon seuranta ja linjaukset. Työryhmä on todennut loppuraportissaan, että käytössä ollut lainsäädäntösuunnitelma ei ollut tarkoituksenmukainen. Oikeusministeriö on myös laatinut kansainvälisen vertailun lainvalmistelun ohjauksen lainsäädännöllisistä puitteista ja kansainvälisen vertailun lainsäädäntösuunnitelmaan verrattavista ohjauskeinoista muissa EU-jäsenmaissa.

Nykymuotoinen lainsäädäntösuunnitelma käsittää eduskunnan istuntokausittain laadittavan ministeriökohtaisen hallituksen esitysten listauksen. Lainsäädäntösuunnitelmaksi nimitettävän asiakirjan aikajänne on siten lyhentynyt istuntokauteen aiemman vaalikauden sijasta. Kuluva vaalikauden hallitusohjelmassa keskeiset hallituskaudella toteutettavat lainsäädäntöhankkeet on sisällytetty hallitusohjelmaa toteuttavassa toimintasuunnitelmassa kunkin kärkihankkeen, reformin tai muun asiakokonaisuuden yhteyteen. Lainsäädännön suunnittelua valtioneuvostotasolla ohjaa osaltaan kärkihanke *säädösten sujuvoittaminen*, jonka tavoitealueet kattavat myös sääntelyä koskevia yleisiä tavoitteita. Toimintasuunnitelmaan ei ole sisällytetty omana kokonaisuutenaan lainsäädäntöpoliittisia periaatteita tai sääntelypoliittisia linjauksia.

Jälkiseurannan perusteella lainsäädäntösuunnitelman rooli sääntelyn uudistamisen ohjausvälineenä ei ole sisällöllisesti edistynyt ja sen aikajänne on lyhentynyt.

Toimijoiden vastuita konsernitason lainsäädäntösuunnittelun alueella ei ole määritelty ja osoitettu kattavasti

Tarkastusvirasto totesi kannanottonaan, että toimijoiden vastuut lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa, toimeenpanossa, seurannassa ja valvonnassa tulee täsmentää. Tarkastusvirasto katsoi, että sekä säädöspoliittisessa että sääntelyn sisällöllisessä kehittämisessä tulisi varmistaa myös asianmukainen poliittinen sitoutuminen.

Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota muun muassa seurannan vastuisiin, joita ei ollut määritelty kattavasti. Oikeusministeriön mukaan lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden seuranta lopetettiin hallituskauden 2011 alkaneen hallituskauden puolivälissä kansliapäällikkökokouksen päätöksellä, koska hankkeiden seuranta ei toiminut.

Vuonna 2015 alkaneen hallituskauden kärkihanke *säädösten sujuvoittaminen* kiinnittyy tavoitealueiltaan sääntelyn uudistamiseen. Hanketta koordinoi hallituksen piirissä toimintatapojen uudistamisen ministerityöryhmä. Kärkihankkeen toimeenpanon tukemiseen on asetettu säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmä, jonka tehtävänä on seurata, koordinoita ja varmistaa, että säädösten sujuvoittamista koskevat hallitusohjelman kirjaukset laitetaan täytäntöön ministeriöittäin.

Ministeriöiden ja valtioneuvoston vastuita lainsäädäntösuunnitelman kokoamiseen liittyen on täsmennetty vuoden 2016 alusta voimaan tulleella valtioneuvoston ohjesäännön 29 a § lisäyksellä. Se velvoittaa kunkin ministeriön toimittamaan tiedot valmisteilla olevista hallituksen esityksistä valtioneuvoston kansliaan. Valtioneuvoston kanslia laatii koosteen hallituksen esityksistä hallituksen neuvotteluissa vahvistettavaksi ja ministeriöille toimeenpantavaksi ja eduskunnalle tiedoksi. Ohjesäännön uudistamisessa valtioneuvoston kanslialle on myös osoitettu toimivalta antaa ministeriöille määräyksiä suunnitelmaa varten toimitettavista tiedoista, niiden muodoista ja toimittamisessa noudatettavasta menettelystä. Kyseinen määräys on valmisteltavana valtioneuvoston kansliassa. Määräyksen tarkoituksena on riittävän tietopohjan saaminen lainsäädäntötyön yhteensovittamiseksi valtioneuvostossa sekä hallituksen ja eduskunnan yhteistyön suunnittelemiseksi.

Jälkiseurannan perusteella toimijoiden roolia on täsmennetty lainsäädäntösuunnitelman teknisen koostamisen alueella. Sen sijaan vastuita, jotka liittyvät suunnitelman sisällölliseen valmisteluun, toimeenpanon suunnitteluun, seurantaan ja valvontaan ei ole täsmennetty ja osoitettu. Poikkihallinnollisten toimielimien, sekä ministerityöryhmän että viranomaistyöryhmän asettaminen kuluvaan hallituskauden kärkihankkeelle *säädösten sujuvoittaminen* osoittaa pyrkimystä varmistaa tavoitteiden toteutumisen edistymistä.

Lainsäädäntösuunnittelun tietoperusta, lainvalmistelun laatu ja säädösehdotusten vaikutusarvioinnit

Tarkastusvirasto totesi kannanottonaan, että lainsäädäntösuunnittelun tietoperustaa tulee parantaa tuottamalla tietoa sääntelyn ongelmakohtista ja kehittämistoimenpiteiden kustannuksista ja hyödyistä. Tarkastusvirasto katsoi, että konsernitason ohjauksen lähtökohdaksi tulisi tuottaa tietoa jo annettujen ohjeiden sovellettavuudesta eri toimialoilla ja eri sääntely-ympäristöissä. Arviointitietoa tulisi tuottaa myös siitä, miten hallinnolliset rakenteet ja välineet, esimerkiksi tietojärjestelmät tukevat tehokasta tiedon hyödyntämistä sääntelyuudistuksissa ja asettaa tältä pohjalta konkreettisia tavoitteita myös organisaatio- ja valmistelurakenteille ja työvälineille.

Vuodesta 2014 lähtien toteutettu *valtioneuvoston yhteinen selvitys- ja tutkimustoiminta* tuottaa tietopohjaa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Kyseistä toimintaa hyödynnetään myös säädöshankkeiden vaikutusarvioinnissa sekä hankkeiden ennako- ja jälkiarvioinneissa. Toiminnan myötä tutkimustiedon tuottamisen ohjaus ja organisointi ovat vahvistuneet valtioneuvostossa. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (Krimo, vuoden 2014 loppuun oikeuspoliittinen tutkimuslaitos) tuottaa oikeuspoliittista tutkimus- ja seurantatietoa. Viime vuosina instituutti on tuottanut runsaasti tietoa lainsäädäntötutkimuksen alueelta.

Lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toimintansa vuonna 2016. Itsenäinen ja riippumaton arviointineuvosto toimii valtioneuvoston kanslian yhteydessä ja sen tavoitteena on lisätä lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua.

Tarkastusvirasto totesi kannanottonaan, että säädösvalmistelutyön ytimenä tulisi olla yksi säädösvalmisteluohjeisto sekä säädösvalmistelun tehtäviä ja vastuita kuvaava prosessimalli, joiden noudattaminen on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusministeriö on uudistanut lainvalmistelun ohjeistusta julkaisemalla vuonna 2013 lainkirjoittajan oppaan sekä uudistanut lainvalmistelukoulutuksen myös vuonna 2013. Samana vuonna on ministeriö julkaissut myös Lainvalmistelun prosessioppaan, joka on laadittu erityisesti ministeriöiden käyttöön lainvalmistelun suunnittelua, toteutusta, seuranta ja arviointia varten. Tarkoituksena on muun muassa yhdenmukaistaa lainvalmisteluun liittyviä menettelyjä valtioneuvostossa. Oikeusministeriö on asettanut vuonna 2016 työryhmän hallituksen esityksen laadintaohjeiden uudistamiseksi. Työryhmän harkinnassa on jälkiarviointien laatimista koskevan maininnan lisääminen ohjeisiin.

Jälkiseurannan perusteella säädöshankkeiden vaikutusarviointiin on suunnattu lisäresursseja. Sen sijaan seurannassa ei tullut esille toimenpiteitä, jotka selkeästi kiinnittyvät konserniohjauksen tietoperustan tuottamiseen sääntelyn ongelmakohdista ja kehittämistoimenpiteiden kustannuksista ja hyödyistä. Jälkiseurannan perusteella ohjeistusta on parannettu tarkastuksen kannanottojen suuntaisesti. Jälkiseurannassa ei kuitenkaan tullut esille arviointeja, jotka liittyvät konserniohjauksen tietoperustan parantamiseen siltä osin miten annetut ohjeet ja valmistelun rakenteet toimivat erilaisissa sääntely-ympäristöissä.

Säädösvalmistelun tietojärjestelmiä ja ylläpitovastuita on uudistettu

Tarkastusvirasto piti tarpeellisena, että valtiovarainministeriö arvioi HARE- tietojärjestelmän 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.

Vastuu hankkeiden hallinnasta tietojärjestelmillä on siirtynyt vuonna 2015 valtiovarainministeriöltä valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvostossa on valmistelussa ja osin jo otettu käyttöön valtioneuvoston yhteinen hankehallinnan palvelu *Hankeikkuna*, joka on korvannut aiemmin käytössä olleen HARE-tietojärjestelmän. Hankeikkunan julkinen osa on otettu käyttöön vuonna 2017. Kyseinen väline toimii hankkeiden hanketietojen ja asiakirjojen tallennuksen välineenä ja kokoaa ministeriöiden kehittämis- ja säädösvalmisteluhankkeet. Valtioneuvoston kanslia on kuvannut ja ohjeistanut vastuunjaon hankeikkunan ylläpidosta valmistelijoiden ja ministeriöiden tiedonhallinnasta vastaavan valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikön välillä. Valtioneuvoston kanslia on myös antanut järjestelmän käytöstä seurannassa ministeriöitä velvoittavan määräyksen. Tavoitteena on, että Hankeikkuna tukisi prosessityökaluna myös esimerkiksi vaalikauden lainsäädäntösuunnittelua.

Oikeusministeriö ylläpitää säädösvalmistelun avoimuuden edistämiseen tähtäviä sähköisiä palveluja, joita ovat Lausuntopalvelu.fi, Otakantaa.fi, ja Kansalaisaloite.fi. Lausuntopalvelu.fi-palvelu on otettu käyttöön vuoden 2015 alusta. Tämän jälkeen palvelua on jatkokehitetty. Otakantaa.fi -palvelu on uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 2016. Kansalaisaloite.fi-palvelua on otettu käyttöön joulukuussa 2012 ja sitä on sen jälkeen jatkokehitetty ja parannettu.

Jälkiseurannan perusteella säädösvalmistelun tietojärjestelmiä on kehitetty tarkastuksen suositusten suuntaisesti.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmat vuosilta 2007 ja 2011 olivat ensimmäisiä valtioneuvostotasoisia suunnitelmia, jotka sisälsivät periaatteita ja toimenpiteitä (tavoitteita) sääntelyn kehittämiseksi. Tarkastuksessa havaittiin puutteita lainsäädäntösuunnitelmien valmistelun tietoperustassa, kuten organisaattoristen rakenteiden, resurssien ja tehtävien vastaavuus eri sääntelyaloilla, valmistelun ja toimeenpanon organisoinnissa, resursoinnissa ja seurannassa. Tarkastuksessa havaittiin myös puutteita tietojärjestelmien käytettävyydessä säädöshankkeiden suunnittelun ja valmistelun avoimuuden näkökulmasta.

Jälkiseurannan havaintona on, että lainsäädäntösuunnitelma ei ole sisällöllisesti edistynyt ja sen laadinnan aikajänne on lyhentynyt istuntokausiin. Toimijoiden vastuita konsernitason lainsäädäntösuunniteluun liittyen ei ole määritelty ja osoitettu kattavasti. Jälkiseurannassa ei voitu vakuuttua siitä, tietoperustan tuottaminen konsernitason lainsäädäntösuunnittelun lähtökohdaksi sääntelyn ongelmakohdista erilaisissa sääntely-ympäristössä olisi tarkastusajankohtaan nähden edistynyt.

Jälkiseurannan perusteella säädösvalmistelun ohjeistusta on kuitenkin parannettu tarkastuksen kannanottojen suuntaisesti. Säädösvalmistelun tietojärjestelmiä ja ylläpitovastuita on myös uudistettu ja tietojärjestelmien hyödynnettävyyttä parannettu tiedon avoimuuden ja ennakkollisen vaikuttamisen suuntaan.

Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa. Tarkastusvirasto jatkaa lainsäädäntösuunnittelun tietoperustan parantamisen ja lainsäädäntösuunnittelun sisällön kehittämisen seurantaan mukaan lukien hallinnollisten toimijoiden vastuiden määrittely ja osoittaminen osana lainsäädännön laadun teema-alueen seurantaan ja tarkastussuunnittelua.

Marko Männikkö
ylivohtaja

Eija Oksanen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU oikeusministeriö
valtioneuvoston kanslia
valtiovarainministeriö