



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 12/2012



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Sosiaali- ja terveysministeriön
säädösvalmistelu

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-227-5 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 002/54/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelua koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle ja oikeusministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2015.

Helsingissä 30. päivänä elokuuta 2012

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Kalle Määttä

Johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

sosiaali- ja terveysministeriö

oikeusministeriö

Asiasanat:

säädösvalmistelu, hallituksen esitys, lakiehdotus, lainsäädännön laatu,
sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, lastensuojelulaki

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	10
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	14
2.1 Säädosvalmistelun nykytila	14
2.2 Säädosvalmistelu prosessina	17
2.3 Säädosvalmistelun ohjeet ja ohjaus	19
2.4 Säädosvalmistelun taloudellinen merkitys	23
2.5 Tarkastuksen osa-alueet ja rajaus	24
2.6 Tarkastuksen pääkysymys ja osakysymykset	26
2.7 Tarkastuskriteerit	28
2.8 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	31
3 Tarkastushavainnot	33
3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön säädosvalmisteluprosessi	33
3.1.1 Säädosvalmistelun suuntaaminen	33
3.1.2 Säädosvalmistelun resurssit ja osaaminen	37
3.1.3 Suunnittelu ja organisointi valmistelijan tukena	40
3.1.4 Valmistelun käytännön toteutus	43
3.1.5 Valmistelun dokumentointi ja tiedottaminen	49
3.1.6 Ohjeiden ja ohjauksen toimivuus	50
3.1.7 Kokoavat havainnot	51
3.2 Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen valmistelu	53
3.2.1 Lakiuudistuksen tavoite ja valmistelun toteutus	53
3.2.2 Hallituksen esityksen rakenne ja sisältö	56
3.2.3 Lakiehdotuksen eduskuntakäsittely	67
3.2.4 Kokonaisuudistuksen jälkeiset muutokset	68
3.2.5 Kokoavat havainnot	70
3.3 Sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelu eduskuntakäsittelyn näkökulmasta	72
3.3.1 Lakiehdotuksiin tehtyjen muutosten laajuus valiokuntakäsittelyssä	72
3.3.2 Lakiehdotusten perustelujen ja sääntelyn puutteellisuus	74
3.3.3 Lakiehdotusten lakitekkinen täsmentäminen ja täydentäminen	77
3.3.4 Lakiehdotusten perustuslainmukaisuus	84

3.3.5	Vaikutusarvioinnin puutteellisuudet	88
3.3.6	Vaikutusten jälkiseuranta	90
3.3.7	Lakiehdotusten selkeys ja läpinäkyvyys	92
3.3.8	Kokoavat havainnot	96
4	Tarkastusviraston kannanotot	99
	Lähteet	104
	Liitteet	126

Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu

Säädösvalmistelua on viime vuosina kritisoitu julkisessa keskustelussa. Myös eduskunta on kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun ongelmiin koko valtioneuvoston tasolla. Kritiikkiä ovat esittäneet valiokunnat, puhemiesneuvosto ja ylimmät laillisuusvalvojat.

Heikkotasaisen säädösvalmistelun vaikutukset julkistalouteen voivat olla sekä välittömiä että välillisiä. Valmistelun puutteet voivat näkyä päätöksenteon kitkana ja lainsäädännön voimaantumisen viivästymisen kustannuksina. Heikot vaikutusarvioinnit lisäävät riskiä siitä, ettei lainsäädännöllä päästä asetettuihin tavoitteisiin tai ne saavutetaan tarpeettoman suurin kustannuksin. Huonolaatuinen lainsäädäntö aiheuttaa niin ikään rajanvetoja tulkintaongelmia, jotka heijastuvat ei-toivottuina kansalaisvaikutuksina sekä viranomaistoiminnan ja tuomioistuinlaitoksen kustannuksina. Lisäksi huonolaatuista lainsäädäntöä joudutaan usein korjaamaan jälkikäteen.

Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluun kohdistuneen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida miten yksittäisen ministeriön säädösvalmistelun eri osa-alueet toimivat käytännössä. Tarkastuksen pääkysymyksenä selvitettiin, toteuttaako sosiaali- ja terveysministeriö valmistelutyössään valtioneuvoston määrittelemiä hyvän säädösvalmistelun periaatteita. Tarkastus muodostui kolmesta osasta. Ensimmäisessä osassa keskityttiin siihen, onko sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelua johdettu järjestelmällisesti ja annettujen tavoitteiden mukaisesti. Tarkastuksen toisessa osassa näkökulmaa syvennettiin tapaustarkastelun avulla ja kolmannessa osassa arvioitiin säädösehdotusten toimivuutta eduskuntakäsittelyn ja päätöksenteon näkökulmasta.

Tarkastushavaintojen perusteella kokonaisarvio sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelusta on melko myönteinen. Ministeriön säädöstyö on vaativaa, sillä hallinnonalan lainsäädännöllä on merkittäviä vaikutuksia kansalaisiin, valtion ja kuntien talouteen sekä työmarkkinaosapuoliin. Valmisteltava lainsäädäntö sekä valmistelun menettelytavat poikkeavat ministeriön eri osastojen välillä. Tämä vaikeuttaa säädösvalmistelun johtamistyötä. Valmistelun prosessinhallinnasta muodostui kuitenkin toimiva ja ei-byrokraattinen kokonaiskuva. Lisäksi ministeriössä toimitaan lähtökohtaisesti valtioneuvoston ja oikeusministeriön määrittelemien hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti.

Merkittävimmät valmisteluprosessin puutteet liittyvät käytettävissä olevien henkilöresurssien niukkuuteen. Valmistelijat kokevat usein valmisteltavan lainsäädännön määrän liian suureksi ja aikataulut liian kireiksi. Ai-

kataulut johtuvat pitkälti hallitusohjelmasta, joka määrittää valtaosan hallituskauden aikana valmisteltavista lakiehdotuksista. Hallitusohjelman lisäksi tehtäväksi tulee kuitenkin muita, suunnitelman ulkopuolisia toimeksiantoja. Ministeriön johdon tulisikin kiinnittää huomiota siihen, että suunnitellun valmistelutyön ulkopuolelta tuleville toimeksiannoille saadaan riittävät henkilöresurssit ja kohtuullinen aikataulu. Tämä on tärkeää niin valmistelijoiden jaksamisen kuin työn laadun kannalta.

Ministeriössä on systemaattisesti kehitetty hyvän säädösvalmistelun edellytyksiä eri tavoin, esimerkiksi tukemalla vaikutusarviointien tekoa ja kehittämällä osaamista. Useimmiten valmistelijan tukena on työpari tai työryhmä tai valmistelu itsessään tapahtuu työryhmässä. Toisaalta valmistelijat eivät saa aina riittävää tukea lähiesimiehiltään valmistelutyön etenemiseen ja sisällöllisiin linjauksiin. Valmistelijan tukea olisi mahdollista edelleen parantaa lisäämällä ryhmäpäälliköiden osallistumista valmistelutyöhön kaikissa sen vaiheissa.

Tarkastuksessa ilmeni, että säädösvalmistelussa syntyvien asiakirjojen hallintaan käytettävät ohjelmat eivät tue valmistelutyötä ministeriössä riittävästi. Jatkossa tavoitteena tulisi olla koko valtioneuvoston tasolla toimiva yhdenmukainen valmistelu- ja dokumentointijärjestelmä valmisteluasiakirjoille. Myös ministeriöiden ulkoisten verkkosivujen hyödyntämistä säädöshankkeiden tiedottamisessa tulisi edelleen kehittää.

Tarkastuksessa havaittiin, että lainvalmistelijoille suunnatut ohjeet palvelevat hallituksen esityksen laatimista esitysteknisesti ja systemaattisesti. Vaikka ohjeet parantavat esitysten luettavuutta ja johdonmukaisuutta, niin ne ovat vain osa hyvää säädösvalmistelua. Usein esityksen valmistelun tai sen sisällön ongelmat eivät liity ohjeisiin tai niiden noudattamiseen, vaan ministeriön toimintaympäristön kompleksisuuteen sekä siihen liittyviin poliittisiin painotuksiin. Säädösvalmistelun ja itse säädöksen laatua arvioitaessa pitääkin aina huomioida myös toimintakentän monimutkaisuus sekä valmisteltavien asioiden poliittinen ohjaus.

Lainsäädännön on muodostettava lakiteknisesti, sisällöllisesti ja vaikutuksiltaan eheä ja johdonmukainen kokonaisuus. Tämä on erityinen haaste sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla lakiehdotusten suuren määrän, lainsäädännön pirstaleisuuden sekä säädösten jatkuvan muutostilan vuoksi. Tarkastuksen havaintojen mukaan valtiopäivillä 2007–2010 selvästi yli puolet hallituksen esityksistä on hyväksytty muuttumattomina. Kokonaisuutena arvioiden muutokset olivat pieniä, mutta yksittäistapauksissa ilmeni huomattaviakin korjaustarpeita. Lakiehdotusten tekniset ja muut ongelmakohdat ovat liittyneet useimmiten laajoihin esityksiin. Eduskunnan valiokuntaneuvosten näkökulmasta sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelu on ollut kuitenkin melko hyvää.

Tarkastushavainnot osoittavat, että osasta sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemista lakiehdotuksista perustelut puuttuvat tai ne eivät ole kattavat. Toisaalta eräissä muissa tapauksissa perusteluja on esitetty, mutta niissä on ollut virheitä tai ne ovat olleet harhaanjohtavia. Perustelut ovat erityisen tärkeitä jo pelkästään sen vuoksi, että säädösvalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä voitaisiin realistisesti arvioida sääntelyn tarve. Lisäksi säädösvalmistelussa on kiinnitettävä huomiota lakiehdotusten sekä voimassa olevan lainsäädännön perustuslainmukaisuuteen sekä voimaantulosäännöksiin ja säätämisyjärjestysperusteluihin. Myös vaikutusarvioinneissa on parantamisen varaa. Ne tulisi tehdä huolellisesti ja kokonaisvaltaisesti epävarmuustekijöineen.

Jos valiokuntakäsittelyssä joudutaan korjaamaan huomattavasti esitysten lakitekniisiä virheitä ja muita puutteellisuuksia, niin lakiehdotusten käsittelyn painopiste siirtyy lainsäätämisen sijasta valmistelun jatkamiseen. Ministeriössä onkin huolehdittava riittävästä resursoinnista ja osaamisen suuntaamisesta säädösvalmistelun ongelma-alueille. Valmistelutyön laadun parantamiseen tulisi sitoutua avoimella valmistelutavalla sekä takaamalla valmistelulle ja aivan erityisesti sen loppuvaiheelle riittävä työrauha. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että eduskunnalle tulee jättää riittävästi aikaa lakiehdotusten käsittelyyn ja että lakiehdotukset tulee antaa kokonaisuuksina.

Författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet

Författningsberedningen har på senare år fått kritik i den offentliga debatten. Också riksdagen har fäst uppmärksamhet vid problemen i lagberedningen på hela statsrådets nivå. Kritik har framförts av utskotten, talmanskonferensen och de högsta laglighetsövervakarna.

Verkningarna av en lagberedning av låg kvalitet på den offentliga ekonomin kan vara både direkta och indirekta. Brister i beredningen kan visa sig som friktion i beslutsfattandet och kostnader för att lagstiftningens ikraftträdande fördröjts. Bristande konsekvensbedömningar ökar risken för att man inte med lagstiftningen uppnår de uppställda målsättningarna eller att de uppnås till onödigt höga kostnader. En lagstiftning av dålig kvalitet orsakar likaså gränsdragnings- och tolkningsproblem, vilka avspeglar sig som oönskade verkningar hos medborgarna och kostnader för myndighetsverksamheten och domstolsväsendet. Dessutom måste en lagstiftning av dålig kvalitet ofta korrigeras i efterhand.

Syftet med den revision som hänförde sig till författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet var att utvärdera, hur de olika delområdena av författningsberedningen vid ett enskilt ministerium fungerar i praktiken. Som huvudfråga vid revisionen klarlades, huruvida social- och hälsovårdsministeriet i sitt beredningsarbete följer de av statsrådet definierade principerna för god författningsberedning. Revisionen bestod av tre delar. I den första delen fokuserades på det, om författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet har letts systematiskt och i enlighet med givna målsättningar. I den andra delen fördjupades perspektivet med en case-granskning och i den tredje delen utvärderades författningsförslagens funktionsduglighet ur riksdagsbehandlings- och beslutsfattandets synvinkel.

På basis av revisionen är helhetsbedömningen av författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet tämligen positiv. Författningsarbetet vid ministeriet är krävande, för lagstiftningen på förvaltningsområdet har betydande inverknings- och påverkan på medborgarna, statens och kommunernas ekonomi samt arbetsmarknadens parter. Den lagstiftning som bereds samt förfaringsätten i beredningen avviker från varandra mellan ministeriets olika avdelningar. Detta försvårar arbetet med att leda författningsberedningen. Av processhanteringen vid beredningen fick man emellertid en fungerande och icke-byråkratisk helhetsbild. Dessutom fungerar man vid

ministeriet a priori i enlighet med de principer som statsrådet och justitieministeriet har definierat om en god författningsberedning.

De viktigaste bristerna i beredningsprocessen anknäver till de tillbudsständer personresursernas knapphet. Beredarna upplever ofta att mängden för den lagstiftning som ska beredas är alltför stor och tidtabellerna alltför strama. Tidtabellerna beror i stor utsträckning på regeringsprogrammet, som fastslår merparten av de lagförslag som ska beredas under regeringsperioden. Utöver regeringsprogrammet kommer dessutom för att utföras andra uppdrag utanför planen. Ministeriets ledning borde därför ägna uppmärksamhet åt att de uppdrag som kommer utanför det planerade beredningsarbetet tilldelas tillräckliga personresurser och en rimlig tidtabell. Detta är av vikt både med tanke på beredarnas orkande och arbetets kvalitet.

Vid ministeriet har man systematiskt utvecklats förutsättningar för en god författningsberedning på olika sätt, bl.a. genom att stöda utarbetandet av bedömningarna av konsekvenserna och utvecklats kompetensen. Oftast stöds beredaren av ett arbetspar eller en arbetsgrupp eller beredningen som sådan sker i en arbetsgrupp. Å andra sidan får beredarna inte alltid tillräckligt stöd av sina närmaste förmän för beredningsarbetets framskridande och innehållsliga linjedragningar. Det vore möjligt att ytterligare förbättra stödet genom att i alla beredningsarbetets skeden utöka medverkan från de närmaste förmännens sida.

Vid revisionen framgick, att de program som används för att administrera de dokument som uppkommer vid författningsberedningen inte stöder beredningsarbetet vid ministeriet tillräckligt. I fortsättningen borde målsättningen vara ett på hela statsrådets nivå fungerande enhetligt berednings- och dokumenteringssystem för beredningsdokumenten. Också utnyttjandet av ministeriernas externa webbsidor för informering om författningsprojekten borde vidareutvecklas.

Vid revisionen observerades, att de anvisningar som riktats till lagberedarna stöder utarbetandet av regeringspropositionerna framställningstekniskt och -systematiskt. Även om anvisningarna förbättrar propositionernas läsbarhet och konsekvens, är de endast en del av en god författningsberedning. Ofta anknäver problemen i beredningen av propositionen eller dess innehåll inte till instruktionerna eller följandet av dem, utan till den komplexa naturen för ministeriets verksamhetsmiljö och därmed förenade politiska betoningar. När man bedömer författningsberedningens och själva författningskvaliteten bör man därför alltid beakta också hur komplext verksamhetsfältet är samt den politiska styrningen av de ärenden som bereds.

Lagstiftningen bör utgöra en lagtekniskt, innehållsligt och till sina verkningar helgjuten och konsekvent helhet. Detta är en särskild utmaning på

social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde på grund av det stora antalet lagförslag, lagstiftningens splittring samt att författningarna befinner sig i ett ständigt tillstånd av förändring. Enligt iakttagelserna vid revisionen har på riksdagarna 2007-2010 klart över hälften av regeringens propositioner godkänts oförändrade. Som helhet betraktat var ändringarna små, låt vara att i enskilda fall yppades också betydande behov av korriger- ing. Lagförslagens tekniska och övriga problempunkter har oftast varit förenade med omfattande propositioner. Utskottsråden vid riksdagen an- såg ändå att lagberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet har varit tämligen god.

Observationerna vid revisionen visar, att i en del av de lagförslag som beretts av social- och hälsovårdsministeriet saknas motiveringar eller de är inte täckande. I en del fall har motiveringar åter framförts, men i dem har förekommit fel eller de har varit missledande. Motiveringarna är särskilt viktiga redan av den anledningen att man i författningsberedningen och riksdagsbehandlingen ska kunna bedöma behovet av reglering realistiskt. I författningsberedningen bör därtill ägnas uppmärksamhet åt lagförslagets samt den gällande lagstiftningens grundlagsenlighet samt vid stadgandena om ikraftträdande och motiveringarna till ordningen för stiftandet. Också i bedömningarna av verkningarna finns rum för förbättringar. De borde gö- ras omsorgsfullt och heltäckande med beaktande av osäkerhetsfaktorerna.

Om man vid utskottsbehandlingen blir tvungen att avsevärt rätta till lag- tekniska fel och andra brister i lagförslagen, överflyttas tyngdpunkten i behandlingen av lagförslagen från stiftande av lag till en fortsatt bered- ning. Vid ministeriet bör man därför sörja för en tillräcklig resursering och för att kunnandet inriktas på problemområdena i författningsberedningen. Till en bättre kvalitet i beredningsarbetet borde man förbinda sig med ett öppet beredningssätt samt genom att ge beredningen och framför allt dess slutskede tillräcklig arbetsro. Vid revisionen uppmärksammades också det, att riksdagen bör ges tillräcklig tid för behandling av lagförslagen och att lagförslagen bör ges som helheter.

1 Johdanto

Tarkastuksen kohteena on sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan lainvalmisteluasiat ovat ministeriöiden keskeisimpiä tehtäviä. Valmisteltavien säädöshankkeiden lukumäärä sekä valmisteluun suunnatut resurssit vaihtelevat ministeriöittäin. Lainvalmisteluun käytetään keskimäärin noin seitsemän prosenttia ministeriöiden henkilöstön työpanoksesta. Säädösvalmisteluun on vaikuttanut myös hallitusohjelman merkityksen korostuminen viime hallituskausien aikana. Nykyään hallitusohjelmat sitovat suuren osan valmisteluresursseista koko hallituskauden ajan.

Säädösvalmistelua on viime vuosina kritisoitu. Valtioneuvosto onkin toteuttanut erilaisia kehittämistoimia ja muutoksia asiantilan korjaamiseksi. Lisää painoarvoa on haluttu suunnata valtioneuvostotason suunnitteluun sekä lainvalmisteluprosessin johtamiseen. Säädösvalmistelun kehittämisessä korostetaan valmisteluun käytettävissä olevien resurssien, valmistelukäytäntöjen tehostamisen sekä valmisteluun tarjotun tuen merkitystä.

Niukat resurssit ja tiukat aikataulut heijastuvat lainsäädännön laatuun. Lakihankkeiden hidas eteneminen alkuperäiseen aikatauluun verrattuna ei ole tavatonta kuten ei sekään, että osa hallituksen ilmoittamista hallituksen esityksistä jää vuosittain antamatta. Lisäksi oikeusministeriön laintarkastukseen lähetettyjen lakiehdotusten lakitekniinen laatu on heikentynyt.

Säädöksillä voi olla valtionalouteen sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia. Välillisten vaikutusten merkitystä korostaa se, ne saattavat muodostua erittäin suuriksi ja että niiden mittaaminen tai arviointi etukäteen on usein erittäin hankalaa. Arviointia vaikeuttaa lisäksi se, että lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset voivat vaihdella merkittävästi.

Tässä tarkastuksessa keskitytään sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluun, joka kattaa noin viidenneksen kaikista hallituksen esityksistä. Tarkastuksella pyritään luomaan kokonaiskuva ministeriön säädösvalmistelun johtamisesta, valmisteluprosessista ja niiden luomista edellytyksistä laadukkaalle lainsäädännölle. Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelua käsittelevä tarkastusaihe sisältyy tarkastusviraston vuoden 2011 tarkastussuunnitelmaan. Säädösvalmistelun toimivuuteen kohdistuva tarkastus sisältyy tarkastusviraston strategiseen teema-alueeseen D) Laadukas lainsäädäntö osana valtionaloudellista päätöksentekoa.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Säädosvalmistelun nykytila

Säädosvalmistelu on ministeriöiden keskeisimpiä tehtäväalueita ja olennainen osa niiden toimintaa ja johtamista. Myös poliittinen päätöksenteko ja ohjaus kytkeytyvät tiiviisti säädosvalmistelun tavoitteisiin ja ajoituksiin.

Ministeriöt vastaavat lähtökohtaisesti itse oman hallinnonalansa säädosvalmistelusta sekä sen johtamisesta ja kehittämisestä. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 45 §:n mukaan kansliapäällikkö vastaa ministeriön lainsäädännön valmistelun laadusta eli käytännössä siitä, että hallituksen esitykset ovat laadukkaasti ja vaatimusten mukaisesti valmisteltuja. Ministeriön virkamiesjohdon on siis sitouduttava hyvän säädosvalmistelun ylläpitämiseen ja kehittämiseen ohjaamalla valmistelua sekä turvaamalla valmistelulle riittävät resurssit. Tämä edellyttää hyvää johtamista eli päätöksiä lakihankkeiden käynnistämisestä sekä riittävän täsmällisiä toimeksiantoja ja määräaikoja. Lisäksi on varmistettava, että lakihankkeelle on olemassa riittävä poliittinen tuki. Koska säädosvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä, se tulisi ottaa huomioon myös niiden strategisessa suunnittelussa ja tulosohejuksessa. Samoin virkamiesjohdon on sitouduttava lainvalmistelua koskevien ohjeiden noudattamiseen ja lainvalmistelun kehittämiseen yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.¹

Sosiaali- ja terveysministeriössä säädosvalmistelun merkitys on huomattava, sillä ministeriö valmisteli esimerkiksi valtiopäivillä 2009 noin viidenneksen kaikista eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä². Ministeriön sisällä säädosvalmistelun ongelmista on kerrottu toimintasuunnitelman seurantaraportissa vuoden 2008 lokakuussa. Kaksi ministeriön osastoa raportoi, että niiden lainvalmisteluresurssit eivät riitä lakien perusteelliseen valmisteluun oikeusministeriön, eduskunnan sekä laillisuusvalvontaviranomaisten edellyttämällä tavalla³. Sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelun ongelmista on saatu viitteitä myös tarkastusviraston toteuttamissa tarkastuksissa ja asiasta on lisäksi raportoitu tarkastusviraston vuosikertomuksessa eduskunnalle vuonna 2011⁴.

¹ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 35.

² Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

³ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 196/2009.

⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto K17/2011 vp, s. 92–100.

Kritiikki säädösvalmistelun laadusta ei kohdistu pelkästään sosiaali- ja terveysministeriön valmistelutyöhön. Eduskunta on kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun ongelmiin koko valtioneuvoston tasolla. Kritiikkiä ovat esittäneet valiokunnat, puhemiesneuvosto ja ylimmät laillisuusvalvojat⁵. Myös tarkastusvaliokunta on painottanut lainsäädännön ja sen valmistelun laadukkuuden merkitystä. Tarkastusvaliokunta edellyttääkin mietinnössään "Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksesta eduskunnalle varainhoitovuodelta 2009", että lainvalmisteluun kohdennetaan aikaisempaa enemmän voimavaroja lainsäädännön laadukkuuden turvaamiseksi. Erittäin huomiota on kiinnitettävä oikeusnormien määrään, säädöshuoltoon ja paremman sääntelyn periaatteisiin sekä vaikutusarviointien tekemiseen ja lainsäädännön tasapuolisuuteen.⁶ Lainvalmistelun laatupuutteet ovat olleet esillä myös julkisessa keskustelussa viime vuosina⁷.

Ongelmiin on kiinnitetty huomiota valtioneuvostossa, sillä siellä säädösvalmistelun ja itse säädösten kehittämistä on ohjattu useilla eri työryhmäraporteilla ja selvityksillä. Esimerkiksi vuonna 2006 julkaistussa *Paremman sääntelyn* -toimintaohjelmassa⁸ on määritelty lainvalmistelun keskeisimmät ongelmat seuraavasti:

- sääntelyn määrän ja yksityiskohtaisuuden jatkuva kasvu
- valmistelun etupainotteisuuden heikko toteutuminen
- valmistelun tietopohjan puutteet
- valmistelun valtioneuvostotason strategisen suunnitelmallisuuden heikko toteutuminen
- EU-lainsäädäntöön vaikuttamisen reaktiivisuus
- lainvalmistelun tosiasiallisen läpinäkyvyyden väheneminen.

Edellisen hallituksen ohjelman toimeenpanon puolivälin arvioinnissa on käsitelty kattavasti säädösvalmistelun tilaa valtioneuvoston tasolla. Vuonna 2009 tehdyssä arvioinnissa kiinnitettiin huomiota erityisesti säädösvalmistelun voimavarojen puutteisiin. Tehdyn arvion mukaan ministeriöissä käytetään kansallisten säädösten valmisteluun yhteensä noin 435 henkilötyövuotta, mikä vastaa noin seitsemän prosenttia ministeriöiden koko henkilöstömäärän työpanoksesta. Säädösvalmistelun osuus vaihtelee huomattavasti ministeriöiden välillä, mutta useimmissa ministeriöissä se

⁵ Ks. esim. Ahtonen ym. 2011, s. 155–160; valtioneuvoston tiedote 4/2012 ja eduskunnan oikeusasiamiehen tiedote 20.10.2009.

⁶ TrVM 8/2010, s. 9–10.

⁷ Pakarinen 2012, s. 61.

⁸ Valtioneuvoston kanslia 8/2006, s. 158.

jää alle 10 prosenttiin henkilöstön työpanoksesta. Henkilöstön niukka resurssointi lainvalmisteluhankkeisiin näkyy taas valmisteluun käytettävissä olevassa ajassa. Arvion mukaan useissa tapauksissa säädösten valmistelulle asetetaan liian tiukat määräajat. Ajan ja henkilöstön puutteet näkyvät käytännössä siten, että lainsäädäntösuunnitelmaan merkittyjen hankkeiden eteneminen hidastuu ja toisaalta oikeusministeriössä tarkastettujen säädösluonnosten lakitekninen taso heikentyy.⁹

Resurssi- ja aikatauluongelmien ohella hallitusohjelman toteutuksen puolivälin arvioinnissa on kiinnitetty huomiota myös laajemmin johtamisen ongelmiin, jotka liittyvät lainvalmistelun suunnitteluun, käytännön toteutukseen ja raportointiin. Mainittuja ongelmia ovat esimerkiksi EU-säädöshankkeiden puutteellinen tunnistaminen, valmistelun avoimuuden heikko toteutuminen, sidosryhmien vähäinen huomioiminen, vaihtoehtoisien sääntelymallien riittämätön arvioiminen sekä vaikutusten arviointien heikko toteuttaminen. Myös säädöshuollon toteuttamisessa havaittiin sellaisia puutteita, jotka heijastuvat suoraan lainsäädännön ymmärrettävyyteen sekä sen toimivuuteen suhteessa muihin säädöksiin. Puoliväliarvioinnin mukaan säädösvalmistelun toteutustavoissa on huomattavaa vaihtelua ministeriöiden välillä. Tämä näkyy erityisesti toiminnan suunnitelmallisuudessa ja sen ohjeistamisessa, projektityön hallinnassa ja sen tukemisessa sekä lainvalmistelun raportoinnissa. Esimerkiksi sidosryhmäyhteistyössä ja kuulemisissa on erilaisia käytäntöjä, ja lisäksi kuulemisten tuloksia sekä koko valmisteluprosessin kulkua ei välttämättä dokumentoida kaikilla hallinnonaloilla riittävästi.¹⁰

Myös OECD ja Euroopan komissio painottavat hyvää sääntelykulttuuria laaja-alaisena hallinnon kehittämisen kysymyksenä. OECD:n vuonna 2010 julkaistussa maa-arvioinnissa on kiinnitetty huomiota useisiin lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun kehittämiskohtiin. Järjestö esimerkiksi toteaa, että lainvalmistelun laadun varmistaminen tulisi liittää laaja-alaisemmin hallituksen toimintaan ja sen poliittisiin tavoitteisiin. Lisäksi sidosryhmien kuulemisen organisointia ei ole järjestetty yhdenmukaisesti ja kuuleminen tapahtuu yleensä valmistelun loppuvaiheessa, jolloin suuret muutokset eivät ole enää mahdollisia. Toisaalta kuulemiskäytännöt nähdään toisinaan liian konsensushakuisina, jolloin kaikkien sidosryhmien näkökohtien huomioiminen voi omalta osaltaan vesittää lainsäädännön toimivuutta.¹¹

⁹ Valtioneuvoston kanslia 14/2009, s. 261.

¹⁰ Sama, s. 268–270 ja Valtioneuvoston kanslia 8/2003.

¹¹ OECD 2010 ja oikeusministeriö 2010.

2.2 Säädosvalmistelu prosessina

Säädosvalmistelu kuvataan yleensä prosessina. Samaa prosessiajattelua on käytetty usein myös valmistelun kehittämisessä. Yksittäisissä ministeriöissä lainvalmisteluprosessin kehittämistoimia on tehty jo pitkään. Kaikkia ministeriöitä koskeva yhteinen prosessikuvaus nostettiin laajempaan keskusteluun valtioneuvoston säädosvalmistelun kehittämistyöryhmässä syksyllä 2004¹².

Prosessinäkökulma on vahvasti esillä myös vuonna 2004 julkaistussa Hallituksen esitysten laatimisohjeissa (HELO-ohje)¹³. Kaikkien ministeriöiden lainvalmistelua jäsentävä valtioneuvostotason prosessikuvaus esitettiin lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmän mietinnössä vuonna 2005¹⁴. Myös tuoreimmissa säädosvalmistelun kehittämistoimissa lähtökohtana on ollut prosessin kehittäminen, esimerkkinä tästä on Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I ja III vaiheiden väliraportit, jossa on pyritty kuvaamaan ideaalimalli lainvalmisteluprosessille¹⁵.

Lainvalmisteluprosessin kuvauksen peruslinjat ovat pitkälti yhteneväiset keskushallinnon julkaisuissa, mutta toisaalta niiden yksityiskohdissa on jonkin verran vaihtelua. Tiivistettynä lainvalmisteluprosessi sisältää seitsemän vaihetta, joiden päälle lasketaan erikseen vielä täytäntöönpano ja seuranta:

1. Esivalmistelu
2. Perusvalmistelu
3. Lausuntomenettely
4. Jatkovalmistelu
5. Valtioneuvoston päätöksenteko
6. Eduskuntakäsittely
7. Lain vahvistaminen
8. Lain täytäntöönpano
9. Lain seuranta.

HELO-ohjeessa lainvalmisteluhankkeen kuvausta on purettu pienempiin osiin eli 16 eri vaiheeseen. Lisävaiheet liittyvät esityksen tekniseen valmisteluun sekä eduskuntakäsittelyyn. Ohjeen mukaan valmisteluprosessin

¹² Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:10, s. 9.

¹³ Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

¹⁴ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 45–46.

¹⁵ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 80/2010 ja 39/2011.

läpivientiin pitää varata riittävästi aikaa. Erityisen tärkeää on huolellinen esi- ja perusvalmistelu. Esivalmistelussa arvioidaan hankkeen käynnistämisen tarve, valitaan organisointitapa ja laaditaan toimeksianto. Perusvalmistelu taas nojaa esivalmisteluun, ja se tarkoittaa käytännössä varsinaisen säädösehdotuksen laadintaa. Perusvalmistelun onnistumisen kannalta on keskeistä, että sen tekemiseen suunnataan riittävät resurssit ja osaaminen. Myöhemmät käsittelyvaiheet sujuvat helpommin, jos esi- ja perusvalmistelu on tehty sisällöltään huolellisesti ja lakiteknisesti hyvin. HELO-ohjeessa korostetaan, että valmistelussa on varattava aikaa myös kääntämiseen, laintarkastukseen sekä esityksen viimeistelyyn. Lisäksi eduskuntakäsittelyn eri vaiheet on huomioitava, jotta lakiehdotukset ehdittäisiin käsittelemään mahdollisissa ruuhkatilanteissakin.

Lainvalmisteluprosessiin sisältyvä perusvalmistelu voidaan toteuttaa eri tavoilla. Erilaisia valmistelu- ja organisointitapoja ovat komitea-, toimikunta-, työryhmä-, selvitysmies- ja virkamiesvalmistelu. Valmistelutapa valitaan yleensä sen mukaan, miten laaja ja merkittävä hanke on kyseessä. Luonnollisesti valmistelutapaan vaikuttaa myös aikataulu. Viime vuosina lainsäädännön nopeat muutostarpeet ja hankkeille asetetut lyhyet määräajat ovat johtaneet siihen, että lainvalmisteluun osallistuu yhä harvemmin ulkopuolisia tahoja. Laajapohjaisen valmistelun tavoitteista¹⁶ huolimatta lainvalmistelu perustuu pääosin ministeriöiden sisäiseen virkamies- ja työryhmävalmisteluun.¹⁷

Lainvalmisteluprosessiin sisältyy monia liittymäprosesseja sekä yhteyksiä varsinaisen valmistelun ulkopuolelle. Tällaisia ovat esimerkiksi valmistelun yhteys poliittiseen ohjaukseen ja poliittisiin kannanottoihin. Poliittinen ohjaus voi liittyä esimerkiksi hankkeen tarpeellisuuteen, sisältöön ja aikatauluihin. Lainvalmisteluprosessi liittyy usein myös talousarvio- ja kehysprosessiin, koska lainsäädännöllä on varsin usein vaikutuksia valtion talousarvioon. Lainvalmistelu liittyy poikkeuksetta myös ministeriöiden toimintaprosesseihin, koska lainvalmisteluhankkeet vaativat toimintaresursseja ja sitä kautta priorisointi- ja resursointipäätöksiä. Samoin toiminnan suunnittelun kannalta on keskeistä, että ministeriö seuraa säädöspohjan ajanmukaisuutta ja toteuttaa sen perusteella omaa lainsäädäntösuunnitteluaan. Sidosryhmien sitouttaminen ja niiden mukaan ottaminen valmisteluprosessiin nähdään ensiarvoisen tärkeänä eri intressien huomiointiin ottamiseksi ja yhteen sovittamiseksi. Tiedottamisen näkökulmasta myös viestinnän prosessit liittyvät keskeisesti lainvalmisteluprosessin rin-

¹⁶ Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2006.

¹⁷ Pakarinen ym. 2010, s. 23.

nalle. Lopulta valmisteluprosessi kiinnittyy lain toimeenpano- ja seuranta-prosessiin.¹⁸

2.3 Säädosvalmistelun ohjeet ja ohjaus

Säädosvalmistelun ohjeet

Säädosvalmistelun kehittämistoimia on toteutettu erityisesti 1990-luvun puolivälistä alkaen¹⁹. Säädösten tai niiden valmistelun laatua on pyritty parantamaan lukuisilla kehittämishankkeilla ja työryhmillä sekä erilaisilla ohjeilla ja oppailla. Oikeusministeriön parempaa sääntelyä käsitteleviltä internetsivuilta on löydettävissä kymmeniä työryhmämietintöjä, raportteja, ohjeita tai oppaita, joiden tavoitteena on ohjata tai kehittää säädosvalmisteluprosessia tai itse säädösten laatua.

Varsinaisia säädosvalmistelun toteuttamista ohjaavia ja tukevia ohjeita on oikeusministeriön sivuilla lueteltu 17 kappaletta. Näiden tavoitteena on yhtenäistää eri ministeriöiden säädosvalmistelukäytäntöjä ja varmistaa säädösten laatuvaatimusten toteutumista. Paremman sääntelyn säädosvalmisteluohjeista keskeisimpiä ovat

- Lainlaatijan opas (OM julkaisu 1996)
- Lainlaatijan opas, osa 2. Lakitekniikka. (OM selvityksiä ja ohjeita 43/2010)
- Lainlaatijan EU-opas (OM julkaisu 2004:6)
- Lainlaatijan perustuslakiopas (OM julkaisu 2006:11)
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet (OM julkaisu 2007:6)
- Kuuleminen säädosvalmistelussa, Ohjeet (OM selvityksiä ja ohjeita 18/2010).

Keskeisin hallituksen esitysten laatua ja yhdenmukaisuutta ohjaava asiakirja on Hallituksen esitysten laatimisohteet (ns. HELO-ohjeet). Nykyisin voimassa olevat ohjeet ovat vuodelta 2004. Tätä ennen laatimisohteita on annettu vuosina 1975, 1980 sekä 1992. Ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niiden tarkoituksena on antaa puitteet hallituksen esityksen

¹⁸ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 80/2010, s. 27.

¹⁹ Niemivuo 2008, 35.

rakenteelle. Valtioneuvoston yleisistunnossa hyväksytyissä ohjeissa korostetaan, että niistä ei saisi poiketa ilman perusteltua syytä.²⁰

HELO-ohjeiden mukaan hallituksen esityksessä on kuvattava vallitseva tilanne ja siihen liittyvät ongelmat sekä perusteltava, miksi ehdotettu laki-hanke on niihin perustelluin ratkaisu. Asianmukaisen lainvalmistelun vähimmäisvaatimukset sisältävät ohjeiden mukaan seuraavat tekijät: ehdotettava säädös on tarpeellinen, säädöksellä saavutetaan halutut tavoitteet ja säädös on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallituksen esitys on laadittava siten, että se tukee päätöksentekoa eduskunnassa. Esitys tulee laatia hyvällä yleiskielellä, sen tulee olla tiivis ja sen perusteluissa on keskityttävä sääntelyn kannalta olennaisiin asioihin. Erityisesti on kuvattava ehdotuksen kaikki olennaiset vaikutukset johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena. Lisäksi on arvioitava säädöksen yhteys perustuslakikysymyksiin. Myös täytäntöönpanon toteutus on ohjeen mukaan kuvattava.²¹

HELO-ohjeilla pyritään osoittamaan, minkälainen rakenne esityksellä tulee olla ja mitä keskeisiä elementtejä siihen tulee sisällyttää. Tämän lisäksi ohjeet opastavat säädöshankkeen valmistelutyötä valmisteluvaiheiden kuvauksella sekä aikataulutuksen esimerkeillä. HELO-ohjeen sisällöllisiin vaatimuksiin ja niiden toteutumiseen käytännön valmistelutyössä palataan yksityiskohtaisemmin luvussa 3.2.

Säädöspolitiikan ohjaus

Säädösvalmistelua on pyritty ohjaamaan myös ohjeita laaja-alaisemmillä kehittämistoimilla, joiden tavoitteet ovat olleet enemmänkin valtioneuvoston yhtenäisen säädöspolitiikan kehittämisessä. Viimeisen kymmenen vuoden aikana tällaisia kehittämishankkeita ja työryhmiä on ollut useita, ja yleensä näiden työ on konkretisoitunut loppuraporttiin tai muuhun julkaisuun. Keskeisimpiä kehittämishankkeita ovat olleet seuraavat:

- Parempaan lainvalmistelun suunnitteluun ja johtamiseen – kansliapäällikkötyöryhmän kehittämis ehdotukset (VNK julkaisusarja 8/2003)
- Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (SÄKE I -työryhmä), loppuraportti. (OM työryhmämietinnöt 2005:10)
- Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämistyöryhmä – tehokkaampaa, suunnitellumpaa ja hallitumpaa lainvalmistelua (VNK julkaisusarja 13/2005)

²⁰ Sama, s. 73–74.

²¹ Nurmi 2011, s. 46–47.

- Paremman sääntelyn toimintaohjelma, osa 1 (VNK julkaisusarja 8/2006), osa 2 (VNK julkaisusarja 9/2006), osa 3 (VNK julkaisusarja 10/2006)
- Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen (Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1/2006)
- Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (SÄKE II -työryhmä), loppuraportti (OM työryhmämietinnöt 2007:14)
- Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke (1.4.2010–31.12.2012). I väli-raportti: Mallia lainvalmisteluun (OM selvityksiä ja ohjeita 80/2010), II väli-raportti: Ohjauksella laatua lainsäädäntöön (29/2011) ja III väli-raportti: Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön (39/2011).

Valtioneuvostotason säädösvalmistelun kehittämisen taustalla vaikuttaa *Paremman sääntelyn* -toimintaohjelma, joka julkaistiin elokuussa 2006. Ohjelman tavoitteet asetettiin keskeiselle sijalle myös pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa²². Hallituksen strategia-asiakirjassa esiteltiin myös lainsäädäntösuunnitelma säädöspoliittisine tavoitteineen. Paremman sääntelyn periaatteiksi ohjelmassa määritellään sääntelyn ennakoitavuus, hallittavuus, selkeys, joustavuus, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys, sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen sekä vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttäminen. Samalla kuvataan ne toimenpiteet, joiden avulla hallitus ja ministeriöt toimialoil-laan pyrkivät parantamaan lainsäädännön laatua, hallittavuutta ja hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteutumista. Hallituksen säädöspoliittisi-na toimenpiteinä on mainittu muun muassa vaihtoehtojen arvioinnin li-sääminen, lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismah-dollisuuksien huomioiminen sekä lainsäädännön vaikutusten arvioinnin ja säädöshuollon tehostaminen.²³

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan kirjattujen pa-remman sääntelyn tavoitteiden toteuttamisesta vastasivat paremman sään-telyn ministerityöryhmä sekä neuvottelukunta yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Ministerityöryhmän tehtävänä oli huolehtia hallitusohjelman mu-kaisen lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanosta. Samalla ministerityö-ryhmä vahvisti valtioneuvoston säädöspoliittisia linjauksia ja lainvalmiste-lun ohjausta. Ryhmän puheenjohtajana toimi oikeusministeri, ja lisäksi mukana oli viisi ministeriä ja sihteeri oikeusministeriöstä. Paremman

²² Pääministeri Kiviniemen hallituksen ohjelma annettiin tiedonantona eduskun-nalle 22.6.2010. Hallitus jatkoi Matti Vanhasen II hallituksen, hallitusohjelman ja vaalikauden puolivälin ns. politiikkariihen päätösten toteuttamista.

²³ Hallituksen strategia-asiakirja, valtioneuvoston kanslia 18/2007, s. 91.

sääntelyn neuvottelukunnan tehtävänä oli puolestaan pohtia ja luoda keinoja ja menetelmiä paremman sääntelyn toteuttamiseksi. Työn lähtökohdiana olivat paremman sääntelyn toimintaohjelman periaatteet ja suositukset sekä toimintaohjelman puitteissa laaditut tutkimukset ja selvitykset. Ministeriöiden välisen kehittämistyön koordinaatiota varten oikeusministeriö asetti säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE III -työryhmä). Työryhmän tehtävänä oli jatkaa ministeriöiden välistä yhteistyötä säädösvalmistelun kehittämiseksi ja etsiä keinoja ja menetelmiä yhteisen säädösvalmistelukulttuurin luomiseksi valtioneuvostossa ja ministeriöissä.²⁴

Viimeisin pyrkimys laaja-alaiseen lainsäädäntöpoliittiseen ohjaukseen on ollut oikeusministeriön asettama²⁵ Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke. Tämän hankkeen tavoitteet ovat samanaikaisesti koko valtioneuvostotason konserniohjauksen kehittämisessä sekä toisaalta itse säädösvalmisteluprosessien entistä tarkemmassa määrittelyssä ja systematisoinnissa (ns. lainvalmistelun ideaalimalli). Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen voidaankin nähdä korostavan entistä vahvemmin yleistä suunnitelmallisuutta, esivalmistelun tärkeyttä, poliittisen ja virkamiesjohdon ohjaavaa roolia sekä viestintää tietojärjestelmineen²⁶.

Säädöspolitiikan ohjauksessa on vallinnut pitkään ajatus siitä, että ohjeilla ja ohjauksella valmistelutyön laatu paranee. Viime aikoina säädöspolitiikan tutkijat ovat kyseenalaistaneet ohjauksen ja ohjeiden tehon säädösvalmistelun kehittämisessä. Ideaalimallin ohella pitää huomioida myös ne valmistelua määrittävät reunaehdot, jotka ovat usein keskenään ristiriitaisia. Tällaisia tekijöitä voivat olla poliittisen ja/tai virkamiesjohdon voimakas ohjaus, sidosryhmien erilaiset kannat, tutkimuksiin ja selvityksiin perustuva tietopohja säänneltävästä ilmiöstä, vaikutusten ennakkollinen arviointi sekä avoin tiedottaminen. Vastaavasti ohjauksen ja ohjeiden käytännön soveltaminen jää viime kädessä käytännön toimijoille eli yksittäisille valmistelijoille, joilla ei välttämättä ole mahdollisuutta edes noudattaa annettuja periaatteita.²⁷

²⁴ <http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely>.

²⁵ Hanke on toteutettu oikeusministeriön ja Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (Sitra) yhteistyönä.

²⁶ Rantala 2011, s. 76.

²⁷ Sama, s. 76–81.

2.4 Säädosvalmistelun taloudellinen merkitys

Säädöksillä on valtiontalouteen sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia. Välillisten vaikutusten merkitystä korostaa se, että ne saattavat muodostua erittäin suuriksi ja että niiden mittaaminen tai arviointi on useimmiten erittäin hankalaa. Arviointia vaikeuttaa se, että lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset voivat vaihdella merkittävästi.

Säädosvalmistelun ja itse säädösten toimivuuden merkitys on erityisen keskeinen sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla, jossa palvelut perustuvat pitkälti lainsäädäntöön. Palvelujärjestelmien rakentuminen säädosperustalle määräytyy perustuslain (731/1999 vp), kuntalain (365/1995 vp) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön perusteella. Esimerkiksi perustuslain 19 §:ssä todetaan, että oikeus perustoimeentuloon sekä sosiaali- ja terveystalouteen taataan lailla säätämällä. Vastaavasti kuntalain 2 §:ssä säädetään siitä, että kunnille osoitetuista tehtävistä tulee säätää lailla.

Säädökset vaikuttavat valtiontalouteen monella tavalla. Säädosvalmistelu aiheuttaa viranomaiskustannuksia valmistelijoiden palkkauksena sekä mahdollisten asiantuntijoiden palkkioina. Näiden kustannusten suuruus riippuu mm. siitä, kuinka laajasta lainsäädännöstä on kyse ja kuinka paljon säädöksen valmistelussa voidaan käyttää hyväksi olemassa olevaa säädöspohjaa. Säädösten soveltaminen aiheuttaa puolestaan viranomaiskustannuksia, sillä niitä seuraa viranomaisvalvonnasta sekä tulkintaongelmatapauksissa tuomioistuimien toiminnasta. Puutteet lainsäädännössä voivat heijastua monella tavalla yksilöihin ja koko yhteiskuntaan. Säädöksillä saattaa olla ei-toivottavia sivuvaikutuksia – ne voivat esimerkiksi heikentää taloudellista toimeliaisuutta, mikä taas johtaa verotulojen vähenemiseen.

Heikko säädosvalmistelu voi aiheuttaa kustannuksia usealla eri tavalla. Seuraavassa on kuvattu joitakin mahdollisia kustannuslähteitä.

- Huonolaatuinen säädosvalmistelu aiheuttaa kitkaa lainvalmisteluprosessin loppuvaiheessa, esimerkiksi eduskuntakäsittelyn ongelmina ja lainsäädännön voimaantulon viivästymisen kustannuksina.
- Huonolaatuinen lainsäädäntö aiheuttaa rajanveto- ja tulkintaongelmia, jotka heijastuvat ei-toivottuina kansalaisvaikutuksina sekä tuomioistuimien ja viranomaistoiminnan kustannuksina.

- Säädos ehdotusten heikot vaikutusarvioinnit kasvattavat riskiä siitä, että lainsäädännöllä ei päästä asetettuihin tavoitteisiin tai ne saavutetaan tarpeettoman suurin kustannuksin.
- Lainsäädännön laadukkuuden heikkeneminen horjuttaa oikeusjärjestelmän legitimitettä. Jos tietyn lainsäädännön kiertäminen on helppoa, se heijastuu lainkuuliaisuuteen.
- Huonolaatuista lainsäädäntöä joudutaan usein muuttamaan, mistä seuraa kustannuksia.
- Lainsäädännön laadukkuudesta tingittäessä seurauksena on hyvinvointitappioita (ts. käyttäytymisen vääristymiä) kansantaloudessa, jotka voivat vähentää verotuloja.

Edellä mainittujen periaatteiden perusteella voidaan sanoa, että sääntelyllä tulisi aina olla yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoite. Tältä osin pitäisi osata hyödyntää sitä osaamista, jonka avulla säädösten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista voitaisiin arvioida riittävän ajoissa ja mahdollisimman kattavasti. Samalla tavoin pitäisi huomioida säädösten aiheuttama hallinnollinen taakka ja muut kustannukset. Vastaavasti sääntelyn ennakoitavuus, avoimuus ja hallittavuus turvaavat sääntelyn kohteelle mahdollisuuden sopeutua säädösten edellyttämään tilanteeseen, sillä tämä on myös keskeistä kustannusten hallinnassa. Vastaavalla tavalla säädösten sisällöllisellä joustavuudella voidaan tarvittaessa antaa tilaa soveltamiskäytännöille. Toisaalta joustavilla soveltamiskäytännöillä voidaan horjuttaa myös oikeusvarmuutta, jonka tulisi olla kuitenkin keskeisessä asemassa toimivaa säädöspohjaa laadittaessa.²⁸

2.5 Tarkastuksen osa-alueet ja rajaus

Tarkastuksen lähtökohtana oli selvittää, miten sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluprosessin eri osa-alueet toimivat. Säädösvalmisteluprosessin sujuvuus liittyy keskeisesti ohjauksen ja johtamisen kysymyksiin. Yksittäisen valmistelijan näkökulmasta toimintaan vaikuttavat oman osaamisen sekä aihealueen kompleksisuuden lisäksi sekä ministeriön että koko valtioneuvoston toteuttama säädösvalmistelun johtaminen ja ohjaus. Toisaalta säädösvalmisteluprosessin johtamista ja hallintaa voidaan tar-

²⁸ *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 101–102.*

kastella myös valtioneuvoston tai eduskunnan näkökulmasta. Tällöin keskeisenä kysymyksenä on se, miten valmistelulla kyetään vastaamaan poliittishallinnollisiin tarpeisiin ja viime kädessä yhteiskunnan toimivuuteen ja kansalaisten hyvinvointiin. Tarkastus jaettiin kolmeen osaan sen perusteella, miten säädösvalmistelun tilaa pyrittiin selvittämään:

1. sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluprosessi
2. lastensuojelulain valmistelu (tapaustarkastelu)
3. lainvalmistelun laatu eduskuntakäsittelyn näkökulmasta.

Tarkastuksen ensimmäisessä osassa säädösvalmistelun toimivuutta lähestyttiin prosessilähtöisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluprosessia ei ole kuitenkaan lähdetty tarkastuksessa kuvaamaan uudelleen, vaan prosessikuvauksen lähtökohtana pidettiin HELO-ohjeen mukaisia valmistelun osa-alueita ja toisaalta Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen yhteydessä laadittua valmistelun prosessikuvausta. Tarkastuksen ensimmäisen osan tavoitteena oli luoda kokonaiskuva sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelun eri osa-alueiden toimivuudesta, organisoinnista ja johtamisesta. Näihin liittyy keskeisesti säädösvalmistelun suunnitelmallisuus, aikataulutus, resursointi, ohjaus ja tuki. Tarkastus kohdistui ministeriön säädösvalmisteluun laaja-alaisesti, jolloin kiinnostuksen kohteena oli kaiken oikeudellisen sääntelyn valmistelu (lait, asetukset ja alemmanasteisten oikeussäädösten antaminen). Käytännössä tarkastelua painotettiin kuitenkin lainvalmisteluun, koska siinä ilmenee selkeimmin valmistelun prosessimaisuus. Näkökulmaa rajattiin ajallisesti siten, että tarkastelu kohdistui ministeriön säädösvalmisteluun edellisen hallituskauden (valtiopäivät 2007–2010) aikana. Toisaalta havainnoissa on pyritty huomiomaan myös viimeaikaiset kehittämistoimet ja toiminnan muutokset.

Tarkastuksen toisessa osassa säädösvalmisteluprosessia lähestyttiin tapaustarkastelun menetelmällä. Tavoitteena oli kuvata ja seurata yhden merkittävän säädöshankkeen valmisteluprosessi sekä lakiuudistuksen jälkeisen ilmenneitä muutostarpeita. Tarkasteltavaksi säädöshankkeeksi valittiin lastensuojelulain uudistus (417/2007), koska se oli laaja-alainen ja pitkään valmisteltu kokonaisuus, joka käsittelee keskeistä sosiaalihuollon tehtäväaluetta. Tarkastelukohteen valikoitumiseen vaikutti myös se, että tarkastusvirastossa oli meneillään lastensuojelua käsittelevä tuloksellisuustarkastus, jolloin tarkastushankkeiden nähtiin tukevan toisiaan. Tapaustarkastelun tavoitteena oli ensisijaisesti eritellä, kuinka hyvin lastensuojelulain uudistuksen valmistelussa on noudatettu HELO-ohjetta. Tältä osin tarkastuksen kiinnostus kohdistui itse säädösvalmisteluun sekä hallituksen esityksen tekniseen laatuun. Varsinaisen säädöksen sisältöä käsiteltiin vain pääpiirteissään, koska näkökulma painottui ensisijaisesti itse

valmisteluprosessin ja -käytäntöjen kuvaukseen. Lainsäädännön toimivuuden kysymyksiä on käsitelty tarkemmin lastensuojelua käsittelevässä erillisessä tuloksellisuustarkastuksessa²⁹.

Tarkastuksen kolmannessa osassa selvitettiin sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelua eduskunnan päätöksenteon näkökulmasta. Tarkastelun kohteena olivat edellä kuvatun ajallisen rajauksen mukaiset sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemat lakiehdotukset. Ensisijaisena tarkastusaineistona käytettiin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöjä asianomaisista esityksistä. Tämän ohella aineistona hyödynnettiin muiden valiokuntien antamia lausuntoja. Tarkastuksessa käytettiin rajoitetusti hyväksi myös sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltuja hallituksen esityksiä viime hallituskaudelta. Esityksiä käytiin läpi siltä osin kuin valiokuntamietinnöissä tai -lausunnoissa esitetyt kannanotot antoivat siihen aiheita, esimerkiksi tarkastusaineiston tietopohjan varmistamiseksi ja täydentämiseksi.

2.6 Tarkastuksen pääkysymys ja osakysymykset

Tarkastuksen tavoitteena on luoda uutta ja tarkentavaa tietoa sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelun tilasta. Tarkastuksen pääkysymys on seuraava:

Toteuttaako sosiaali- ja terveysministeriö toiminnassaan valtioneuvoston määrittelemiä säädösvalmistelun periaatteita?

Tarkastuksen pääkysymyksellä pyritään vastaamaan siihen, onko ministeriö omaksunut johtamisessaan sekä käytännön toiminnassaan hyvälle säädösvalmistelulle määritellyjä periaatteita. Kysymyksenasettelulla pyritään löytämään vastaus myös siihen, ovatko hyvän säädösvalmistelun periaatteet sekä niihin liittyvä ohjaus olleet toimivia lainvalmistelijoiden näkökulmasta. Pääkysymyksen kriteerit nousivat säädösvalmistelulle annetuista vaatimuksista ja periaatteista. Hyvän säädösvalmistelun periaatteilla viitataan pääosin valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön vuosina 2004–2011 toteuttamaan ohjaukseen ja kehittämistoimiin.

Pääkysymykseen vastaavat osakysymykset jakaantuivat erikseen kullekin tarkastuksen osa-alueelle. Osien 1) ja 2) kysymykset ovat pitkälti sa-

²⁹ Lastensuojelu, tuloksellisuustarkastuskertomus 6/2012.

mantyyppisiä, mutta osassa 1) kysymykset painottuvat ministeriön säädösvalmisteluprosessiin yleisellä tasolla ja vastaavasti osassa 2) kysymykset painottuvat lastensuojelulain valmisteluun. Tarkastuksen osan 3) kysymykset käsittelevät säädösvalmistelun laatua ensisijaisesti eduskuntakäsittelyn näkökulmasta.

Osakysymys 1: Onko sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelua johdettu järjestelmällisesti ja valtioneuvoston tavoitteiden mukaisesti?

- Onko sosiaali- ja terveysministeriö arvioinut säännöllisesti hallinnonalan lainsäädännön ajanmukaisuutta ja toimivuutta?
- Onko sosiaali- ja terveysministeriö suunnitellut järjestelmällisesti säädösvalmisteluaan sekä huolehtinut siihen tarvittavista resursseista, osaamisesta ja tukitoimista?
- Onko säädöshankkeiden esi- ja perusvalmistelua toteutettu huolellisesti ja dokumentoidusti?
- Onko säädösvalmistelussa huolehdittu säädösehdotusten teknisestä laadusta sekä päätöksenteon vaatimista edellytyksistä?
- Onko säädösvalmistelulle ja säädöksille toimivaa ja kattavaa seuranta?
- Millä keinoilla ministeriö varmistaa vahvistettujen lakien tunnettuutta ja noudattamista?
- Onko valmistelussa noudatettu ministeriön ja valtioneuvoston säädösvalmistelun ohjeita ja ohjausta, ja ovatko valmistelijat kokeneet ne tarpeellisina?

Osakysymys 2: Onko lastensuojelulain vuoden 2008 uudistus valmisteltu valtioneuvoston ohjauksen mukaisesti?

- Onko lastensuojelulain vuoden 2008 uudistuksessa huomioitu HELO-ohjeiden (ja muun ohjauksen) toiminnalliset lähtökohdat?
- Onko lastensuojelulain vuoden 2008 uudistuksen käytännön valmistelytyö toteutettu HELO-ohjeiden mukaisesti?
- Millaisia kehittämistoimia ja muutoksia lastensuojelulakiin on tehty vuoden 2008 uudistuksen jälkeen?

Osakysymys 3: Onko sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelu toimivaa eduskuntakäsittelyn ja päätöksenteon näkökulmasta?

- Onko sosiaali- ja terveysvaliokunta joutunut korjaamaan sosiaali- ja terveysministeriön lakiehdotuksissa olleita puutteita ja muita epäkohtia?
- Onko perustuslakivaliokunta joutunut puuttumaan lausunnoissaan sosiaali- ja terveysministeriön lakiehdotuksissa havaittuihin puutteisiin?
- Ovatko muut valiokunnat lausunnoissaan puuttuneet sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleminen lakiehdotusten puutteisiin ja muihin epäkohtiin?
- Missä laajuudessa sosiaali- ja terveysministeriön lakiehdotukset on hyväksytty muuttumattomina?
- Missä laajuudessa ja minkälaisissa tapauksissa sosiaali- ja terveysministeriön lakiehdotuksiin on jouduttu tekemään muutoksia?

2.7 Tarkastuskriteerit

Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelua käsittelevän tarkastuksen kriteerit on johdettu pitkälti niistä ohjaustavoitteista, joita on viime vuosina annettu hyvälle, laadukkaalle ja sujuvalle säädösvalmistelulle sekä lainsäädännölle. Kriteerit on määritelty tarkastuksen kolmelle eri osakysymykselle erikseen.

Osakysymys 1: Onko sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelua johdettu järjestelmällisesti ja valtioneuvoston tavoitteiden mukaisesti?

Tarkastuksen ensimmäisen osan kriteerit määräytyivät valtioneuvoston ja oikeusministeriön hyvälle säädösvalmistelulle määriteltyjen ohjeiden ja ohjauksen perusteella. Tältä osin keskeisimmät kriteerit on johdettu HELO-ohjeista sekä *Paremmän sääntelyn* -toimintaohjelman tavoitteista. Tarkastuksessa huomioitiin luonnollisesti myös hallituksen strategia-asiakirjassa esitetyn lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittiset tavoitteet.

Vaikka HELO-ohjeilla ohjataan erityisesti hallituksen esityksen käytännön laatimistyötä, niin samalla siinä esitetään valmistelun toteutuksen ja aikataulutuksen vaatimuksia³⁰. Nämä liittyvät erityisesti toiminnan suunnitelmallisuuteen sekä valmistelun huolelliseen toteutukseen. Vastaavasti

³⁰ Oikeusministeriön julkaisu 2004:4, s. 69–71.

Paremmän sääntelyn -toimintaohjelmassa todetaan, että hyvälle sääntelylle asetettavia yleisiä periaatteita ovat ennakoitavuus, tasapuolisuus sekä selkeys ja läpinäkyvyys³¹. Myös sääntelyprosessin tehokkuus nähdään keskeisinä hyvän säädösvalmistelun edellytyksenä. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman³² säädöspoliittisia tavoitteita ovat sääntelyn ennakoitavuus, hallittavuus, selkeys, joustavuus, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys, sidosryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen sekä vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttäminen.

Tarkastuksen kriteerit muodostettiin edellä kuvatuista periaatteista ja lähtökohdista siten, että kokonaisuus on samalla yhdenmukainen tarkastusviraston ohjausjärjestelmätarkastusten säädösvalmistelun johtamista ja organisointia koskevien kriteerien kanssa³³. Tarkastuksen ensimmäisessä osassa käytettiin seuraavia kriteereitä:

- Sääntelyn ajanmukaisuutta seurataan ja arvioidaan.
- Säädösvalmistelun johto- ja vastuusuhteet on määritelty.
- Säädösvalmistelu on suunniteltu, aikataulutettu ja resursoitu.
- Säädösvalmistelu on ohjeistettu ja siinä otetaan huomioon valtioneuvoston toteuttama säädösvalmistelun ohjaus.
- Säädösvalmistelu toteutetaan huolellisesti ja siinä arvioidaan vaihtoehtoja.
- Säädösvalmistelu toteutetaan dokumentoidusti.
- Säädösvalmistelu on koordinoitu hallinnonalan sisällä ja suhteessa muihin hallinnonaloihin sekä siinä huomioidaan päätöksenteon vaatimukset.
- Säädöshankkeista annetaan kirjallinen toimeksianto.
- Säädöshankkeita hallitaan kattavalla ja avoimella tietojärjestelmällä.

Osakysymys 2: Onko lastensuojelulain vuoden 2008 uudistus valmisteltu valtioneuvoston ohjauksen mukaisesti?

Tarkastuksen toisessa osassa syvennettiin ensimmäisessä osassa luotua säädösvalmisteluprosessin kuvausta tapaustarkastelun perusteella. Toisen osan peruskriteereinä on käytetty samoja säädösvalmistelun yleisiä tavoitteita kuin ensimmäisessä osassa. Tapaustarkastelun kriteerejä kuitenkin tarkennettiin siten, että tavoitteena oli ensisijaisesti tarkastella sitä, miten

³¹ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 160–163.

³² Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 91–97.

³³ Valtiotalouden tarkastusvirasto 220/2011.

hyvin lastensuojelulain uudistuksen valmistelussa on noudatettu ns. HELO-ohjetta.

Vaikka HELO-ohjeilla ohjataan erityisesti hallituksen esityksen käytännön laatimistyötä, niin samalla siinä esitetään yleisempiä valmistelun toteutuksen ja aikataulutuksen vaatimuksia³⁴. Näistä johdettiin seuraavat lastensuojelulain valmisteluun kohdistetut lainvalmistelun toiminnalliset kriteerit:

- Lainvalmisteluhankkeet on suunniteltava.
- Esi- ja perusvalmistelu on toteutettava huolellisesti.
- Esivalmistelussa arvioidaan hankkeiden käynnistämisen tarve, valitaan organisointitapa ja laaditaan toimeksianto.
- Perusvalmistelussa laaditaan lakiteknisesti hyvä ja sisällöllisesti kestävä säädösehdotus perusteluineen.
- Lainvalmisteluhankkeiden kaikille vaiheille on varattava riittävästi aikaa.

Tarkastuksen toisen osan kriteereinä käytettiin myös ohjeissa mainittuja lakiehdotuksen laatimisperiaatteita:

- Hallituksen esityksen pääasiallisesta osasta on ilmettävä ehdotetun uuden lainsäädännön tavoite ja keskeinen sisältö.
- Hallituksen esityksen yleisperusteista tulee ilmetä esityksen tietopohja, nykytila, kansainvälinen tausta ja ehdotetun lainsäädännön tarve.
- Yleisperusteista tulee ilmetä tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, arvio esityksen vaikutuksista eri elämänalueilla, valmisteluvaiheet ja -aineisto sekä riippuvuus muista esityksistä.
- Hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteista tulee ilmetä lakiehdotusten perustelut, tarkemmat säännökset ja määräykset, voimaantulo sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Osakysymys 3: Onko sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelu toimivaa eduskuntakäsittelyn ja päätöksenteon näkökulmasta?

Suomessa on laadittu varsin laajalti erilaisia säädösvalmisteluohjeita, joihin säädösvalmistelun ohjausta koskevassa luvussa 2.3 on jo viitattu. Nämä ohjeet tarjoavat samalla perustan niille tarkastuskriteereille, joiden

³⁴ Oikeusministeriön julkaisu 2004:4, s. 69–71.

avulla lakiehdotuksia on tässä yhteydessä tarkoitus arvioida. Tarkastuskriteerit ovat seuraavat:

- Hallituksen esityksen on oltava lakiteknisesti huoliteltu.
- Hallituksen esityksen on oltava perustuslain ja muutoinkin voimassa olevan lainsäädännön vaatimukset täyttävä.
- Hallituksen esityksen on sisällyttävä asianmukainen vaikutusarvio.
- Hallituksen esityksen on myös muutoin täytettävä säädösvalmisteluohjeissa asetetut vaatimukset.

2.8 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastus rakentui kolmen edellä kuvatun osion muodostamalle perustalle. Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelun periaatteiden ja toimintatapojen jäsentämisessä käytettiin apuna Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen yhteydessä laadittua valmisteluprosessin kuvausta. Valmisteluprosessin osa-alueiden toimivuutta selvitettiin valmistelijoille sekä heidän esimiehilleen suunnatulla kyselyllä sekä haastatteluilla. Tarkastusaineistoina on käytetty myös edellisissä luvuissa esiteltyjä valmistelua ohjaavia asiakirjoja sekä luonnollisesti tarkastuskohteeksi valittujen säädöshankkeiden valmisteluasiakirjoja. Asetelman mukaisesti arvioitiin myös ohjaavien asiakirjojen muodostaman kokonaisuuden selkeyttä ja ohjauksen hyödynnettävyyttä käytännön työssä. Lisäksi aineistona käytettiin lakiehdotusten eduskuntakäsittelyyn liittyviä virallisiasiakirjoja.

Tarkastuksen osana toteutettu kysely lähetettiin noin 230 henkilölle eli käytännössä kaikille säädösvalmistelutyötä tekeville tai sitä ohjaaville ja johtaville viranhaltijoille. Valmistelijoiden ja johtajien yhteystiedot saatiin ministeriön esikuntayksiköstä. Kysely toteutettiin Webropol-kyselytyökalulla lähettämällä linkki kyselylomakkeeseen kohderyhmän työ sähköpostiin. Kyselyyn annettiin reilu kaksi viikkoa vastausaikaa ja karhukirjeen jälkeen vielä viikko lisää. Kysely toteutettiin marras-joulukuussa 2011. Vastauksia saatiin 60 kappaletta, eli vastausprosentti oli noin 27. Alhaiseen vastausprosenttiin oli osittain syynä internetpohjaiseen kyselylomakkeeseen liittyneet tekniset ongelmat³⁵. Kyselyn tarkempi kuvaus ja kyselylomake on esitetty liitteessä 1.

³⁵ *Kaikki vastaajat eivät saaneet kyselylomaketta auki, ja lisäksi lomake toimi hitaasti.*

Kyselyn lisäksi säädösvalmisteluprosessia selvitettiin erikseen toteutuilla haastatteluilla. Koska tavoitteena oli saada tiiviillä haastattelukierroksella mahdollisimman kattava kuva säädösvalmistelun toimivuudesta, pyydettiin haastateltaviksi ministeriön kolmelta eniten valmistelua tekevältä osastolta³⁶ mukaan kolme eri henkilöä: juniorivalmistelija, seniorivalmistelija sekä valmistelusta vastaava esimies. Sopivien haastateltavien valinnassa tehtiin yhteistyötä ministeriön säädösvalmistelutyötä koordinoivan henkilön kanssa. Myös ministeriön kansliapäällikköä haastateltiin. Haastattelut suoritettiin puolistrukturoidusti siten, että kysymysrunko oli laadittu ennalta ja haastateltavat saivat vastata vapaamuotoisesti esitettyihin kysymyksiin. Kysymysrungosta poikettiin tarvittaessa, joten haastattelussa oli myös teemahaastattelun piirteitä. Haastattelut toteutettiin helmi-maaliskuussa 2012. Varsinaisen valmisteluprosessia kartoittavien haastattelujen lisäksi tarkastuksen yhteydessä haastateltiin lastensuojelulain valmisteluun osallistuneita henkilöitä.

Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyyn liittyvän osion ensisijaisen tarkastusaineiston muodostivat sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemista lakiehdotuksista annetut valiokuntamietinnöt vuosilta 2007–2010. Näitä mietintöjä annettiin hallituskaudella yhteensä 193 kappaletta, joskin osa näistä on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle³⁷. Toisaalta eräissä tapauksissa sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemista lakiehdotuksista ei valiokuntamietintöä ole antanut sosiaali- ja terveysvaliokunta vaan jokin muu valiokunta, jolloin myös nämä on sisällytetty tarkasteluun³⁸. Tarkastusaineistona hyödynnettiin myös valiokuntien antamia lausuntoja sosiaali- ja terveysministeriön antamista esityksistä. Virallisiasiakirjoista on käytetty hyväksi myös sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltuja hallituksen esityksiä em. vuosilta. Näitä ei ole käyty läpi kattavasti vaan lähinnä siltä osin, kuin valiokuntamietinnöissä ja -lausunnoissa esitetyt kannanotot ovat antaneet siihen aihetta, esimerkiksi tarkastusaineiston tietopohjan tarkistamiseksi, varmistamiseksi ja täydentämiseksi. Virallisiasiakirjojen ohella tarkastusaineistona on hyödynnetty sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntaneuvosten haastatteluja.

³⁶ *Sosiaali- ja terveyspalveluosasto, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto sekä vakuutusosasto.*

³⁷ *Tarkastuksessa ei ole käyty läpi kaikkia sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöjä: muiden kuin sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemat (HE 170/2009 vp, HE 203/2009 vp ja HE 258/2009 vp) mietinnöt sekä Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomuksia koskevat sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöt (SiVM 17/2010 vp – K 2/2010 vp) on jätetty käsittelemättä.*

³⁸ *Ks. esimerkiksi TaVM 7/2008 vp, TyVM 8/2008 vp, TyVM 14/2008 vp, TyVM 7/2009 vp sekä HaVM 27/2010 vp.*

3 Tarkastushavainnot

3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluprosessi

Luku 3.1 tukeutuu ensisijaisesti tarkastuksen osana toteutetun kyselyn vastauksiin ja säädösvalmistelijoilta haastatteluissa saatuihin tietoihin. Havaintoja peilataan tuoreeseen tutkimuskirjallisuuteen niiltä osin, kuin sopivaa tutkimustietoa on ollut käytettävissä. Luvussa käsitellään säädösvalmistelun suuntaamista, resursointia, organisointia ja suunnittelua. Lisäksi luvussa käydään läpi valmistelun käytännön toteutus esivalmistelusta eduskuntakäsittelyyn. Luvun lopussa esitetään kokoavat havainnot.

3.1.1 Säädösvalmistelun suuntaaminen

Säädösvalmistelun johtamisesta ja sen laadusta vastaa valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti kunkin ministeriön kansliapäällikkö³⁹. Sosiaali- ja terveysministeriössä esikunta tukee kansliapäällikköä säädösjohtamisessa sekä valmistelun kokonaisuuden hallinnassa. Sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole varsinaista lainsäädäntöjohtajaa, mutta ministeriön esikunnassa toimii virkamies, jonka yhtenä työtehtävänä on vastata säädöshankkeiden suunnittelusta ja koordinoinnista. Kyseinen henkilö vastaa myös ministeriön säädösvalmistelun kehittämisryhmän johtamisesta. Osastopäälliköt puolestaan johtavat osastojensa säädösvalmistelua.

Ministeriön säädösvalmistelijoiden mukaan säädösvalmistelun suunnittelun perustana toimivat hallitusohjelmaan ja sen lainsäädäntösuunnitelmaan kirjatut tavoitteet. Myös kansainväliset säädökset sekä perustuslain velvoitteet vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon säädösvalmisteluun. Ministeriössä toteutetaan lisäksi sellaista säädöstyötä, joka ei sisälly edellä mainittuihin suunnitelmiin. Nämä ns. sivusta tulevat asiat ovat usein luonteeltaan yllättäviä ja kiireellisiä.

Säädösten laatuun ja säädösvalmisteluun on kiinnitetty viime vuosina runsaasti huomiota. Hallitusohjelmiin on kirjattu säädösvalmistelun laadun parantamisen tavoitteita. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa painotettiin mm. säädösympäristön parantamisen merkitystä kansalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta. Lisäksi hallitusohjelmaan kirjat-

³⁹ Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 45 §.

tiin, että hallitus toteuttaa *Paremmän sääntelyn* -toimintaohjelman.⁴⁰ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa säädösvalmistelun kehittämistä on painotettu vielä voimakkaammin. Hallituksen ohjelmassa todetaan, että *Paremmän sääntelyn* -toimintaohjelmaa jatketaan lainvalmistelun laatuongelmien voittamiseksi. Lisäksi käyttöön otetaan Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittamat hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat koko valtioneuvoston tasolla. Edelleen tavoitteena on lisätä lainvalmistelun resursseja ministeriöissä, kehittää säädöskieltä ja avointa vuorovaikutusta sekä tehostaa sääntelyvaihtoehtojen ja vaikuttavuuden arviointia. Hallitusohjelman mukaisesti myös tällä kaudella on laadittu hallituksen keskeiset hankkeet sisältävä lainsäädäntösuunnitelma⁴¹.

Sosiaali- ja terveysministeriön viime vuosien säädösvalmistelua on ohjannut ensisijaisesti hallitusohjelma sekä hallituksen strategia-asiakirjaan sisältyvä lainsäädäntösuunnitelma. Hallituskaudella 2007–2010 hallinnonalan lainsäädännön kehittämistarpeita on kuvattu myös Kaste-ohjelman liitteenä olevassa lainsäädäntösuunnitelmassa⁴². Hallitusohjelman rooli säädösvalmistelun ohjaajana on siis erittäin merkittävä, ja asia nousi toistuvasti esiin tarkastuksen tiedonhankinnassa. Tarkastuksen yhteydessä toteutetun kyselyn vastausten mukaan hallitusohjelma on lähes poikkeuksetta käynnistyneiden lainsäädäntöhankkeiden taustalla. Myös lainvalmistelijoiden haastatteluihin kerrottiin samaa, eli selvästi tärkein syy hankkeen nousemiselle valmisteluun on hallitusohjelma. Samalla hallitusohjelma nähtiin erittäin merkittäväksi lainsäädännön kehittämisen ja uudistamisen sisällöllisenä suuntaajana.

Hallitusohjelman keskeistä roolia korostettaessa pitää samalla kuitenkin muistaa, että monet asiat ovat olleet ministeriön suunnitelmissa ja toimenpiteiden kohteena jo ennen niiden hallitusohjelmaan kirjaamista. Kyselyssä yli puolet valmistelijoista arvioi, että säädöshankkeet ovat olleet useimmiten vireillä ennen niiden hallitusohjelmaan kirjausta.

Myös tutkimuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota hallitusohjelman merkityksen kasvulle hallituksen toiminnan ja toteutettavan politiikan sisältöjen ohjaajana sekä uuden lainsäädännön taustana. Hallitusohjelmat ovat laajenneet merkittävästi. Esimerkiksi pääministeri Matti Vanhasen II

⁴⁰ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

⁴¹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen lainsäädäntösuunnitelma on kirjattu Hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman liitteeseen 1. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.

⁴² Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2008–2011.

hallituksen hallitusohjelman sanamäärä oli viisinkertainen verrattuna pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelmaan.⁴³

Hallitusohjelman viime vuosina korostunutta roolia on tutkimuskirjallisuudessa myös kritisoitu. On huomautettu, että hallitusohjelma valmistelaan varsin nopeassa aikataulussa ja pienen ryhmän toimesta. Prosessia ei voi pitää avoimena, ja sitä on kuvattu jopa arvaamattomaksi. Hallitusohjelmien yksityiskohtaisuus sitoo voimakkaasti hallituksen toimintaa, mikä rajoittaa toimintamahdollisuuksia, kun yhteiskunnallinen tai taloudellinen tilanne muuttuu. Näin hallitusohjelmalla onkin olennainen kytkös lainvalmistelun laatuun.⁴⁴

Kyselyn mukaan tärkeitä lainsäädäntöhankkeen käynnistymiseen johtavia seikkoja olivat myös ministeriön poliittisen johdon aloitteellisuus sekä ministeriön virkamiesjohto ja ministeriön oma suunnittelu. Kyselyvastauksissa mainittiin myös työmarkkinajärjestöt sekä muut ministeriöt. Lisäksi vastaajat kertoivat, että valmistelu käynnistyy usein Euroopan unionin vaikutuksesta. Lainvalmistelijoiden haastatteluissa mainittiin edellisten ohella useasti myös eduskunnan oikeusasiamies. Lisäksi mainittiin myös joitakin muita säädösvalmistelun liikkeellepanevia asioita tai tahoja, kuten tuomioistuinratkaisut ja oikeuskanslerin kannanotot. Sekä kyselyettä haastatteluvastauksissa ilmeni selvästi sosiaali- ja terveysministeriön laaja toiminta-alue.

Sosiaali- ja terveysministeriön osastot ovat hyvin erilaisia, ja niiden säädösvalmistelutehtävät poikkeavat toisistaan. Samoin uusien säädöshankkeiden syötteet tulevat ministeriön eri osastoille vaihtelevilla tavoilla. Vakuutusosastolla kolmikantainen päätöksenteko muodostaa toimintaa määrittävän kehikon ja työmarkkinajärjestöt ovat merkittävässä asemassa valmistelussa. Muilla osastoilla tällainen valmistelu ei ole tavanomaista. Euroopan unionin merkitys valmistelun liikkeelle panevana tekijänä vaihtelee osastoittain. Siten yhden osaston jokseenkin kaikki esitykset saattavat olla hallituksen esityksiä, kun taas toisen yhteisöläinsäädännöstä seuraavia valtioneuvoston asetuksia.

Hallitusohjelman tavoitteiden integrointi ministeriön suunnitteluun tapahtuu kaksisuuntaisesti. Hallitusohjelman valmistuessa sen tavoitteet käydään läpi ja siinä mainitut sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteitä vaativat kohdat kirjataan erilliseen muistioon (hallitusohjelman seuranta-matriisi) ja ministeriön suunnitelmat integroidaan hallitusohjelman tavoitteisiin. Valmisteluvaiheessa muistioon kirjatut asiat lähetetään osastotatasolle ja yksikötatasolle, ja siellä tehtävien hoitamiseksi laaditaan tarkem-

⁴³ Pakarinen 2011b, s. 46–47 sekä Pakarinen ym. 2010, s. 20–21.

⁴⁴ Pakarinen ym. 2011, s. 70 sekä Rantala 2011, s. 43.

min aikataulutetut toteuttamissuunnitelmat vastuuhenkilöineen. Osastotason tarkennetut tiedot tallennetaan laatimisvaiheessa ministeriötason seurantamatriisiin ja sitä päivitetään vuosittain. Pienempiä päivityksiä voidaan tehdä esikuntayksikön toimesta useamminkin.

Seurantamatriisi toimii ministeriön ylimmän johdon ja esikuntayksikön tukena toiminnan seurannassa ja suunnittelussa. Hallitusohjelman tavoitteet ja niiden vaatimat toimenpiteet on ryhmitelty seurantamatriisiin ministeriön strategisten tavoitteiden ja niiden alajaottelujen mukaisesti. Seurantamatriisi on rakenteeltaan yksinkertainen neljäsarakeinen asiakirja, jossa on kuvattu tavoite, vastuutahot, toimenpiteet ja toteutustilanne. Osastotason suunnitelmat muotoutuvat samantyyppisesti kuin koko ministeriön seurantamatriisi. Osastotason suunnitelmissa toimenpiteet ja niiden aikataulut on suunniteltu yksityiskohtaisemmin ja työntekijäkohtaisesti. Haastatteluissa nousi esiin suunnitelmien aikataulujen ongelmallisuus; uuden hallituksen aloittaessa halutaan usein hallitusohjelmaan kirjattujen säädösten nopeaa toteuttamista. Aikatauluongelmia seuraa erityisesti siitä, että valmisteltavaksi tulee suunnitelman ulkopuolisia yllättäviä asioita, joita ei ole otettu suunnittelussa huomioon.

Ministeriön varsinainen lainsäädäntösuunnitelma sisältyy vuosittaisiin toimintasuunnitelmiin, joihin listataan ministeriön keskeisimmät tavoitteet, toimenpiteet ja resurssit. Vuoden 2010 toimintasuunnitelmassa lainsäädäntösuunnitelma jäseneltiin selkeämmin omaksi osioksi. Tätä ennen lainsäädäntöhankkeet olivat yleisinä mainintoina suunnitelma-asiakirjoissa, jolloin ne helposti hukkuivat muiden toimenpiteiden ja hankkeiden joukkoon. Tältä osin toimintasuunnitelmat kehittyivät huomattavasti hallituskauden 2007–2011 aikana, ja esimerkiksi vuoden 2012 toimintasuunnitelma on jo varsin selkeästi jäsenelty suunnitteluasiakirja. Strategisten tavoitteiden mukaisesti ryhmitellyssä toimintasuunnitelmassa on käsitelty seuraavat ministeriön toiminnallisten tulostavoitteiden kannalta keskeiset alueet: lainsäädäntö, strateginen ohjaus, kansainväliset asiat ja muut merkittävät asiat.

Käynnissä olevia hankkeita tarkastellaan ministeriön johtoryhmässä vähintään kerran kuukaudessa. Hankkeita seurataan lainsäädäntösuunnitelman sekä hallitusohjelman seurantamatriisin avulla. Keskeinen työkalu ministeriön lainsäädännön suunnittelussa on myös hankerekisteri Hare, josta tulostetaan tarpeen mukaan seurantaraportteja. Myös oikeusministe-

riön mukaan Hare on käytössä sosiaali- ja terveysministeriön säädöstyön apuna aktiivisemmin kuin ministeriöissä keskimäärin.⁴⁵

Tarkastuksessa arvioitiin myös sitä, miten ministeriössä seurataan voimassa olevan lainsäädännön ajanmukaisuutta. Kyselyvastausten mukaan lainsäädännön ajanmukaisuutta seurataan ensisijassa ministeriön asiantuntijoiden ja valmistelijoiden asiantuntemuksen ja osaamisen perusteella. Myös sidosryhmiltä ja kansalaisilta tuleva informaatio on keskeisessä roolissa. Muita lainsäädännön ajanmukaisuuden seurantatapoja olivat esimerkiksi hallitusohjelman, EU-lainsäädäntösuunnitelman ja asiantuntijalaitosten keskustelujen seuraaminen. Haastatteluissa yleinen näkemys oli niin ikään se, että mitään systemaattista säädösten ajanmukaisuuden seurantaa ei ole. Tämä johtuu ajan puutteesta. Haastateltavat kertoivat muun muassa kontaktiverkoston, kansalaisten, eduskunnan oikeusasiamiehen ja tuomioistuinratkaisujen tuovan valmistelijoille tietoa mahdollisista ongelmakohdista. Lisäksi todettiin, että vaikka systemaattista seurantaa ei olekaan, sitä kuitenkin tehdään jatkuvasti työn ohella.

Haastatelluilla oli toisistaan poikkeavia näkemyksiä systemaattisen seurannan tarpeellisuudesta. Joidenkin mielestä seurannan puute on yksi keskeisimmistä säädösvalmistelun ongelmakohdista, kun taas toisten mielestä tämäntyyppistä systemaattista seurantaa ei ole edes mahdollista toteuttaa. Ylipäätään haastatteluista välittyi sellainen kuva, että seuranta toteutuu riittävän hyvin normaalin työn, kentän yhteydenottojen ja muiden sidosryhmäkontaktien kautta.

3.1.2 Säädösvalmistelun resurssit ja osaaminen

Sosiaali- ja terveysministeriössä on viimeksi selvitetty säädösvalmisteluun käytössä olevia resursseja vuonna 2008, kun tietoja kerättiin hallitusohjelman toimeenpanon puolivälin arviointiin⁴⁶. Kerättyjen tietojen raportoinnissa korostettiin tietojen olevan vain suuntaa-antavia, sillä työpanoksen käyttöä lainvalmisteluun ei ole aiemmin seurattu. Vastaavat tiedot kerättiin myös vuonna 2010 vaalikauden loppuarviointia varten⁴⁷.

Tarkastuksen yhteydessä suoritettulla kyselyllä pyrittiin kartoittamaan sosiaali- ja terveysministeriön eri osastojen säädösvalmisteluun käyttämiä resursseja. Kyselyn tulokset jäivät ristiriitaisiksi, koska valmistelijoiden

⁴⁵ *Haastattelut sosiaali- ja terveysministeriössä (6.5.2011) ja oikeusministeriössä (10.5.2011). Käytössä olevia valmistelun dokumentointiohjelmia ja -käytäntöjä käsitellään luvussa 3.1.5.*

⁴⁶ *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, s. 259–270.*

⁴⁷ *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011.*

arviot omien osastojensa valmistelijoiden ja avustajien lukumääristä sisäl-sivät huomattavaa hajontaa. Saatujen vastausten perusteella voidaan lähinnä päätellä, että säädösvalmistelutehtävien erottelu ministeriön muista substanssitehtävistä ei ole helppoa tai yksiselitteistä. Keskeisimpien säädösvalmistelua tekevien osastojen (HTO, STO, VAO ja TSO) valmistelijat arvioivat oman osaston säädösvalmistelua tekevien valmistelijoiden lukumäärät vaihtelevasti⁴⁸. Hajontaa esiintyi kaikkien osastojen valmistelijoiden tekemissä arvioissa. Myös säädösvalmistelun avustavien tehtävien tekijöiden lukumäärän arvioinnissa oli samantyyppistä vaihtelua. Kysymyksiin resurssimääristä oli jätetty myös melko usein vastaamatta. Näin ollen kyselyvastausten perusteella resursseja voidaan arvioida vain karkealla, suuntaa-antavalla tasolla⁴⁹.

Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelun resursseja on perusteellisemmin arvioitu viime hallituskauden puoliväliarvioinnissa⁵⁰. Ministeriön oman arvion mukaan kansallisia säädöksiä valmistelevan henkilöstön määrä oli syksyllä 2008 yhteensä 47 henkilötyövuotta. Nämä jakaantuivat siten, että varsinaiseen säädösvalmistelutyöhön oli käytettävissä 39 ja säädösvalmistelun avustaviin tehtäviin kahdeksan henkilötyövuotta. Käytännössä tämä tarkoitti, että vuonna 2008 ministeriö käytti noin yhdeksän prosenttia resursseistaan säädösvalmisteluun. Muissa ministeriöissä luku oli samaa suuruusluokkaa, joskin kaikkien ministeriöiden säädösvalmisteluun käytettyjen voimavarojen keskiarvo oli jopa hieman sosiaali- ja terveysministeriötä pienempi eli seitsemän prosenttia. Sosiaali- ja terveysministeriön osalta pitää kuitenkin muistaa, että se valmistelee huomattavan osan kaikista hallituksen esityksistä. Esimerkiksi vuonna 2009 joka viides hallituksen esitys oli valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä⁵¹. Vaalikauden hallituspolitiikan loppuarvioinnissa sosiaali- ja terveysministeriön arviot omista resursseistaan olivat samat kuin aiemmassa selvityksessä. Kokonaisuudessaan vuoden 2010 selvityksessä ministeriöiden resursseissa ei ollut tapahtunut olennaisia muutoksia.⁵²

Ministeriön kirjalliset vastaukset hallitusohjelman toteutumisen arviointeihin heijastavat säädösvalmistelun resurssien niukkuutta. Voimavarojen riittävyudessa kansallisten säädösten asianmukaiseen valmisteluun katsottiin olevan eri osastoilla vähäisiä tai merkittäviä puutteita. Säädösvalmis-

⁴⁸ Arviot vaihtelivat viiden ja 30 valmistelijan välillä.

⁴⁹ Kyselyn rajoitteita on käsitelty tarkastuksen asetelman kuvauksessa luvussa 2.

⁵⁰ Ministeriön toimittamat tiedot hallitusohjelman toimeenpanon puolivälin arviointiin vuonna 2008. Liite 2. Säädösvalmistelun voimavarat.

⁵¹ Pakarinen ym. 2010, s. 11–12. Ks. myös luku 3.3.

⁵² Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011, s. 112–113.

telun henkilöstöresursseja pidettiin riittämättöminä. Säädosvalmistelijoita katsotaan olevan työmäärään nähden liian vähän, jolloin monia keskeisiä valmisteluhankkeita on jouduttu lykkäämään jo vuosia. Tässä yhteydessä myös todettiin, että virkojen täytön hitaus korostaa henkilöstöressivajetta. Samoin viitattiin siihen, että säädosvalmistelijoiden aikaa ja voimavaroja kuluu huomattavasti sellaisiin tehtäviin, jotka eivät suoraan liity säädosvalmisteluun.

Säädosvalmisteluun käytettyä työaikaa on hankala erotella virkamieskunnan muista työtehtävistä. Sosiaali- ja terveystieteiden edustajien mukaan säädosvalmisteluun osallistuvien lukumäärän arviointi on erittäin haastavaa ja tarkkaa tietoa valmistelijoiden lukumäärästä ei ole käytettävissä⁵³. Kyselyvastauksista voidaan kuitenkin johtaa karkea arvio, että säädosvalmisteluun osallistuu tavalla tai toisella merkittävä osa ministeriön henkilöstöstä. Kyselyllä tavoitettiin arviolta vajaa kolmannes säädosvalmisteluun osallistuvista, ja heistä 22 ilmoitti tekevänsä lainvalmistelua varsinaisena valmistelijana. Edellä mainittujen lisäksi 11 henkilöä ilmoitti toimivansa asiantuntijana ja kahdeksan näiden lisäksi esimiehinä. Näin ollen valmistelutyöhön osallistui oman ilmoituksensa mukaan 41 henkilöä. Kun oletetaan, että kyselyyn vastaamatta jättäneiden henkilöiden joukossa valmisteluun osallistuvien suhteelliset osuudet ovat samat, valmistelutyöhön osallistuu ministeriössä yli sata henkilöä⁵⁴. Tämä on huomattavasti enemmän kuin hallituskauden puoliväliarviossa mainittu yhdeksän prosenttia.

Valmistelijoiden haastatteluissa ilmeni, että säädosvalmistelutehtävät lomittuvat tiiviisti muiden substanssitehtävien kanssa. Asian hyvänä puolelta nähtiin se, että valmistelijat saavat tietoa tehtäväalueen käytännön asioista ja ongelmista. Toisaalta tehtävien lomittuminen tarkoittaa käytännössä myös sitä, että säädosvalmistelutyöhön keskittyminen kärsii. Varsinaisen säädosvalmistelun lisäksi valmistelija esimerkiksi kirjoittaa lausuntoja ja muistioita sekä vastaa suoraan kansalaisilta tuleviin yhteydenottoihin. Monet substanssitehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden huomioon ottaminen säädosvalmistelun suunnittelussa on haastavaa. Tämä vaikeuttaa aikatauluissa pysymistä. Tarkastuksessa toteutetussa kyselyssä

⁵³ Myös vuoden 2008 syksyn valmistelijatietoihin pitää suhtautua kriittisesti, koska arvioinnin kysymyksenasettelu saattoi ohjata valmistelijoiden tiukkaan määrittelyyn.

⁵⁴ On vahva oletus, että vastaajat ovat edustava otos perusjoukosta eli niistä, joille kysely lähetettiin. Pikemminkin on todennäköistä, että kyselyyn ovat aktiivisimmin vastanneet ne, jotka tekevät säädosvalmistelutyötä. Tällöin yleistystä perusjoukkoon ei voi tehdä.

säädösvalmistelun aikataulujen ylittymisen merkittävimpanä syynä pidettiin sitä, että valmistelutyö keskeytyy muiden työtehtävien vuoksi.

Haastattelujen valmistelijoiden jokseenkin yksimielinen näkemys oli se, että ministeriön säädösvalmisteluresurssit ovat niukat, erityisesti kun ne suhteutetaan valmisteltavan lainsäädännön määrään. Niukat resurssit aiheuttavat useita haitallisia seurauksia. Keskeisin ongelma on laadituissa aikatauluissa pysymisen vaikeus. Haastatteluissa esiin nousivat lisäksi työn tason lasku ja henkilöstön jaksamisongelmat. Niukkoihin resursseihin liittyy myös se, että osaaminen ja asiantuntemus ovat liian harvojen käsissä.

Valmistelijoiden luottamus oman substanssialueensa tuntemukseen on vankkaa. Osaamisensa erinomaiseksi tai hyväksi arvioivat lähes kaikki. Myös oman substanssialueen säädöspohjan tuntemus katsottiin varsin hyväksi. Huonoiten vastaajat arvioivat tuntevansa lakitekniikan osaamisen (säädösten laatimista koskevien ohjeiden ja ohjauksen soveltaminen käytäntöön) sekä EU-lainsäädännön tuntemuksen. Haastatteluvastauksissa viitattiin siihen, että valmistelijan on oltava substanssiosaaja, jotta valmistelu ylipäätään olisi mahdollista.

Haastatteluissa ja kyselyssä muodostunut kuva ministeriön tarjoamista mahdollisuuksista osaamisen kehittämiseen oli positiivinen. Ministeriötä pidettiin koulutusmyönteisenä ja sen katsottiin kannustavan itsensä kehittämiseen. Kurseja oli tarjolla niin talon sisällä kuin ulkopuolellakin. Myös kyselyn vastauksissa ministeriön tuki erityisesti säädöstekniikan ja -kielen koulutukseen sekä perustuslakikoulutuksiin oli arvioitu hyväksi. Koulutukseen oli vastaajien mukaan mahdollista yleensä osallistua; tosin ongelmana ajoittain olivat työkiireet.

3.1.3 Suunnittelu ja organisointi valmistelijan tukena

Kyselyyn vastanneet valmistelijat olivat olleet mukana valmistelemissa valtiopäivien 2007–2010 aikana useimmiten kolmesta viiteen säädöshanketta. Yli kymmenen hankkeen kanssa oli tekemisissä ollut vain muutama vastaaja. Valmistelijat olivat useimmiten olleet mukana pienten kansallisten asetusten tai lakien muutos- ja uudistushankkeissa; näitä tapauksia oli kaikista noin kolmannes. Lähes yhtä usein oli oltu tekemisissä keskeisten kansallisten lakien muutos- tai uudistushankkeiden kanssa.

Noin puolet vastanneista valmistelijoista ilmoitti, että työajasta korkeintaan 30 prosenttia kohdentuu suoraan säädösvalmisteluun. Vastaavasti reilu viidennes valmistelijoista kertoi käyttäneensä yli puolet työajastaan säädösvalmisteluun.

Kyselyn perusteella valmistelutyön suunnittelussa nähtiin korjaamisen varaa. Saatujen vastausten mukaan noin puolet vastaajista koki, että valmistelutyö tukeutuu vain harvoin hyvään suunnitteluun. Toisaalta toinen puoli vastaajista koki, että suunnittelu toteutetaan hyvin aina tai useimmiten. Yli 70 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että säädösvalmisteluhankkeiden suunnitellut aikataulut eivät ole realistisia. Tärkeimpinä syinä säädösvalmisteluhankkeiden aikataulujen ylittymiseen mainittiin se, että valmistelutyö keskeytyy muiden työtehtävien vuoksi ja että poliittisella johdolla on epärealismia aikataulujen määrittelyssä. Aikataulujen ylittymiseen vaikuttaa vastaajien arvion mukaan myös se, että lainvalmistelun vaatimaa työmäärää ei osata arvioida oikein. Säädöshankkeita pidettiin myös aiempaa monimutkaisempina ja laajempina sekä hallitusohjelmaan kirjattujen asioiden lukumäärää epärealistisena.

Vastaajat pitivät ongelmallisena myös lainsäädäntöhankkeiden valmistelutavoissa olevaa vaihtelua. Projektihallinnolliselle tuelle nähtiin nykyistä enemmän tarvetta, jotta jokaista valmistelua ei tarvitsisi suunnitella, johtaa ja valvoa *ad hoc* -tyyppisesti. Tällaiset vastaajien kommentit ovat huomionarvoisia sikäli, että sosiaali- ja terveysministeriö on ollut mukana Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa, jonka tavoitteena on ollut nimenomaan kuvata ja yhdenmukaistaa prosesseja.

Toisaalta tarkastuksessa ilmeni, että ministeriö on kehittänyt ja systematisoinut säädösvalmisteluprosessin toimintatapoja. Kyselyn muutamissa avovastauksissa toisaalta tuotiin esille, että kehittämisen myötä prosessin hallintaan liittyvät proseduurit syövät esittelijän työaikaa muusta valmistelutyöstä. Haastatteluiden antama yleiskuva prosessinhallinnasta ei kuitenkaan ollut erityisen byrokraattinen.

Lähes neljä viidestä vastaajasta katsoi, että valmistelutyö on joko kuormittavaa tai erittäin kuormittavaa. Joka neljäs vastaaja koki valmistelutyön erittäin kuormittavaksi. Kyselyn avovastauksissa toistuivat resurssien puute, liian tiukat aikataulut sekä säädösvalmistelun lisäksi tulevat muut tehtävät. Epärealististen odotusten ja aikataulujen kuvattiin johtuvan useimmiten poliittisesti kiinnostavien asioiden käsittelyihin liittyvistä vaatimuksista. Kiireellisten aikataulujen ja valmistelun laadun heikkenemisen välillä nähtiin selkeä yhteys. Nopealla aikataululla tehtävän valmistelun yhteydessä ei ehditä esimerkiksi paneutua riittävästi asioiden taustoihin ja uuteen tietoon. Haastatteluissa toisaalta esitettiin myös sellaisia näkemyksiä, että aikataulut ovat muuttuneet realistisemmiksi ministeriön omassa suunnittelussa. Suunniteltuja aikatauluja muuttavat poliittisesta prosessista kumpuavat tarpeet. Ministeriön virkamiesjohto on kuitenkin pyrkinyt korostamaan suunnittelun ja aikataulutuksen merkitystä valmistelussa.

Avovastauksissa tuotiin esille valmistelutyölle osoitetun tuen puutteita. Erityisesti nuoret valmistelijat kaipasivat tukea vanhemmilta valmisteli-

joilta. Haastateltujen esimiesten ja johtajien mukaan tällaiseen malliin on pyrittykin, mutta käytännön toteutuksessa on eroja osastojen välillä ja myös kokeneempien juristien vaativat työtilanteet ja -kiireet voivat estää tuen antamisen. Avovastausten mukaan säädösvalmistelun sisältö jää liian usein pelkästään esittelijän vastuulle ja muun valmisteluun liittyvien toimijoiden sitoutuminen ja vastuunkanto eivät tue aina riittävästi kokonaisuutta. Joiltain osin hankkeiden sisällöllisen ohjauksen kuvattiin olevan jopa sattumanvaraista. Esimiesten nähtiin olevan kiireisiä, ja siksi heidän kuvattiin olevan vain harvoin perillä ja vastuussa linjaratkaisuista ja ohjauksesta. Oikea-aikaisen ohjauksen merkitys nähtiin kuitenkin tärkeäksi, jotta valmistelussa vältetään turhan työn tekemistä.

Valmistelutyön suunnittelun kannalta ongelmalliseksi seikaksi koettiin myös valmistelijoiden vaihtuvuuden aiheuttamat pulmatilanteet ja sen mukanaan tuoma toiminnan lyhytjänteisyys. Vastauksissa puututtiin myös organisaation ohuuteen eli siihen, että yhden substanssialueen osaaminen voi olla pahimmillaan vain yhden asiantuntijan varassa. Vastauksissa korostui myös juristivalmistelijoiden vähäinen määrä ministeriössä⁵⁵.

Useissa avovastauksissa kiinnitettiin huomiota EU-säädösten kansallisen valmistelun kevyeen organisointiin. Vastauksissa korostettiin, että yhteisölaainsäädännön sisältöä tai vaikutuksia ei tarkastella poliittisella tai virkamiestasolla läheskään yhtä perusteellisesti kuin kansallisen lainsäädännön valmistelussa. Esimerkiksi asetustasoiset säädökset voivat jäädä yksittäisten substanssivalmistelijoiden vastuulle, vaikka itse säädökset ovat suoraan velvoittavaa sääntelyä. Valmisteluprosessit on suunniteltu hallituksen esitysten laadintaa varten ja siitä poikkeavat säädökset säädetään kevyemmällä ja vaihtelevammalla tavalla.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön valmistelijat ilmaisivat sekä kyselyssä että haastattelussa, että oman ministeriön toiminta-alue on erityisen haastava valmistelun kannalta. Ministeriön toimialue on ensinnäkin erittäin laaja ja eri osastoilla valmistellaan hyvin erityyppisiä säädöksiä. Työsuojeluosastolla valmistellaan pitkälti asetuksia, joiden valmistelumethodit noudattelevat kuitenkin lainvalmistelun vaatimustasoa. Vastaavasti vakuutusosaston työtä tehdään usein kolmikantaisesti ja neuvotellen, jolloin hallituksen esitysten valmistelu tapahtuu työryhmissä kompromissilähtöisesti. Usein ratkaisuja joudutaan tekemään lyhyillä – jopa vain viikkojen – valmisteluajakatauluilla.

Ministeriön palveluosastoilla eli sosiaali- ja terveystieteiden palveluosastolla sekä hyvinvoinnin- ja terveyden edistämisen osastolla valmistelua tehdään

⁵⁵ *Eräät vastaajat pitivät juristivalmistelijoiden määrän vähyyttä merkittävänä säädösvalmistelua hidastavana ja sen laatua väistämättä heikentävänä seikkana.*

usein poliittisesti merkityksellisistä ja herkistä asioista, joihin liittyy usein merkittäviä kustannus- ja kansalaisvaikutuksia sekä kunta-valtiosuhteen rajanvetoja. Haastatteluissa ilmeni, että sosiaali- ja terveysministeriötä pidetään valmistelijoiden näkökulmasta haastavana työympäristönä. Valmistelijat kuvasivat olevansa usein nopeatempoisten päivänpoliittisten asioiden keskiössä. Haastatteluissa kerrottiin, että kun virkamiesvalmistelu ja poliittinen valmistelu menevät sekaisin, on tulos huono. Jotkin tiukassa poliittisessa ohjauksessa valmistellut hankkeet ovat epäonnistuneet ja palautuneet ministeriöön eduskunnasta.

Useissa haastatteluissa arvioitiin, että muissa ministeriöissä on valmistelulle osoitettu lähtökohtaisesti enemmän voimavaroja ja myös aikataulut ovat väljempää. Toisaalta tarkastuksessa saatiin selkeitä viitteitä siitä, että sosiaali- ja terveysministeriön valmistelijat ovat sitoutuneita työhönsä ja aidosti kiinnostuneita hallinnonalan kysymyksistä.

3.1.4 Valmistelun käytännön toteutus

Valmistelun toteutustavat

Valmistelutyötä tehdään ministeriössä kyselyn mukaan usealla eri tavalla. Menettelytapaan vaikuttaa erityisesti se, miten suuresta hankkeesta on kyse. Myös osastojen välisiä eroja on havaittavissa, mikä johtuu ainakin osittain siitä, minkälaista säädösvalmistelua kullakin osastolla tehdään. Valmistelutavoista käytössä ovat valmistelijan itsenäinen työskentely, parityöskentely (esimerkiksi seniori- ja juniorivalmistelija tai juristi ja substanssiosaaja), yhteistyö useamman valmistelijan kesken sekä ulkopuolisen asiantuntijan käyttö. Työryhmätyöskentely on tavanomaista säädösvalmistelussa. Tosin työryhmän hyödyllisyydestä valmistelussa vallitsi eriäviä näkemyksiä.

Valmistelutyötä ohjaa useimmiten valmistelijan lähiesimies. Kyselyyn vastanneista 90 prosenttia arvioi, että lähiesimies ohjaa valmistelutyötä aina, lähes aina tai useimmiten. Oman osaston johto oli myös merkittävä ohjaava taho. Sen sijaan kansliapäällikön samoin kuin ministeriön poliittisen johdon rooli oli vähäisempi hankkeiden käytännön toteutuksen ohjauksessa. Kyselyn avovastauksissa annettiin melko kriittisiä arvioita esimiesten ajan riittävydestä sisältökysymyksiin perehtymiseen ja niihin liittyvien linjausten tekemiseen⁵⁶.

⁵⁶ Ks. tarkemmin luku 3.1.5.

Kyselyssä ja erityisesti haastatteluissa saatiin viitteitä siitä, että käytännön työn sisällöllistä ohjausta saadaan joissain tapauksissa myös ministeriön poliittisesta johdosta. Ministerien toteuttama hankkeiden sisällön ohjaus ei ole siis aivan tavatonta. Tässä asiassa kuvattiin olevan selkeää ministerikohtaista vaihtelua. Useat haastateltavat kertoivat, että valmistelijalla on säädösvalmistelussa sitä enemmän vapauksia tehdä omia päätöksiä ja linjauksia, mitä vähemmän valmisteltavalla asialla on poliittista mielenkiintoa ja päinvastoin. Haastateltavat korostivat, että on virkamiehen tehtävä tuoda esiin objektiivisesti ja kattavasti asian eri näkökohdat ja realiteetit.

Esivalmistelu

Kyselyvastausten perusteella asiat tarkentuvat säädöshankkeiksi useimmiten siten, että sääntelyn tarpeellisuudesta sekä asian vaikutuksista ja suhteesta muuhun lainsäädäntöön laaditaan arvio. Joissain tapauksissa hankkeen alkuvaiheessa voidaan arvioida vaihtoehtoisia sääntelymalleja. Vastausten mukaan sen sijaan on harvinaista, että sääntelyn tarpeellisuutta arvioidaan laaja-alaisilla selvityksillä tai että hankkeen alkuvaiheessa arvioidaan sääntelyn muita vaikutuksia. Toisaalta erot eri vaihtoehtojen välillä siinä, miten asia määritellään säädöshankkeeksi, ovat melko pieniä. Yleensä lähtökohtana on suoraan se, että lakia muutetaan.

Kyselyyn vastanneiden valmistelijoiden näkemyksen mukaan säädöshankkeiden lähtökohtien määrittelyyn ja suunnitteluun osallistuvat yleisimmin itse säädösvalmistelijat sekä osasto- ja ryhmäpäälliköt. Myös ministerien rooli alkuvaiheen suuntaajana nähtiin erittäin tärkeänä. Ministeriön omien ja ulkopuolisten asiantuntijoiden sekä eturyhmien osallistuminen valmisteluun jo sen alkuvaiheessa on melko tavallista. Myös kansliapäälliköllä voi olla merkittävä rooli hankkeen alkuvaiheessa mutta ei kaikissa säädöshankkeissa. Ministeriön virkamiesjohtajien rooli hankkeiden alkuvaiheessa liittyy usein niiden valmistelutyöryhmien toimintaan, joiden puheenjohtajina nämä toimivat.

Valmistelutyön toimeksianto tulee sekä kyselyn että haastatteluiden perusteella valmistelijalle eri tavoin. Yleensä virkamiesjohto, siis esimerkiksi ryhmäpäällikkö tai osastopäällikkö, selvittää valmistelijalle säädöshankkeen peruslähtökohdat ja tavoitteet. Lähtökohdat saattavat kuitenkin olla valmistelijan tiedossa hänen oman asiantuntemuksensa perusteella. Sen sijaan ministeriön poliittisen johdon roolia käytännön toimeksianton antajana ei koettu erityisen aktiiviseksi, vaikka joissain hankkeissa poliittinen ohjaus on selkeästi mukana valmistelun toteutuksessa.

Kuten sääntelyn suunnittelua ja suuntaamista käsitelleessä osiossa kuvattiin, valmistelijat kokevat hallitusohjelman varsin pitkälti valmistelutyötä suuntaavaksi asiakirjaksi. Valmistelijat ja valmistelua johtavat virkamiehet arvioivat hallitusohjelmien pidentyneen sivumääräisesti ja samalla tarkentuneen sisällöllisesti viime hallituskausina. Näin ollen hallitusohjelmat sisältävät jo pitkälle määriteltyjä toimeksiantoja ja niiden velvoittavuus on kasvanut. Toisaalta kuvattiin myös sellaisia tilanteita, joissa kirjausten tavoitteet ja sisällöt eivät ole erityisen selviä.

Kyselyyn vastanneiden valmistelijoiden näkemyksen mukaan säädösvalmisteluhankkeen esivalmisteluun kuuluu ongelman ja siihen liittyvien tavoitteiden määrittely sekä hankkeen tietojen vienti asianhallintajärjestelmään. Hankkeen esivalmistelussa kuullaan yleensä asiantuntijanäkemystä ja niiden avulla tarkennetaan kuvaa valmistelun kohteena olevasta aiheesta. Tällöin paneudutaan myös hankkeen organisointiin eli suunnitteluun aikatauluja ja organisoidaan hankkeen toteutusta sekä asetetaan mahdolliset valmistelevat työryhmät. Osa suunnittelusta tapahtuu jo ennen, kuin hanke päätös tehdään.

Yleensä hankkeen alussa arvioidaan myös muita sääntelyvaihtoehtoja, mutta ei kuitenkaan aina. Valmistelijoiden arvioiden mukaan joka kolmannessa hankkeessa ei tällaista arviointia tehdä. Myöskään kirjallista alkuvaiheen arviomuistiota tai muuta taustaselvitystä aiheesta ei aina laadita. Esiselvityksen vaiheista harvinaisimpia olivat valmistelun vaatimien resurssien arviointi sekä kirjallisen näkemyksen laatiminen valmistelun tarkemmasta suuntaamisesta. Valmistelijoiden arvioiden mukaan noin puolet säädöshankkeista on sellaisia, joissa valmistelun vaatimia resursseja ei arvioida huolellisesti hankkeen alkuvaiheessa.

Tarkastuksella pyrittiin kartoittamaan myös sitä, missä määrin säädöshankkeiden valmistelun aikana arvioidaan siitä aiheutuvia taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Noin 75 % valmistelijoista arvioi, että esivalmistelussa arvioidaan ainakin alustavasti hankkeiden taloudellisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia. On erittäin harvinaista, että arviointia ei sisällytetä ollenkaan hankkeen valmisteluun, sillä myös varsinaisen valmistelun aikana arvioidaan eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia.

Asiaa tiedusteltiin myös toisella tavalla. Valmistelijoilta kysyttiin, miten hyvin valmistelutyötä tukevat jo hankkeen alkuvaiheessa tehdyt vaikutusarviointit. Valmistelijoiden näkemyksen mukaan alle puolet säädöshankkeista on sellaisia, että jo alkuvaiheessa tehdyt vaikutusarviointit tukivat niiden valmistelua. Vastaavasti joka kolmannessa hankkeessa vaikutusarviointit tukevat aina tai useimmiten itse valmistelutyötä. Vaikutusarvioita siis tehdään, mutta niiden sisällöt eivät välttämättä aina tue vi-
ranhaltijoiden ja poliitikkojen päätöksentekoa parhaalla mahdollisella tavalla.

Kyselyllä ei pyritty suoraan selvittämään, kuinka kattavasti ja laadukkaasti arvioinnit tehdään. Valmistelijoiden antamissa avovastauksissa tuotiin kuitenkin usein esille, että hankkeen vaikutuksia ei erityisemmin lähdetä arvioimaan, jos toteuttamistapa tai vaihtoehto on määritelty pitkälti jo hallitusohjelmassa. Kyselyn vastaajista noin kolmasosa arvioikin, että valmistelun poliittinen ohjaus hankaloittaa esitysten perustelujen kirjaamista hallituksen esitykseen. Samansuuntaisia näkemyksiä saatiin myös haastatteluissa. Myös taloudellisten vaikutusten arviointien toteuttaminen koettiin haastavana. Noin 40 prosenttia kyselyn vastaajista koki, että osaamisen puutteet vaikeuttavat taloudellisten vaikutusten arviointia aina tai useimmiten. Myös valmistelijoiden käytössä olevissa tietopohjissa koettiin olevan puutteita. Toisaalta useimmiten on kuitenkin niin, että valmistelutyössä pystytään perehtymään asioiden taustoihin ja uuteen tietoon annettujen aikataulujen puitteissa. Vaikutusten arvioinnin ongelmat tulivat esille myös haastatteluissa, joskin esiin tuotiin myös se, että ministeriössä on koetettu parantaa tilannetta viime vuosina. Valmistelijoiden on esimerkiksi mahdollista pyytää apua arviointiin hallinto- ja suunnitteluosaston asiantuntijoilta. Haastatteluiden perusteella arvioiden tätä mahdollisuutta myös käytetään.

Perusvalmistelu

Varsinaisen valmistelutyön eli perusvalmistelun keskeisimmiksi työvaiheiksi valmistelijat nimesivät lisätietojen hankkimisen ja kokoamisen valmisteltavasta aihealueesta sekä hallituksen esityksen luonnoksen valmistelun. Myös sidosryhmien tarkempien näkemysten selvittäminen ja niiden huomioiminen on keskeinen perusvalmisteluun sisältyvä elementti. Valmistelun yhteydessä selvitetään useimmiten myös ministeriön poliittisen- ja virkamiesjohdon tarkempia näkemyksiä hankkeen sisällöstä ja rajauksista.

Perusvalmistelun aikana yleensä myös tiedotetaan käynnistyneestä valmisteluhankkeesta ministeriön kotisivuilla. Useimmiten perusvalmistelun aikana tarkennetaan ja laaditaan työsuunnitelma hankkeen toteutuksesta ja aikatauluista.

Valmistelijoiden mukaan perusvalmistelussa ei läheskään aina lähdetä syventämään tietoja siltä osin, että erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja tietopohjan riittävyttä lähdettäisiin arvioimaan syvemmin. Vajaa puolet vastaajista koki, että tämältyypisiä arvioita tehdään harvoin tai ei koskaan. Lähes joka viides vastaaja ei osannut arvioida asiaa ollenkaan.

Kyselyn perusteella arvioiden monet valmistelutyön käytännön järjestyistä sujuvat hyvin. Lähes kaikkien vastaajien mukaan ote valmisteluun

on rutinoitunutta, koska valmistelutyötä tehdään säännöllisesti. Myös tuen saaminen kollegoilta koettiin valtaosan mielestä hyväksi. Ministeriön sisäisen yhteistyön osalta vastauksissa oli hajontaa, ja se ilmeisesti aiheutuu erityyppisistä valmisteluhankkeista. Suurempi osa vastaajista kuitenkin näki, että osastojen välinen yhteistyö valmistelussa on harvinaista. Myös ministeriöiden välinen yhteistyö säädösvalmistelussa koettiin harvinaiseksi, vaikka yksittäisissä hankkeissa yhteistyötä tehdäänkin. Haastatteluissa tuotiin useasti esiin se, että monesti säädösvalmisteluun saadaan apua hallinnonalan virastoilta ja sektoritutkimuslaitoksilta. Apu saattaa olla esimerkiksi substanssiasiantuntemusta, vaikutusarvioiden laadintaa tai niissä avustamista.

Lausuntomenettely

Lausuntomenettely koostuu yleensä aina lausunnon antamisen ja/tai kuulemisen menettelytapojen suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä lausuntojen ja kuulemisten sisältöjen läpikäymisestä ja niitä koskevan yhteenvedon valmistelusta. Useimmiten lausuntopyynnöstä tai kuulemistilaisuudesta myös tiedotetaan kattavasti. Lausuntomenettelyllä saatujen tietojen hyödyntäminen itse valmistelussa vaihtelee hankkeittain. Lähes 80 % kyselyyn vastanneista valmistelijoista koki, että valmisteltua esitystä muutetaan saadun informaation mukaan aina tai useimmiten. Vastaavasti joka kymmenes vastaaja oli sitä mieltä, että valmisteltua esitystä muutetaan vain harvoin lausuntomenettelyn perusteella.

Ministeriö käyttää lausuntomenettelyjä ja kuulemisia säännönmukaisesti hankkeita valmistellessaan. Valmistelijat pitivät lausuntoihin ja kuulemisiin perustuvaa valmistelutapaa avoimena ja hyvänä menettelynä. Yleensä saatujen lausuntojen perusteella käydään jatkokeskusteluja, joiden tavoitteena on saavuttaa yhteistä ymmärrystä mahdollisissa suuremmissa ristiriitaisuuksissa. Haastattelujen mukaan intressitahoja on kuitenkin niin paljon, ettei kaikkia ole aina mahdollista kuulla ja etenkään kaikkien mielipiteitä mahdollista huomioida. Niissä tapauksissa lausuntojen näkemyksiä ei voida huomioida, jos ne ovat valmistelun peruslähtökohtia vastaan tai vastakkaisia etukäteen annetulle ratkaisulle. Joissain hyvin poikkeuksellisissa ja kiireellisissä tapauksissa kuuleminen rajoittuu Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitokseen tai muihin asiantuntijatahoihin.

Jotkut haastateltavista katsoivat, että toisinaan lausunnonantoaika on liian lyhyt. Toisaalta joissain tapauksissa sidosryhmät ovat alusta pitäen mukana valmistelussa, jolloin lausuntomenettelylle ei ole välttämätöntä tarvetta. Lausuntoja saadaan myös sellaisilta tahoilta, joilta niitä ei ole

pyydetty. Nämä pyritään huomioimaan samanarvoisina kuin pyydetty lausunnot.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tutkinut kuulemistilaisuuksia ja lausuntokierroksia. Lainvalmistelua koskeneessa tutkimuksessa suurten etujärjestöjen asiantuntijat pitivät kuulemistilaisuuksia hyödyllisinä, mutta lausuntokierroksia ei pidetty aikaisempiin valmisteluvaiheisiin verrattuna enää kovin merkittävänä vaikuttamiskanavana. Järjestöjen asiantuntijoidenkin havainto kuitenkin oli se, että toisinaan kuulemismenettely tai lausuntokierros on pelkkä muodollisuus, eikä sillä ole merkitystä valmistelun sisältöön.⁵⁷

Jatkovalmistelu ja loppuvaiheen työt

Jatkovalmistelussa jatketaan valmistelijatasolla esityksen muokkausta ja päätetään sen sisällöstä. Samassa yhteydessä varmistetaan yleensä esityksen yhteensopivuus talousarvion ja kehyspäätyksen kanssa. Myös poliittinen tuki esityksen sisällölle varmistetaan valmistelun loppuvaiheessa. Aina toistuvia jatkovalmistelun vaiheita ovat esityksen kääntäminen sekä käännetyn esityksen lähettäminen oikeusministeriön laintarkastukseen.

Valmistelijoiden mukaan laintarkastuksesta saadut kommentit huomioidaan esityksessä lähes poikkeuksetta. Haastateltujen valmistelijoiden jokseenkin yksimielinen näkemys oli, että oikeusministeriön laintarkastus on sangen hyödyllinen osa valmistelua. Laintarkastuksen resursseja toivottiin joissakin kommentteissa lisättäväksi, sillä nykyisellään ne eivät riitä koko hallituksen esityksen tarkastamiseen. Valmistelun loppuvaihetta kuvattiin usean valmistelijan toimesta varsin kiireiseksi. Lisäongelmia tuottaa esityksen käännettämisen ja laintarkastuksen koordinointi.

Jatkovalmistelun lopuksi ministeriön virkamiesjohto hyväksyy hallituksen esityksen luonnoksen viemisen esittelyyn, ja sen jälkeen tehdään esittelylistat valtioneuvoston päätöksentekoon. Ministeri hyväksyy lopullisen jakoluvan.

Eduskuntayhteistyö

Haastatellut valmistelijat kuvasivat yhteistyötä eduskunnan kanssa hyväksi ja toimivaksi. Toisinaan eduskuntakuulemiset tuottavat kiirettä, mutta mitenkään korostetusti tämä ei noussut haastatteluissa esiin. Valiokuntakuulemisten ohella asioita hoidetaan suoraan valiokuntaneuvosten kanssa.

⁵⁷ Pakarinen 2011, s. 37–39.

Satunnaisesti asioita on esitelty myös eduskunnan poliittisten ryhmien kokouksissa.

Eduskunnan valiokuntakuulemisten merkitystä on kyseenalaistettu tutkimuskirjallisuudessa. Valiokuntien hallituksen esityksiin tekemät muutokset koskevat pääasiassa yksityiskohtia, kuten lakitekniikkaa ja -kieltä.⁵⁸ Eduskuntakäsittelyä kuvataan yksityiskohtaisemmin luvussa 3.3.

3.1.5 Valmistelun dokumentointi ja tiedottaminen

Valmistelun avoimuus perustuu erityisesti sidosryhmille tiedottamiseen, kuulemisen järjestämiseen sekä siihen, että hankkeiden tiedot viedään ministeriön verkkosivuille. Asiakirjahallinto perustuu Hankerekisteriin (HARE) sekä Doktoriasianhallintajärjestelmään. Myös valmistelijan omat tietovarannot ovat merkittävässä asemassa.

HAREen tallennetaan lähinnä asettamispäätökset ja muut keskeisimmät valmistelua koskevat asiat. Valmistelun muut asiakirjat tallennetaan Doktorijärjestelmään. Molempia järjestelmiä kohtaan esitettiin haastatteluissa ankaraa kritiikkiä. HAREa kuvattiin antiikkiseksi ja pikemminkin vaivaksi kuin valmistelun tueksi eikä sen katsottu sisältävän tarvittavia ominaisuuksia. Toisaalta HAREa käytetään kuitenkin ministeriön johdossa hankkeiden etenemisen seurannassa. Yhtään suopeampi ei ollut arvio Doktorista, jota kuvattiin kömpelöksi ja epäkäytännölliseksi. Ylipäätään ei pidetty järkevänä kahden erillisen järjestelmän tilannetta ja ihmeteltiin, mikä näiden suhde oikeastaan on ja mitä pitäisi tallentaa mihinkin.

Haastateltavien näkemys oli, että ainakin valmistelun aikana asiakirjahallinta on valmistelija vastuulla. Muodostui kuva, että monesti hankkeen asiakirjojen ja muun materiaalin säilyttäminen tapahtuu käytännössä valmistelijan toimesta ja usein tämän omalle tietokoneelle. Asiakirjahallinnon kehittämistä toivottiin, ja tämä voisi tapahtua joidenkin haastateltavien mukaan koko valtioneuvoston tasolla. Tällöin tulisi pohtia kokonaisuutta eli mainittujen ohjelmien lisäksi Eutoria ja ministeriöiden verkkosivuja. Myös tutkimuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota lainvalmisteluhankkeiden tiedottamisen puutteisiin sekä ministeriöiden internet-sivujen mahdollisuuksiin tiedottamisen välineinä⁵⁹.

Loppuvaiheen tiedottamisessa hallituksen esityksestä tehdään niin kutsuttu listatiedote ja muu mahdollinen tiedotusmateriaali. Nämä lähetetään sidosryhmille ja julkaistaan ministeriön internetsivuilla. Isommissa lakihankkeissa saatetaan järjestää erillinen tiedotustilaisuus.

⁵⁸ *Sama, s. 51.*

⁵⁹ *Pakarinen 2011b, s. 28; Rantala 2011, s. 202.*

3.1.6 Ohjeiden ja ohjauksen toimivuus

Kyselyvastausten perusteella säädösvalmistelijat tuntevat hyvin säädösvalmistelun ohjeiden sisältöä. Erityisen hyvin tunnettiin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet sekä säädösvalmistelun kuulemisen ohjeet. Huonoiten vastaajat arvioivat tuntevansa lainlaatijan EU-oppaan ja lainlaatijan perustuslakioppaan, mutta ero muiden oppaiden kanssa ei ollut suuri. Valmistelijat arvioivat myös soveltavansa varsin hyvin eri ohjeisiin kirjattuja päämääriä ja vaatimuksia. Huonoiten arvioitiin sovellettavan niiden oppaiden vaatimuksia, jotka katsottiin parhaiten tuntevan eli säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeiden ja säädösvalmistelun kuulemisen ohjeiden vaatimuksia. Vastaajat myös pitivät ohjeita hyödyllisinä käytännön työn kannalta. Erityisesti arvostettiin HELOa, Lainlaatijan opasta ja Lainlaatijan oppaan osaa 2.

Vajaa 60 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että ohjeita olisi tarvetta kehittää. Esitettiin esimerkiksi, että ohjeet tulisi koota yhteen ja vaikutusarviointien metodeja tulisi esitellä, samoin esimerkkejä lisätä. Myös ajantasastaamista toivottiin, sillä osa oppaista koettiin vanhentuneiksi. Todettiin myös, että ohjeet on laadittu juristeille ja että tarvittaisiin sektori-kohtaiset pikaoppaat substanssivalmistelijoille ja ulkopuolisille asiantuntijoille. Vastaajista hieman alle puolet kertoi käyttävänsä Senaattori-palvelun säädösvalmisteluosiota.

Säädösvalmistelun laaja-alaisempien kehittämistoimien tavoitteet ja niiden sisältö tunnettiin selvästi huonommin kuin säädösvalmistelun ohjeet. Valtaosa kyselyyn vastanneista valmistelijoista tunsivat oikeusministeriön ja valtioneuvoston toteuttaman säädösvalmistelun kehittämistyön tavoitteita ja sisältöjä puutteellisesti tai ei ollenkaan. Erityisesti valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE) toiminta ja ehdotukset olivat vain harvojen valmistelijoiden tai esimiesten tiedossa. Vain neljäsosa vastaajista arvioi tuntevansa SÄKE-työn toimintaa ja sisältöjä hyvin tai melko hyvin. Myös tuoreen Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen tavoitteet ja sisällöt eivät ole levinneet erityisen laajalle valmistelijoiden keskuudessa. Paremmiin tunnettuja valtioneuvostotason kehittämistoimia olivat sen sijaan Paremmat sääntelyn toimintaohjelma, sillä lähes puolet vastaajista ilmoitti tuntevansa sen tavoitteita ja sisältöjä hyvin tai melko hyvin. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma oli niin ikään tuttu noin joka toiselle valmistelijalle, ja heikosti sitä ilmoitti tuntevansa vain muutama valmistelija.

3.1.7 Kokoavat havainnot

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan huomattava osa kaikista hallituksen esityksestä. Ministeriön toiminta-alue on laaja ja valmisteltavat lakiehdotukset usein haastavia, vaikka osa valmisteltavista esityksistä onkin lähinnä teknisluonteisia korjauksia. Haastavaksi valmistelun tekee useampikin seikka. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellut esitykset koskevat usein sellaisia asioita, joilla on merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi kansalaisten saamiin palveluihin ja julkistalouteen. Osa valmistelusta tapahtuu kolmikantaisesti työmarkkinaosapuolten kanssa.

Edellä kuvattiin tarkastushavaintoja sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelun suuntaamisesta, resursseista, organisoinnista, suunnittelusta, valmistelun käytännön toteuttamisesta, dokumentoinnista, tiedottamisesta sekä ohjauksesta ja ohjeistuksesta. Tarkastushavaintojen perusteella kokonaisarvio sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelusta on melko myönteinen. Tarkastuksessa ei ilmennyt mitään sellaista merkittävää, säädösvalmistelun laatua heikentävää tekijää, joka johtuisi ministeriön omasta toiminnasta tai organisoinnista. Havaitut ongelmat liittyvät ensisijaisesti valmistelussa käytettävissä olevien resurssien niukkuuteen.

Ministeriön haasteellinen toiminta-alue ja osastojen väliset suuret erot valmisteltavissa säädöksissä vaikeuttavat säädöstyön johtamista. Valmistelun prosessihallinnasta jää kuitenkin ei-byrokraattinen kuva, mikä on pääsääntöisesti hyvä asia. Liian vähäisen ohjauksen vaarana kuitenkin on, että valmistelutyön johto ja hallinta muuttuu *ad hoc* -tyyppiseksi, mikä saattaa heikentää valmistelun laatua. Säädösvalmistelun johto- ja vastuusuhteiden määrittelyssä ei kuitenkaan ilmennyt varsinaisia puutteita tai epäselvyyksiä.

Hallitusohjelmaan kirjatut hankkeet suunnitellaan, aikataulutetaan ja resursoidaan ministeriötason matriisiin, joka viedään edelleen osasto-, ryhmä- ja valmistelijatasolle. Hankkeista täytetään niiden alkaessa aina lomake, josta ilmenee muun muassa hankkeen aikataulu ja vastuulliset tekijät. Osa valmisteltavista hankkeista tulee kuitenkin yllättäen ohhi varsinaisen suunnitelman ja usein myös kiireellisellä aikataululla.

Hallitusohjelman merkitys on vuosien saatossa kasvanut, ja se on nykyisin säädöstyön valmistelun pääasiallinen liikkeellepanija. Hallitusohjelmaan tehdyt kirjaukset ovat ensisijaisia muita kautta tuleviin säädöstarpeisiin nähden, ja ne pyritään toteuttamaan hallituskauden aikana. Eräs seuraus tästä on, että sääntelyn vaihtoehtoja ei useinkaan arvioida, koska sääntelyvaihtoehtoon on sitouduttu jo hallitusohjelmassa.

Ministeriössä ei ole käytössä menettelyä, jolla sääntelyn ajanmukaisuutta seurattaisiin ja arvioitaisiin systemaattisesti. Sääntelyn ajanmukaisuuden seuranta toteutuu kuitenkin ministeriössä jatkuvana prosessina työn

ohessa. Apuna ovat sidosryhmät ja kansalaispalaute. Tarkastuksen perusteella ei syntynyt sellaista vaikutelmaa, että systemaattisen seurannan puute olisi merkittävä ongelma.

Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelutyötä voi havaintojen perusteella pitää rutinoituneena. Toisaalta työ on usein hyvin valmistelijavetoista. Työryhmien käyttö vaihtelee eri osastojen välillä. Valmistelijoiden on kuitenkin mahdollista saada tukea valmistelutyöhön niin ministeriön sisältä esimerkiksi vaikutusten arviointiin kuin myös ministeriön ulkopuoleltaikin muun muassa sektoritutkimuslaitoksista.

Tarkastuksessa muodostui käsitys, että nykyistä enemmän olisi tarvetta esimiehen tuelle valmistelutyössä. Ministeriössä on pyritty systemaattisesti kehittämään valmistelua ja sen tukea. Sen sijaan ministeriöiden välinen yhteistyö ei ole kyselyvastausten perusteella valmistelussa tavanomaista.

Valmistelijat ovat työhönsä sitoutuneita, pääosin kokeneita ja oman arvionsa mukaan hallitsevat vastuullaan olevat asiat hyvin. Ministeriö tarjoaa hyvät edellytykset osaamisen kehittämiseen erilaisilla koulutusmahdollisuuksilla. Tarkastuksen perusteella arvioiden valmistelijoiden valmistelu- ja substanssiosaaminen on valmistelussa vaadittavalla tasolla.

Valmistelijat tuntevat lainsäädäntötyötä helpottamaan laaditut ohjeet kohtalaisen hyvin. Ohjeiden käytettävyydessä on kuitenkin parantamisen varaa. Nykyisellään ohjeita on paljon eikä niitä ole koottu yhteen. Ohjeisiin kaivattiin myös esimerkkejä. Ohjeita selvästi suurempaa kritiikkiä on syytä kohdistaa toiseen säädösvalmistelua tukevaan asiaan, tietojärjestelmiin. Käytössä olevat sovellukset ovat epäkäytännöllisiä ja jopa valmistelutyötä haittaavia. Toisaalta on todettava, että ministeriön johdon tasolla kyetään hyödyntämään hankerekisteriohjelmaa säädösvalmistelun seurannassa.

Merkittävin säädösvalmistelun laatua vaarantava ongelma ovat niukat resurssit. Joissain tapauksissa yhdestä asiakokonaisuudesta vastaa korkeintaan muutama virkamies. Tällöin valmistelutyö on altis myöhästymisille esimerkiksi sairauslomien takia. Työ on myös valmistelijoille kuormittavaa, sillä aikataulut eivät ole aina realistisesti laadittuja. Oman haasteensa valmistelutyön toimivuuteen tuovat siihen kohdistuvat poliittiset syötteet. Tällöin esimerkiksi suunnitelman ulkopuolelta tulevat valmistelutehtävät tai valmisteltujen asioiden uudelleenarvioinnit voivat lisätä kiirettä. Resurssien vähyys aiheuttaa myös sen, että valmistelijoiden ei ole mahdollista keskittyä pelkästään valmistelutyöhön ja valmistelutyö keskeytyy muiden työtehtävien takia.

Niukat valmistelijaresurssit ja valmistelun loppuvaiheen poliittinen ohjaus voivat johtaa siihen, että ohjeiden ja hyvän säädösvalmistelun periaatteiden noudattamiselle ei ole aina riittäviä mahdollisuuksia. Seurauksena

on viivästyksiä aikatauluissa, laadun heikkenemistä ja henkilökunnan työn kuormittavuuden kasvua.

3.2 Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen valmistelu

Luvussa 3.2 käsitellään lastensuojelulain uudistusta tapaustarkasteluna. Lastensuojelulain valmistelun laadun arviointia täydennetään valmistelussa mukana olleiden henkilöiden haastatteluilla sekä muilla saatavilla olevilla aineistoilla. Valmisteluprosessi käydään läpi kokonaisuudessaan tavoitteenasettelusta eduskuntakäsittelyyn. Pääpaino kohdistuu hallituksen esityksen rakenteen ja sisällön arviointiin. Tarkastuksen peruskriteerit on johdettu HELO-ohjeista. Luvun lopuksi esitetään kokoavat havainnot lastensuojelulain uudistuksen valmistelusta.

3.2.1 Lakiuudistuksen tavoite ja valmistelun toteutus

Lastensuojelulain uudistuksen lähtökohdat määriteltiin pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa⁶⁰, jonka mukaan hallituskaudella 2003–2007 uudistetaan lastensuojelulakia ja vahvistetaan lastensuojelutyötä. Uudistustavoite oli kirjattu myös Lastensuojelun kehittämissuunnitelmaan, jota toteutettiin osana Sosiaalialan kehittämissuunnitelmaa vuosina 2004–2007⁶¹. Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen lisäksi kehittämissuunnitelmassa oli kuusi muuta osasuunnitelmaa, jotka keskittyivät lastensuojelun ydinkysymysten ja linjausten hahmottamiseen. Näin ollen lainsäädännön kehittäminen oli osa laaja-alaisempaa lastensuojelun toimintaedellytysten kehittämistä.

Varsinainen lainvalmistelutyö aloitettiin vuoden 2005 alussa, jolloin sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä ehdotus lastensuojelulain kokonaisuudistukseksi hallituksen esityksen muotoon laadittuna. Työryhmän mukaan sen työssä oli ensisijaisesti kyse voimassa olleen lain sisällön täsmentämisestä. Työn loppuraporttina julkaisussa muistiossa on käyty läpi kaikki säädöksen luvut, selostetaan niiden sisältö ja lisäksi sen loppuun on sisällytetty pykäläehdotukset. Ehdotuksen mukaan laki muodostuisi 16 luvusta. Muistio on noin 200 sivua pitkä, ja

⁶⁰ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, s. 19.

⁶¹ Sosiaalialan kehittämissuunnitelma, toimeenpanosuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2003:20.

se valmistui toukokuussa 2006. Muistioon sisältyy eriävä mielipide, jossa tuodaan esille toimeksiannon laajuuteen nähden tiukka ja osin jopa riittämätön aikataulu. Eriävän mielipiteen mukaan työssä ei selvitetty riittävästi esitettyihin asiakasmääriin, henkilöstömääriin ja kelpoisuusmäärittelyihin liittyen senhetkistä tilannetta eikä todellisia muutostarpeita. Eriävän mielipiteen mukaan myös muutosten aiheuttamat kustannusvaikutukset sekä henkilöstön saatavuuteen liittyvät seikat jäivät työssä epäselviksi.⁶²

Suurin uudistusten tarve kohdistui lastensuojelun rajoituksia ja tahdonvastaisia toimenpiteitä koskeviin säädöksiin. Työryhmän tuli keskittyä useisiin kysymyksiin, kuten

- päätöksentekotahot
- lasten etu suhteessa vanhempien oikeuksiin
- kunnan järjestämisvelvollisuus
- laitoshuollon ja avohuollon rajapinta
- yksityisiä palveluntarjoajia koskeva sääntely
- käsitteet
- muut tarvittavat muutokset.

Varsinaisen hallituksen esityksen laadinta käynnistyi edellä kuvatun työryhmätyön linjausten mukaisena. Valmisteleva ryhmä oli jo omassa työssään ottanut huomioon Lastensuojelun kehittämisohjelman kautta saadun tiedon lastensuojelun ongelmista sekä kehittämisohjelman piirissä syntyneet kehittämis ehdotukset. Työryhmä järjesti lisäksi kevään 2005 aikana seitsemän kuulemistilaisuutta, joissa oli kuultavana laaja joukko lastensuojelun asiantuntijoita. Työryhmä hyödynsi ehdotuksia laatiessaan myös aiempien lastensuojelulain uudistamiseen liittyvien työryhmien ehdotuksia ja työryhmämuistioita.

Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi (HE 252/2006 vp) annettiin eduskunnalle 7.11.2006 eli noin 23 kuukautta kokonaisuudistuksen valmistelu-ryhmän nimittämisen ja noin 6 kuukautta valmistelu-ryhmän loppuraportin julkaisun jälkeen. Peruspalveluministeri esitteli lakiehdotuksen lähetekeskustelussa. Esittelypuheenvuorossa ministeri piti uutta lastensuojelulakia merkittävänä kokonaisuudistuksena. Ministerin mukaan esitystä on täsmennetty laajan työryhmätyön sekä kuulemisen yhteydessä saatujen lausuntojen perusteella. Lisäksi hänen mukaansa myös esityksen kustannusvaikutukset on arvioitu huolellisesti. Esittelypuheenvuoroa seuranneessa keskustelussa tuotiin esille, että lakia on odotettu pitkään ja että sen valmistelu on viivästynyt. Toisaalta joissakin puheenvuoroissa viitattiin myös siihen, että lain kokonaisuudistus on jäänyt puolitiehen ja esitys on kasattu

⁶² *Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:25.*

loppuvaiheessa kiireellä. Myös siitä oltiin huolissaan, että laki tuli valiokuntien käsittelyyn loppuvuoden kiireiden alla ja juuri ennen eduskunta-vaaleja. Lähetekeskustelun jälkeen asia lähetettiin sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan tuli antaa lausuntonsa.⁶³

Sosiaali- ja terveysvaliokunta antoi hallituksen esityksestä mietinnön helmikuussa 2007⁶⁴. Perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan pyynnöstä myös sivistysvaliokunta antoivat lausuntonsa asiasta tammikuun lopussa 2007⁶⁵. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä esitykseen esitettiin huomattava määrä muutoksia. Myös perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta kritisoivat lausunnossaan hallituksen esityksen sisällöllisiä ratkaisuja. Valiokuntien huomioihin palataan myöhemmin luvussa 3.2.4. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen helmikuussa 2007⁶⁶ ja antoi esityksestä vastauksen hallitukselle saman vuoden huhtikuussa⁶⁷. Asian eduskuntakäsittely kesti hieman yli kolme kuukautta päätöksentekoon ja noin viisi kuukautta eduskunnan vastaukseen hallitukselle.

HELO-ohjeissa korostetaan lainsäädäntöhankkeiden valmistelun riittävää suunnittelua ja aikataulutusta. Toisaalta ohjeessa annetaan vain yleisiä ohjeita suunnitelmallisuuden ja aikataulujen käytännön toteuttamiseen. Esimerkiksi aikatauluista todetaan vain se, että aikataulun on oltava riittävän väljä, jotta valmistelun kuluessa mahdolliset esiin tulevat ennalta arvaamattomatkin ongelmat voidaan ratkaista. Samoin on huomioitava kääntämiseen, laintarkastukseen ja eduskuntakäsittelyyn tarvittava aika. Ohjeissa korostetaan, että lainvalmisteluhankkeiden koko ja merkitys vaihtelevat ja tämän vuoksi lainvalmisteluhankkeita ei voida nähdä yhdenmukaisesti ja samalla aikataululla etenevänä prosessina. Tätä taustaa vasten HELO-ohjeissa ei ole annettu tarkkoja määritelmiä valmistelun eri vaiheiden ja niiden aikataulun suunnittelemiseksi. Ohjeiden liitteessä 7 on tosin lueteltu lainvalmisteluhankkeen keskeiset vaiheet ja samassa yhteydessä on edelleen korostettu esimerkiksi esi- ja perusvalmistelun keskeistä roolia esityksen jatkokäsittelyn sujuvuudelle. Ohjeissa myös todetaan, että jos etukäteen arvioitu valmistelu-aika ei riitä, niin lähtökohtana tulee olla

⁶³ *Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 110/2006.*

⁶⁴ *StVM 59/2006 vp – HE 252/2006 vp.*

⁶⁵ *PeVL 28/2006 vp – HE 252/2006 vp, LaVL 22/2006 vp – HE 252/2006 vp sekä SiVL 22/2006 vp - HE 252/2006 vp.*

⁶⁶ *PTK 156/2006 vp ja PTK 159/2006 vp.*

⁶⁷ *EV 309/2006 vp – HE 252/2006 vp.*

se, että mieluummin hankitaan lisääikaa kuin annetaan keskeneräinen esitys.

Lastensuojelulain uudistuksen valmistelun organisointi täyttää merkittävältä osiltaan HELO-ohjeissa kuvatut hyvän valmistelun edellytykset. Esi- ja perusvalmisteluun panostettiin perustamalla valmisteluun työryhmä, ja lisäksi ministeriö osoitti lastensuojelulain valmisteluun muista toisista irrotetun asiantuntijavalmistelijan. Tältä osin panostus valmistelutyöhön oli merkittävä. Samoin valmistelun kytkeminen käynnissä olleeseen lastensuojelun kehittämistoimiin tuki uudistuksen sisällöllisten ratkaisujen tekemistä. Vastuuvalmistelijalla osallistui aktiivisesti useiden kehittämissyöryhmien työhön ja sai siten käytännön tuntumaa lastensuojelun käytäntöihin sekä kehittämislinjauksiin. Valmistelijan mukaan lakihankkeen sitominen sisällölliseen kehittämiseen oli erittäin hyvä malli, koska tällä tavalla saatiin paljon sisältöä itse valmisteluun⁶⁸.

Keskeisin HELO-ohjeiden tavoitteiden vastainen elementti lainvalmistelun toteutuksessa oli se, että esitys tuotiin eduskuntakäsittelyyn vuoden loppupuolella ja hallituskauden viimeisinä kuukausina. Valmistelussa mukana olleiden haastatteluissa kuitenkin ilmeni, että toive esityksen antamiseen eduskuntakäsittelyyn hallituskauden viime hetkillä tuli nimenomaan valiokunnasta. Linjaus oli sen kaltainen, että tietyt kysymykset ratkaistaisiin vasta eduskuntakäsittelyn yhteydessä.⁶⁹

3.2.2 Hallituksen esityksen rakenne ja sisältö

Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi⁷⁰ on mittava kokonaisuus, sillä se käsittää kaikkiaan noin 250 sivua ja itse säädöksessä on pykälää vajaa sata. Esitys perustuu pitkälti edellä kuvattuun lastensuojelulain kokonaisuudistusryhmän muistioon. Valmistelijan mukaan muistion valmistelu oli keskeinen osa lainvalmistelua, mutta samalla tueksi asetetun työryhmän käytännön apu valmisteluun ei ollut paras mahdollinen. Valmistelun periaatteelliset kysymykset jäivät pitkälti sihteerin ratkaistavaksi.⁷¹

HELO-ohjeiden mukaan hallituksen esityksessä on mahdollisuuksien mukaan käytettävä vakio-otsikointia. Tarkastelun kohteena oleva hallituksen esitys seuraa periaatteessa tätä linjaa, mutta on alaotsikoiltaan pidemmälle eritelty monin kohdin. Tätä ei voida pitää kuitenkaan puutteena,

⁶⁸ Haastattelu 9.3.2012.

⁶⁹ Haastattelut 8.3.2012 ja 9.3.2012.

⁷⁰ HE 252/2006 vp.

⁷¹ Haastattelu 9.3.2012.

vaan pikemminkin se konkretisoi laajaa esitystä paremmin kuin kaava-
mainen vakio-otsikointi.

Pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksen pääasiallisesta sisällöstä tulee HELO-ohjeiden mukaan ilmetä esityksen tavoite ja keskeinen sisältö. Kyse on eräänlaisesta esityksen tiivistelmästä, jossa ei kuitenkaan tarvitse ohjeen mukaan tuoda esille käsiteltävän asian perusteluja tai yksityiskohtia. Lastensuojelulakia koskeva esitys täyttää edellä kuvatut vaatimukset. Esitys on ohjeiden mukainen myös siltä osin, että siinä mainitaan liittymäkohdat talousarvioon. Myös voimaantulosta on säädetty täsmällisesti. Tämä ei ole tavallista, koska varsin usein hallitusten esityksissä tyydytään toteamaan, että lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu eduskunnassa. Ohjeiden mukaan hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö ei saisi ylittää yhtä painosivua. Tältä osin tarkasteltava esitys ylittää niukasti ohjeiden vaatimukset, mutta esityksen laajuus huomioiden yleisperustelut on esitetty kuitenkin varsin tiiviisti. Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö on myös hyvää yleiskieltä, joten myös tältä osin se on ohjeen mukainen.

Yleisperustelut

Yleisperustelujen tulee muodostaa tiivis kokonaisuus, jossa selostetaan asian ymmärtämisen ja päätöksenteon kannalta tarpeelliset seikat. Laati-
mishojjeiden mukaan hallituksen esityksen yleisperustelut -osassa tulee selvittää 1) tietopohjaa, 2) nykytilaa, kansainvälistä taustaa ja lainsäädännön tarvetta, 3) tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 4) vaikutukset eri elämänaalueilla sekä 5) valmisteluvaiheet ja -aineisto.

Tietopohja ja nykytila

Yleisperustelujen alussa viitataan lainsäädännöllisten ja yhteiskunnallisten muutosten vaikuttaneen siihen, että aiemmin käytössä ollut lastensuojelulainsäädäntö on vanhentunut rakenteeltaan ja painoalueiltaan. Lainsäädännön toimivuuteen ovat vaikuttaneet muun muassa vuoden 1995 perusoikeusuudistus sekä vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki (731/1999 vp). Lainsäädännön ajanmukaisuuteen ovat hallituksen esityksen mukaan vaikuttaneet myös palveluiden kysynnän huomattava kasvu sekä hallitus-

ohjelmaan kirjatut kehittämistoimenpiteet. Uudistusta edeltänyt laki oli tullut voimaan vuonna 1983⁷².

Hallituksen esityksen tietopohjan ja nykytilan kuvauksessa on käyty läpi aiemmin voimassa ollutta lainsäädäntöä sekä siihen liittyviä käytäntöjä. Nykytilaa on kuvattu varsin perusteellisesti. Kuvauksen pituus on 48 sivua, ja siinä on tuotu esille lastensuojelulain sisällölliset lähtökohdat (31 sivua), perus- ja ihmisoikeusasioita (8 sivua) sekä lastensuojelun tilaa, kehitystä ja henkilöstöasioita (9 sivua). Edellä mainitun lisäksi on kuvattu kansainvälistä kehitystä ja ulkomaista lainsäädäntöä (12 sivua) sekä arvioitu nykytilaa (10 sivua). Kokonaisuudessaan HELO-ohjeiden mukaisen 2. luvun pituus on yhteensä noin 70 kaksipalstaista sivua.

HELO-ohjeiden vaatimusta riittävästä tietopohjasta ei ole yksilöity, mikä hankaloittaa sen noudattamisen arviointia. Tarkastuksen kohteena olevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että se perustuu Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän ehdotuksiin ja niistä saatuun lausuntopalautteeseen. Tältä osin esityksen voidaan arvioida olevan ohjeen mukainen.

Valtaosa hallituksen esityksen nykytilan kuvauksesta käsittelee lastensuojelun toimintamuotoja ja periaatteita. Lastensuojelun toimintakentälle on leimallista se, että lastensuojelulaki ja siihen liittyvät toiminnot kietoutuvat lukemattomiin muihin lakeihin ja asetuksiin. Lukuisat viittaukset muihin lakeihin tekevät nykytilan kuvauksesta tietyiltä osin hankalasti aukeavan kokonaisuuden. Itse kuvausteksti on kuitenkin huolellisesti laadittu, ja se on hyvää yleiskieltä. Toimintakentän ja nykytilan kuvauksessa on käytetty apuna myös tutkimusten ja selvitysten tuloksia, ja niiden avulla on kyetty tuomaan syvyyttä käsiteltäviin asioihin.

Nykytilan kuvauksessa on esitetty käytössä olevan lainsäädännön ongelma-kohtia. Lakiuudistuksen tavoitteena oli selkiyttää lainsäädäntöä asiakaslähtöisemmäksi sekä vähentää ristiriitaisuuksia ja tulkinnallisuuksia⁷³. Nykytilan kuvauksessa on tuotu esille kiitettävästi edellä mainittuihin tavoitteisiin liittyviä puutteita ja ongelmia, esimerkiksi kuntien välisiä ristiriitoja lastensuojelun järjestämisessä ja kustannusvastuissa sekä lastensuojelun henkilöstön riittämättömyyttä ja palvelujen suunnittelun heikkouksia⁷⁴. Kuvauksessa on myös omat osuudet perus- ja ihmisoikeuksissa tapahtuneista muutoksista sekä lastensuojelutarpeen kehityksestä. Yleisperusteluissa on kuvattu HELO-ohjeiden mukaisesti lainsäädännön ja oike-

⁷² L 683/1983.

⁷³ HE 252/2006, s. 7.

⁷⁴ Sama, s. 10–11.

uskäytännön rinnalla myös lainsäädännön kannalta merkityksellistä yhteiskunnallista tilannetta.

Hallituksen esityksen ulkomaisen lainsäädännön osiossa on nostettu esille Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti. Maavalikoiman suhteen HELO-ohjeet eivät tarjoa seikkaperäistä ohjeistusta, vaan ohjeissa viitataan yleisesti Pohjoismaihin ja Euroopan unionin jäsenmaihin. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miksi käsiteltävät maat – kuten Islanti – on valittu ja toisaalta miksei tarkastelussa ole mukana yhtään Pohjoismaiden ulkopuolista maata. HELO-ohjeissa edellytetään myös sen selostamista, ovatko ulkomaiset esimerkit vaikuttaneet ehdotettavaan lainsäädäntöratkaisuihin. Tästä ei kuitenkaan hallituksen esityksessä ole mainintaa, vaan esitys jää yleisluonteiseksi oikeustilan kuvaamiseksi vertailumaissa.

HELO-ohjeiden mukaan nykytilan arviointi tehdään edellä kuvattujen seikkojen eli voimassa olevan lainsäädännön, kokemusten, tutkimustiedon sekä kansainvälisen vertailun pohjalta. Erityisesti on tuotava esille havaitut epäkohdat ja niiden syyt sekä perusteet sille, miksi lainsäädäntöä tulee uudistaa. Tältä osin hallituksen esityksessä viitataan muun muassa tarpeeseen tämentää lastensuojelulainsäädäntöä ja varmistaa lain tavoitteiden toteutuminen lakitasoisella sääntelyllä. Lainsäädännön muutostarpeiden ohella viitattiin myös tapahtuneeseen yhteiskunnalliseen kehitykseen lastensuojelun alalla. Tarkastuksen kohteena olevan hallituksen esityksen nykytilan arviointi on varsin pitkä (noin 10 sivua), ja se sisältää paljon samoja asioita ja jopa toistoa edellä kuvatuista asioista. Nykytilan arviointia olisikin voitu tiivistää nykyisestä ja viitata enemmän aiemmin esitettyyn.

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Yleisperusteluissa on HELO-ohjeiden mukaan mainittava tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Tavoitteet kuitataan esityksessä noin puolen sivun pituisella jaksolla. Tavoitteet on mainittu kvalitatiivisesti ja yleisluonteisesti. Toisaalta kvantitatiivinen tavoitteiden asettaminen ei tässä yhteydessä olisi ollut luontevaakaan. Lakiuudistuksen tavoitteita on tuotu esille yleisemmässä muodossa myös aiemmin, esimerkiksi yleisperustelujen johdannossa.

Tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia koskevasta jaksosta tulisi HELO-ohjeiden mukaan ilmetä muun muassa vaihtoehtoiset ratkaisumallit ja niiden vertailu⁷⁵. Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä ei kuiten-

⁷⁵ Eri toteuttamisvaihtoehdot on nostettu omaksi kohdakseen myös HELO-ohjeen vakio-otsikointien kuvauksessa. OM 2004:4, s. 10.

kaan näin ole, vaan keskeiset ehdotukset otetaan ikään kuin annettuna. Tämä ongelma ei ole aktualisoitunut ainoastaan tässä hallituksen esityksessä, vaan se on yleistä lainvalmistelukäytännössä⁷⁶. Asia nousi esille myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lainvalmistelijoille tehdyissä haastattelussa. Hallitusohjelmien tavoitteet ovat muuttuneet lainvalmistelun kannalta varsin sitoviksi, ja siten vaihtoehtoja ei läheskään aina voida arvioida.

HELO-ohjeissa korostetaan, että varsinkin laajoissa tai merkittävässä säädöshankkeissa olisi mahdollisuuksien mukaan käytettävä hyväksi kustannus-hyötyanalyysiä. Tämä lähestymistapa on yleensä ottaen ollut harvinainen kotimaisissa lakiehdotuksissa⁷⁷, eikä hallituksen esitys lastensuojelulaiksi muodosta poikkeusta tässä suhteessa. HELO-ohjeissa suositus kustannus-hyötyanalyysin tekemisestä on toisaalta muotoiltu joustavasti, eikä sen tekemiselle ole esitetty konkreettisia kynnysarvoja⁷⁸. Lisäksi on otettava huomioon se, että useissa tapauksissa kustannusten ja hyötyjen arvottaminen ja mittaaminen saattaa osoittautua hyvin vaikeaksi, jolloin näennäisesti tarkka analyysi ei kuitenkaan aina tuota käyttökelpoisia tuloksia. Esimerkiksi sosiaalialan lainsäädännössä lähdetään siitä, että lainsäädösten muutokset vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen. Siksi lainsäädännön vaikutuksia on varsin haastavaa arvioida.

HELO-ohjeissa suositellaan myös niiden mekanismien ja vaikutusketjujen selostamista, joiden kautta tavoiteltujen vaikutusten arvioidaan toteutuvan. Kysymys on siis eräänlaisesta välillisestä säädösehdotuksen vaikutusarvioinnista. Samoin on eriteltävä ne tekijät, jotka yhtäältä edistävät ja toisaalta estävät tavoitteiden tehokasta saavuttamista.

Säädösten täytäntöönpanoa esiteltäessä on HELO-ohjeiden mukaan tuotava esille ne toimenpiteet, joilla tavoitteiden toteutumista edistetään, kuten tiedotus, neuvonta ja koulutus. Tarkasteltavassa hallituksen esityksessä on tuotu yleisellä tasolla esille, minkälaisin toimenpitein lainsäädännön täytäntöönpanoa on tarkoitus tukea. Erityistä huomiota todettiin kiinnitettävän ohjeisiin ja koulutukseen. Lisäksi soveltamisen tueksi kerrotaan valmisteilla olevan internetpohjainen Lastensuojelun käsikirja. Lakiehdotuksessa mainitaan myös lastensuojelun laatusuosituksia, mutta näitä ei ole julkaistu vielä neljä vuotta lain voimaantulon jälkeenkään. HELO-ohjeiden mukaan tavoitteiden ja keskeisten ehdotusten yhteydessä tulisi käsitellä myös se, miten tavoitteiden toteutumista aiotaan seurata jälkikä-

⁷⁶ Ks. myös *OECD 2010*, s. 82–100.

⁷⁷ Määttä 2009.

⁷⁸ Ks. myös *OECD 2010*.

teen. Tämän tyyppistä jälkiseurannan organisointia ei ole eritelty tarkasteltavassa hallituksen esityksessä.

Esityksen vaikutukset

Yleisperusteluista on käytävä ilmi arvio esityksen vaikutuksista eri elämäntilanteilla. HELO-ohjeiden mukaan esityksessä olisi mainittava arviot seuraavista vaikutuksista:

- taloudelliset vaikutukset
- vaikutukset viranomaisten toimintaan
- ympäristövaikutukset
- yhteiskunnalliset vaikutukset.

Ennen kuin säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevat ohjeet yhtenäistettiin vuonna 2007⁷⁹, vaikutusarviointit koskivat taloudellisia vaikutuksia, ympäristövaikutuksia, yritysvaikutuksia sekä aluekehitysvaikutuksia.

Vaikutukset ja vaikutusarviointi voidaan eritellä myös muulla tavalla. Ensinnäkin HELO-ohjeissa on tähdennetty sitä, että vaikutusarvioinnissa keskityttäisiin lakiehdotuksen olennaisiin vaikutuksiin⁸⁰. Toiseksi olisi tuotava esille, miten vaikutukset on arvioitu. Kolmanneksi vaikutukset voivat olla hyvin eriluonteisia, kuten lyhyt- ja pitkäaikaisia, välittömiä tai välillisiä, myönteisiä tai kielteisiä, kertaluonteisia tai toistuvia taikka tilapäisiä tai pysyviä.

Tarkastelun kohteena olevassa hallituksen esityksessä vaikutukset on jaettu kolmeen pääryhmään: taloudellisiin vaikutuksiin, viranomaistoimintaan kohdistuviin vaikutuksiin sekä yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Tältä osin esitys seuraa HELO-ohjeita. Tosin kaksi ensin mainittua vaikutustyyppiä on jaoteltu useampaan alakohtaan, minkä voidaan katsoa parantaneen vaikutusarvioinnin läpinäkyvyyttä.

Tarkastuksen kohteena olevassa esityksessä todetaan, että kustannusten vaikutusten arviointi on toteutettu laaja-alaisesti ministeriön, Stakesin sekä Kunnallisen työmarkkinalaitoksen asiantuntijoiden yhteistyönä. Lisäksi todetaan, että arvioinnissa on hyödynnetty muun muassa Stakesin lastensuojelutilastoja, lääninhallitusten suorittamia peruspalvelujen arviointeja

⁷⁹ Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

⁸⁰ Tältä osin vaikutusten todetaan olevan merkittäviä, jos ne ulottuvat laajalle yhteiskuntaan tai jos ne vaikuttavat olennaisella tavalla johonkin yhteiskunnan osa-alueeseen.

sekä lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän ehdotuksista saatuja lausuntoja, erityisesti Helsingin kaupungin lausuntoa.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että avohuollon lastensuojelutarpeen selvitysvaatimukset johtavat lisäresurssitarpeisiin. Määräaikavaatimusten arvioidaan aiheuttavan kunnille 155 henkilötyövuoden lisäyksen lastensuojelun avohuollon sosiaalityöhön. Tämä merkitsee esityksen mukaan kunnille 6,2 miljoonan euron vuotuisia lisäkustannuksia. Tarvelisäyksen kustannusvaikutukset on kuitenkin kuitattu sillä perusteella, että avohuollon tuen voidaan olettaa pitkällä tähtäimellä näkyvän laitoshoidon tarpeen ja kustannusten vähenemisenä.

Esityksessä on arvioitu myös siihen sisältyvien laitoshuollon henkilöstö- ja paikkamitoituksen muutoksiin liittyviä kustannusvaikutuksia⁸¹. Koska valtakunnallinen tilastoaineisto puuttuu, arvioinnissa on jouduttu tukeutumaan puutteellisiin tilastolähteisiin ja vastaavasti laajentamaan yhden kaupungin tarkempia tietoja koko maan estimaateiksi. Samassa yhteydessä on annettu myös vaihtoehtoisia kustannusarvioita. Esityksen mukaan laitoshuollon henkilöstö- ja paikkamitoituksen muutoksien arvioidaan lisäävän kuntien kustannuksia 7,7–9,1 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksen kustannusvaikutuksia kunnille on pyritty arvioimaan lähdetietojen puutteellisuudesta huolimatta kohtuullisella tarkkuudella. Kunnille aiheutuviksi uudistuksen kokonaiskustannuksiksi on arvioitu 18,8–20,2 miljoonaa euroa. Kustannusvaikutukset on koottu yhteen taulukkomuotoiseksi esitykseksi. Lähteiden puutteellisuus ja siihen liittyvät varaukset on esitetty avoimesti kustannusvaikutusten arvioinnissa. Valtiolle palvelutoiminnan muutoksesta aiheutuvat kustannukset on johdettu valtionosuusprosentin perusteella kunnille arvioiduista kustannuslisäyksistä.

Lakiehdotuksen merkittävistä kustannusoletuksista huolimatta taloudellisten vaikutusten esittelyn alussa⁸² annetaan varsin neutraali kuva muutoksen aiheuttamista kokonaiskustannuksista kunnille. Mikäli lukija perehtyy vain pintapuolisesti asiaan, hän saattaa ohittaa taloudellisten vaikutusten arvioinnin. Asiakohdan johdannossa nimittäin arvioidaan, että toteutuessaan uudistus ei lisäisi vaan todennäköisesti vähentäisi lastensuoje-

⁸¹ *Hallituksen esityksessä päädyttiin valmisteluryhmän ehdotusta suurempiin asuinyksikkökohtaisiin lasten lukumääriin. Jatkovalmistelussa päädyttiin ehdottamaan työryhmän ehdotuksesta poiketen, että lastensuojelulaitoksen asuinyksikkökohtaista paikkalukua vähennetään kahdeksasta asukkaasta seitsemään. Työryhmän ehdotuksen mukaan asukkaita olisi enintään voinut olla kuusi. (HE 252/2006 vp, s. 103.)*

⁸² *HE 252/2006 vp, s. 100.*

lun kokonaiskustannuksia pidemmällä aikajänteellä. Lisäksi taloudellisten vaikutusten arvioinnin aluksi todetaan, että uudessa lastensuojelulaissa on suurelta osin kysymys kunnan järjestämisvelvollisuuden täsmentämisestä, ja sen vuoksi uudistukset pitäisi toteuttaa pääosin nykyisten voimavarojen puitteissa.

Kustannusneutraaliutta korostavia perusteluja ei ole kuitenkaan suhteutettu edellä kuvattuihin ja kvantitatiivisesti yksilöityihin uusista tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin. Esitettyä kustannusneutraaliutta perustellaan yleisellä tasolla: laitoshoidon kalleudella ja uuden lain pyrkimyksillä painottaa toimintaa jatkossa avohuollon toimenpiteisiin. Perusteluina tuodaan esille oikeastaan vain se, että yhdellä kodin ulkopuolisen sijoituksen kustannuksella voitaisiin palkata 1–4 uutta lastensuojelun sosiaalityöntekijää. Tältä osin kustannusten väheneminen on perusteltu huomattavasti kevyemmin kuin laskelmin todennetut kustannuslisäykset.

Viranomaisten toimintaan kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu ensisijaisesti kvalitatiivisesti. HELO-ohjeissa suositellaan arvioitavaksi se, miten viranomaisten tehtävät muuttuvat ja miten viranomaisten keskinäiset toimivaltasuhteet muuttuvat. Lisäksi edellytetään sen selostamista, mitkä ovat vaikutukset viranomaisorganisaatioihin ja henkilöstöön. Näiltä osin tarkasteltavassa hallituksen esityksessä tuodaan esille vaikutukset viranomaisten väliseen yhteistyöhön sekä lääninhallitusten tehtäviin. Lastensuojelulain uudistuksessa keskeisessä asemassa olevien hallinto-oikeuksien tehtävien laajeneminen on tuotu esille sekä taloudellisten vaikutusten arvioinnissa (vaikutukset valtion menoihin) että viranomaisten toiminnan vaikutusten arvioinnissa. Hallintolainkäytön muutosvaikutukset sekä tähän liittyvät resurssitarpeet on kuvattu pelkästään taloudellisten vaikutusten osiossa, mikä ei täysin vastaa HELO-ohjeissa suositeltua systematiikkaa, mutta tärkeintä tässä tapauksessa on se, että arviot näistä lakiehdotuksen vaikutuksista on tehty. Käytetty esittämistapa johtunee pitkälti siitä, että hallinto-oikeuksien roolin lisääminen lastensuojelupäätöksissä politisoitui valmistelun aikana ja hallinto-oikeuksien mahdollisuuksia käsitellä huostaanottopäätöksiä epäiltiin vahvasti. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että hallinto-oikeuksien työmäärä huostaanottoasioissa kasvaa 12–14 henkilötyövuodella ja taloudelliset vaikutukset hallintolainkäytön kannalta nousevat noin miljoonalla eurolla vuodessa.

Lakiehdotuksen yhteiskunnallisia vaikutuksia on eritelty kvalitatiivisesti, mikä on ymmärrettävää näiden vaikutusten arvottamisen ja mittaamisen hankaluuden vuoksi. Toisaalta on tärkeää, että yhteiskunnallisten vaikutusten yhteydessä nostetaan esille niitä hyötyjä, joita uudistetusta lainsäädännöstä arvioidaan saatavan. Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa on kiinnitetty huomiota haavoittuvassa asemassa olevien lasten, nuorten ja perheiden asemaan ja heidän perusoikeuksiensa tasa-arvoiseen toteutumiseen.

seen. Tältä osin hallituksen esitys täyttää HELO-ohjeiden vaatimukset, joissa korostetaan erityisesti yksilötason vaikutusten esille tuomista sosiaaliturvaan liittyvissä kysymyksissä.

Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valmisteluvaiheita ja -aineistoa koskevan osan tavoitteena on HELO-ohjeiden mukaan informoida, minkälaista valmistelun eri vaiheissa syntynyttä tai muuta asiaan liittyvää aineistoa on olemassa ja mistä se on saatavilla. Tarkasteltavassa hallituksen esityksessä tämä materiaali kuvataan runsaan yhden sivun jaksossa, josta ilmenee muun muassa se, että esitys pohjautuu hallitusohjelman ja lastensuojelun kehittämisohjelman tavoitteiden toteuttamiseen sekä sosiaali- ja terveysministeriön selvitykseen lastensuojelulain uudistamiseksi⁸³. Myös muutoin tuodaan esille sellaista aineistoa, jolla on kytkentä lastensuojelulain valmisteluun. Kokonaisuutena arvioiden valmisteluvaiheet ja -aineisto tuodaan esille valmisteluohjeissa edellytetyllä tavalla.

HELO-ohjeiden mukaan hallituksen esityksestä on ilmentävä lausunnot ja niiden huomioon ottaminen. Lastensuojelulakia koskevassa esityksessä mainitaan asianmukaisesti, että jo muistiovaiheessa lausunnot pyydettiin noin 80 viranomaistaholta ja järjestöltä. Samoin luetellaan konkreettisesti ne tahot, joilta lausunnot saatiin. HELO-ohjeiden mukaan lakiehdotuksessa on mainittava myös lausuntojen päälinjat, kuten hallituksen esityksessä on tapahtunutkin. Lisäksi ohjeiden mukaan on perusteltava, jos esityksessä on päädytty toisenlaiseen ratkaisuun kuin lausunnonantajat ovat esittäneet. Viimeksi mainitun osalta tarkasteltavaa hallituksen esitystä voi jossain määrin kritisoida siitä, että asia kuitataan epämääräisesti: "Lausunnoissa esitetyt näkökohdat pyrittiin ottamaan hallituksen esityksen jatkovalmistelussa huomioon. Lakiehdotusta ja sen perusteluja täsmennettiin monin tavoin."

Valmistelussa mukana olleiden mukaan kuulemisten ja lausuntojen havaintoja huomioitiin aidosti esityksessä. Tiettyjen asiakohtien ristiriidat ja valmistelun loppuvaiheen aikataulupaineet aiheuttivat kuitenkin sen, ettei kaikkia asioita voitu huomioida lakiehdotuksessa. Esimerkiksi tietyt ikärajiin ja rippisalaisuuteen liittyvät seikat⁸⁴ sekä hallinto-oikeuksien asema jätettiin valmistelun päätöksenteossa tarkoituksellisesti auki ja nämä asiat

⁸³ *Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 25:2006.*

⁸⁴ *Ikäraajat olivat esillä lapsen kuulemisen ja puhevallan käyttöön liittyvien asiakohtien (20 ja 21 §) yhteydessä. Papin rippisalaisuus oli esillä ilmoitusvelvollisuutta koskevan asiakohdan (25 §) yhteydessä.*

annettiin eduskunnalle linjattaviksi. Tämä ratkaisumalli liittyi suoraan siihen, että esitys haluttiin viedä eduskunnan käsiteltäväksi vielä tuolloisen hallituskauden aikana. Tarkastuksen haastattelujen mukaan tämä käsittelytapa ei suoraan liittynyt yksittäisen poliittisen toimijan tarpeeseen saada asia läpi tietyssä muodossa vaan siihen, että pitkään valmisteltu ja vaikea lakiuudistus haluttiin saada käsitellyksi hallituskauden aikana.

HELO-ohjeiden mukaan yleisperusteluista on käytävä ilmi esityksen riippuvuus muista esityksistä. Tältä osin puheena olevassa lakiehdotuksessa viitataan kahteen eduskunnassa tuolloin käsiteltävänä olleeseen hallituksen esitykseen, joilla oli rajapintaa lastensuojelulain uudistukseen. Samoin vedottiin siihen, että Haagin lastensuojelua koskeva yleissopimus olisi mahdollisesti tulossa voimaan. Näiltä osin HELO-ohjeet on otettu asianmukaisesti huomioon.

Yksityiskohtaiset perustelut

Yksityiskohtaisten perustelujen kohteena ovat hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset ja niiden säännökset. Perustelut laaditaan kunkin pykälän kohdalta erikseen ja niitä kutsutaan myös pykäläkohtaisiksi perusteluiksi. Niiden tehtävä on palvella lainsoveltajien tarpeita eli antaa soveltamis- ja tulkintaohjeita ehdotetuille säädöksille. Yksityiskohtaiset perustelut palvelevat olennaisella tavalla myös eduskunnan tietotarpeita lain-sääntäjänä. Perustelujen lisäksi on selostettava uudistukseen liittyvä alemmanasteinen sääntely pääpiirteissään.⁸⁵ HELO-ohjeiden mukaan hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista tulee ilmetä seuraavat asiat:

- lakiehdotuksen perustelut
- tarkemmat säännökset ja määräykset
- voimaantulo
- suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

HELO-ohjeissa mainitaan kriteereitä, joiden varaan perustelujen laadinnan olisi rakennuttava:

- Ehdotettujen säännösten sisältö on selvitettävä lyhyesti.
- Soveltamistilanteista on annettava esimerkkejä.
- Yleiskielelle vieraat käsitteet on selvitettävä.
- Yksityiskohtaiset perustelut laaditaan pääsääntöisesti lakiehdotuksen rakennetta noudattaen.
- Lakitekstin ja yleisperusteluissa esitetyn toistamista on vältettävä.

⁸⁵ Niemivuo 2008, s. 84–85.

Tarkasteltavassa hallituksen esityksessä säännösten yksityiskohtaiset perustelut on kuvattu pääsääntöisesti hyvin tai tyydyttävästi. Joissain tapauksissa kuvaus on jäänyt kuitenkin yleiselle tasolle. Esimerkiksi lakiehdotuksen 11 §:n sisältöä eli lastensuojelun järjestämisen periaatteita on kuvattu toteamalla, että palvelut on järjestettävä siinä laajuudessa, kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Määrittely on tulkinnallinen, ja tämän tyyppisiä muotoiluja tulisi välttää.

HELO-ohjeen mukaan säännösten sisältö on selvitettävä lyhyesti. Tarkasteltavassa esityksessä osa perusteluista on tiiviitä ja osa taas varsin pitkiä. Yleensä pitkät perustelut liittyvät hankaliin asiakokonaisuuksiin, joiden selostaminen lyhyesti on haastavaa tai jopa mahdotonta. Pitkissä perusteluissa on jonkin verran sisällöllistä sekavuutta, johon olisi voitu puuttua sisällön huolellisemmalla jaottelulla. Merkittävimmät säännösten perustelujen puutteet liittyivät lakiehdotuksen 11 lukuun, jossa on säädetty rajoitustoimenpiteistä. Kyseisissä pykäläkohtaisissa perusteluissa on viitattu pelkästään aiempiin lakimuutoksiin. HELO-ohjeiden mukaan säännöksen perusteluna ei tule käyttää yksinomaan viittausta samaa asiaa koskevaan aiempaan hallituksen esitykseen, joten näiden säännösten perustelut eivät ole ohjeenmukaisia.

Tarkastellussa hallituksen esityksessä esiintyi myös jonkin verran toistoja, sillä yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esille samantyyppisiä asioita kuin yleisperusteluissa ja varsinaisessa lakitekstissä. Toiston määrä ei ollut kuitenkaan häiritsevää, ja pykäläkohtaisten perustelujen rakenteet olivat pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisia.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on selvennetty vieraita käsitteitä ja annettu soveltamisen esimerkkejä. Käsitteiden selventäminen ja soveltamisohjeiden antaminen on tärkeää, jotta lain toimeenpano olisi sujuvaa ja tasapuolista. Säädösvalmisteluun kohdistuvassa tarkastuksessa ei voitu syvällisesti arvioida sitä, millaisia ongelmia käsitteiden soveltamisessa on ollut käytännön työssä. Tällaista näkökulmaa on kuitenkin tuotu esille lastensuojelua käsitelleessä tuloksellisuustarkastuksessa⁸⁶.

Yksityiskohtaisten perustelujen *Tarkemmat säännökset ja määräykset*-jaksossa on selostettava valtuutussäännökset eli alemmanasteisen sääntelyn pääpiirteet sekä asiaan liittyvät asetusluonnokset. Tällä varmistetaan, että eduskunta saa käsityksen uudistuksen kokonaisuudesta. Tarkasteltavassa hallituksen esityksessä on lueteltu siihen sisältyvät asetuksenantovaltuudet. Yksityiskohtaisten perustelujen *Voimaantulo*-jaksossa kuvataan lain suunniteltu voimaantuloajankohta. Esityksessä on kuvattu voimaantu-

⁸⁶ *Tuloksellisuustarkastuskertomus 6/2012.*

loon liittyvät aikataulut ja näihin liittyvät siirtymäajat. Samalla on selvitetty voimaantuloajankohdan määräytymiseen vaikuttaneita tekijöitä.

HELO-ohjeen mukaan yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarvittaessa selostettava lakiehdotuksen suhde perustuslakiin. *Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys* -jakso on laadittava, jos lakiehdotus sisältää sellaisia säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on tarpeen erikseen arvioida. Jaksossa tehdään kokoavasti selkoa perustuslain kannalta merkittävistä säännöksistä ja lopuksi esitetään arvio lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä. Tarkasteltavassa hallituksen esityksessä on perustuslakiasioita käsitelty perusteellisesti. Aluksi on kuvattu lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin yleisellä tasolla, seuraavaksi on tuotu esille esityksen kannalta keskeiset perusoikeussäännökset ja lopuksi asiaa on tarkasteltu yksittäisten pykäläehdotusten kautta. Aivan lopuksi on esitetty arvio lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä ja toiveesta pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin on siis käsitelty HELO-ohjeen mukaisesti.

3.2.3 Lakiehdotuksen eduskuntakäsittely

Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti lastensuojelulain uudistusta tarpeellisena. Se teki kuitenkin muutoksia noin 30 lakiehdotuksen kohtaan. Lisäksi esitettiin neljä valiokunnan lausumaehdotusta. Valiokunta totesi mietinnössään⁸⁷, että hallituksen esityksessä ennalta ehkäisevät toimet jäävät yleiselle tasolle ja sisällöllisesti pääasiassa ennalleen. Toisaalta 26 ja 27 §:issä ehdotettuja määräaikoja lastensuojelun tarpeellisuuden arvioimiseksi sekä 30 §:n mukaisten asiakassuunnitelmien laatimista pidettiin asianmukaisina ja tarpeellisina. Valiokunta katsoi, että lakiuudistusten vaikutuksia voimavaroihin on seurattava tarkasti ja tarvittavat muutokset arvioitava heti, kun se on mahdollista. Valiokunta myös hylkäsi esitykset lapsen kuulemiseen liittyvien ikärajojen nostamisesta. Lisäksi valiokunta esitti, että huostassapidon ja sijaishuoltosijoituksen päättymisen vaikutuksia lapselle on arvioitava erityisen huolellisesti. Valiokunta katsoi, että moniammatillisen yhteistyön kehittäminen ja sosiaalityön asiantuntemuksen turvaaminen on otettava ehdotettua paremmin huomioon. Samalla korostettiin hallintotuomioistuinten voimavarojen turvaamisen tärkeyttä, jotta tahdonvastaisten huostaanottotapausten käsittely kyetään turvaamaan. Valiokunta piti hallituksen esityksen tapaan tärkeänä perhehoitolainsäädännön ja sosiaalihuollon valvontalainsäädännön uudistamista.

⁸⁷ *StVM 59/2006 vp – HE 252/2006 vp.*

Lakivaliokunta⁸⁸ ja perustuslakivaliokunta⁸⁹ kiinnittivät lausunnoissaan huomiota useisiin hallituksen esityksen kohtiin, jotka vaativat tarkentamista. Lakivaliokunnan mukaan pitäisi harkita erityisen tarkasti, siirretäänkö päätöksenteko hallinto-oikeuksille tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa. Samoin lakivaliokunta kiinnitti huomiota lapsen kuulemisen ja puhevallan käyttöön suunniteltuihin ikärajoihin, hallinto-oikeuslain ja lastensuojelulain rajauksiin tietyissä erityiskysymyksissä sekä tiettyihin valituslupakysymyksiin. Tämän lisäksi lakivaliokunta tarkensi muutamaa muuta ehdotettua lainkohtaa.

Perustuslakivaliokunta pohti omassa lausunnossaan lastensuojelulain perustuslainmukaisuutta. Valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa huostaanoton keston ja aikarajojen ilmaisemiseen, perheiden jälleen yhdistämisen päämäärän mainitsemiseen, lapsen kuulemisen ikärajoihin sekä muutamiin muihin tarkennusta vaativiin kohtiin. Myös perustuslakivaliokunta pohti perusteellisesti tahdonvastaisten huostaanottoasioiden päätöksenteon siirtämistä hallinto-oikeuksille. Tältä osin kiinnitettiin huomiota erityisesti hallintotuomioistuimien resurssitarpeisiin.

Kokonaisuudessaan valiokunnat esittivät mietinnössään ja lausunnoissaan useita lakiehdotusta tarkentavia kohtia. Osittain nämä olivat sisällöllisten ratkaisujen poliittisesti perusteltuja muutoksia, mutta mukana oli myös valmistelun puutteisiin tai suoranaisiin virheisiin liittyviä tarkennuksia. Vaikka tällaisia tarkennuksia oli useita, niin esityksen pituuteen nähden näitä ei voida katsoa olleen niin paljon, että hallituksen esityksen laatua voitaisiin pitää heikkotasoisena. Toisaalta asiaan on kiinnitettävä huomiota sen vuoksi, että eduskunnan valiokuntakäsittelyn tehtävänä ei ole enää toimia ehdotuksen sisällöllisenä laadunvalvojana. Kun tarkastellaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön ja muiden valiokuntien lausuntoihin sisältyviä kannanottoja, pitää myös muistaa tarkasteltavan lakihankkeen valmistelun loppuvaiheeseen kohdistuneet aikataulupaineet, jonka vuoksi valiokunta toivoi esitystä eduskunnan käsiteltäväksi tiettyjen kysymysten osalta viimeistelemättömänä.

3.2.4 Kokonaisuudistuksen jälkeiset muutokset

Edellä kuvatun hallituksen esityksen (HE 252/2006 vp) perusteella voidaan tulevaa lastensuojelulakia muutettiin jo ennen sen voimaantuloa. Hallituksen esityksellä lastensuojelulain 49 §:n muuttamisesta (HE 151/2007 vp) lakia muutettiin siten, että sijaishuoltoon määriteltiin myös

⁸⁸ *LaVL 22/2006 vp – HE 252/2006 vp.*

⁸⁹ *PeVL 58/2006 vp – HE 252/2006 vp.*

väliaikais määräyksen nojalla tehty sijoitus kodin ulkopuolelle. Ennen lain voimaantuloa tehdyllä muutoksella (1390/2007 vp) korjattiin siis jo hyväksytyyn lakiin jäänyt puute. Muutosta perusteltiin sillä, että kyseessä oli väliaikais määräyksen nojalla sijoitettavien lasten edun kannalta vakava puute, joka liittyi lähinnä rajoitusten käyttämiseen.

Lastensuojelulakia on muutettu myös vuoden 2008 alun jälkeen. Maaliskuussa 2010 tuli voimaan lakimuutos (88/2010 vp), joka siirsi kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen teon hallinto-oikeudelta kunnalliselle viranhaltijalle. Samalla päätöksenteko lapsen sijoittamisesta tutkimus- tai vankeusrangaistustaan suorittavan vanhempansa kanssa vankilaan siirtyi vankeinhoitolaitokselta lastensuojeluviranomaisille. Lakimuutoksen yhteydessä puututtiin myös hallintotuomioistuimen kuulemiskäytäntöihin, sosiaalihuollon ja terveydenhuollon rajoihin sekä sosiaalityöntekijöiden valvontavastuun säädöksiin. Hallituksen esityksen (HE 225/2009 vp) mukaan edellä kuvatuilla muutoksilla pyritään parantamaan lapsen ja hänen perheensä oikeusturvaa nopeuttamalla lastensuojeluasioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa ja selkeyttämään päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Samassa yhteydessä on painotettu ehkäisevää lastensuojelua luomalla 3 a §, jossa ehkäisevä toiminta ja sen toteuttamisesta vastaavat kuntien toimintasektorit tuodaan esille⁹⁰.

Toisen kerran lastensuojelulakia muutettiin sen voimaantulon jälkeen hallituksen esityksellä lastensuojelulain muuttamiseksi (HE 137/2010 vp). Tämä lakimuutos (1380/2010 vp) tuli voimaan tammikuussa 2011. Muutoksella pyrittiin täsmentämään kunnan velvollisuutta järjestää lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun asiakkaille avohuollon tukitoimia sekä parantamaan asiakassuunnitelmien laadintaa ja niiden noudattamista. Tämän muutoksen tarpeellisuus herätti huomattavan paljon kysymyksiä ja suoranaista vastustusta valmistelun yhteydessä toteutetussa lausunnotmenettelyssä. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös tarkastusviraston lastensuojeluun kohdistuneessa tuloksellisuustarkastuksessa⁹¹.

Kolmas lastensuojelulain muutos (316/2011) tuli voimaan vuoden 2012 alusta. Asiaan liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 331/2010 vp) ehdotetaan täsmennettäväksi lastensuojelulain sijaishuoltopaikan valintaa koskevaa säännöstä siten, että lapsen sijaishuolto järjestettäisiin laitoshuoltona vain silloin, jos lapsen sijaishuoltoa ei voitaisi järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla muualla.

⁹⁰ *Alkuperäisessä laissa ehkäisevä toiminta tuotiin esille pelkästään lain 2. luvussa.*

⁹¹ *Lastensuojelu, tuloksellisuustarkastuskertomus 6/2012.*

Neljäs lastensuojelulain muutos (542/2011) tuli voimaan niin ikään vuoden 2012 alusta. Tämä ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä tarkennus (HE 282/2010 vp) käsiteltiin eduskunnassa keväällä 2011. Edellä kuvattujen muutosten lisäksi lastensuojelulakiin on tehty muutamia pienempiä, lähinnä yhtä pykälää koskevia tarkennuksia.

Edellä kuvatut lastensuojelulain muutokset johtuvat useista eri syistä. Ensinnäkin on muistettava, että lastensuojelulaki on osa verkkomaista sosiaalialan lainsäädännön kokonaisuutta, jolloin muutokset muussa säädöspohjassa aiheuttavat muutospainetta myös lastensuojelulakiin. Lisäksi toimintakenttä on jatkuvassa muutoksessa ja erilaisten poliittisten tavoitteiden kohteena. Toisaalta muutokset kertovat myös siitä, että vuoden 2008 alusta voimaan tulleen lastensuojelulain sisällön ratkaisut sekä sanamuodot eivät ole olleet kaikilta osin toimivia käytännön soveltamislanteissa.

Säädösvalmisteluun kohdistunutta kritiikkiä ja sen esittämisen helpoutta on jossain määrin kyseenalaistettu⁹². Näissä näkökulmissa on kiinnitetty huomiota erityisesti siihen, että valmisteluprosessiin vaikuttavat huomattavasti erityyppiset paineet, jolloin hyvin suunniteltu ja ohjeistettu valmisteluprosessikaan ei välttämättä takaa kaikkia osapuolia tyydyttävää lopputulosta. Esimerkiksi lainvalmistelun ideaalimalleissa ei oteta huomioon sitä, että valmisteluprosessin eri vaiheiden ja toimijoiden toisistaan poikkeavat päämäärät ja yhteismitattomat logiikat synnyttävät helposti jännitteitä ja sitä kautta lopputulokset eivät ole aina hyviä. Valmistelussa keskenään törmäyskurssille ajautuvia elementtejä voivat olla esimerkiksi 1) poliittisen johdon ohjaus, 2) virkamiesjohdon ohjaus, 3) erilaisten sidosryhmien näkökannat, 3) tutkimuksiin, selvityksiin ja tilastoihin perustuva tietopohja säädeltävästä ilmiöstä, 4) vaikutusten ennakkollinen arviointi ja 5) avoin tiedottaminen hankkeesta⁹³. Hyvä valmistelu tarvitseekin laajan tuen kaikilta valmisteluun osallistuvilta ja siihen vaikuttavilta tahoilta. Myös mahdollisimman läpinäkyvä valmistelu ja hyvin perustellut esitykset tukevat hyvän valmistelun päämääriä.

3.2.5 Kokoavat havainnot

Tapaustarkastelun kohteena olleen lastensuojelulain uudistuksen valmistelu on toteutettu suunnitelmallisesti sekä huolelliseen tiedonhankintaan ja valmisteluun perustuen. Samoin uudistukseen liittyvä hallituksen esitys on laadittu pääsääntöisesti HELO-ohjeiden vaatimusten mukaisesti.

⁹² Pakarinen 2011, s. 69; Rantala 2011b, s. 76–77.

⁹³ Rantala 2011b, s. 77.

Lainsäädäntöuudistuksen valmistelu tukeutui käynnissä olleeseen lastensuojelun kehittämisohjelmaan ja sen yhteydessä toimineiden alatyöryhmien linjauksiin. Kehittämistyön osana toteutettiin myös useita kuulemistilaisuuksia. Lakiuudistuksen sitominen kehittämissuunnitelmaan nähtiin toimivaksi malliksi. Menettely antoi sisältöä lakiehdotuksen valmisteluun ja samalla toimintatapa varmisti ehdotuksen perustuvan riittävään tietopohjaan. Valmistelu oli myös hyvin resursoitu, sillä varsinaiseen lainvalmisteluun oli irrotettu muista töistä lastensuojelukysymyksiin ja juridiikkaan perehtynyt valmistelija. Työn tukena toimi myös erillinen työryhmä ja epävirallinen seniorivalmistelijoista koostunut tukiryhmä. Myös taloudellisten vaikutusten arviointiin perustettiin oma ryhmä.

Merkittävä lakiuudistus tuotti sivumääräisesti pitkän hallituksen esityksen. Noin 250-sivuinen esitys ei täytä HELO-ohjeiden vaatimusta tiiviistä esittämistavasta. Osa pituudesta johtuu samantyyppisten asioiden toistamisesta esityksen eri kohdissa. Yksityiskohtainen ja jopa toistoa sisältänyt esittämistapa oli kuitenkin valmistelussa tehty tietoinen valinta, jolla esitys pyrittiin rakentamaan mahdollisimman tarkasti lastensuojeluprosessia kuvaavaksi.

Hallituksen esityksessä on kuvattu keskeiset tavoitteet, ehdotukset ja tuki täytäntöönpanolle. Sen sijaan vaihtoehtoisia ratkaisu- ja sääntelymalleja ei ole arvioitu, mikä on tosin varsin yleistä lainvalmistelussa. Samoin tavoitteet ovat ilmastu yleisellä tasolla ja ikään kuin annettuna. Esityksessä on käytetty vakio-otsikointia ja pääasiallinen sisältö on kuvattu tiiviisti. Yleisperusteluissa on selvitetty nykytilaa, kansainvälistä taustaa ja uuden lainsäädännön tarvetta. Kuvauksessa on tuotu kiitettävästi esille voimassa olleen lainsäädännön ongelmakohtia sekä näihin liittyviä sosiaalisia ja yhteiskunnallisia ongelmia.

Lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa on noudatettu HELO-ohjeiden peruslähtökohtia ja vaikutuksia on arvioitu taloudellisesta, yhteiskunnallisesta ja viranomaistoiminnan näkökulmasta. Tarkastuksessa havaittiin, että taloudellisten vaikutusten arviointia vaikeuttivat lastensuojelun talous- ja toimintatietojen puutteet. Kustannusvaikutuksia on kuitenkin pyritty arvioimaan tarkasti esimerkiksi avohuollon tehtävämuutosten sekä laitoshuollon henkilöstö- ja paikkamitoituksen osalta. Toisaalta taloudellisen vaikutusarvioinnin uskottavuutta heikensi ennalta ehkäisevän avohuollon kustannussäästöjä tuovien vaikutusten heikko kvantifiointi. Kustannusneutraalissa esityksessä kustannuksia vähentävät tekijät on perusteltu huomattavasti heikommin kuin laskelmin todennetut uusista tehtävistä aiheutuvat kustannuslisäykset.

Sidosryhmät huomioitiin valmistelussa laaja-alaisilla lausuntopyyntöillä ja lausunnoissa esitetyt päälinjat kuvattiin myös esityksessä. Niitä kohtia ei ole kuitenkaan perusteltu, joissa on päädytty lausunnonantajien ehdo-

tuksista poikkeaviin ratkaisuihin. Tältä osin esitys ei ole HELO-ohjeen mukainen.

Eduskuntakäsittelyssä esitykseen sisällytettiin useita muutoksia. Nämä olivat osittain sisällöllisten ratkaisujen poliittisesti perusteltuja muutoksia, mutta mukana oli myös valmistelun puutteisiin liittyviä korjauksia. Vaikka tällaisia tarkennuksia oli useita, niin esityksen pituuteen verrattuna näitä ei voida katsoa olleen niin paljoa, että hallituksen esityksen laatua voitaisiin pitää heikkomuotoisena. Tarkastuksen kohteena olleen esityksen osalta on myös muistettava, että se saatettiin loppuun hallituskauden päätyttyä ja tämän vuoksi poliittiset päätöksentekijät olivat jopa toivoneet, että tietyt esitykseen liittyvät hankalat kysymykset jätetään eduskuntakäsittelyn yhteydessä linjattaviksi.

Lakia on jouduttu muuttamaan useita kertoja sen voimaantulojen jälkeen ja jopa ennen sen voimaantuloa. Tämä voi kertoa puutteista valmistelutyössä, mutta samalla asiaa on arvioitava uudistuksen merkittävyyden, kentän vaatimusten sekä poliittisten päätösten summana.

3.3 Sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelu eduskuntakäsittelyn näkökulmasta

Luvun 3.3 aineistona käytettiin sosiaali- ja terveysministeriössä valtiopäiville 2007–2010 valmisteltuja hallituksen esityksiä ja erityisesti niiden eduskuntakäsittelyyn liittyviä asiakirjoja. Luvussa arvioidaan esityksiä eri näkökulmista. Arvioinnin kohteena oli tehtyjen muutosten määrä ja laatu, esitysten perustelut, lakitekkinen laatu, perustuslainmukaisuus, vaikutusarvioinnit sekä jälkiseuranta. Luvun lopuksi esitetään kokoavat havainnot.

3.3.1 Lakiehdotuksiin tehtyjen muutosten laajuus valiokuntakäsittelyssä

Viime vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä 2007 sosiaali- ja terveysministeriö antoi eduskunnalle yhteensä 33 hallituksen esitystä. Näistä hyväksyttiin valiokuntakäsittelyssä muuttumattomana hieman yli 60 prosenttia. Toisaalta merkittävään osaan lakiehdotuksista sisältyi vain yksi tai kaksi pykälää, ja usein juuri näissä tapauksissa valiokunta hyväksyi esi-

tyksen muuttumattomana. Tosin poikkeuksiakin tässä suhteessa oli⁹⁴. Muutokset keskittyivät pykälämäärällä mitattuna laajempiin lakiehdotuksiin. Tältäkin osin tarve muutosten tekemiseen valiokunnassa vaihteli⁹⁵. Kokonaisuutena arvioiden valiokuntakäsittelyssä tehdyt muutokset olivat yleensä ottaen sängen pieniä.

Valtiopäivillä 2008 sosiaali- ja terveysministeriö antoi eduskunnalle yhteensä 44 hallituksen esitystä. Näistä hyväksyttiin valiokuntakäsittelyssä muuttamattomana 50 prosenttia. Kuten edellä myös vuoden 2008 valtiopäivillä muutokset keskittyivät laajempiin lakiehdotuksiin. Eduskuntakäsittelyssä muutoksia jouduttiin tekemään laajalti hallituksen esitykseen HE 13/2008 vp, joka koski uutta vakuutusyhtiölakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja⁹⁶, sekä esitykseen HE 152/2008 vp, joka koski lakia maksupusteisista lisäeläkejärjestelyistä eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa sekä eräitä siihen liittyviä lakeja⁹⁷. Myös hallituksen esitys HE 101/2008 vp laiksi tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta sisälsi paljon muutoksia, sillä lähes puolet sen pykälästä muutettiin eduskuntakäsittelyssä⁹⁸.

Valtiopäivillä 2009 sosiaali- ja terveysministeriö antoi eduskunnalle yhteensä 57 hallituksen esitystä. Näistä hyväksyttiin valiokuntakäsittelyssä muuttamattomina yli 50 prosenttia. Toisaalta useaan esitykseen sisältyi ainoastaan yksi tai kaksi pykälää, ja erityisesti näitä ei jouduttu korjaamaan eduskuntakäsittelyssä. Poikkeuksena on mainittavissa hallituksen esitys HE 260/2009 vp, jonka yhtä ja ainoaa pykäläehdotusta jouduttiin täsmentämään valiokunnassa⁹⁹. Muutokset painottuivat näilläkin valtiopäivillä laajoihin esityksiin. Toisaalta tältäkin osin oli poikkeuksia. Hallituksen esitykset HE 68/2009 vp, HE 73/2009 vp ja HE 151/2009 vp edustivat onnistuneita laajoja esityksiä siinä mielessä, ettei niitä tarvinnut muuttaa eduskuntakäsittelyssä miltään osin. Useissa tapauksissa muutokset koskivat yhtä tai kahta pykälää¹⁰⁰.

⁹⁴ *StVM 18/2007 vp ja StVM 25/2007 vp.*

⁹⁵ *Esimerkiksi mietinnössä StVM 28/2007 ei esitetty lainkaan muutoksia lakiehdotukseen. Vrt. StVM 26/2007 vp, jossa lakiehdotukseen tehtiin varsin monia muutoksia.*

⁹⁶ *TaVM 7/2008 vp.*

⁹⁷ *StVM 3/2009 vp.*

⁹⁸ *StVM 20/2008 vp.*

⁹⁹ *StVM 52/2009 vp. Ks. myös StVM 24/2009 vp.*

¹⁰⁰ *Ks. kuitenkin StVM 14/2010 vp, jossa oli kysymys esityksestä HE 180/2009 vp laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja lääkelain muuttamisesta.*

Valtiopäivillä 2010 sosiaali- ja terveysministeriö antoi eduskunnalle 59 hallituksen esitystä; näistä valtiopäivillä tosin raukesi kaksi. Esityksistä hyväksyttiin valiokuntakäsittelyssä muuttumattomina yli 60 prosenttia. Toisaalta näilläkin valtiopäivillä moniin esityksiin sisältyi ainoastaan yksi tai kaksi pykälää, ja näitä ei pääsääntöisesti jouduttu korjaamaan eduskuntakäsittelyssä. Poikkeuksena on mainittavissa hallituksen esitys HE 183/2010 vp, jonka ainoaa pykäläehdotusta muutettiin sosiaali- ja terveysvaliokunnassa¹⁰¹. Muutokset painottuivat näilläkin valtiopäivillä siis laajempiin esityksiin. Erityisen paljon muutoksia jouduttiin tekemään terveydenhuoltolakia koskevaan hallituksen esitykseen HE 90/2010 vp, minkä lisäksi valiokunta täydensi laajalti alkuperäistä esitystä¹⁰². Toisaalta laajojakaan hallituksen esityksiä ei aina muutettu eduskuntakäsittelyssä. Tässä voidaan viitata hallituksen esitykseen HE 50/2010 vp laiksi takuueläkkeestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä hallituksen esitykseen HE 274/2010 vp asian uudelleen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta sosiaaliturvaetuuksia koskevassa lainsäädännössä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntaneuvokset arvioivat sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleminen lakiehdotusten laadun kokonaisuutena kohtuullisen hyväksi. Esimerkiksi valmistelijoiden vaihtuvuudella ei nähty olevan kielteisiä vaikutuksia valmistelun laatuun. Asia erikseen on se, että yksittäisissä lakiehdotuksissa on ilmennyt varsin paljon korjaustarpeita. Valiokuntaneuvokset korostivat sitä, että esityksiin tehdyt muutokset ovat valtaosin korjauksia, eivät poliittisista syistä tapahtuneita uudelleenarviointeja. Toisaalta valiokuntaneuvokset toivat myös sen esille, että hallituksen esitysten sisällöllisiä linjauksia voidaan avata ja muuttaa aivan valmistelun loppuhetkille saakka, mikä heijastuu useimmiten esityksen eheyteen ja laatuun.¹⁰³

3.3.2 Lakiehdotusten perustelujen ja sääntelyn puutteellisuus

Hallituksen esityksen asianmukaiset perustelut ilmaisevat lainsäätäjälle, miksi esitykseen on päädytty. Perusteluista tärkeässä asemassa ovat nykytilan arviointi, voimassaolevan sääntelyn puutteellisuuksien erittely sekä

¹⁰¹ *StVM 43/2010 vp. Ks. myös StVM 52/2010 vp ja StVM 58/2010 vp.*

¹⁰² *StVM 40/2010 vp. Ks. myös StVM 22/2010 vp, jossa lääkelakia koskevaan hallituksen esitykseen HE 94/2010 vp jouduttiin tekemään kymmenen muutosta valiokuntakäsittelyssä.*

¹⁰³ *Haastattelu 13.4.2012.*

lakiehdotuksesta todennäköisesti aiheutuvien etujen ja haittojen kattava läpikäynti. Huolellisesti laaditut lakiehdotuksen perustelut palvelevat lainsoveltajia. Tämä ilmenee käytännössä siinä, että esityksen perustelut ovat keskeisessä asemassa oikeuslähteenä lainkohtia tulkittaessa.

Hallituksen esityksiä on moitittu perustelujen puutteellisuudesta¹⁰⁴. Esimerkiksi mietinnössä StVM 23/2009 vp mainittiin, että hallituksen esityksestä HE 72/2009 vp ei ilmennyt, miten tuen lakkaaminen oli vaikuttanut työssäkäynnin lopettamiseen. Lopettamissyiden tilastointia pidettiin myös puutteellisenä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta oli puolestaan samaa hallituksen esitystä HE 72/2009 vp koskevassa lausunnossaan TyVL 9/2009 vp kritisoinut sitä, että hallituksen esityksessä ei ollut arvioitu työkyvyttömyyseläkettä saavien mahdollisuutta saada työvoimahallinnon palveluja työllistymisen tukemiseksi¹⁰⁵.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kritisoi mietinnössään StVM 7/2009 vp hallituksen esitystä HE 22/2009 vp siitä, että vaikka vakuutuksen myöntämiselvelvoite olisi ollut poikkeus voimassa olleeseen sääntelyyn, niin esityksen perusteluissa velvoitetta ei ollut kuitenkaan lainkaan käsitelty. Myöntämiselvoitteen tarvetta ei ollut myöskään perusteltu. Valiokunta katsoikin, että työtapaturmavakuutusyhtiöiden kannalta merkittävää muutosta ei voitu puutteellisen valmistelun vuoksi hyväksyä asianomaisen lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Toisaalta valiokunta korosti, että sosiaali- ja terveysministeriön oli pikaisesti arvioitava uuden sääntelyn tarve ja arvion perusteella tuli valmistella mahdolliset säädösmuutosehdotukset eduskunnalle annettaviksi.

Hallituksen esityksessä HE 227/2008 vp oli lakiehdotuksen perusteeksi tuotu ensisijaisesti esiin terveystaloudellisia syitä. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että esityksen perusteluista syntyi kokonaisuutena sellainen vaikutelma, että lakiehdotuksen tosiasiallisena tavoitteena oli rajoittaa tupakkatuotteiden tuontia omaan käyttöön ulkomailta, lähinnä Virosta¹⁰⁶. Toisin sanoen lakiehdotuksen esitöissä ilmaistut tavoitteet eivät vastanneet ehdotuksen tosiasiallisia tavoitteita.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on joutunut puuttumaan perustelujen harhaanjohtavuuteen mietinnössään StVM 50/2009 vp. Asia liittyi työttö-

¹⁰⁴ Myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntaneuvokset toivat esille, että hallituksen esitysten perustelut ovat olleet ajoittain puutteelliset, haastattelu 13.4.2012.

¹⁰⁵ Ks. myös StVM 3/2009 vp, jossa hallituksen esitystä HE 152/2008 vp kritisoitiin siitä, että vero-oikeudelliset kysymykset oli selvitetty puutteellisesti. Ks. lisäksi StVM 55/2009 vp.

¹⁰⁶ PeVL 5/2009 vp.

myysturvalain muutosta koskevaan hallituksen esitykseen HE 179/2009 vp, johon sisältyi velvoitetyön jälkeen maksettavaa työttömyyspäivärahaa koskeva säännös. Mainittua työllistämismääräystä ei kuitenkaan sisällytetty asianomaiseen eikä samanaikaisesti annettuun hallituksen esitykseen HE 178/2009 vp, vaikka *Esityksen pääasiallinen sisältö* -osiossa näin todettiin. Hallituksen esityksen pääasiallisen sisällön kuvaus katsottiin tämän vuoksi harhaanjohtavaksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnössä StVM 3/2009 kritisoitiin hallituksen esitystä HE 152/2008 vp muun muassa siitä, että lakiehdotusta oli tietyiltä osin perusteltu perustuslakivaliokunnan kannanotoilla. Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan kannanotot eivät kuitenkaan olleet soveliaita juuri niitä sääntelytilanteita silmällä pitäen, joista lakiehdotuksessa oli kysymys. Perustelut osoittautuivat siis virheellisiksi. Mainitun lakiehdotuksen perusteluja kritisoitiin myös siitä syystä, ettei kilpailukysymyksiä ollut käsitelty kattavasti.

Ongelmalliseksi on muodostunut myös se, että lakiehdotus ja sen perustelut eivät ole olleet sopusoinnussa keskenään. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta onkin tämän vuoksi ajoittain joutunut muuttamaan lakiehdotusta siten, että laki vastaa esityksen perusteluja ja tarkoitusta¹⁰⁷. Esimerkiksi lakiehdotuksessa on mainittu, että tiedon saamisen on oltava "tarpeen", kun taas yksityiskohtaisissa perusteluissa on korostettu sitä, että tiedon saamisen tulee olla "välttämätöntä".¹⁰⁸ Kysymys ei ollut mainitussa tapauksessa ainoastaan terminologisesta ristiriidasta vaan myös perustuslainmukaisuudesta: perustuslakivaliokunta on nimittäin katsonut, että sanotussa lakiehdotuksessa säädetyn kaltainen viranomaisen tiedonsaantioikeus on ulotettavissa vain sen tehtävien kannalta välttämättömiin tietoihin¹⁰⁹.

Hyvään lainsäädäntöön sisältyy se, että säänneltäväksi on ehdotettu kaikki, mikä on tarpeen ehdotettuun uudistukseen tai muutokseen pääsemiseksi¹¹⁰. Vastaan on kuitenkin tullut esityksissä ilmenneitä puutteellisuksia. Hallituksen esitys HE 152/2008 vp osoittautui tässä suhteessa erityisen ongelmalliseksi, koska lakiehdotuksessa eläkesäätien tai -kassan tiedonantovelvoitteet, vastuut sekä vakuutetun oikeusturvakeinot olivat jääneet vajavaisesti säännellyiksi. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta joutui täydentämään lakiehdotusta useilla säännöksillä¹¹¹. Tältä osin

¹⁰⁷ Ks. esimerkiksi StVM 26/2007 vp, StVM 5/2008 vp, StVM 10/2008 vp, StVM 33/2008 vp. Ks. myös StVM 21/2008 vp.

¹⁰⁸ StVM 29/2008 vp ja HaVL 31/2008 vp.

¹⁰⁹ Ks. esimerkiksi PeVL 45/2004 vp.

¹¹⁰ Riihinen (2011).

¹¹¹ StVM 3/2009 vp.

voidaan jopa todeta, että esitys oli keskeneräinen¹¹². Toisaalta sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä StVM 7/2009 vp päädyttiin toisenlaiseen ratkaisuun. Hallituksen esityksen HE 22/2009 vp sääntelyä pidettiin kiistatta puutteellisena, mutta valiokunta katsoi, että työtapaturmavakuutusyhtiöiden kannalta merkittävää muutosta ei voitu puutteellisen valmistelun vuoksi hyväksyä asianomaisen lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä¹¹³. Terveydenhuoltolakia koskeva esitys HE 90/2010 vp oli myös kiistatta vajavainen, kun se jätettiin eduskuntakäsittelyyn. Tämä ilmeni erityisesti siinä, että alkuperäiseen esitykseen sisältyi ainoastaan neljä lakiehdotusta, mutta valiokuntakäsittelyssä esitykseen lisättiin 24 lakiehdotusta¹¹⁴.

3.3.3 Lakiehdotusten lakitekninen täsmentäminen ja täydentäminen

SÄKE III -työryhmä on kiinnittänyt huomiota säädöshuoltoon todeten, että säädösvalmistelussa tulee tavoitteena olla moitteeton lakitekninen laatu. Näin ollen eduskuntakäsittelyssä ei hallituksen esitykseen tulisi enää tehdä muita kuin eduskunnan omista päätöksistä johtuvia muutoksia.¹¹⁵ Jotta mainittuun tavoitteeseen päästään, lakiehdotuksissa on vältettävä tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta ja ehdotusten on muodostettava eheä ja johdonmukainen kokonaisuus muun lainsäädännön kanssa. Lisäksi lakiehdotuksiin on sisällytettävä vain tarpeelliset säännökset, mutta toisaalta niihin ei saa jäädä aukkoja.

Sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleminen lakiuudistusten taustalla on varsin usein ollut tarve täsmentää tai tarkentaa lainsäädäntöä¹¹⁶. Kysymys voi olla muun muassa käsitteiden selkeyttämisestä sekä etuuksien myöntämiseen vaikuttavien perustelujen aikaisempaa yksityiskohtaisemmasta kirjaamisesta lakiin¹¹⁷. Lakiehdotuksen taustalla on siis ollut tarve tehdä säädösteknisiä muutoksia tai teknisluonteisia tarkistuksia. Nämä muutokset on yleensä tehty siinä yhteydessä, kun lainsäädäntöä muutokin on muutettu. Lisäksi on syytä panna merkille, että joskus esitykseen

¹¹² Ks. myös PeVM 1/1994 vp, jossa hallituksen esityksiä on pidetty pahimmillaan keskeneräisinä.

¹¹³ Ks. myös StVM 33/2008 vp ja siihen liittyen TaVL 39/2008 vp.

¹¹⁴ StVM 40/2010 vp.

¹¹⁵ Oikeusministeriö. *Mietintöjä ja lausuntoja 22/2011*, s. 28.

¹¹⁶ Ks. esimerkiksi StVM 51/2009 vp, StVM 52/2009 vp ja StVM 55/2009 vp sekä TyVM 7/2009 vp.

¹¹⁷ StVM 55/2009 vp. Ks. myös StVM 42/2009 vp.

sisältyneitä epäkohtia tai suoranaisia virheitä on jouduttu korjaamaan myöhemmillä lakiehdotuksilla. Esimerkiksi hallituksen esityksellä HE 177/2007 vp puututtiin siihen, että hallituksen esityksessä HE 95/2007 vp oli kirjoitusvirheen vuoksi työkyvyttömyyseläkkeen vähimmäiskestoksi mainittu viisi vuotta, kun sen olisi pitänyt olla kolme vuotta¹¹⁸.

Aina lainsäädännön lakiteknisessä uudistamisessa ei ole onnistuttu, vaikka siihen on pyritty. Hallituksen esityksen HE 13/2008 vp perustelujen mukaan vakuutusyhtiölaki oli tarkoitus uudistaa osakeyhtiölain systematiikan ja rakenteen mukaiseksi. Uudistaminen katsottiin välttämättömäksi, jotta osakeyhtiölakia ja vakuutusyhtiölakia voitaisiin jatkossakin soveltaa rinnakkain. Talousvaliokunta katsoi kuitenkin mietinnössään TaVM 7/2008 vp saamiinsa lausuntoihin viitaten, että ehdotus uudeksi vakuutusyhtiölain oli lakiteknisesti vaikeaselkoinen. Ehdotetun vakuutusyhtiölain suhde osakeyhtiölakiin ei ollut hallituksen esityksessä asetettujen tavoitteiden mukaisesti johdonmukainen ja selkeä kokonaisuus. Lisäksi käytetty viittaustekniikka hankaloitti kokonaiskuvan muodostamista vakuutusyhtiöitä koskevasta lainsäädännöstä.¹¹⁹

Eduskuntakäsittelyssä on jouduttu varsin usein täsmentämään sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemia lakiehdotuksia. Kysymys on voinut olla yhden momentin täsmentämisestä¹²⁰ tai tätä laajemmasta lakiehdotuksen tarkentamisesta¹²¹. Lakiehdotusten täsmennykset ovat koskeneet erityyppisiä asioita. Lisäksi on syytä huomata se, että usein jo oikeusministeriön laintarkastusyksikkö on tehnyt tämäntyyppisiä muutoksia ja korjauksia esityksiin.

Laadukas lainsäädäntö on säädöstekstiltään yksiselitteistä ja ymmärrettävää¹²². Lakiehdotuksen täsmentämisen taustalla on monesti ollut valiokunnan pyrkimys siihen, että säännös ei jäisi tulkinnanvaraiseksi¹²³. Joskus sosiaali- ja terveysvaliokunta on kritisoinut sitä, että lainkohta on ollut omiaan aiheuttamaan rajanveto-ongelmia, minkä vuoksi se on päätynyt täsmällisempään säädösehdotuksen muotoiluun¹²⁴. Lakitekstin täsmen-

¹¹⁸ Ks. myös HE 151/2007 vp, jossa lastensuojelulain 49 §:ää muutettiin jo vahvistetun lastensuojelulain osalta.

¹¹⁹ Ks. myös StVL 2/2008 vp.

¹²⁰ Ks. esimerkiksi StVM 40/2009 vp ja StVM 52/2009 vp.

¹²¹ Ks. esimerkiksi StVM 28/2009 vp ja StVM 49/2009 vp.

¹²² Ks. esimerkiksi Riihinen (2011).

¹²³ StVM 50/2009 vp.

¹²⁴ Ks. esimerkiksi StVM 43/2010 vp, jossa korostettiin myös sitä, että sairausvakuutuslain mukaiset korvattavuuden edellytykset eivät saisi jäädä korvauskäytännössä ratkaistaviksi.

nyksiä on tehty myös varmuuden vuoksi, jotta epäkohtia soveltamiskäytännössä ei pääsisi syntymään¹²⁵.

Valiokuntakäsittelyssä on ajoittain katsottu tarpeelliseksi sisällyttää lakiehdotukseen määritelmä tietystä käsitteestä¹²⁶ tai korjata lakiehdotuksessa ollutta määritelmää¹²⁷. Huomiota on kiinnitetty myös käsitteistön vanhentuneisuuteen¹²⁸. Lain täsmentäminen on ilmennyt myös siten, että lainkohtien tai momenttien järjestystä on muutettu¹²⁹ tai momentit on yhdistetty¹³⁰. Valiokunta on joutunut korjaamaan myös lakiehdotusten kirjoitusvirheitä¹³¹ ja kieliasua¹³².

Säädöksen nimike ei aina vastaa sen sisältöä¹³³. Esimerkiksi hallituksen esitys HE 92/2008 vp sisälsi lainmuutosehdotukset, joilla parannettiin ja selkeytettiin apurahalla työskentelevien sosiaaliturvaa. Uudistus toteutettiin maatalousyrittäjän eläkelain muutoksena. Tästä sivistysvaliokunta totesi lausunnossaan SiVL 13/2008 vp, että lain nimike ei uudistuksen jälkeen enää vastannut lain sisältöä. Lain nimikettä ei kuitenkaan eduskuntakäsittelyssä muutettu.¹³⁴ Sivistysvaliokunnan lausunnossa esitettyä näkemystä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, koska apurahalla työskentelevien sosiaaliturva on erittäin vaikeasti yhdistettävissä maatalousyrittäjän eläkelakiin. Näin ollen on suositeltavaa, että lainsäädännön nimikettä muutetaan tältä osin.

Lakiehdotuksiin on jouduttu aika ajoin tekemään korjauksia vastikään toteutettujen muiden lainsäädäntöuudistusten takia¹³⁵. Tällaisessa tapauksessa voi puhua säädösmuutosten ketjuuntumisesta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnössä StVM 37/2009 vp Kansanterveyslai-

¹²⁵ *StVM 43/2009 vp. Ks. myös StVM 3/2009 vp, jossa korjaamiseen päädyttiin, koska määritelmä oli vastoin lain tarkoitusta.*

¹²⁶ *Ks. StVM 14/2009 vp, jossa lakiehdotukseen sisällytettiin määritelmä palvelusetelin tulosidonnaisuudesta.*

¹²⁷ *StVM 7/2009 vp. Ks. myös StVM 32/2008 vp.*

¹²⁸ *Ks. tarkemmin StVM 25/2007 vp, jossa hallituksen esitystä ei kuitenkaan ehdotettu tämän perusteella muutettavaksi.*

¹²⁹ *Ks. esimerkiksi StVM 49/2009 vp.*

¹³⁰ *StVM 35/2008 vp.*

¹³¹ *StVM 50/2009 vp.*

¹³² *Ks. esimerkiksi StVM 21/2009 vp ja StVM 42/2010 vp.*

¹³³ *Riihinen (2011).*

¹³⁴ *Ks. myös StVM 21/2009 vp.*

¹³⁵ *Ks. esimerkiksi StVM 27/2007 vp, StVM 14/2008 vp, StVM 20/2008 vp, StVM 25/2008 vp, StVM 35/2008 vp, StVM 36/2008 vp ja StVM 48/2010 vp. Ks. myös StVM 25/2007 vp, jossa korjauksen taustalla oli talousarvion muutos. Vrt. StVM 9/2007 vp.*

tokseen viittaavien säännösten sanamuotoa korjattiin viittauksiksi Terveystien ja hyvinvoinnin laitokseen mainittua virastoa koskevan 1.1.2009 voimaan tulleen lain mukaisesti. Asianomainen näkökohta paljastaa samalla sen, että säädöspaljous on omiaan aiheuttamaan hyvin monenlaisia ongelmia, mukaan lukien koordinoitongelmia säädösvalmistelussa.

Joskus kysymys on ollut lainkohtien täsmentämisestä yhdenmukaisiksi toistensa kanssa eli lakiehdotuksen virtaviivaistamisesta¹³⁶. Perusteltuna voidaan pitää sitä, että samaa oikeudellista ilmiötä kuvataan samoin sanoin ja ilmaisuin kaikkialla lainsäädännössä¹³⁷. Esimerkiksi mietinnössä StVM 24/2009 vp viitattiin siihen, että Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa etuuslaeissa on säännönmukaisesti erillinen tietojensaantia koskeva säännös Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada kyseessä olevat tiedot maksutta. Valiokunta ehdotti tämän vuoksi esityksen selkiyttämistä, koska siitä puuttui vastaavanlainen maininta.¹³⁸ Säästöjen virtaviivaistamisella on kiistattomia etuja. Kun käytetään hyväksi jo voimassa olevan lainsäädännön terminologiaa, voidaan uutta lakia sovellettaessa hyödyntää aikaisempaa oikeuskäytäntöä. Tällä tavoin voidaan puolestaan vähentää tulkinta- ja rajanveto-ongelmia sekä todennäköisesti ehkäistä oikeusprosessien pitkittymistä. Toisaalta virtaviivaistamiseen ei tule pyrkiä orjallisesti, jos tämä ei vastaa lakiehdotusten tarkoitusta¹³⁹. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoikin mietinnössään StVM 29/2008 vp, että yksittäisen rikosnimikkeen käyttö lain soveltamisalasäännöksessä oli omiaan johtamaan lainkohdan liian suppeaan tulkintaan, ja päätynyt tätä laajempaan ja samalla lain tarkoitusta paremmin vastaavaan muotoiluun.

Hyvään lainsäädäntöön kuuluu se, ettei lakiehdotus sisällä tarpeettomia säännöksiä¹⁴⁰. Eduskuntakäsittelyssä on kuitenkin jouduttu toisinaan poistamaan tietty lainkohta tarpeettomana, koska asiasta on säädetty jo muualla¹⁴¹. Toisaalta lainkohta on voitu poistaa juridisten syiden takia. Tässä voidaan viitata perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön siitä, että viranomaiset voivat antaa laissa säädetyn tehtävänsä alalla ohjeita ilman valtuutustakin, ja näin ollen lakiin ei tarvitse sisällyttää asiasta erillistä mainintaa. Tätä voi pitää tärkeänä muun muassa siksi, että rajanveto velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välillä ei

¹³⁶ StVM 10/2008 vp ja StVM 47/2009 vp.

¹³⁷ Riihinen (2011).

¹³⁸ StVM 36/2009 vp.

¹³⁹ Ks. myös StVM 5/2008 vp.

¹⁴⁰ Ks. myös Riihinen (2011).

¹⁴¹ StVM 47/2009 vp. Ks. lisäksi StVM 26/2007 vp, jossa ehdotuksesta poistettiin kaksi pykälää.

hämärry¹⁴². Samoin voidaan viitata lakiehdotukseen, jonka mukaan lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus voisi peruuttaa testauslaboratorion hyväksymisen, jos laboratorio ei täytä hyväksymisen edellytyksiä tai se ei noudata sen toiminnalle asetettuja ehtoja, rajoituksia tai ohjeita. Sanonnallinen epäasianmukaisuus johtui siitä, että säännösehdotuksen mukaan ohjeilla olisi ollut asiallisesti velvoittava vaikutus, vaikka näin ei asianlaista käytännössä ole¹⁴³.

Valiokuntakäsittelyssä on korjattu lakiehdotusten erityyppisiä säännöksiä ja osia. Usein näitä on oikaistu jo oikeusministeriön suorittamassa tarkastuksessa. Erikseen kannattaa mainita kuitenkin viittaussäännökset, joita on jouduttu ajoittain täsmentämään muun muassa eduskunnassa samanaikaisesti käsittelyssä olevien lakien muutosesitysten vuoksi¹⁴⁴ tai joita on jouduttu täydentämään¹⁴⁵. Myös hallituksen esitysten johtolauseita on jouduttu korjaamaan¹⁴⁶ sekä siirtymäsäännöksiä¹⁴⁷ ja voimaantulosäännöksiä tarkentamaan¹⁴⁸.

Voimaantulosäännösten muutosten taustalla on ollut monenlaisia teki- jöitä. Mietinnössä StVM 49/2009 vp valiokunta ehdotti lain voimaantulon lykkäämistä kahdella kuukaudella muun muassa siksi, että viranomaisten koulutukseen sekä mahdollisesti tarvittaviin kuntien johtosääntöjen ja tietojärjestelmien muutoksiin jää ehdotettua enemmän aikaa¹⁴⁹. Työelämä- ja tasa-arviovaliokunnan mietinnössä TyVM 7/2009 vp päädyttiin myös voimaantulosäännöksen muuttamiseen. Taustalla oli se, että näin haluttiin integroida työttömyysturvalain muutosehdotuksen voimaantulo muutosturvan laajentamista koskevan työvoimapalvelulain muutosehdotukseen. Sanottu tapaus korostaa osaltaan tarvetta koordinoita lakiehdotuksia toinen toistensa kanssa. Näin on riippumatta siitä, valmistellaanko koordinoitavat lakiehdotukset yhdessä ja samassa vai erillisissä ministeriöissä¹⁵⁰.

¹⁴² StVM 6/2009 vp.

¹⁴³ StVM 21/2009 vp ja PeVL 17/2009 vp.

¹⁴⁴ StVM 46/2009 vp.

¹⁴⁵ StVM 21/2009 vp. Ks. myös Riihinen (2011), jonka mukaan oikeusministeriön tarkastuksessa kiinnitetään huomiota siihen, ovatko viittaukset muihin säädöksiin sekä säädöksen sisäiset viittaukset muihin lainkohtiin riittävät, asiallisesti oikeat ja vallitsevan kirjoitustavan mukaiset.

¹⁴⁶ Ks. esimerkiksi StVM 25/2007 vp ja StVM 26/2007 vp.

¹⁴⁷ StVM 45/2009 vp.

¹⁴⁸ Ks. esimerkiksi StVM 9/2007 vp, StVM 26/2007 vp ja StVM 1/2008 vp.

¹⁴⁹ Ks. myös StVM 8/2009 vp.

¹⁵⁰ Hallituksen esitys HE 38/2009 vp julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä tosin yhteistyössä muun muassa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa.

Aina kysymys ei ole ollut lakiteknisistä korjauksista vaan pikemminkin siitä, että lakiehdotusta on jouduttu täydentämään. Esimerkiksi mietinnössä StVM 36/2008 vp päädyttiin siihen, että merimieslääkäristä voidaan rekisteriin merkitä alkuperäisessä ehdotuksessa mainittujen tietojen ohella hänen työpaikkansa yhteystiedot¹⁵¹. Joskus lisäysten taustalla on ollut suoranainen huolimattomuusvirhe lainvalmistelussa. Tässä voidaan mainita lakiehdotus, jonka 2 §:stä oli jäänyt pois maininta, että pykälää oli tarkoitettu soveltaa vain vuonna 2008¹⁵². Valiokunnan mietinnössä StVM 18/2007 vp päädyttiin puolestaan erillistä tietojensaantioikeutta koskevan säännöksen lisäämiseen lakiehdotukseen, koska Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa etuuslaeissa oli mainitunlainen säännös.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelmassa korostetaan, että sääntelyn on sopeuduttava osaksi muuta sääntely-ympäristöä¹⁵³. Toimintaohjelmassa kiinnitetään huomiota myös siihen, että soveltamisalan määrittelyssä on pyrittävä päällekkäisen sääntelyn välttämiseen. Soveltamisalan yhteydet muuhun lainsäädäntöön on pyrittävä tunnistamaan sekä ratkaisemaan sellaisella tavalla, jossa sääntelykokonaisuus muodostuu selkeäksi¹⁵⁴. Lisäksi on tähdennetty sitä, että sääntelyn eri osa-alueiden on vaikutettava toisiinsa johdonmukaisella tavalla¹⁵⁵.

Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemissa lakiehdotuksissa on jouduttu kiinnittämään huomiota sääntelyn yhdenmukaisuuteen aika ajoin. Esimerkiksi sivistysvaliokunta kiinnitti lausunnossaan SiVL 13/2009 vp huomiota siihen, että opintoraha on kalenterikuukausikohtainen etuus ja sairauspäiväraha päiväkohtainen etuus. Tämä taas saattaa vaikuttaa siten, että opiskelijan toimeentuloon syntyy katkoksia¹⁵⁶. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti puolestaan mietinnössä StVM 31/2009 vp työtulojen ja sosiaaliturvan yhteen sovittamisen ongelmia. Lisäksi valiokunta kiinnitti mietinnössään StVM 16/2009 vp huomiota siihen, että jos osasairauspäivärahasta jatkossa kehitetään pidempiaikainen etuus, tulee yhteensovitus muiden sosiaalivakuutusetuksien kanssa selvittää.¹⁵⁷

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön paluun edistämiseksi säädetyn lain toimivuuden kannalta tärkeässä asemassa voi käytännössä olla asianomaisten henkilöiden verokohtelu, kuten invalidivähennys ja eläke-

¹⁵¹ Ks. myös StVM 20/2008 vp.

¹⁵² StVM 33/2008 vp.

¹⁵³ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 161.

¹⁵⁴ Sama, s. 162.

¹⁵⁵ Sama, s. 162–163.

¹⁵⁶ Ks. myös StVM 42/2009 vp.

¹⁵⁷ Ks. myös StVM 5/2008 vp ja StVM 23/2009 vp.

tulovähennys. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoikin, että verotukseen liittyvät syyt saattavat osaltaan vaikuttaa ao. lain vaikutuksiin, minkä vuoksi niitä tulisi toimeenpanossa seurata¹⁵⁸. Myös muutoin on kiinnitetty kriittisesti huomiota vero-oikeudellisten kysymysten puutteelliseen selvittämiseen¹⁵⁹. Esimerkiksi mietinnössä StVM 33/2008 vp lakiehdotusta jouduttiin korjaamaan, koska näin haluttiin estää eläkejärjestelmään kohdistuvat epätarkoituksenmukaiset veroseuraamukset.

Läheskään aina valiokunta ei ole joutunut lakiehdotuksen täsmentäjän rooliin. Esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan TyVL 24/2009 vp tuonut myönteisenä seikkana esille sen, että lakiehdotus selkiyttää työttömyysturvalakia ja helpottaa siten lakia toimeenpanevien työttömyyskassojen työtä ja nopeuttaa korvausten saantia. Valiokunta toi myös esille, että uudet säännökset ovat kansalaisten kannalta selkeitä, ja omien etuuksien laskeminen on helpompaa niitä kuin aikaisempia säännöksiä sovellettaessa¹⁶⁰. Sanotunlaista lainsäädännön selkiyttämistä voidaankin pitää myönteisenä kehityssuuntana. Samalla se on hyvin sopusoinnussa Paremmän sääntelyn toimintaohjelmassa korostettujen hyvän säädösvalmistelun periaatteiden kanssa. Asianomaisessa yhteydessä korostetaan muun muassa sitä, että sääntelyn pitää olla selkeää, yksinkertaista ja ymmärrettävää ja että ymmärrettävyyttä arvioidaan muun muassa kansalaisten näkökulmasta¹⁶¹. Vastaava periaate on nostettu esille myös vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmassa¹⁶². Toisaalta lainsäädännön selkiyttäminen on merkittävä haaste. Esimerkiksi koulutusetuuksien yhtenäistämisen työttömyysetuuksiksi ei katsottu merkittävästi parantavan etuuksien monimutkaista laskentaa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoikin, että työttömyysturvasäännöksiä oli edelleen pyrittävä yksinkertaistamaan ja menettelyä esimerkiksi sähköisten asiakirjojen ja sähköisen asiointin avulla nopeuttamaan.¹⁶³

Eräissä tapauksissa oikeustilan täsmentäminen ei ole tapahtunut lakiehdotuksen tarkentamisella vaan siten, että sosiaali- ja terveysvaliokunnassa on korostettu tarvetta antaa käytännön toimijoille lain soveltamiseksi riittävästi ohjeistusta¹⁶⁴. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palve-

¹⁵⁸ StVM 23/2009 vp.

¹⁵⁹ StVM 3/2009 vp.

¹⁶⁰ Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti mietinnössään StVM 53/2009 vp huomiota samaan seikkaan.

¹⁶¹ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 161.

¹⁶² Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 92.

¹⁶³ StVM 50/2009 vp.

¹⁶⁴ LaVL 23/2009 vp, MmVL 29/2009 vp ja StVM 42/2009 vp.

luseleitä koskevaa esitystä käsiteltäessä korostettiin varautumista asiakkaiden asianmukaiseen neuvontaan ja ohjaukseen¹⁶⁵. Ohjeiden antamisella onkin sitä suurempi tarve, mitä tulkinnanvaraisempaa lainsäädäntö on ja mitä todennäköisemmin soveltamiskäytäntö tämän vuoksi vaihtelisi esimerkiksi alueellisesti. Valiokuntakäytännössä on huomiota kiinnitetty myös siihen, että lain muutoksesta tiedotetaan tarvittavassa määrin, jotta asianomaiset henkilöt voivat asianmukaisesti käyttää oikeuttaan ja osaavat hakea heille tarkoitettuja etuuksia¹⁶⁶. Tällöin on huolehdittava ensinnäkin tiedotuksen vaikuttavuudesta, jotta relevantit kohderyhmät saavat uudistuksesta ymmärrettävässä muodossa olevaa informaatiota¹⁶⁷. Toiseksi on huolehdittava tiedotuksen kustannustehokkuudesta, jotta edellä mainittu tiedotuksen tavoite saavutetaan huokeimmalla mahdollisella tavalla. Sanoituista syistä lainvalmistelun yhteydessä on eriteltävä, minkälaisissa olosuhteissa uudistuksesta tiedottaminen kohderyhmälle on tarpeen; millä keinoin turvataan se, että kohderyhmä tulee kattavasti ja asianmukaisesti informoitua; sekä se, miten tiedottaminen käytännössä organisoidaan.

3.3.4 Lakiehdotusten perustuslainmukaisuus

Perustuslakivaliokunnalta on pyydetty lausuntoja hieman yli kymmenessä prosentissa sosiaali- ja terveysministeriön antamista hallituksen esityksistä valtiopäivillä 2007–2010. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt korjausten tekemistä lakiehdotuksiin tällöin varsin usein ja varsin monenlaisista syistä. Toisaalta osassa lakiehdotuksista perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakiehdotus on käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ja että ehdotus on muutoinkin moitteeton¹⁶⁸. Lisäksi eräissä tapauksissa sosiaali- ja terveysvaliokunta on muuttanut lakiehdotusta oma-aloitteisesti

¹⁶⁵ *StVM 14/2009 vp.*

¹⁶⁶ *StVM 43/2009 vp, jossa oli kysymys vammaisuuksien maksamista koskevasta uudistuksesta. Ks. myös StVM 19/2007 vp, StVM 15/2008 vp, StVM 41/2008 vp ja StVM 37/2009 vp.*

¹⁶⁷ *Ks. esimerkiksi StVM 24/2008 vp, jossa korostettiin tarvetta tiedottaa sairausvakuutuslain ja lääkelain muutoksesta yhtäältä lääkäreille ja toisaalta kansalaisille.*

¹⁶⁸ *Ks. esimerkiksi PeVL 22/2007 vp, PeVL 30/2008 vp ja PeVL 31/2009 vp. Ks. myös PeVL 27/2008 vp, jossa tosin problematisoidaan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta jonkin verran.*

ilman perustuslakivaliokunnan nimenomaista lausuntoa, jotta ehdotus olisi sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa¹⁶⁹.

Aina ei ole ollut kysymys lakiehdotuksen suoranaisestä perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on joskus joutunut kiinnittämään kriittisesti huomiota myös hallituksen esityksen niukkoihin säätämisyjärjestysperusteluihin¹⁷⁰. Esimerkiksi terveydenhuoltolain perusteluissa oli tyydytty tuomaan esille vain eräitä sellaisia sääntelykohteita, joihin liittyy perustuslain säännöksiin liittyviä näkökohtia, mutta näitä ei pyritty arvioimaan perustuslain valossa. Valiokunta pitikin erittäin tärkeänä, että etenkin tämänkaltaisen mittavan ja useiden perustuslain säännösten kannalta merkityksellisen esityksen yhteydessä tehdään kattavasti selkoa ehdotusten suhteesta perustuslakiin. Sääntämisyjärjestysperusteluissa 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.

Lakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksia on pidetty ajoittain liian väljinä, eivätkä ne siten ole täyttäneet perustuslain vaatimusta siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden on käytävä täsmällisesti ilmi laista. Tämän vuoksi valiokunnassa on ehdotettu täsmennettäväksi valtuussäännöstä¹⁷¹. Toisaalta sosiaali- ja terveysvaliokunta on joskus tämentänyt ilman perustuslakivaliokunnan lausuntoakin asetuksen antamista koskevaa säännöstä¹⁷². Lisäksi asetuksen antamista koskevaa säännöstä on muutettu siten, että asiasta säädettäisiin valtioneuvoston eikä ministeriön asetuksella¹⁷³.

Perustuslakivaliokunta ja samalla sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat joutuneet puuttumaan sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemiin lakiehdotuksiin varsin monien perustuslain säännösten perusteella. Esimerkiksi valiokunnan mietinnössä StVM 49/2009 vp yhdyttiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon perustuslain 10.3 §:n tulkinnasta¹⁷⁴. Tämän vuoksi lakiehdotusta esitettiin täydennettäväksi perustuslakivaliokunnan lau-

¹⁶⁹ Ks. esimerkiksi StVM 29/2008 vp, jossa tosin viitataan aikaisempaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Ks. myös StVM 5/2008 vp.

¹⁷⁰ PeVL 41/2010 vp.

¹⁷¹ Ks. esimerkiksi StVM 26/2007 vp ja PeVL 17/2007 vp, StVM 55/2009 vp, StVM 27/2010 vp, StVM 40/2010 vp sekä StVM 48/2010 vp. Ks. myös Riihinen (2011).

¹⁷² StVM 36/2009 vp. Ks. myös StVM 37/2008 vp, jossa asetuksenantovaltuutta koskeva säännös lisättiin lakiehdotukseen.

¹⁷³ StVM 36/2009 vp.

¹⁷⁴ Ks. tarkemmin PeVL 30/2009 vp. Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta.

sunnan mukaisesti. Henkilötietojen suojaa koskeva perustuslain 10.1 §:n säännös on johtanut myös tarpeeseen tarkistaa lakiehdotusta¹⁷⁵.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnössä StVM 21/2009 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2009 vp tuotiin puolestaan esille, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119.2 §:n mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Tämä johti siihen, että Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskusta koskevaa lakiehdotusta jouduttiin täydentämään valvontalautakuntaa koskevalla säännöksellä, josta kävi ilmi, miten lautakunta on asetettu ja mikä sen kokoonpano on.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleitä koskevassa lakiehdotuksessa perustuslakivaliokunta joutui kiinnittämään huomiota perustuslain 19.3 §:n säännökseen, joka edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle¹⁷⁶. Lausunto johti lakiehdotuksen muutokseen sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleitä koskevassa lakiehdotuksessa perustuslakivaliokunta joutui kiinnittämään huomiota myös perustuslain 21.1 §:n säännökseen. Asia koski valitusoikeuden laajuutta. Lausunto johti lakiehdotuksen muutokseen sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnassa¹⁷⁷.

Lakiehdotuksessa toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamiseksi tupakkatuoterikkomusta koskevan säännöksen katsottiin olevan ristiriidassa perustuslain 7 §:ssä taatun henkilökohtaisen vapauden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja viime kädessä myös 8 §:n mukaisen legaliteettiperiaatteen kanssa¹⁷⁸. Samassa esityksessä kritiikin kohteeksi nousi myös voimaantulosäännös, jonka mukaan laki olisi tullut voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Tältä osin perustuslakivaliokunta viittasi perustuslain 79.3 §:ään, jonka mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan, sekä se, että erityisesti syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella. Perustuslakivaliokunta ei katsonut tässä tapauksessa olevan erityisiä syitä, joten voimaantulosäännös oli muutettava tavanomaiseksi¹⁷⁹.

Edellä mainittu kertoo siitä, että eräiden lakiehdotusten kohdalla perustuslakivaliokunta ja toisaalta sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ovat joutuneet

¹⁷⁵ StVM 21/2009 vp ja PeVL 17/2009 vp. Ks. myös PeVL 32/2008 vp ja siihen liittyen StVM 35/2008 vp.

¹⁷⁶ PeVL 10/2009 vp. Ks. myös StVM 12/2009 vp ja StVM 14/2009 vp sekä PeVL 5/2009 vp.

¹⁷⁷ PeVL 10/2009 vp. Ks. myös StVM 14/2009 vp.

¹⁷⁸ PeVL 5/2009 vp.

¹⁷⁹ PeVL 5/2009 vp.

puuttumaan esitykseen useiden perustuslain säännösten perusteella. Tässä voidaan viitata myös hallituksen esitykseen HE 227/2008 vp, joka koski ehdotusta toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi¹⁸⁰, hallituksen esitykseen HE 20/2009 vp, joka koski ehdotusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja, samoin kuin hallituksen esitykseen HE 72/2009 vp, jossa oli kysymys ehdotuksesta työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämistä.¹⁸¹

Alkoholilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä kävi puolestaan ilmi, ettei ennen nykyisen perustuslain hyväksymistä säädetty alkoholilaki enää vastannut perustuslaissa asetettuja vaatimuksia muun muassa säännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhteen. Tämä oli aiheuttanut tulkinnallisia epäselvyyksiä, joita on pyritty ratkaisemaan asetuksen säännösten lisäksi ministeriön kirjelmillä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitikin muun muassa kansalaisten ja elinkeinonharjoittajien oikeusturvan kannalta välttämättömänä, että sosiaali- ja terveystoimi valmistelisi pikaisesti perustuslain edellyttämät ja muut mahdollisesti tarvittavat muutokset alkoholilain säännöksiin yhteistyössä oikeusministeriön kanssa¹⁸². Tässä voidaan viitata myös vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösunnitelmaan, jossa korostetaan muun muassa sitä, että ministeriöt tarkistavat niiden toimialan lainsäädännön perustuslainmukaisuuden¹⁸³. Toisin sanoen perustuslainmukaisuuteen ei pidä kiinnittää huomiota ainoastaan uusia lakiehdotuksia annettaessa, vaan ministeriön on huolehdittava yleisesti, että sen toimialan voimassa oleva lainsäädäntö on sopusoinnussa perustuslain säännösten kanssa¹⁸⁴. Alkoholilainsäädännön uudistus sisältyy vuoden 2011 hallituksen lainsäädäntösunnitelmaan.

Toisaalta sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole aina kallistunut samalle kannalle perustuslakivaliokunnan kanssa. Esimerkiksi lausunnossa PeVL 17/2009 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksista olisi säädettävä lailla. Valiokunta viittasi tältä osin paitsi valiokunnan aikaisempaan tulkintakäytäntöön myös siihen, että lainsäädännössä näin oli menetelty eräi-

¹⁸⁰ Ks. myös PeVL 5/2009 vp.

¹⁸¹ Ks. myös PeVL 15/2007 vp ja StVM 17/2007 vp.

¹⁸² StVM 31/2010 vp.

¹⁸³ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 93–94.

¹⁸⁴ On lisäksi ristiriitaista, jos perustuslain vaatimukset tulevat kontrolloiduksi ainoastaan lakiehdotusten osalta mutta pitkään voimassa ollut lainsäädäntö jää tämän kontrollin ulkopuolelle. Käytännössä tämä tarkoittaisi siis sitä, että vain osa lainsäädännöstä olisi sopusoinnussa perustuslain säännösten kanssa.

den virastojen kohdalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyi kuitenkin mietinnössään StVM 21/2009 vp sille kannalle, että ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksista oli tarkoituksenmukaisempaa säätää asetuksella. Valiokunta viittasi tältä osin eräitä muita virastoja koskevaan sääntelyyn. Valiokuntakäytännössä on myös ilmennyt tapauksia, joissa sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole muuttanut lakiehdotusta perustuslakivaliokunnan lausunnon vuoksi, vaikka lausuntoa on sellaisenaan pidetty perusteltuna. Taustalla on ollut se, että asian on katsottu vaativan laajempaa selvittämistä eikä siis tarkoituksenmukaisena ole pidetty asian huomioon ottamista vain yhden lakiehdotuksen yhteydessä¹⁸⁵.

3.3.5 Vaikutusarvioinnin puutteellisuudet

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa vuodelta 2007 mainitaan, että yksi keskeisimmistä lainvalmistelun ongelmista Suomessa on lakien vaikutusten puutteellinen ennakointi sekä toteutuneiden vaikutusten seuranta jälkikäteen¹⁸⁶. Nämä puutteellisuudet eivät ole olleet tuntemattomia myöskään sosiaali- ja terveysministeriön antamissa lakiehdotuksissa.¹⁸⁷

Sosiaali- ja terveysvaliokunta joutui puuttumaan mietinnössään StVM 43/2010 vp kriittisesti vaikutusarviointiin lakiehdotuksessa HE 183/2010 vp, joka koski sairausvakuutuslain 2 luvun 3 §:ää. Valiokunnan mukaan esityksessä ei ole arvioitu sitä, minkälaisia toiminnallisia muutoksia kunnissa ja kuntayhtymissä tultaisiin lain muutoksen vuoksi toteuttamaan sekä millaisia taloudellisia vaikutuksia näillä muutoksilla olisi. Valiokunnan mukaan esityksen vaikutuksia yksityisten palveluntarjoajien toimintaedellytyksiin tai palvelumarkkinoiden kehitykseen ei ole myöskään huolellisesti arvioitu. Samoin vaikutusarviot terveydenhuollon rahoitukseen olivat jääneet tekemättä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kritisoi lausunnossaan TyVL 8/2009 vp hallituksen esitystä HE 68/2009 vp työntekijän eläkelain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta siksi, ettei laskelmissa ollut otettu huomioon muutosten vaikutuksia työkyvyttömyyseläkkeiden lisääntymiseen. Esityksessä ei ollut myöskään arvioitu muutoksen laajempia yhteiskunnallisia tai

¹⁸⁵ *PeVL 10/2009 vp ja StVM 14/2009 vp.*

¹⁸⁶ *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 93. Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011. Kysymys ei ole siis ainakaan siitä, että tätä ongelmaa ei olisi käytännössä tunnistettu. Samalla on syytä huomauttaa, että vaikutusarviointien tekemistä varten on laadittu yhtenäiset ohjeet vuonna 2007. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.*

¹⁸⁷ *Ks. yleisemmin Pakarinen – Tala – Hämynen (2010).*

taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi omaishoitoon, pienten lasten vanhempien työstä poissaoloihin taikka sellaisiin menoihin, jotka liittyvät lisääntyviin sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyseläkehakemuksiin ja -valituksiin¹⁸⁸.

Vaikutusarvion puutteellisuus tai puuttuminen saattaa johtaa myös yllätyksellisiin vaikutuksiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä StVM 24/2007 vp tuotiin esille, että lain muuttaminen hallituksen esityksessä HE 76/2007 vp ehdotetulla tavalla olisi aiheuttanut lähes 30 miljoonan euron vajeen budjetoituun työnantajan sairausvakuutusmaksun ja kansaneläkemaksun tuottoon. Lopulta päädyttiin siihen, ettei muutosta tältä osin toteutettu, vaan laki säilytettiin voimassa olevassa muodossaan. Selvyyden vuoksi mainittakoon, ettei asianomaisessa hallituksen esityksessä ollut lainkaan mainintaa sanotusta vajeesta.

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta annettua lakia koskevassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä StVM 21/2009 vp todettiin kustannuslaskelmiin sisältyvän useita epävarmuustekijöitä, kuten lääkelaboratorion mahdollisen siirron ja sen uusien tilojen rakentamisen edellyttämät kustannukset. Kustannuksista oli esitetty huomattavasti korkeampiakin arvioita. Valiokunta esittikin, että kustannusvaikutuksia oli jatkovalmistelussa edelleen arvioitava.¹⁸⁹

Tarkastusvirasto on korostanut jo aikaisemmissa kannanotoissaan, että vaikutusarviointit on tehtävä kokonaisvaltaisesti huomioiden yhtä lailla lakiehdotuksen tavoitteiden kannalta myönteiset sekä kielteiset seikat. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntaneuvokset korostivat kokonaisvaltaisen vaikutusarvioinnin tarvetta¹⁹⁰. Hallituksen esitys HE 68/2009 vp oli tässä suhteessa puutteellinen, kuten työelämä- ja tasa-arvovaliokuntakin lausunnossaan TyVL 8/2009 vp huomautti.

Joskus lakiehdotukseen sisältyneiden toimenpiteiden vaikuttavuus on asetettu eduskuntakäsittelyssä kyseenalaiseksi. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa TyVL 23/2009 vp todettiin hallituksen esityksestä HE 194/2009 vp seuraavaa: "kansainvälisten tutkimusten mukaan sanktioilla on vaikea vaikuttaa vaikeimmin työllistyvien pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen, jos heidän työnsä ei ole kysyntää. Samantyyppisiä tuloksia on saatu myös Suomessa, kun on tutkittu vuonna 2006 toteute-

¹⁸⁸ Ks. myös StVM 20/2009 vp.

¹⁸⁹ Vrt. StVM 32/2008 vp, jossa viitattiin siihen, että lakiehdotuksen vaikutusten arviointi oli ollut erityisen haasteellista.

¹⁹⁰ Haastattelu 13.4.2012.

tun työmarkkinauudistuksen vaikutuksia. Uudistus lisäsi osallistumista aktiivitoimenpiteisiin, mutta ei työllistymistä."¹⁹¹

Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että lainsäädäntöä ja muita toimia on tarpeen kehittää vastedes siten, että vaikuttavuus paranisi¹⁹². Erityisesti on tähdenntetty sitä, että jatkovalmistelun yhteydessä lainsäädännön kehittämistarpeita on arvioitava erikseen¹⁹³.

Vaikutusarviointi on toki joskus saanut kiitostakin osakseen. Esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on todennut hallituksen esityksestä HE 68/2009 vp, että siinä on ansiokkaasti arvioitu ehdotettujen muutosten vaikutuksia naisten ja miesten asemaan. Samalla valiokunta piti tärkeänä, että tällainen arviointi sisältyisi mahdollisimman moniin hallituksen esityksiin¹⁹⁴.

3.3.6 Vaikutusten jälkiseuranta

Lähtökohtana voidaan pitää eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämää periaatteellista näkökantaa, jonka mukaan merkittävistä lainsäädäntöuudistuksista on tehtävä vaikutusten jälkiseuranta¹⁹⁵. Jälkiseurannan perusteella voidaan päätellä, onko toivotut tavoitteet saavutettu kustannustehokkaasti sekä minkälaisia soveltamisongelmia lainsäädäntöuudistus on aiheuttanut. Lisäksi voidaan arvioida, mitä kehittämistarpeita lainsäädäntöön sisältyy¹⁹⁶.

Valiokuntakäsittelyssä on kiinnitetty usein huomiota tarpeeseen seurata lainsäädännön vaikutuksia¹⁹⁷. Valiokunta on katsonut esimerkiksi, että osa-aikaeläkkeen ikärajan noston vaikutuksia työkyvyttömyyseläkehakemusten määrään on seurattava¹⁹⁸. Valiokunnan mietinnössä StVM 42/2009 vp korostettiin puolestaan tarvetta seurata uudistuksen vaikutuksia opiskelijoiden toimeentuloon¹⁹⁹. Mietinnössä StVM 39/2009 vp täh-

¹⁹¹ *Asiaa koskee myös StVM 46/2009 vp.*

¹⁹² *StVM 39/2009 vp.*

¹⁹³ *StVM 14/2008 vp.*

¹⁹⁴ *TyVL 8/2009 vp.*

¹⁹⁵ *TrVM 8/2009 vp.*

¹⁹⁶ *Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011), s. 82.*

¹⁹⁷ *Ks. esimerkiksi StVM 28/2007 vp, StVM 13/2009 vp ja StVM 23/2009 vp.*

¹⁹⁸ *StVM 20/2009 vp.*

¹⁹⁹ *Näin myös SiVL 13/2009 vp. Tärkeänä pidettiin myös sen seuraamista, missä määrin etuuskien ensisijaisuusjärjestyksen muuttaminen tosiasiallisesti lisää*

dennettiin tarvetta seurata yhtäältä kustannuskehitystä ja toisaalta lainsäädännön toimivuutta²⁰⁰. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä koskevan hallituksen esityksen HE 20/2009 vp yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunta tähdensi seurannan ja arvioinnin järjestämisen tarvetta²⁰¹. Myös eduskunta yhtyi lausumassaan tähän näkemykseen²⁰². Lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunta on korostanut lainsäädännön vaikutusten jälkiseurannan tarvetta esimerkiksi kunnille järjestettävien kyselyjen avulla²⁰³.

Vammaispalvelulakia ja asiakasmaksulakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 166/2008 vp oli korostettu uudistuksen jälkiseurannan järjestämisen tarvetta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta teki asiasta vielä oman lausumaehdotuksensa²⁰⁴, joka päättyi myös eduskunnan lausumaksi sen antamassa vastauksessa²⁰⁵. On myönteistä, että jälkiseurannan tarpeeseen ja organisointiin kiinnitettiin huomiota jo lakiehdotuksen perusteluissa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti positiivista huomiota myös hallituksen esityksessä HE 283/2009 vp siihen, että uudistuksen seurannan ja arvioinnin toteuttamista oli suunniteltu jo esityksen valmistelun yhteydessä²⁰⁶.

Jälkiseurannan tarve voi aktualisoitua muutoinkin kuin pelkästään merkittävimpien lakiehdotusten kohdalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on korostanut kattavan seurannan tarvetta lain toimivuudesta ja käytöstä, jotta pysyvän lainsäädännön tarve voidaan arvioida²⁰⁷. Esimerkkinä voidaan viitata kokeiluun toimeentulotuen ja ansiotulojen yhteensovitukselta. Kokeilu alkoi vuonna 2002 ja seurantatutkimuksessa vuosina 2002–2004 havaittiin toimeentulotuen saajien tulojen lisääntyneen huomattavasti vähemmän, kuin kokeilua aloitettaessa oletettiin. Kokeilun myönteiset vaikutukset arvioitiin myös vuoden 2004 jälkeen olleen vähäisiä²⁰⁸. Käsillä oleva tapaus osoittaa, että pelkkä seuranta ei ole riittävää vaan on myös

opiskelijoiden sairauslomina ja parantaa opiskelijoiden sosiaaliturvaa tarkoitettulla tavalla.

²⁰⁰ Ks. myös TyVL 18/2009 vp.

²⁰¹ StVM 14/2009 vp.

²⁰² EV 67/2009 vp.

²⁰³ Ks. esimerkiksi StVM 11/2010 vp, StVM 43/2010 vp ja StVM 46/2010 vp. Ks. myös Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

²⁰⁴ StVM 32/2008 vp.

²⁰⁵ EV 181/2008 vp.

²⁰⁶ StVM 2/2010 vp.

²⁰⁷ StVM 23/2009 vp. Ks. myös TyVL 9/2009 vp.

²⁰⁸ Toisaalta kokeilun katsottiin kuitenkin hyödyttäneen joitakin asiakkaita ja kunnille aiheutuneiden lisäkustannusten todettiin olleen vähäiset, StVM 31/2009 vp. Ks. myös StVM 18/2008 vp.

ryhdyttävä toimenpiteisiin seurantatulosten perusteella. Muutoin vaarana on se, että määräaikaisesta lainsäädännöstä muodostuu pysyvää ja oikeusjärjestelmää kuormitetaan tarpeettomalla, vaikutuksiltaan lähinnä symboliseksi jäävällä lainsäädännöllä.²⁰⁹

Mietinnössään HaVM 27/2010 vp hallintovaliokunta edellytti hallituksen seuraavan tarkkaan uudistuksen vaikutuksia muun muassa kuntien välisiin kustannuksiin. Asiasta tehtiin myös lausumaehdotus, jonka eduskunta vahvisti²¹⁰. Eduskunnan lausuman taustalla oli se, että perustuslakivaliokunnan sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnoissa oli kiinnitetty kriittisesti huomiota kuntien väliseen kustannusten jakautumiseen esityksen takia²¹¹. Tätä taustaa vasten lähtökohtana voidaan pitää sitä, että mitä epävarmemmin lain vaikutukset ovat etukäteen arvioitavissa, sitä tärkeämpää on organisoida huolellinen vaikutusten jälkiseuranta.²¹²

Myös eri säädösten yhteisvaikutukset voivat olla keskeinen syy jälkiseurannan tarpeelle. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön paluun edistämiseksi säädetyin lain toimivuuden kannalta tärkeässä asemassa on käytännössä asianomaisten henkilöiden verokohtelu, kuten invalidivähennys ja eläketulovähennys. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoikin, että verotukseen liittyvät syyt saattavat osaltaan vaikuttaa ao. lain vaikutuksiin, minkä vuoksi niitä tulisi toimeenpanossa seurata²¹³.

Toisaalta hallituksen esityksen HE 225/2009 vp taustalla oli se, että lastensuojelulain kokonaisuudistuksen toimeenpanossa havaittuja lainsäädännön kehittämistarpeita oli selvitetty ja että esityksessä oli ehdotettu lastensuojeluasioiden käsittelyä nopeuttavia muutoksia. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitikin menettelyä myönteisenä²¹⁴.

3.3.7 Lakiehdotusten selkeys ja läpinäkyvyys

Avoimuus on keskeinen lainvalmistelun periaate. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on puuttunut avoimuuden periaatteen toteutumiseen mietinnössään StVM 25/2010 vp, jossa todettiin seuraavasti: "Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota esityksen valmisteluun. Hyvään säädösvalmisteluun kuuluu muun muassa niiden tahojen kuuleminen, joita asia koskee. Val-

²⁰⁹ Ks. myös StVM 23/2007 vp.

²¹⁰ EV 261/2010 vp.

²¹¹ PeVL 39/2010 vp ja StVL 13/2010 vp.

²¹² Yllä mainittu näkökohta nousi esille myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntaneuvosten haastattelussa 13.4.2012.

²¹³ StVM 23/2009 vp.

²¹⁴ StVM 49/2009 vp.

tiovarainministeriötä ei valmistelussa ole kuultu, vaikka kyseessä on vuoden 2010 talousarvioon liittyvä lakiehdotus, jossa ehdotetaan muutoksia maatalouslomituksen määrärahojen budjetointia koskeviin säännöksiin." Lainvalmistelun avoimuus ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen ovat olleet korostetusti esillä muun muassa hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa vuodelta 2007²¹⁵, ja nyttemmin kuulemisesta on vuonna 2010 annettu erilliset ohjeet²¹⁶.

Valiokunta kritisoi myös mietinnössä StVM 7/2009 vp lainvalmistelun puutteellista avoimuutta. Tähän liittyen mainittiin siitä, että lakiehdotuksen valmistelussa olisi huolellisemmin tullut selvittää kiistanalaiseksi osoittautunut ja valiokunnassa hyväksymättä jäänyt säännös. Samalla eri osapuolten välillä ilmenneet eriävät näkemykset olisi pitänyt sovittaa yhteen paremmin, ennen kuin lakiehdotus annetaan eduskunnalle²¹⁷.

Toisaalta sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien huomioon ottaminen lakiehdotusta valmisteltaessa on saanut kiitostakin. Esimerkiksi sivistysvaliokunnan lausunnossa SiVL 13/2009 vp pidettiin myönteisenä sitä, että hallituksen esitys HE 92/2008 vp apurahalla työskentelevien sosiaaliturvan kehittämistä oli valmisteltu laajapohjaisesti apurahansaajia kuulleen ja että mukana olivat olleet myös tieteen tekijät. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi tähän näkemykseen²¹⁸. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntaneuvosten mukaan lakiehdotuksissa on aikaisempaa paremmin tuotu esille lausunnonantajien mielipiteet esityksestä²¹⁹.

Lausumien täytäntöönpanosta on huolehdittava. Hallituksen esitystä HE 152/2008 vp kritisoitiin siitä, että eduskunta oli aikaisemmin edellyttänyt hallituksen viipymättä valmistelevan eläkerahastolain kokonaisuudistuksen, joka turvaa vakuutettujen ja työnantajien oikeudet ja velvollisuudet sekä on toimiva ja kansainvälisesti kilpailukykyinen²²⁰. Kysymys oli siis jatkovalmisteluvollisuudesta. Kokonaisuudistusta koskeva esitys olisi tullut antaa eduskunnalle vuoden 2006 aikana. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti eduskunnalle sittemmin, että esitys annetaan 30.6.2007 mennessä. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan hallitus päätyi kokonaisuudistuksen sijasta esitykseen, jossa erillisillä säädettiin maksuperusteisesta

²¹⁵ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 92.

²¹⁶ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010.

²¹⁷ Ks. myös SiVL 2/2009 vp. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntaneuvokset kiinnittivät huomiota siihen, että sidosryhmien kuulemisessa oli ilmenneet puutteita, kylläkin vähäisessä määrin. Haastattelu 14.4.2012.

²¹⁸ StVM 22/2008 vp.

²¹⁹ Haastattelu 13.4.2012.

²²⁰ Asia liittyy hallituksen esitykseen HE 156/2005 vp. Ks. myös EV 34/2006 vp.

lisäeläketurvasta eläkesäätiöissä ja -kassoissa. Kaiken lisäksi järjestelyssä sovellettiin joko eläkesäätiölakia tai vakuutuskassalakia, jotka olivat monin osin valiokunnan mukaan vanhentuneita ja siten vaikeaselkoisesti sovellettavissa. Ehdotukseen sisältyikin useita puutteita, joita valiokunta esitti korjattavaksi.²²¹

Toisaalta valiokunta joutui lausumaehdotuksessaan toistamaan vaatimuksen siitä, että kokonaisuudistus olisi valmisteltava välittömästi. Eduskunta yhtyi vastauksessaan tähän vaatimukseen²²². Esitetyn vastapainoksi on syytä tähdentää, että kyseinen tapaus on ainut sosiaali- ja terveysministeriön lakiehdotuksista viime vaalikaudella, jossa ministeriön laiminlyöntiin jouduttiin puuttumaan tällä perusteella.

Lakiehdotusten pirstaleisuutta on vältettävä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 28/2009 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että työttömyysturvalainsäädännön muutoksia oli tuotu usein eduskunnan käsiteltäväksi erillisinä hankkeina. Tämä vaikeutti kokonaiskuvan saamista lainsäädännön muutosten vaikutuksista muun muassa perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan asianmukaisempaa olisi pyrkiä kokoamaan toisiinsa liittyviä muutosehdotuksia yhteen hallituksen esitykseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi mietinnössään StVM 53/2009 vp tähän näkökantaan samoin kuin työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausunnossaan TyVL 24/2009 vp.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on kritisoinut sitä, että hallitus on antanut erikseen esitykset HE 178/2009 vp ja HE 179/2009 vp. Valiokunnan mukaan nämä ehdotukset olisi tullut antaa eduskunnalle yhtenä kokonaisuutena, jolloin kokonaisuus olisi hahmottunut selkeämmin. Erillisesti annettuna esitykset muodostivat vaikeaselkoisen kokonaisuuden, ja se oli myös toimeenpanijoiden kannalta erittäin hankala.²²³ Lisäksi erikseen annettavat hallituksen esitykset olivat johtaneet siihen, etteivät ne olleet sopusoinnussa keskenään²²⁴.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt lakiehdotusten pilkkomiseen huomiota myös aikaisemmin²²⁵. Syksyllä 2010 eduskunnan käsittelyssä oli samaan aikaan kaksi hallituksen esitystä – HE 155/2010 vp ja HE 176/2010 vp –

²²¹ Ks. tarkemmin StVM 3/2009 vp.

²²² EV 8/2009 vp.

²²³ StVM 50/2009 vp. *Ensin mainitussa esityksessä oli kysymys julkisesta työvoimapaalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, kun taas jälkimmäisessä oli kyse työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.*

²²⁴ StVM 50/2009 vp.

²²⁵ *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 217/2011, s. 220.*

jotka kohdistuivat pääosin samoihin lakeihin. Lakiehdotukset tuotiin eduskunnan käsittelyyn alle kuukauden kuluessa toisistaan. Tällainen esitysten pilkkominen vaikeuttaa tarkastusviraston mukaan vääjäämättä kokonaiskuvan muodostumista säädöshankkeesta sekä sen taustatekijöistä ja vaikutuksista.

Säädösvalmistelun pirstaleisuus on ilmennyt myös säädösten yksityiskohtien koordinoitioingelmina. Esimerkiksi lähes samanaikaisesti on voinut olla eduskunnan käsiteltävänä hallituksen esityksiä, jotka koskevat osittain samoja lakeja. Tämä on johtanut muun muassa siihen, että lakiehdotuksen johtolausetta on jouduttu sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnassa tarkistamaan²²⁶. Mietinnössä StVM 50/2009 vp päädyttiin puolestaan muuttamaan käsitteet "omaehtoista koulutusta" muotoon "omaehtoista opiskelua", koska samanaikaisesti voimaan tullessa julkisesta työvoimapolvelusta annetun lain muuttamisesta koskevassa lakiehdotuksessa HE 178/2009 vp oli käytetty termiä "omaehtoinen opiskelu". Toisin sanoen käsitteellisen johdonmukaisuuden ylläpitäminen vaikeutuu operoitaessa useilla lakiehdotuksilla, minkä lisäksi valiokunta joutuu työssään tarpeettomassa määrin keskittymään lakiehdotusten lakitekniiseen korjaamiseen. Oma ryhmänsä lakitekniisiä koordinoitioingelmia aiheuttaa voimaantulosääntöjen yhteen sovittamisesta²²⁷. Lakitekniisiin ongelmiin on yleisemmin valiokuntatyössä törmätty siksi, että eduskunta on aiemmin hyväksynyt toisen – osittain samaa asiaa koskevan – hallituksen esityksen²²⁸.

Tiettyjä lakeja muutetaan usein. Erityisesti sairausvakuutuslain muutokset aiheuttivat työtä valiokunnalle. Lain muutoksia koskevia hallituksen esityksiä annettiin valtiopäivillä 2007–2010 yhteensä 36 kappaletta. Nämä painoutuivat vaalikauden kaksille viimeisille valtiopäiville: 12 hallituksen esitystä vuonna 2009 ja 14 hallituksen esitystä vuonna 2010. Jatkuvat osauudistukset tekevät lainsäädännöstä ennen pitkää huonosti hallittavan ja epäjohdonmukaisen kokonaisuuden²²⁹. Näin ollen lukuisia osittaisuudistuksia läpi käynyt laki on otettava kokonaisarviointiin ja tarvittaessa kokonaisuudistuksen kohteeksi.

Kokeiluluonteinen lainsäädäntö lisää omalta osaltaan säädöspohjan pirstaleisuutta. Kärjistetyn esimerkin käytännöstä tarjoaa lainsäädäntö, jota esi-

²²⁶ StVM 51/2009 vp.

²²⁷ Ks. esimerkiksi StVM 50/2009 vp. Ks. myös StVM 30/2010 vp.

²²⁸ StVM 30/2010 vp.

²²⁹ Yllä mainittu olisi puolestaan ristiriidassa Paremmän sääntelyn toimintaohjelmassa mainittujen hyvän säädösvalmistelun periaatteiden kanssa, ks. lähemmin Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 161.

tettiin jatkettavaksi 17 kertaa yhdellä vuodella²³⁰. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on myös ajoittain todennut, että väliaikaisesta lainsäädännöstä tulisi irtautua ja pyrkiä pysyvään lainsäädäntöön²³¹.

Hallituksen esityksiä ei saa päästää raukeamaan. Sosiaali- ja terveysministeriön esityksistä raukesi viime vaalikaudella eduskuntakäsittelyssä kaksi esitystä, hallituksen esitys HE 325/2010 vp biopankkilaiksi sekä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä hallituksen esitys HE 335/2010 vp laiksi mielenterveyslain ja raskauden keskeyttämisestä annetun lain 8 §:n muuttamisesta. Näistä ensin mainittua koskeva esitys HE 86/2011 vp annettiin eduskunnalle suhteellisen pian nykyisen vaalikauden alettua. Sen sijaan hallituksen esitystä HE 335/2010 vp vastaavaa uutta esitystä ei ole vielä tuotu uudelleen eduskuntaan. Asianmukaisen eduskuntakäsittelyn näkökulmasta ei pelkkä esitysten raukeamisen välttäminen riitä, vaan myös se pitää turvata, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa esityksestä keskusteluun²³².

Hallitusten esitysten aikataulutukseen on muutoinkin kiinnitettävä enemmän huomiota. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntaneuvokset pitivät asetettuja aikataulutavoitteita ajoittain epärealistisina. Myöskään kääntämiselle eikä laintarkastukselle ole aina osattu varata riittävästi aikaa. Eduskuntakäsittelyn kannalta ongelmalliseksi oli muodostunut lisäksi usein esitysten ruuhkautuminen.²³³

3.3.8 Kokoavat havainnot

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi valtiopäivillä 2007–2010 eduskunnalle yhteensä 193 hallituksen esitystä. Lakiehdotusten suuri määrä ja niiden pirstaleisuus aiheuttavat haasteita eduskuntakäsittelylle. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta sekä sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat toivoneet tiettyjen erikseen annettujen lakiehdotusten antamista yhtenä kokonaisuutena. Säädösvalmistelun pirstaleisuus on ilmentynyt myös koordinoitioingelmina, kun eri käsittelytilanteissa olevat ehdotukset ovat koskeneet osittain samoja lakeja. Myös samoihin lakeihin usein kohdistuvat muutokset ovat omalta osaltaan lisänneet valiokuntien työtä.

Yli puolet hallituksen esityksistä hyväksyttiin valiokuntakäsittelyssä muuttumattomina. Valiokunnan tekemät muutokset liittyivät pykälämää-

²³⁰ *StVM 30/2008 vp.*

²³¹ *Ks. esimerkiksi StVM 39/2008 vp.*

²³² *Ks. myös Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 17.*

²³³ *Haastattelu 13.4.2012.*

rällä mitaten laajoihin hallituksen esityksiin. Kokonaisuutena arvioiden muutokset olivat yleensä pieniä; joskin yksittäistapauksissa ilmeni huomattaviakin korjaustarpeita.

Lakiehdotuksen perustelut kertovat ensisijaisesti lainsäätäjälle, miksi ehdotukseen on päädytty, ja lisäksi ne auttavat lainsoveltajia lain tulkinnaissa. Hallituksen esitysten perusteluissa havaittiin puutteita. Eräässä tapauksessa merkittävää muutosta ei voitu puutteellisen valmistelun vuoksi hyväksyä. Toisessa tapauksessa todettiin, että lakiehdotuksen esitöissä ilmaistut tavoitteet eivät vastanneet esityksen tosiasiallisia tavoitteita. Lisäksi havaittiin, että joissain tapauksissa perustelut ovat olleet harhaanjohtavia ja virheellisiä sekä toisaalta lakiehdotus ja sen perustelut eivät ole aina olleet sopuosinnussa keskenään.

Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esityksiin on jouduttu tekemään myös lakitekniisiä täsmennyksiä ja täydennyksiä. Tällaiset korjaukset ovat olleet luonteeltaan varsin monenlaisia. Valiokunnan tekemien muutosten tavoitteena on esimerkiksi ollut se, ettei säännös jää tulkinnanvaraiseksi. Lisäksi on korjattu kirjoitusvirheitä, tehty kielellisiä tarkennuksia ja muutettu momenttien järjestystä. Säädösvalmistelussa on ilmennyt myös koordinaatioongelmia, jolloin esimerkiksi viittauksia muihin säännöksiin on jouduttu korjaamaan. Eduskuntakäsittelyssä on niin ikään poistettu tarpeettomia säännöksiä sekä korjattu johtolauseita, siirtymäsäännöksiä ja voimaantulosäännöksiä. Läheskään aina eduskuntakäsittelyssä ei kuitenkaan jouduta täsmentämään lakiehdotuksia.

Perustuslakivaliokunnalta pyydettiin lausuntoa noin kymmenessä prosentissa sosiaali- ja terveysministeriön valtiopäivillä 2007–2010 antamista hallituksen esityksistä. Näistä valiokunta edellytti korjausten tekemistä usein ja varsin monenlaisista syistä. Kritiikin kohteena olivat esimerkiksi niukat säätämisyjärjestysperustelut tai lain voimaantuloa koskevat kohdat. Oli myös tapauksia, joissa sosiaali- ja terveysvaliokunta ei muuttanut hallituksen esitystä perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta, vaikka lausuntoa on pidetty perusteltuna.

Lakiehdotusten vaikutusten puutteellista arviointia ja ennakointia pidetään yhtenä keskeisimpänä lainvalmistelun ongelma-alueena. Myös tarkastushavainnot tukivat tätä näkemystä, sillä valiokunnat ovat joutuneet lausunnoissaan tai mietinnöissään puuttumaan useiden esitysten vaikutusarviointeihin. Valiokuntien kannanotoissa on kiinnitetty huomiota yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten arviointien puutteisiin, esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien ennakoimattomiin tehtävämuutoksiin, yksityisten palveluntuottajien toimintaedellytysten muutoksiin sekä tukien ja etuuksien muutoksista aiheutuviin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin vaikutuksiin. Joissain tapauksissa myös yksittäisten lakiehdotusten kustannuslaskelmiin on kohdistettu kritiikkiä.

Valiokuntakäsittelyissä on kiinnitetty usein huomiota lainsäädännön vaikutusten seurannan tarpeeseen. Niin ikään on korostettu valmistelun avoimuutta ja sidosryhmien mielipiteiden parempaa huomioimista.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelun eri osa-alueet toimivat käytännössä. Tarkastuksen perusteella on pyritty luomaan kokonaiskuva ministeriön säädösvalmistelun johtamisesta ja sen luomista edellytyksistä laadukkaalle lainsäädännölle. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää sitä, toteuttaako sosiaali- ja terveysministeriö valmistelutyössään valtioneuvoston määrittelemiä hyvän säädösvalmistelun periaatteita.

Tarkastus jaettiin kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa selvitettiin, onko sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelua johdettu järjestelmällisesti ja annettujen tavoitteiden mukaisesti. Tarkastuksen toisessa osassa näkökulmaa syvennettiin tapaustarkastelun avulla. Kohteena oli vuoden 2008 alusta voimaan tulleen lastensuojelulain kokonaisuudistuksen valmistelutyö. Tarkastuksen kolmannessa osassa syvennyttiin sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelun toimivuuteen eduskuntakäsittelyn ja päätöksenteon näkökulmasta.

Tarkastuksessa havaittiin, että sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluprosessi täyttää pääsääntöisesti hyvälle valmistelulle asetetut periaatteet. Valmisteluorganisaatio ja suunnittelujärjestelmä ovat toimivia, ministeriö kannustaa osaamisen kehittämiseen ja henkilökunta on asian- tuntevaa ja motivoitunutta. Tarkastuksessa havaitut ongelma-alueet ovat pitkälti yhteneväisiä tutkimuskirjallisuudessa ja hallituskauden 2007–2011 puoliväliarvioinnissa havaittujen seikkojen kanssa. Valmisteluprosessin ongelmat aiheutuvat suurelta osin niukoista henkilöresursseista ja kireistä aikatauluista. Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön johdon tulee taata huolellisen valmistelun edellytykset. Ennen kaikkea valmistelutyöhön ja sen tukemiseen tulee osoittaa riittävät voimavarat.

Tarkastuksessa läpikäytyjen hallitusten esitysten perusteella voidaan arvioida, että säädösehdotusten laatu on pääosin kunnossa. Yli puolet esityksistä hyväksyttiin eduskunnassa muuttumattomina. Kehitettävääkin silti havaittiin. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota erityisesti lakiehdotusten objektiivisiin ja kattaviin perusteluihin. Myös vaikutusarvioinneissa on parantamisen varaa. Lakiehdotusten laatuun ja koordinointiin pitää kiinnittää huomiota erityisesti laaja-alaisten hallituksen esitysten valmistelussa. Tarkastusvirasto korostaa, että myös ministeriön poliittisen johdon tulee sitoutua valmistelutyön laadun parantamiseen mahdollistamalla avoimet ja huolelliset valmistelukäytännöt.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön säädösvalmistelu on tarkastuksen perusteella arvioiden kohtalaisen toimivaa. Varsinaisia merkittäviä puutteita ei tarkastuksessa ilmennyt. Ministeriön säädöstyö on vaativaa, sillä valmisteltavalla lainsäädännöllä on merkittäviä vaikutuksia kansalaisiin, valtion ja kuntien talouteen sekä työmarkkinaosapuoliin. Valmisteltava lainsäädäntö poikkeaa ministeriön eri osastojen välillä samoin kuin valmistelussa käytössä olevat menettelytavat. Tämä vaikeuttaa säädösvalmistelun johtamista.

Merkittävimmät tarkastuksessa havaitut puutteet liittyvät käytettävissä olevien henkilöresurssien niukkuuteen. Asia on luonteeltaan sellainen, että ministeriö ei voi siihen itse juuri vaikuttaa. Henkilöresurssien lisäksi myös käytettävissä olevat aikaresurssit ovat usein tiukat. Myös tämä niukkuus on yleensä valmistelijoille ulkoa annettu, mutta siihen vaikuttaminen saattaa olla helpompaa kuin henkilöresurssien lisääminen.

Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön johdon on varmistettava se, ettei valmistelijoiden työtaakka muodostu kohtuuttomaksi. Ministeriössä on systemaattisesti kehitetty säädösvalmistelun edellytyksiä eri tavoin, esimerkiksi tukemalla vaikutusarviointien tekoa. Tarkastuksessa ilmeni myös, että useimmiten valmistelijan tukena on työpari tai työryhmä tai valmistelu itsessään tapahtuu työryhmässä. Toisaalta valmistelijat eivät saa aina riittävää tukea lähiesimiehiltään valmistelutyön etenemiseen ja sisällöllisiin linjauksiin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valmistelijan tukea olisi mahdollista parantaa lisäämällä ryhmäpäälliköiden osallistumista valmistelutyöhön kaikissa sen vaiheissa.

Tarkastuksessa havaittiin, että valmistelijat kokevat valmisteltavan lainsäädännön määrän liian suureksi ja aikataulut liian kireiksi. Aikataulut seuraavat nykyisin käytännössä hallitusohjelmasta, sillä siinä sovitaan tarkasti valtaosa hallituskauden aikana valmisteltavista säädöshankkeista. Hallitusohjelman lisäksi tehtäväksi tulee kuitenkin muita, suunnitelman ulkopuolisia toimeksiantoja. Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön johdon tulisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että suunnitellun valmistelutyön ulkopuolelta tuleville toimeksiannoille saadaan riittävät henkilöresurssit ja kohtuullinen aikataulu. Tämä on tärkeää niin valmistelijoiden jaksamisen kuin työn laadunkin kannalta.

Tarkastuksessa ilmeni, että säädösvalmistelussa syntyvien asiakirjojen hallintaan käytettävät ohjelmat (Hare ja Doktor) eivät tue valmistelutyötä ministeriössä riittävästi. Jatkossa säädösvalmistelun asiakirjojen hallintaan käytettävien ohjelmien kehittämistyötä pitäisikin tehdä ministeriöiden välisenä yhteistyönä. Tavoitteena tulisi olla koko valtioneuvoston tasolla

toimiva yhdenmukainen valmistelu- ja dokumentointijärjestelmä valmisteluasiakirjoille. Myös ministeriöiden ulkoisten verkkosivujen hyödyntämistä säädöshankkeiden tiedottamisessa tulisi edelleen kehittää.

Tarkastusvirasto katsoo myös, että säädösvalmistelun ohjeita koordinoivan oikeusministeriön tulisi koota käytössä olevia ohjeita yhteen sekä samalla tarkistaa niiden mahdollinen päivitystarve. Myös konkretisoivien esimerkkien lisäämistä tulisi pohtia.

Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen valmistelu

Lastensuojelulain uudistus (L 417/2007 – HE 252/2006) oli hallitusohjelmaan kirjattu ja pitkään suunniteltu lainsäädäntöhanke, jonka valmistelun lähtökohdat sosiaali- ja terveysministeriö turvasi esimerkillisesti. Valmistelutyö kiinnitettiin sisällöllisesti lastensuojelun kehittämisohjelmaan ja valmisteluun irrotettiin muista töistä lastensuojeluasioihin ja juridiikkaan perehtynyt viranhaltija. Työn tukena toimi asiantuntijoista ja sidosryhmien edustajista koostunut työryhmä sekä ministeriön sisäinen seniorivalmistelijoina koostunut tukiryhmä.

Merkittävä lakiuudistus tuotti sivumääräisesti pitkän hallituksen esityksen. Noin 250-sivuinen esitys ei täytä Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) vaatimusta tiiviistä esittämistavasta. Muilta osin hallituksen esityksen rakenne ja sisältö ovat pitkälti ohjeiden mukaiset. Esityksessä on käytetty vakio-otsikointia ja pääasiallinen sisältö on kuvattu tiiviisti. Yleisperusteluissa on selvitetty nykytilaa, kansainvälistä taustaa ja uuden lainsäädännön tarvetta. Kuvauksessa on tuotu esille voimassa olleen lainsäädännön ongelmakohtia sekä näihin liittyviä sosiaalisia ja yhteiskunnallisia ongelmia. Toisaalta esityksen tavoitteet on ilmaistu yleisellä tasolla ja ikään kuin annettuna. Lisäksi laatimisohjeiden edellyttämiä vaihtoehtoisia ratkaisu- ja sääntelymalleja ei ole arvioitu. Tämä tosin on varsin yleistä lainvalmistelussa mutta samalla ohjeiden vastaista.

Lakiehdotuksen kustannusvaikutuksia kuntien järjestämään palvelutoimintaan on pyritty arvioimaan lähdetietojen puutteista huolimatta huolellisesti. Lakiehdotuksessa on arvioitu vaikutuksia myös valtion menoihin sekä viranomaisten toimintaan. Toisaalta huolellisesti laskettujen kustannuslisäysten rinnalla ennalta ehkäisevien ja avohuollon toimien kustannuksia vähentävät vaikutukset on tuotu esille vain yleisen tason toteamuksina. Tarkastusviraston näkökulmasta kustannusneutraaliksi arvioidun esityksen vaikutusarviointien toteutustapa ei ole kaikilta osin tasapainoinen ja uskottava.

Sidosryhmät huomioitiin valmistelussa laaja-alaisilla lausuntopyyntöillä ja lausunnoissa kuvatut päälinjat kuvattiin myös esityksessä. Niitä kohtia

ei ole kuitenkaan perusteltu, joissa on päädytty lausunnonantajien ehdotuksista poikkeaviin ratkaisuihin. Tältä osin esitys ei ole HELO-ohjeiden mukainen.

Tarkastuksen kohteena olleen lakiehdotuksen loppuvaiheen valmistelu ja eduskuntakäsittely olivat poikkeuksellisia, sillä valiokunta toivoi hallituksen esitystä käsiteltäväksi, vaikka tietyt sisältöön liittyvät kysymykset olivat vielä avoinna. Valiokuntakäsittelyssä lakiehdotukseen tehtiinkin vielä paljon muutoksia, joita ei ehditty ratkaista lopullisesti itse virkavalmistelussa. Tästä ei voida kuitenkaan vastuuttaa ministeriötä, koska kysymys oli sellaisten asiakohtien ratkaisemisesta, joihin ei varsinaisessa valmistelussa ollut saatu selkeää ja poliittisesti mahdollista ratkaisua.

HELO-ohjeet palvelevat hallituksen esityksen laatimista esitysteknisesti ja -systemaattisesti. Vaikka ohjeet parantavat esitysten luettavuutta, niin se on vain osa hyvää säädösvalmistelua. Tarkastusvirasto katsoo, että tarkasteltava hallituksen esitys on monin osin sopusoinnussa HELO-ohjeiden kanssa ja siten varsin eheä kokonaisuus. Useimmat esityksen valmistelun tai sen sisällön sekä sen käsittelyssä havaitut ongelmat eivät kuitenkaan liity ohjeeseen tai sen noudattamiseen vaan lastensuojelun toimintaympäristön kompleksisuuteen sekä siihen liittyvään poliittiseen ohjaukseen. Säädösvalmistelun ja itse säädöksen laatua arvioitaessa pitääkin aina huomioida myös toimintakentän monimutkaisuus ja asioihin liittyvät poliittiset painotukset.

Sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelun laatu eduskuntakäsittelyn näkökulmasta

Lainsäädännön on muodostettava lakiteknisesti, sisällöllisesti ja vaikutuksiltaan eheä ja johdonmukainen kokonaisuus. Tämä on erityinen haaste sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla lakiehdotusten suuren määrän, lainsäädännön pirstaleisuuden sekä säädösten jatkuvan muutostilan vuoksi. Tarkastuksessa arvioitiin, kuinka paljon ja minkätyyppisiä muutoksia valtiopäivillä 2007–2010 annettuihin hallituksen esityksiin on tehty eduskunnan valiokuntakäsittelyssä. Havaintojen mukaan selvästi yli puolet hallituksen esityksistä on hyväksytty muuttumattomina. Valiokuntakäsittelyn näkökulmasta sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelu oli melko hyvää.

Tarkastushavaintojen mukaan lakiehdotusten tekniset ja muut ongelma-kohtat ovat keskittyneet useimmiten laajoihin esityksiin. Tämän vuoksi ministeriössä on kiinnitettävä erityistä huomiota keskimääräistä laajempien esitysten huolelliseen valmisteluun. Tarkastusvirasto pitää SÄKE III -työryhmän tavoin suositeltavana, että erityisesti laajojen tai muuten han-

kalien lakiehdotusten valmistelussa säädösvalmistelijat konsultoivat jo työn aikana oikeusministeriön laintarkastusyksikköä ja että laintarkastuksen resurssit varmistetaan asianomaisesta tehtävästä suoriutumiseksi.

Tarkastushavainnot osoittavat, että osasta sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemista lakiehdotuksista perustelut puuttuvat tai ne eivät ole kattavat. Toisaalta eräissä muissa tapauksissa perusteluja on esitetty, mutta niissä on ollut virheitä tai ne ovat olleet harhaanjohtavia. Tarkastusvirasto korostaa, että lakiehdotuksiin tulisi sisältyä objektiiviset ja kattavat perustelut. Tämä on erityisen tärkeää jo sen vuoksi, että säädösvalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä voitaisiin realistisesti arvioida sääntelyn tarve. Ministeriön on myös huolehdittava siitä, että keskeiset asiat eivät jää lakiehdotuksessa sääntelemättä. Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelussa on kiinnitettävä huomiota myös lakiehdotusten sekä voimassa olevan lainsäädännön perustuslainmukaisuuteen. Samoin on huolehdittava myös siitä, että voimaantulosäännökset ja säätämisyjärjestysperustelut ovat riittävän yksityiskohtaiset.

Eduskuntakäsittelyn näkökulmasta sosiaali- ja terveysministeriön säädösehdotusten vaikutusarvioinneissa on parantamisen varaa. Vaikutusarvioinnit tulisi tehdä huolellisesti ja kokonaisvaltaisesti tuoden samalla esille se, minkälaisia epävarmuustekijöitä arvioihin sisältyy. Nämä näkökohdat ovat sitä keskeisemmässä asemassa, mitä merkittävämmästä lainsäädäntöuudistuksesta on kysymys. Samoin lain vaikutusten jälkiseuranta on syytä järjestää merkittävien uudistusten yhteydessä tai jos säädösmuutosten yhteisvaikutuksista vallitsee epätietoisuutta.

Tarkastusvirasto pitää lainsäädännön laadun kannalta ongelmallisena, että eduskuntakäsittelyyn tuodaan lakiteknisesti puutteellisia hallituksen esityksiä. Mitä enemmän valiokuntakäsittelyssä joudutaan paikkaamaan lakiehdotusten lakitekniisiä virheitä ja muita puutteellisuuksia, sitä etäämmälle eduskuntakäsittelyssä päädytään varsinaisesta lainsäätämisestä ja sitä enemmän valiokuntakäsittelystä muodostuu lainvalmistelun jatke. Tarkastusvirasto kiinnittää erityisesti huomiota eräisiin lakiehdotuksiin, jotka on jouduttu eduskunnassa kirjoittamaan pitkälti uudelleen. Tilanteen korjaamiseksi ministeriössä on huolehdittava riittävästä resursoinnista ja osaamisen suuntaamisesta säädösvalmistelun ongelma-alueille. Samalla koko ministeriön tulisi sitoutua valmistelutyön laadun parantamiseen avoimella valmistelutavalla sekä takaamalla valmistelulle ja aivan erityisesti sen loppuvaiheelle riittävä työrauha. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että eduskunnalle tulee jättää riittävästi aikaa lakiehdotusten käsittelyyn ja että lakiehdotukset tulee antaa kokonaisuuksina.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Ahtonen, Riitta – Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia (2011). Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 111. Helsinki 2011.

Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki – Castren, Elina (2000). Lainsäädännön laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172. Helsinki 2000.

Eduskunta (110/2006). Täysistunnon pöytäkirja PTK 110/2006 vp.

Määttä, Kalle (2009). Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.

Niemivuo, Matti (2008). Lain kirjain. Lakitekniikka ja lakikieli. Helsinki 2008.

Nurmi, Pekka (2011). Voidaanko lakien valmistelun tasoa nostaa? Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.). Lainvalmistelu, tutkimus ja yhteiskunta, Jyrki Talan juhlakirja. Turun yliopisto 2011, s. 45–57.

OECD (2010). Better Regulation in Europe – Finland. France 2010.

Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Hallituksen esityksen laatimisohjeet. Helsinki 2004.

Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:10. Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti. Helsinki 2005.

Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Helsinki 2007.

Oikeusministeriö (2010). Parempi sääntely Suomessa. OECD maatutkinta-raportin epävirallinen tiivistelmä.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Helsinki.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 80/2010. Mallia lainvalmisteluun. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti. Helsinki 2010.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 22/2011. Yhteistyöllä laatua lainvalmisteluun. Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE III -työryhmä) loppuraportti. Helsinki.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 33/2011. Näkökulmia parempaan sääntelyyn. Paremmen sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti. Helsinki.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 39/2011. Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen III väliraportti. Helsinki 2011.

Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura (2010). Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki.

Pakarinen, Auri (2011). Onko lainvalmistelu Suomessa todellakin erityisen huonoa? Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.). Lainvalmistelu, tutkimus ja yhteiskunta, Jyrki Talan juhla-kirja. Turun yliopisto 2011, s. 61–73.

Pakarinen Auri (2011b). Lainvalmistelu vuorovaikutuksena, Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki 2011.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Rantala Kati (2011). Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki 2011.

Rantala, Kati (2011b). Tutkivan kansalaisen toiveita lainvalmistelulle. Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.).

Lainvalmistelu, tutkimus ja yhteiskunta, Jyrki Talan juhlaKirja. Turun yliopisto 2011, s. 75–85.

Riihinen, Taina (2011). Laintarkastuksen tehtävä. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosasto. Laintarkastusyksikkö. Muistio 14.3.2011.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:25. Lastensuojelulain kokonaisuudistusryhmän muistio. Helsinki 2006.

Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2003:20. Sosiaalialan kehittämishanke, toimeenpanosuunnitelma.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE. Helsinki 2008.

Tala, Jyrki (2007). Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.). Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki, 1–23.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 8/2009 vp. TrVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003. Parempaan lainvalmistelun suunnitteluun ja johtamiseen – kansliapäällikköryhmän kehittämisedotukset. Helsinki 2003.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005. Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämistyöryhmän mietintö. Edita, 2005.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006. Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Hallituksen strategiaasiakirja 2007. Helsinki 2007.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009. Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategiaasiakirjan seuranta. Helsinki, 2009.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011. Vaalikauden 2007–2011 hallituspolitiikan toteutuminen. Helsinki 2011.

Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011. Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut.

Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 17/2011. Helsinki 2011.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Helsinki 2009.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011. Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Helsinki 2011.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 217/2011. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen. Helsinki 2011.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 220/2011. Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Helsinki 2011.

Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä (2011). Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Helsinki 2011.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2006. Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen. Helsinki 2006.

2. Säädöspohja ja eduskuntakäsittelyn asiakirjat

Eduskunnan vastaus 34/2006 vp. EV 34/2006 vp – HE 156/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi eläkesäätiölain, vakuutusksalain ja ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus 309/2006 vp. EV 309/2006 vp – HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan vastaus 50/2008 vp. EV 50/2008 vp – HE 37/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain sekä sosiaalihuoltolain 29 b ja 29 d §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus 59/2008 vp. EV 59/2008 vp – HE 58/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus 181/2008 vp. EV 181/2008 vp – HE 166/2008 vp. Hallituksen esitys vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus 8/2009 vp. EV 8/2009 vp – HE 152/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi maksuperusteisista lisäeläkejärjestelyistä eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan vastaus 67/2009 vp. EV 67/2009 vp – HE 20/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus 261/2010 vp. EV 261/2010 vp – HE 101/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

Hallintovaliokunnan lausunto 31/2008 vp. HaVL 31/2008 vp – HE 126/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi lapsen seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisen järjestämisestä.

Hallintovaliokunnan mietintö 27/2010 vp. HaVM 27/2010 vp – HE 101/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 156/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eläkesäätiölain, vakuutuskassalain ja ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta.

HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 76/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain ja työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 95/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansaneläkkeen tasokorotusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 151/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 49 §:n muuttamisesta.

HE 177/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rintamasotilaseläkelain, ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetun lain, maatalousyrittäjän eläkelain 61 §:n ja kansaneläkelain 17 §:n muuttamisesta.

HE 13/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 92/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maatalousyrittäjän eläkelain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 100/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta.

HE 101/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.

HE 152/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maksuperusteisista lisäeläkejärjestelyistä eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 166/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 180/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lakisääteistä eläkevakuustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten sijoitustoimintaa ja vakava-raisuutta koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 227/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.

HE 20/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

HE 22/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta.

HE 38/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta.

HE 68/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työntekijän eläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 72/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä.

HE 73/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle viimeisen eläkelaitoksen periaatetta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 151/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuolemansyyntä selvittämistä annetun lain, mielenterveyslain, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain sekä Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta.

HE 170/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnallisen eläkelain, kunnallisen eläkelain voimaanpanolain 3 §:n ja valtion eläkelain muuttamisesta.

HE 178/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 179/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 180/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja lääkelain 54 a ja 54 e §:n muuttamisesta.

HE 194/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta.

HE 203/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkelain 98 §:n muuttamisesta.

HE 225/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta.

HE 258/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuk-sien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 260/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työterveyshuolto-lain 7 §:n muuttamisesta.

HE 283/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 50/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi takuueläkkeestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi se-kä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

HE 94/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääkelain muutta-misesta.

HE 155/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja ter-veydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain, sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain sekä väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta.

HE 176/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja ter-veydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 183/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sairausvakuutus-lain 2 luvun 3 §:n muuttamisesta.

HE 274/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle asian uudelleenkäsitte-lyä koskevien säännösten muuttamiseksi sosiaaliturvaetuuksia koskevassa lainsäädännössä.

HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalve-luja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 325/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle biopankkilaiksi sekä la-eiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä an-netun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta.

HE 335/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain ja raskauden keskeyttämisestä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

HE 86/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle biopankkilaiksi sekä la-eiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä an-netun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamiseksi.

Lakivaliokunnan lausunto 22/2006 vp. LaVL 22/2006 vp – HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeik-si.

Lakivaliokunnan lausunto 23/2009 vp. LaVL 23/2009 vp – HE 225/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta.

Lastensuojelulaki 3.8.1983/683.

Lastensuojelulaki 13.4.2007/413.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 29/2009 vp. MmVL 29/2009 vp – HE 221/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi maatalousyrittäjien lomituspalvelulain muuttamisesta, laiksi turkistuottajien lomituspalveluista, laiksi poronhoitajien sijaisapukokeilusta ja laiksi maatalousyrittäjän eläkelain 114 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 45/2004 vp. PeVL 45/2004 vp – HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 58/2006 vp. PeVL 58/2006 vp – HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2007 vp. PeVL 15/2007 vp – HE 153/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/2007 vp. PeVL 17/2007 vp – HE 86/2007 vp. Hallituksen esitys laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 22/2007 vp. PeVL 22/2007 vp – HE 135/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 27/2008 vp. PeVL 27/2008 vp – HE 100/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 30/2008 vp. PeVL 30/2008 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.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2008 vp. PeVL 32/2008 vp – HE 105/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 5/2009 vp. PeVL 5/2009 vp – HE 227/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2009 vp. PeVL 10/2009 vp – HE 20/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/2009 vp. PeVL 17/2009 vp - HE 74/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 28/2009 vp. PeVL 28/2009 vp – HE 222/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 30/2009 vp. PeVL 30/2009 vp – HE 225/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2009 vp. PeVL 31/2009 vp – HE 220/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 39/2010 vp. PeVL 39/2010 vp – HE 101/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 41/2010 vp. PeVL 41/2010 vp – HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksusta annetun lain muuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 1/1994 vp. PeVM 1/1994 vp – K 6/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen toimenpiteistään vuonna 1992 antaman kertomuksen johdosta.

Sivistysvaliokunnan lausunto 22/2006 vp. SiVL 22/2006 vp – HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sivistysvaliokunnan lausunto 13/2008 vp. SiVL 13/2008 vp – HE 92/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi maatalousyrittäjän eläkelain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sivistysvaliokunnan lausunto 2/2009 vp. SiVL 2/2009 vp – HE 22/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta.

Sivistysvaliokunnan lausunto 13/2009 vp. SiVL 13/2009 vp – HE 182/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain 8 ja 12 luvun sekä opintotukilain 6 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto 13/2010 vp. StVL 13/2010 vp – HE 101/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 59/2006 vp. StVM 59/2006 vp – HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 9/2007 vp. StVM 9/2007 vp – HE 95/2007 vp. Hallituksen esitys kansaneläkkeen tasokorotusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 10/2007 vp. StVM 10/2007 vp – HE 101/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 7 c ja 10 a §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 15/2007 vp. StVM 15/2007 vp – HE 119/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 17/2007 vp. StVM 17/2007 vp – HE 153/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 18/2007 vp. StVM 18/2007 vp – HE 120/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada elatusturvaa koskevia asiakastietoja.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 19/2007 vp. StVM 19/2007 vp – HE 138/2007 vp. Hallituksen esitys laeiksi tapaturmavakuutuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 23/2007 vp. StVM 23/2007 vp – HE 137/2007 vp. Hallituksen esitys sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun ja työnantajan kansaneläkemaksun maksuprosentista annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 24/2007 vp. StVM 24/2007 vp – HE 76/2007 vp. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain ja työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 25/2007 vp. StVM 25/2007 vp – HE 102/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi sotilasvammalain 6 ja 17 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 26/2007 vp. StVM 26/2007 vp – HE 86/2007 vp. Hallituksen esitys laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 27/2007 vp. StVM 27/2007 vp – HE 87/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi työntekijän työeläkevakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 28/2007 vp. StVM 28/2007 vp – HE 136/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 1/2008 vp. StVM 1/2008 vp – HE 173/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 2/2008 vp. StVM 2/2008 vp – HE 177/2007 vp. Hallituksen esitys laeiksi rintamasotilaseläkelain, ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetun lain, maatalousyrittäjän eläkelain 61 §:n ja kansaneläkelain 17 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 5/2008 vp. StVM 5/2008 vp – HE 22/2008 vp. Hallituksen esitys huumausainelainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 10/2008 vp. StVM 10/2008 vp – HE 49/2008 vp. Hallituksen esitys elatustukilainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 14/2008 vp. StVM 14/2008 vp – HE 131/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 15/2008 vp. StVM 15/2008 vp – HE 128/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi sosiaalihuoltolain 40 a §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 18/2008 vp. StVM 18/2008 vp – HE 132/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 20/2008 vp. StVM 20/2008 vp – HE 101/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 21/2008 vp. StVM 21/2008 vp – HE 73/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi kansaneläkelain, sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 22/2008 vp. StVM 22/2008 vp – HE 92/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi maatalousyrittäjän eläkelain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 24/2008 vp. StVM 24/2008 vp – HE 100/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 25/2008 vp. StVM 25/2008 vp – HE 135/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 29/2008 vp. StVM 29/2008 vp – HE 126/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi lapsen seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisen järjestämisestä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 30/2008 vp. StVM 30/2008 vp – HE 125/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi työntekijän työeläkevakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa.

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 33/2008 vp. StVM 33/2008 vp – HE 180/2008 vp. Hallituksen esitys lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten sijoitustoimintaa ja vakavaraisuutta koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 35/2008 vp. StVM 35/2008 vp – HE 105/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 36/2008 vp. StVM 36/2008 vp – HE 168/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi lääkärin hyväksymisestä merimieslääkäriksi ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 a §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 37/2008 vp. StVM 37/2008 vp – HE 167/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 39/2008 vp. StVM 39/2008 vp – HE 188/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain sekä kansanterveyslain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännösten muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 41/2008 vp. StVM 41/2008 vp – HE 171/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi työntekijän eläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 3/2009 vp. StVM 3/2009 vp – HE 152/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi maksuperusteisista lisäeläkejärjestelyistä eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 6/2009 vp. StVM 6/2009 vp – HE 10/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 7/2009 vp. StVM 7/2009 vp – HE 22/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 8/2009 vp. StVM 8/2009 vp – HE 21/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi lääkelain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 12/2009 vp. StVM 12/2009 vp – HE 227/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 13/2009 vp. StVM 13/2009 vp – HE 51/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta sekä elintarvikkelain 32 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 14/2009 vp. StVM 14/2009 vp – HE 20/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 16/2009 vp. StVM 16/2009 vp – HE 62/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 27 §:n ja työsopimuslain 2 luvun 11 a §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 20/2009 vp. StVM 20/2009 vp – HE 68/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi työntekijän eläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 21/2009 vp. StVM 21/2009 vp – HE 74/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 23/2009 vp. StVM 23/2009 vp – HE 72/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 24/2009 vp. StVM 24/2009 vp – HE 112/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada vammaisten henkilöiden tulkkipalveluja koskevia asiakastietoja.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 28/2009 vp. StVM 28/2009 vp – HE 166/2009 vp. Hallituksen esitys eräiden lääkehuollon hallinnon uudistamiseen liittyvien lakien muuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 31/2009 vp. StVM 31/2009 vp – HE 153/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö. 36/2009 vp. StVM 36/2009 vp – HE 191/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 37/2009 vp. StVM 37/2009 vp – HE 131/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi sairausvakuutuslain 9 luvun 10 a §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 39/2009 vp. StVM 39/2009 vp – HE 154/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain, maatalousyrittäjän eläkelain 114 ja 115 §:n sekä maatalousyrittäjän eläkelain voimaannpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 40/2009 vp. StVM 40/2009 vp – HE 193/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi geenitekniikkalain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 42/2009 vp. StVM 42/2009 vp – HE 182/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain 8 ja 12 luvun sekä opintotukilain 6 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 43/2009 vp. StVM 43/2009 vp – HE 192/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi vammaisuuksista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 7 c ja 10 b §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 45/2009 vp. StVM 45/2009 vp – HE 221/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi maatalousyrittäjien lomituspalvelulain muuttamisesta, laiksi turkistuottajien lomituspalveluista, laiksi poronhoitajien sijaisapukokeilusta ja laiksi maatalousyrittäjän eläkelain 114 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 46/2009 vp. StVM 46/2009 vp – HE 194/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 47/2009 vp. StVM 47/2009 vp – HE 220/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 49/2009 vp. StVM 49/2009 vp – HE 225/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 50/2009 vp. StVM 50/2009 vp – HE 179/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 51/2009 vp. StVM 51/2009 vp – HE 235/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi kansaneläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 52/2009 vp. StVM 52/2009 vp – HE 260/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi työterveyshuoltolain 7 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 53/2009 vp. StVM 53/2009 vp – HE 222/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 55/2009 vp. StVM 55/2009 vp – HE 224/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi tapaturmavakuutuslain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 2/2010 vp. StVM 2/2010 vp – HE 283/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 11/2010 vp. StVM 11/2010 vp – HE 55/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi tapaturmavakuutuslain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 14/2010 vp. StVM 14/2010 vp – HE 180/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja lääkelain 54 a ja 54 e §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 17/2010 vp. StVM 17/2010 vp – K 2/2010 vp. Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2009.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 22/2010 vp. StVM 22/2010 vp – HE 94/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi lääkelain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 25/2010 vp. StVM 25/2010 vp – HE 134/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi maatalousyrittäjien lomituspalvelulain muuttamisesta, turkistuottajien lomituspalveluista annetun lain 4 §:n muuttamisesta ja poronhoitajien sijaisapukokeilusta annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 27/2010 vp. StVM 27/2010 vp – HE 177/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 30/2010 vp. StVM 30/2010 vp – HE 176/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 31/2010 vp. StVM 31/2010 vp – HE 217/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi alkoholilain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 40/2010 vp. StVM 40/2010 vp – HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 42/2010 vp. StVM 42/2010 vp – HE 218/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 43/2010 vp. StVM 43/2010 vp – HE 183/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi sairausvakuutuslain 2 luvun 3 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 46/2010 vp. StVM 46/2010 vp – HE 304/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ja kansanterveyslain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännösten muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 48/2010 vp. StVM 48/2010 vp – HE 303/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi huumausainelain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 52/2010 vp. StVM 52/2010 vp – HE 305/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 17 §:n ja vakuutusosoikeuslain 21 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 58/2010 vp. StVM 58/2010 vp – HE 321/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain 4 luvun muuttamisesta.

Talousvaliokunnan lausunto 31/2008 vp. TaVL 31/2008 vp – HE 100/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta.

Talousvaliokunnan lausunto 39/2008 vp. TaVL 39/2008 vp – HE 180/2008 vp. Hallituksen esitys lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten sijoitustoimintaa ja vakavaraisuutta koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Talousvaliokunnan mietintö 7/2008 vp. TaVM 7/2008 vp – HE 13/2008 vp. Hallituksen esitys uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 8/2010 vp. TrVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto 8/2009 vp. TyVL 8/2009 vp – HE 68/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi työntekijän eläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto 9/2009 vp. TyVL 9/2009 vp – HE 72/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto 18/2009 vp. TyVL 18/2009 vp – HE 154/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain, maatalousyrittäjän eläkelain 114 ja 115 §:n sekä maatalousyrittäjän eläkelain voimaanpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto 23/2009 vp. TyVL 23/2009 vp – HE 194/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto 24/2009 vp. TyVL 24/2009 vp – HE 222/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö 8/2008 vp. TyVM 8/2008 vp – HE 133/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi maatalousyrittäjien työterveyshuollon eräiden kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetun

lain 1 ja 2 §:n ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain 22 §:n muuttamisesta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö 14/2008 vp. TyVM 14/2008 vp – HE 153/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö 7/2009 vp. TyVM 7/2009 vp – HE 49/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 6/2008 vp. UaVL 6/2008 vp – HE 100/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta.

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.

3. Haastattelut

Sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaali- ja terveysterveyspalveluosasto, yksi haastateltava, 30.1.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaali- ja terveysterveyspalveluosasto, asiakkaat- ja henkilöstö —ryhmä, yksi haastateltava, 2.1.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaali- ja terveysterveyspalveluosasto, asiakkaat- ja henkilöstö —ryhmä, yksi haastateltava, 2.1.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto, osallisuuden edistämisen ryhmä, yksi haastateltava, 15.2.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto, yksi haastateltava, 17.2.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto, ympäristöterveysryhmä, yksi haastateltava, 17.2.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, vakuutusosasto, yksi haastateltava, 23.2.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, vakuutusosasto, eläkevakuutusyksikkö, yksi haastateltava, 23.2.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, vakuutusosasto, työttömyys- ja sairausvakuutusyksikkö, yksi haastateltava, 28.2.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto, suunnittelu- ja seurantaryhmä, yksi haastateltava, 8.3.2012.

Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, yksi haastateltava, 9.3.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, kansliapäällikkö Kari Välimäki, 23.3.2012.

Eduskunta, kaksi valiokuntaneuvosta, 13.4.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, esikuntayksikkö, yksi haastateltava, 19.4.2012.

Liitteet

Liite 1. Kysely sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelusta



Kysely sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelusta

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on meneillään tuloksellisuustarkastus, jossa selvitetään sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelun johtamista sekä valmistelutyön käytännön toimintamalleja. Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten ministeriossa on omaksuttu hyvälle säädösvalmistelulle määriteltyjä periaatteita ja miten säädösvalmistelua johdetaan. Kysymyksenasettelulla pyritään hakemaan vastausta myös siihen, ovatko hyvän säädösvalmistelun periaatteet ja niihin liittyvä ohjaus relevanttia ja toimivaa säädösvalmistelijoiden näkökulmasta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista on säädetty tarkastusvirastosta annetun lain (14.7.2000/676) 1–4 §:ssä.

Tämä kysely on osa edellä mainitun tarkastuksen tiedonhankintaa. Kysely on lähetetty noin 230 sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelutyötä tekeväälle ja sen johtamisesta vastaavalle henkilölle. Tavoitteena on saada vastaus mahdollisimman monelta säädösvalmisteluyöhön osallistuvalla ministeriön virkamieheltä, jotta tarkastuksessa saataisiin luotettava kuva ministeriön säädösvalmistelun toimivuudesta sekä säädösvalmistelun johtamisesta ja ohjauksesta. Säädösvalmistelijoiden sähköpostiosoitteet on saatu ministeriön esikuntayksiköstä.

Tarkastus kohdistuu säädösvalmisteluun laaja-alaisesti, jolloin kiinnostuksen kohteena on kaiken oikeudellisen sääntelyn valmistelu (lait, asetukset ja alemmanasteisten oikeussäädösten antaminen). Käytännössä tarkastelua painotetaan kuitenkin lainvalmisteluhankkeisiin, joka näkyy myös kyselyn kysymyksissä ja se on hyvä huomioida myös vastauksia annettaessa. Tiedonhankintaa on rajattu ajallisesti siten, että tarkastelu painottuu ministeriön säädösvalmisteluun edellisen hallituskauden (valtiopäivät 2007–2010) aikana.

Toivomme, että vastaatte kyselyn kaikkiin kohtiin. Pääosa kysymyksistä perustuu valmiisiin vaihtoehtoihin ("rasti ruutuun") ja kyselyyn sisältyy vain muutama avoin kohta. Aikaa vastaamiseen menee noin 20-30 minuuttia. Mikäli koette, että ette voi kokemuksenne perusteella vastata johonkin kysymykseen, niin sivuuttakaa se ja siirtäkää seuraavaan. Mikäli koette, että ette työskentele ollenkaan säädösvalmistelutehtävissä, niin vastatkaa ainoastaan kysymyksiin 1-6.

Kyselyllä saatuja tietoja käytetään vain tarkastuksessa. Yksittäisiä vastauksia ei käsitellä julkaistavassa tarkastuskertomuksessa tunnistettavasti. Tietosuojaselosteeseen saa tarvittaessa Valtiontalouden tarkastusvirastosta. Lisätietoja tarkastuksesta ja kyselystä antavat tarvittaessa johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen, puh. (09) 432 5810 sekä johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen puh. (09) 432 5732.

TAUSTATIEDOT

1. Osasto

Valitse sopiva vaihtoehto

2. Yksikkö tai ryhmä

3. Vastaajan virkanimike (esim. sosiaalineuvos, hallitusneuvuri, ylitarkastaja)

4. Vastaajan koulutustausta

5. Vastaajan työkokemus yhteensä

Valitse sopiva vaihtoehto

6. Osallistun työosani säädösvalmisteluun

Voitte valita useamman vaihtoehdon

- Avustajana
- Valmistelijana
- Asiantuntijana
- Johtajana/ esimiehenä
- Muussa asemassa tai tehtävässä
- En osallistu säädösvalmisteluun

7. Työkokemus s33d3svalmistelun parissa

Valitse sopiva vaihtoehto

8. Mink3 tyypis3 s33d3ksi3 olette valmistelleet viime vaalikauden (valtiop3iv3t 2007 - 2010) aikana?

Valita useamman vaihtoehdon

- Pienten kansallisten asetusten ja/tai lakien muutos- ja uudistushankkeet
 Keskeisten kansallisten lakien muutos- ja uudistushankkeet
 Merkitt3vien ja useita lakia sis33tt3vien lains33d3nt3uudistusten valmisteluhankkeet
 EU-lains33d3nn3n toima-panohankkeet

9. Arviokaa kuinka monessa s33d3svalmisteluhankkeessa olette olleet mukana viime vaalikauden (valtiop3iv3t 2007 - 2010) aikana

Kirjataka alle lukumaara

10. Kuinka suuri osa ty33jastanne suuntautuu suoraan s33d3svalmisteluun?

Valitse sopiva vaihtoehto

S33D3SVALMISTELUN K3YNNISTYMINEN

11. Miten ministeri3s3 seurataan lains33d3nn3n ajanmukaisuutta?

Valita useamman vaihtoehdon

- J3rjestelm3isesti ministeri3n laatiman suunnitelman mukaisesti
 Ministeri3n asiantuntijoiden/lainvalmistelijoiden osaamisen ja asiantuntemuksen perusteella
 Kant3ilt3 tulevan informaation perusteella
 S33d3s3p3rjan ajanmukaisuutta ei seurata systemaattisesti
 Ajanmukaisuutta seurataan muilla keinolla, miten?

12. Kuinka usein alla mainitut suunnitelmat tai toimet vaikuttavat lains33d3nt3hankkeen k3ynnistymiseen?

	Aina tai l3hes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Hallitusohjelma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeri3n oma suunnitelma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeri3n virkamiesjohto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeri3n poliittinen johto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eduskunnan aloite	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kansalaisten tai asiakkaiden vaatimukset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mediassa esill3 olevat asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valmistelij3n t3rkeiksi katsomat asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muut asiat, mitk3?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Miten hallitusohjelma vaikuttaa ministeri3n s33d3svalmisteluun?

	Aina tai l3hes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Hallitusohjelman tavoitteet silv3t huomattavan osan ministeri3n s33d3svalmistelun resurssista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hallitusohjelmak3rj3sten tulkinna-analyyssi-/strukturaalisuus henkaloittaa j3kus hallitusohjelman huomiota otamisesta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
S33d3shankkeet ovat olleet vireill3 ennen niiden kirjausta hallitusohjelmaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Miss3 m33rin alla mainitut toimet osallistuvat s33d3shankkeiden l3ht3kohtien m33rittelyyn ja suunnitteluun?

	Aina tai l3hes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Ministeri3t	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministerien avustajat ja valtiosihteeri	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kansliap33likk3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Osastop33likk3t ja ryhm3-tyksikk3p33likk3t	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
S33d3svalmistelij3t	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeri3n muut asiantuntijat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ulkopuoliset asiantuntijat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eturyhm3t	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muut tahot, mitk3?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

VALMISTELUTY3

15. Miten esill3 oleva asia tai ongelma m33ritteill33n s33d3shankkeeksi?

	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Sääntelyn tarpeellisuutta arvioidaan laaja-alaisesti selvityksillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sääntelyn tarpeellisuudesta laaditaan perustelu- ja selvitys	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaikutukset ja suhteet muuhun lainsäädäntöön arvioidaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hankkeen alkuvaiheessa arvioidaan vaihtoehtoisia sääntelymalleja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hankkeen alkuvaiheessa arvioidaan sääntelyn taloudellisia vaikutuksia ja kytköksiä valtiontalouteen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hankkeen alkuvaiheessa arvioidaan sääntelyn taloudellisia vaikutuksia kuntatalouteen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hankkeen alkuvaiheessa arvioidaan sääntelyn muita vaikutuksia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
16. Miten tai mistä valmistelija saa valmistelutyön toimeksannon?					
	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Ministeriön virkamiesjohto selvittää valmistelijalle sädösosan peruslähtökohdat ja tavoitteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeriön poliittinen johto selvittää valmistelijalle sädösosan peruslähtökohdat ja tavoitteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sädösosan peruslähtökohdat ja tavoitteet on selvitetty kirjallisesti hankesuunnitelmassa/-pöytäkirjassa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sädösosan peruslähtökohdat ja tavoitteet ovat tiedossa valmistelijan oman asiantuntijamiehen perusteella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
17. Miten valmistelutyötä toteutetaan?					
	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Valmistelija itsenäisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valmistelija lakimiehen tai kokeneemman kollegan tuella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valmistelu suoritetaan yhteistyönä useamman kuin yhden valmistelijan voimin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sädösvalmistelussa hyödynnetään ministeriön ulkopuolista asiantuntija-apua	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
18. Mitkä tahot ohjaavat valmistelutyötä?					
	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Lähesimies	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oman osaston johto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kansliapäällikkö	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeriön poliittiset avustajat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtiosihteeri	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeri(t)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeriön ulkopuoliset asiantuntijat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
19. Millä keinolla lainvalmistelun avoimuudesta huolehditaan?					
	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Sädösvalmisteluhankkeiden käynnistymisestä tiedotetaan laaja-alaisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuulemisen järjestämisestä tiedotetaan sidosryhmille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuulemisen tuloksista (esim. lausuntoyhteenveto) tiedotetaan sidosryhmille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sädösvalmisteluhankkeiden tiedot viedään ministeriön www-sivuille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sädösvalmisteluhankkeiden tietoja päivitetään ja ylläpidetään ministeriön www-sivulla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muita keinoja, mikä?	<input type="text"/>			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
20. Miten sädösosankkeiden asiakirjahallinto on järjestetty ministeriossa?					
	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Keskeiset asiakirjat kirjataan ja dokumentoidaan itsenäisesti valmistelijan omiin tietovarantoihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Keskeiset asiakirjat kirjataan ja dokumentoidaan Hareen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Keskeiset asiakirjat kirjataan ja dokumentoidaan muuhun keskitettyyn järjestelmään, mihin?	<input type="text"/>			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
21. Miten usein seuraavat vaiheet ovat tunnistettavissa sädösvalmisteluhankkeen alkuvaiheessa eli esivalmistelussa?					
	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Määritellään ongelma ja siihen liittyvä sädösosapolittinen tavoite	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tehdään alustava kartolitus aiheesta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Arvioidaan alustavasti muita sääntelyvaihtoehtoja					
Laaditaan arviomallisto tms. laustaseilytyksistä					
Kuullaan alustavasti asiantuntijankäymisiä					
Kuullaan alustavasti poliittisia päättökentkiöitä					
Arvioidaan alustavasti säädöshankkeen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia					
Tehdään hankepäätös esivalmistelun käynnistämiseksi					
Esitellään näkemykset valmistelun suuntaamiseksi (raportti, esitys, selvitys)					
Arvioidaan huolellisesti valmistelun vaatimat resurssit					
Suunnitellaan ja organisoitetaan valmistelun alkutauu					
Asetetaan asiaa valmisteleva ryhmä valmistelijoista ja asiantuntijoista					
Laaditaan hankepäätös					
Viedään hankkeen tiedot asianhallintajärjestelmään (esim. HAREEn)					
Jotakin muuta, mitä?	<input type="text"/>				

22. Miten usein seuraavat vaiheet ovat tunnistettavissa säädösalmisteluhankkeen varsinaisessa valmistelussa eli perusvalmistelussa?

	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Tiedotetaan käynnistyneestä säädöshankkeesta ministeriön verkostoväilyä					
Laaditaan hankkeen toteutusta ja alkutauuja tarkentava työsuunnitelma					
Hankitaan ja kootaan lisää tietoa valmisteltavasta aihealueesta					
Arvioidaan eri ratkaisuvaihtoehtoja					
Arvioidaan eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia					
Selvitellään sidosryhmien tarkempia näkemyksiä					
Selvitellään ministeriön virkamiesjohtoon tarkempia näkemyksiä					
Selvitellään poliittisten päättökentkiöiden tarkempia näkemyksiä					
Arvioidaan syvällisesti erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja tietopohjan riittävyttä					
Valmistellaan luonnos hallituksen esitykseksi					
Jotakin muuta, mitä?					

23. Miten usein seuraavat vaiheet ovat tunnistettavissa säädösalmisteluhankkeen lausuntojen käsittelyssä?

	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Suunnitellaan lausunnon antamisen ja kuulemisen menettelytavat					
Tiedotetaan kattavasti lausuntopyyntöistä tai kuulemistilaisuuksista					
Käydään läpi lausunnot ja laaditaan niistä tiivistelmä.					
Muutetaan valmistelua esitystä lausunnoista saadun informaation mukaan					
Jotakin muuta, mitä?	<input type="text"/>				

24. Miten usein seuraavat vaiheet ovat tunnistettavissa säädösalmisteluhankkeen jalkovalmistelussa?

	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Jatkettaaan valmistelujatsoilla esityksen muokkauksia sekä päätellään sen sisällöstä					
Varmistetaan esityksen yhteensovitus talousarvion ja kehyspäättökseen kanssa					
Varmistetaan esityksen tuki poliittisilla päättökentkiöillä					
Lähetellään esitys käännettäväksi					
Lähetellään esitys ja käännösoikeusministeriön laintarkastukseen					
Tehdään esitykseen laintarkastuksen ehdottamat korjaukset ja tekninen viimeistely					
Ministeriön virkamiesjohto hyväksyy HE-luonnoksen viemisen esittelyyn					
Tehdään esittelytiedot valtioneuvoston päättökentkiöön					
Jotakin muuta, mitä?	<input type="text"/>				

SÄÄDÖSVALMISTELUN ORGANISOINTI SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖSSÄ

25. Arvioikaa kuinka monta henkilöä osastollanne vastaa valmistelutehtävistä

Kirjattaa alle lukumaarat

Varsinaisesta säädösalmistelusta

Säädösalmistelun tukitehtävistä (avustavat tehtävät)

Säädösalmistelun esimiestehtävistä

26. Ovatko säädösalmisteluhankkeiden suunnitellut aikataulut mielestänne realistisia?

Kyllä

Ei

27. Mikäli vastasitte edelliseen kysymykseen "Ei", arvioikaa missä määrin seuraavat seikat vaikuttavat säädösvalmisteluhankiden alkataulujen ylittymiseen

	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Säädöshankkeet ovat alempaa monimutkaisempia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säädöshankkeet ovat alempaa laajempia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainvalmistelun vaatimaa työmäärää ei osata arvioida oikein	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaikutusten arviointia vaikuttavat osaamisen ja tietopohjan puutteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaikutustutkimus keskeytyy muiden työtehtävien vuoksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lain tarkastuksen ja käsittelyn vaatimaa aikaa ei ole huomioitu riittävästi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valloneuvoston päätöksenteon ja eduskuntakäsittelyn vaatimaa aikaa ei ole huomioitu riittävästi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeriön resurssien suunnittelussa on puutteita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politiisella johdolla on epäselviä alkataulujen määrityksiä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hallitusohjelmaan kirjatut alkataulut ovat epärealistisia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

28. Miten kuvaaisitte valmistelutyön kuormittavuutta?

- Ei kuormittava
 Vähän kuormittava
 Kuormittava
 Erittäin kuormittava
 Eos

29. Arvioikaa omaa säädösvalmistelun osaamista seuraavien vaihtoehtojen perusteella

	Ennollainen	Hyvä	Hienan puutteellinen	Puutteellinen	Eos
Oman substanssialueen tuntemus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oman substanssialueen säädöspohjan tuntemus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omaa substanssialuetta laajempi oikeusjärjestelmän tuntemus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perustuslakialueiden tuntemus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lakitekninen (sädösvalmistelun käytännön seikkojen) osaaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EU-lainsäädännön tuntemus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

30. Millä tavalla sosiaali- ja terveysministeriö on tukenut valmistelijoiden työtä ja osaamisen kehittämistä?

	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Vaimestelijoilla on mahdollisuus osallistua säädösteknikan ja -kielen koulutuksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimestelijoilla on mahdollisuus osallistua perustuslakialueista pidettäviin koulutuksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeriössä on tukiverkosto, johon säädösvalmistelija voi tukeutua ongelmatilanteissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeriön muilla asiantuntijoilla ja osastoilla saa apua säädösehdotusten vaikutusten arvioinnissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministeriö maksaa kilpailukykyistä palkkaa säädösvalmistelun osajille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säädösvalmistelijoilla on mahdollisuus edetä uralla ministeriön palveluksessa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muulla tavoin, miten?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

31. Arvioikaa valmistelun toimivuutta seuraavien väittämien perusteella

	Aina tai lähes aina	Useimmiten	Harvoin	Ei koskaan tai ei juuri koskaan	Eos
Vaimesteluyössä kyetään perehtymään hyvin asioiden taustoihin ja uuteen tietoon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimesteluyössä tehdään säännöllisesti, jotta otetaan huomioon muutokset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimesteluyössä kollegoilla on helppo saada tukea	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimestelijoiden vaihtuvuus aiheuttaa pulmatilanteita ja lyhytjänteisyys säädösvalmisteluun	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimesteluyön ohella työaika riittää eduskuntakäsittelyssä annettujen lausumien seuraamiseen ja niiden raportointiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimesteluyön ohella työaika riittää voimassa olevan sektorilainsäädännön toimivuuden systemaattiseen seurantaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimesteluyön tietojärjestelmät toimivat hyvin käytännön työn tukena	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimesteluyössä tukee hankkeiden hyvin suunnitella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimesteluyössä tukee jo hankkeen alkuvaiheessa tehdyt vaikutusarviointit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaikutusten arviointia vaikuttaa heikkoa tietopohja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Taloudellisten vaikutusten arviointia vaikuttaa osaamisen puutteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimestelun poliittinen ohjaus voi aiheuttaa ongelmia esitysten perustelujen kirjaamiseen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimesteluyössä tehdään ministeriön muiden osastojen kanssa yhteistyötä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaimesteluyössä tehdään muiden ministeriöiden kanssa yhteistyötä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SÄÄDÖSVALMISTELUN OHJAUS

32. Miten hyvin tunnette alla olevien säädösvalmistelun ohjeiden sisältöä?

- Hyvin
 Melko hyvin
 Melko puutteellisesti
 Heikosti tai ei ollenkaan
 Eos

Hallituksen esityksen laatimisohteet, HELO					
Lainiaatjan opas (1996)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan opas, osa 2. Lakiteknikka	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan EU-opas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan perustuslakipos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, ohjeet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuuleminen säädösvalmistelussa, ohjeet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

33. Miten tarkkaan sovellette ao. ohjeisiin kirjattuja päämääriä ja vaatimuksia?

	Hyvin	Melko hyvin	Melko puutteellisesti	Heikosti tai en ollenkaan	Eos
Hallituksen esityksen laatimisohteet, HELO	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan opas (1996)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan opas, osa 2. Lakiteknikka	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan EU-opas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan perustuslakipos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, ohjeet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuuleminen säädösvalmistelussa, ohjeet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

34. Miten hyödyllisiä pidätte ao. ohjeita säädösvalmistelun käytännön työssä?

	Erittäin hyödyllisiä	Melko hyödyllisiä	Melko hyödyttömiä	Hyödyttömiä	Eos
Hallituksen esityksen laatimisohteet, HELO	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan opas (1996)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan opas, osa 2. Lakiteknikka	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan EU-opas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lainiaatjan perustuslakipos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, ohjeet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuuleminen säädösvalmistelussa, ohjeet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

35. Onko nykyisiä ohjeita tarvetta kehittää?

- Ei
 Kyllä; miten

36. Käytättekö työssänne Senaattori-palvelun säädösvalmisteluosiota?

- Kyllä
 Ei

37. Miten tarkkaan tunnette alla mainittujen säädösvalmistelun kehittämistoimien tavoitteita ja niiden sisältöä?

	Melko Hyvin	Melko hyvin	Melko puutteellisesti	Heikosti tai en ollenkaan	Eos
Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämissyöryhmän (SÄKE) toiminta ja ehdotukset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hallituksen lainsäädäntösunnitelma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paremmän säänteilyn toimintaohjelma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muut kehittämistoimet, minkämielisiä? <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

38. Minkälaisia yleisiä huomioita teillä on valmistelijana sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelun sujuvuudesta?

39. Minkälaisia yleisiä huomioita teillä on valmistelijana säädösvalmistelun ohjauksesta ministeriön tai koko valtioneuvoston toiminnan tasolla?

Vahvista vastauksen lähetyk

Läheta



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 rakennerahasto-ohjelmien 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 omistaja-ohjaus
- 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 Säätöiden valtioneuvoston tuki 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 Sairaanhoidtovakuutus – 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 henkilöjunaliihennestot
- 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 rakennemuutos-alueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvaukausjärjestelyjen 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

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.

Kertomuksia voi tilata myös sähköpostitse osoitteesta julkaisut@vtv.fi tai puhelimitse numerosta 09 432 5746.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-227-5 (PDF)