



Tuloksellisuustarkastuskertomus 234/2011

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Erillisliite: Työ- ja elinkeinoministeriön säädösjohdaminen

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomuksen 234/2011 erillisliite



**Työ- ja elinkeinoministeriön
hallinnonalan ohjausjärjestelmä**
Työ- ja elinkeinoministeriön säädösjohtaminen

Sisällys

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Johdanto | 5 |
| 2 | Tehtävien tunnistaminen, vastuuttaminen ja resursointi | 7 |
| 2.1 | Sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi | 7 |
| 2.2 | Sääntelyn ajanmukaisuuden arviointitehtävän tunnistaminen ja vastuuttaminen | 8 |
| 2.3 | Eri sääntelyvaihtoehtojen arviointi | 16 |
| 2.4 | Säädöspoliittisten tavoitteiden asettaminen ja säädössuunnittelu | 17 |
| 2.5 | Toimeenpanon ja vaikutusten seuranta | 21 |
| 3 | Säädöshankkeiden johtamisen ja hallinnan menettelytavat | 24 |
| 3.1 | Valmisteluprosessin kulun ohjaus- ja valvontavastuut | 27 |
| 3.2 | Säädösvalmistelun avoimuus ja osallistumisen turvaaminen | 28 |
| 3.3 | Oikea-aikaisuus esitysten valmistumisessa eduskunnalle | 41 |
| 3.4 | Säädösehdotusten laadun varmistaminen | 43 |
| 4 | Osallistuminen EU-säädöshankkeiden valmisteluun | 50 |
| 4.1 | Ennakkovaikuttaminen säädösvalmistelun osana | 51 |
| 4.2 | EU-säädösehdotusten valmistelun johtaminen kansallisen kannan muodostamiseksi | 54 |
| 5 | Kootut havainnot ja päätelmät | 63 |
| 6 | Johtopäätökset ja suositukset | 70 |
| | Lähteet | 72 |

1 Johdanto

Tämä selvitys on osa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmän tuloksellisuustarkastusta. Selvityksen laati johtava tuloksellisuustarkastaja Eija Oksanen. Selvityksessä esitetään tarkastushavainnot ministeriön säädösjohtamisesta; samat havainnot esitetään tiivistetysti varsinaisessa tarkastuskertomuksessa, jossa säädösjohtamista käsitellään osana koko hallinnonalan ohjausjärjestelmää.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten työ- ja elinkeinoministeriön (jäljempänä myös TEM tai ministeriö) on tunnistanut, vastuuttanut ja resursoinut säädösjohtamisen eri tehtävät. Tarkastuksessa säädösjohtamisen erillisiksi tehtäväalueiksi erotettiin

- tehtävien tunnistaminen, vastuuttaminen ja resursointi säädöshankkeissa (luku 2.)
- säädöshankkeiden johtaminen (luku 3)
- EU-säädösvalmisteluun osallistuminen valmistelun ennakoitina ja kansallisen kannan yhteensovittamisena (luku 4).

Tämän lisäksi tarkastuksessa selvitettiin, ovatko ministeriön menettelytavat riittäviä varmistamaan, että

a) toimijoiden osallistuminen säädösvalmisteluun tapahtuu varhaisessa vaiheessa

b) eduskunnalle esitetty tieto säädösehdotuksista on riittävää ja kattavaa ja se esitetään oikeaan aikaan.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä on annettu vuosina 2008–2010 yhteensä 92 hallituksen esitystä. Niitä oli 24 vuonna 2008, 28 vuonna 2009 ja 40 vuonna 2010. Hallitus antoi vuosina 2008–2010 yhteensä 861 lakiesitystä. Niitä oli 236 vuonna 2008, 289 vuonna 2009 ja 336 vuonna 2010. Työ- ja elinkeinoministeriön osuus vuosina 2008–2010 kaikista annetuista hallituksen esityksistä on siten 10,7 prosenttia. Lisäksi vuosina 2008–2010 annettiin TEM:n esittelystä yhteensä 97 valtioneuvoston asetusta sekä 73 työ- ja elinkeinoministeriön asetusta. Mainitut määrät eivät sisällä niitä muiden ministeriöiden esittelystä annettuja säädöksiä, joiden valmistelutyötä on tehty myös TEM:ssä.

Ministeriön mukaan erityisesti aluehallintouudistuksen valmistelu on kuormittanut merkittävästi TEM:n valmisteluresursseja. Työ- ja elinkeinoministeriön osastot eroavat säädösesitysten valmistelumääriltään huo-

mattavasti. Säädosvaltaisain osasto on työelämä- ja markkinaosasto, jonka tehtävistä 60 prosenttia muodostuu säädosvalmistelusta.

TEM:n esittelystä annetuista esityksistä 27 (29 %) oli sisältänyt yli 20 pykälää¹. Laajoista hallituksen esityksistä yli puolet (14) oli kokonaan tai osittain EU- tai kansainvälislähtöisiä.²

EU-säädosvalmisteluun ministeriö on vuosina 2008–2010 osallistunut valmistelemalla 28 valtioneuvoston U-kirjelmää, joista 17 on liittynyt direktiiveihin, 10 asetuksiin ja 1 päätöksiin. Säädosasioihin liittyviä E-kirjeitä ministeriö on valmistellut 11, ja niistä 1 on liittynyt direktiiviin, 2 asetuksiin ja 8 päätöksiin.³

¹ Tällaisia esityksiä ministeriö on pitänyt laajoina.

² Työ- ja elinkeinoministeriön muistio 12.5.2011.

³ Työ- ja elinkeinoministeriön toimittama selvitys 24.5.2011.

2 Tehtävien tunnistaminen, vastuuttaminen ja resursointi

2.1 Sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi

Sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin avulla voidaan varmistaa, että hallinnonalalla on riittävästi tietoa hallinnonalan päämäärien kannalta keskeisen sääntely-ympäristön ongelmakohdista. Tarkastuksessa selvitettiin, miten sääntelyn ajanmukaisuuden arviointitehtävä on työ- ja elinkeinoministeriössä tunnistettu ja resursoitu ja onko arvioinnin suuntaamisen lähtökohdat määritetty arviointinäkökulmina tai arviointikohteina. Tarkastuksessa tehtiin haastatteluja työelämä- ja markkinaosastolla, työllisyys- ja yrittäjyysosastolla, energiaosastolla ja innovaatio-osastolla sekä strategia- ja ennakointiyksikössä.

Valtioneuvoston ohjesäännössä määritelty työ- ja elinkeinoministeriön toimiala on laaja erilaisina politiikkalohkoina ja erikseen yksilöityinä tehtäväalueina. Ministeriön työjärjestyksen 33 §:ään on kirjattu kunkin yksikön päällikön vastuu seurata ja arvioida toimialan kehitystä sekä tehdä tarpeellisia aloitteita lainsäädännön ja hallinnon uudistamiseksi.

Ministeriön keskeiset tehtäväalueet koskevat markkinoita, joiden muutokset voivat tapahtua nopeasti. Markkinoiden toimivuudella on selvä kytkentä myös valtiontalouden tulonmuodostukseen ja talouden tasapainoon. Tämän vuoksi sääntelyn ajanmukaisuuden ennakoivaa arviointia voitaneen pitää tärkeänä arvioinnin osa-alueena hallinnonalan arviointitoiminnan kokonaisuudessa. Mikäli arviointitehtävää ei ole tunnistettu eikä arvioinnin lähtökohdita määritetty ministeriön tasolla, ei myöskään arviointiresurssien mitoittamiselle ja kohdentamiselle ole luontevia lähtökohdita. Lisäksi riskinä on se, että esille nousevat sääntelyn uudistustarpeet ja niiden perusteella tehdyt uudistukset kohdistuvat sellaisille alueille, jotka eivät ole olennaisia tavoiteltujen päämäärien näkökulmasta tai taloudellisesti tarkoituksenmukaisia laajemmasta näkökulmasta ja pidemmällä tähtäimellä.

Sääntelyn ajanmukaisuuden näkökulmasta on tärkeää ensinnäkin, että ministeriö onnistuu paikantamaan sellaisen sääntelyn, joka ei tue ministeriön päämäärien saavuttamista. Yhtä tärkeää on se, että ministeriö uudistaa sellaista sääntelyä, joka aiheuttaa hallinnollista kuormitusta markkinoiden toimijoille tai tuottaa ei-toivottuja käyttäytymisvaikutuksia. Arviointikohteiden ja arviointinäkökulmien etukäteisen määrittämisen voidaan katsoa

edesauttavan objektiivista arviointia. Tämän lisäksi arviointikohteen etukäteiseen rajaamisen voidaan olettaa edistävän sitä, että keskeiset sääntelykohteen toimijat osallistuvat arviointiin, mikä on myös hyvän hallinnon periaatteiden mukaista.

Hyvän hallinnon periaatteiden pohjalta sääntelyn ajanmukaisuuden ennakoinnille voidaankin johtaa vaatimuksiksi ensiksikin se, että arvioinnin lähtökohdat eli arviointikohteet ja arviointinäkökulmat on julkilausuttu. Toiseksi näiden lähtökohtien tulee toimia perustana arviointeja kohdistettaessa. Jotta arviointiresurssit voidaan käyttää taloudellisesti tarkoituksenmukaisesti, tulee ne mitoittaa arviointivastuiden mukaisesti ja kohdentaa hallinnonalan päämäärien kannalta olennaisille alueille.

2.2 Sääntelyn ajanmukaisuuden arviointitehtävän tunnistaminen ja vastuuttaminen

Tarkastuksen havaintona oli, että sääntelyn ajanmukaisuuden arviointia ei ollut ministeriössä erikseen mainittu ministeriön työjärjestyksessä, osastojen työjärjestyksissä, tulossopimuksissa tai henkilöiden toimenkuissa. Sitä ei myöskään ollut osoitettu ministeriössä tukiyksikkönä toimivalle strategia- ja ennakointiyksikölle. Kyseiseen yksikköön sijoittuu tutkimus- ja ennakointiryhmä. Ryhmästä tuotiin esille, että sen tehtäviin ei kuulu sääntelyn uudistamista palveleva arviointi. Jossain tilanteessa toki voi olla arviointia, jonka taustalla on poliittisen tahon tarpeet selvittää, millä keinoilla voidaan päästä haluttuihin politiikkatavoitteisiin. Näissä tapauksissa käytetyt arviointinäkökulmat ovat siten tapauskohtaisia.

Strategia- ja ennakointiyksikön mukaan ministeriössä ei suoriteta ennakkollista, osastorajat ylittävää sääntelyn ajanmukaisuuden arviointia. Tarkastuksessa selvitettiin, tarjoaako konsernistrategia lähtökohdita tällaiselle arvioinnille ja miten nämä lähtökohdat siirtyvät osastoilla tehtävien arviointien perustaksi.

Ministeriön konsernistrategian valmistelusta vastaa strategia- ja ennakointiyksikkö. Strategia laaditaan yksikön mukaan osastojen ja yksiköiden yhteistyönä. Strategia- ja ennakointiyksikkö vastaa strategiaprosessin toimivuudesta. Se myös johtaa ja koordinoi konsernistrategian valmistelua. Käytännössä konsernistrategiaa valmistellaan yksikön mukaan yhteistyössä konserniohjausyksikön kanssa. Strategiassa on määritelty tavoitelinjaukset politiikkalohkoittain.

Strategia- ja ennakointiyksikön mukaan tavoitteena on, että tavoitelinjauksia toteutetaan eri osastojen toimenpiteillä. Ne⁴ valmistelee ministeriön virkamiehistä muodostuva seurantaryhmä. Yksikön mukaan käytännössä toimenpiteet ovat osastojen esittämiä. Ministeriön konsernistrategia toimii perustana osastojen tulostavoitteen toteutumiselle. Tavoitelinjaukset on viety ministeriön eri osastoille keväällä. Tulosneuvotteluprosesseissa on osastoittain käyty läpi, mitkä tekijät ovat esimerkiksi pullonkauloja tai systeemisistä syistä tavoitteiden toteutumisen kannalta, ja tämän analyysin jälkeen osastoille on vahvistettu tulostavoitteet. Prosessi on näin vuorovaikutteinen. Konsernistrategiasta johdetut tavoitelinjaukset on tarkistettu vuosittain.

Strategia- ja ennakointiyksikön mukaan ministeriön osastot ovat voineet vaikuttaa ministeriön tavoitelinjausten sisältöön myös kokoamalla tietoa alaisiltaan yksiköiltä. Alaiset yksiköt ovat myös suoraan vaikuttaneet strategiaprosessiin vuodenvaihteeseen sijoittuneissa konserniohjausfoorumeissa. Strategia- ja ennakointiyksikön mukaan ministeriössä on vuonna 2011 lähdetty siitä, että strategia muodostetaan tavallista laajemmän kuulemisen perusteella, koska kaikki tahot eivät ole kokeneet saaneensa viestittyä ongelma-alueitaan riittävästi eteenpäin.

Konserniohjausyksikön mukaan uudistuksissa ministeriö on kysyntäohjautuva. Tämän vuoksi haasteena on erottaa lobbaus kansantalouden kannalta oikeasta ongelmasta. Se vaatii ymmärrystä oikeasta elinkeinopolitiikasta. Proaktiivista, ennakkollista, ministeriöjohtoista osastorajat ylittävää sääntelyn ajanmukaisuuden arviointia ei siis ole. Tosin politiikka on proaktiivista eikä vain ongelmiin reagoivaa esimerkiksi silloin, kun yrittäjyyttä edistetään.

Tarkastuksen mukaan sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnille ei näin ollen ole strategisella tasolla määritetty lähtökohtia arviointien suuntaamiselle arviointinäkökulmina tai arviointikohteina. Työ- ja elinkeinoministeriössä ei ole määritellyt omia sidosryhmiään hallinnon ulkopuolisina

⁴ *Konserniohjausyksikön mukaan ensin arvioidaan tavoitelinjauksen keskeiset haasteet. Vastaukset niihin ovat ministeriön tulostavoitteita, jotka näkyvät myös talousarvion lukuperusteluissa. Tulostavoitteista johdetaan toimenpiteet, jotka ovat eri osastojen vastuulla. Esimerkki: tavoitelinjauksen ”Edistetään uutta, kasvavaa ja kansainvälistyvää yritystoimintaa” yhdeksi haasteeksi on arvioitu ”Kasvuyrityksiin suunnattu riskipääoma suuntautuu hajanaisesti ja suunnittelemattomasti”. Vastaus tähän on ”Pääomasijoitustoiminta kohdistuu nykyistä enemmän alkuvaiheen rahoittamiseen kehittyvissä klustereissa”. Tämä on sitten yksi ministeriön tulostavoitteista. Kun tulostavoitteet on asetettu, osastoilla mietitään myös, mikä alaisista laitoksista voisi olla sellainen, joka voisi toteuttaa toimenpiteitä, joilla tulostavoite saavutetaan.*

toimijaryhminä. Ministeriön mukaan sidosryhmät ovat ministeriön eri tavoitelinjauksiin sisäänrakennettuina, vaikka niitä ei ole tavoitelinjauksissa yksilöity. Strategia- ja ennakointiyksikön mukaan yritykset ja niiden järjestöt ovat keskeinen toimijaryhmä. Ministeriön johto ei ole laatinut jäsenyyksiä siitä, millaisiin yhteiskunnallisiin prosesseihin ja sääntelyympäristöihin ministeriön tavoitelinjaukset kiinnittyvät. Strategia- ja ennakointiyksikön mukaan ministeriön toiminta tähtää siihen, että yritysten toimintaympäristöt paranevat. Tällä tavoitellaan konsernistrategian päämääriä, työllisyyttä ja hyvinvointia. Toisaalta strategia- ja ennakointiyksiköstä tuotiin myös esille, että ministeriön sidosryhmien pohtiminen voisi tuoda uutta näkökulmaa ministeriön toimintaan, koska on muitakin sidosryhmiä kuin elinkeinoelämä ja muitakin näkökulmia kuin kilpailu.

Osastokohtaisia havaintoja arviointitehtävän tunnistamisesta, vastuuttamisesta ja arviointien lähtökohdista

Ministeriön osastoista sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi erillisenä ja tärkeänä osaston tehtävänä tunnistettiin selvästi ainoastaan työelämä- ja markkinaosastolla. Sen yksiköille oli asetettu erikseen sääntelyn ajanmukaisuuden arviointivelvoite, jonka tarkoitus oli palvella uuden hallitusohjelman laadinnan tietotarpeita. Arviointitehtävää asetettaessa osasto ei ole tarkentanut arvioinnin lähtökohdia. Muilla ministeriön osastoilla korostettiin sitä, että niiden tekemien sääntelyuudistuksien ja uudistuksia palvelevien arviointien lähtökohdana on useimmiten osastojen ulkopuolisilta tahoilta tulevat syötteet. Näitä tahoja ovat hallitusohjelma, EU-normisto, eduskunnan edellyttämät seurannat ja arvioinnit sekä yksittäiset toimijaryhmät.

Vaikka osastojen henkilöiden toimenkuvissa sääntelyn ajanmukaisuuden arviointitehtävää ei ollut erikseen yksilöity, osastoilla katsottiin, että vastuu tästä asiasta määräytyy asiaperusteisesti määritellyn tehtäväjaon mukaisesti. Osastoilta tuotiin esille, että tehtäviä ei voi osoittaa muutoin kuin asiantuntemusperustalta, koska tietyllä asiantuntemusalueella ei usein ole kuin yksi henkilö.

Innovaatio-osastolla tehtävät on vastuutettu osaston työnjaossa ja asiantuntijoiden henkilökohtaisissa tehtävänkuvissa sekä osaston ja yksilöiden toimintasuunnitelmissa. Näissä ei ole erikseen yksilöity sääntelyn ajanmukaisuuden arviointitehtävää. Kukin innovaatio-osaston ryhmä vastaa omalta osaltaan omien tehtäviensä seurannasta ja arvioinnista.

Myös *työelämä- ja markkinaosastolla* seuranta- ja arviointivastuut määrytyvät normaalisti asiantuntijaperustalta tehtäväjaon mukaan. Osastolla sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi on koettu ydintehtäväksi, koska osaston tehtävien kannalta säädökset ovat keskeinen ohjausväline. Osastolla

hallitusohjelman valmistelua palveleva arviointi on lähtenyt siitä, että ensiksi on katsottu, mitä ei ole uudistettu, ja tämän pohjalta on arvioitu uudistamistarpeita. Lähtökohdiana on ollut se, mitä kunkin asiantuntija-alueen vastuuhenkilöt ja ryhmän vastaavat ovat pitäneet tärkeinä. Näin muodostunutta kokonaisuutta on katsottu yhdessä, ja tältä perustalta on päädytty priorisoitua säädöshankeluutteloon. Osaston mukaan ministeriön johto ei ole määrittänyt lähtökohdista arvioida sääntelyn ajanmukaisuutta. Lähtökohdista ei ole määritetty toimintaympäristön jäsenyyksinä (esim. sääntelyn alueina tai toimintalohkoina), vaan arvioinnin perustana ovat olleet enemmänkin käytännössä jo havaitut ongelmat. Ennen arvioinnin tekemistä on keskusteltu osastotasolla arvioinnin lähtökohdista siten, että on tullut katsoa, mitä on tehty kuluneella vaalikaudella ja mitä eväitä annetaan tulevalle vaalikaudelle. Tämän jälkeen ajanmukaisuuden arviointi on suoritettu asiantuntemusperustalta ongelmapohjaisesti. Ongelmat voivat nostaa esiin esimerkiksi säädöshuollollisia tarpeita.

Lainsäädännön ajanmukaisuuden arvioinnissa lähtökohdiana ei osastolla siten ole ollut ns. ennakoiva arviointi (arviointi sääntelyalueille erikseen määriteltyjen kriteerien pohjalta siitä näkökulmasta, miten voidaan välttää ei-toivotuiksi katsottavat asiointilat uudistamalla säädöksiä). Seuranta- ja arviointitiedon tarpeita sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnissa ei ole siten etukäteen priorisoitu. Arviointi on lähtenyt tiedossa olevista tiedonintresseistä, kuten hallitusohjelman laadinta.

Työelämä- ja markkinaosaston lähtökohdiana on ollut arvioida sääntelyn ajanmukaisuutta politiikkalohkoittain.⁵ Kyseinen arviointi tehtiin siten, että asiasta keskusteltiin osaston johtoryhmässä, jossa päätettiin, että kussakin ryhmässä tuli arvioida politiikkalohkoittain (10 politiikkalohkoa) sääntelyn ajanmukaisuutta. Osastolla sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnissa huomion kohteena on yritysten säädösympäristö, jossa keskeisiä yhteistyöministeriöitä ovat oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö. Muita

⁵ *Sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin tuloksena on osastolta valmistunut tammiukuussa 2011 raportti: Työelämä- ja markkinaosaston sektorikohtaiset linjaukset: (TEM raportti 1/2011, Työelämä ja markkinat 2007–2015). Siinä (s. 80) on todettu mm.: "Lainsäädännön ajanmukaisuutta olisi tarpeen arvioida mm. työehtosopimusapuolten sopimuskompetenssin laajuuden, työehtosopimuksen sopijapuolilta vaadittavien edellytysten (riittävä edustavuus), työehtosopimuksen sitovuuden vaikutusten, työehtosopimukseen perustuvien paikallisten sopimusten juriidikan, työrauhasääntelyn sekä työriitojen ratkaisemismekanismien kannalta. Jos koko työehtosopimuslainsäädännön uudelleen arvioinnille ei ole edellytyksiä, olisi harkittava joidenkin erikseen määriteltävien osakokonaisuuksien selvittämistä. Tarkastelun kohteena voisi olla mm. työehtosopimukseen perustuva paikallinen sopiminen sekä normaali- että yleissitovuuskentässä"*

runsaasti yritysten toimintaa säänteleviä ministeriöitä ovat sosiaali- ja terveysministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriö on yhteistyöministeriö esimerkiksi sosiaaliturva-, työsuojelu- työterveyshuolto- ja eläkeasioissa. Edelleen sosiaali- ja terveysalan yrittäjät ovat yhteinen intressiryhmä. Valtiovarainministeriö on puolestaan yhteistyöministeriö verolainsäädännössä ja rahoitusmarkkina-asioissa ja liikenne- ja viestintäministeriö yrittäjien infrastruktuurin alalla. Pääperiaatteena on osaston mukaan tarkastella yritysten toimintaympäristöä. Tällöin keskeisiä toimijoita ovat yrittäjät, teollisuus, palkansaajajärjestöt, Suomen Kuluttajaliitto ry, erilaiset yhdistykset, tilintarkastus jne.

Työllisyys- ja yrittäjyysosastolla sääntelyn ajanmukaisuuden arviointia ei tunnustettu erilliseksi ministeriön johdon tai osaston johtamaksi tehtäväksi. Osaston mukaan toimintaympäristöä seurataan sekä muodollisen arviointitiedon että myös epävirallisten kontaktien avulla. Viimeksi mainittuja on esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliittoon ja Suomen yrittäjät ry:hyn, jotka ovat epävirallisia vaikuttajia yritystukien alueella. Osaston tärkeitä sidosryhmiä ovat myös työmarkkinakeskusjärjestöt: AKAVA, Kirkon työmarkkinalaitos, Kunnallinen työmarkkinalaitos, SAK ja STTK. Lisäksi sidosryhmänä on Suomen Kuntaliitto. Neuvoa-antavana elimenä toimii työ-, koulutus- ja elinkeinopolitiikan neuvosto, joka on myös tärkeä sidosryhmä. Osaston mukaan impulsseja säädöshankkeisiin tulee myös kansalaisilta ja kansanedustajilta. Osaston mukaan asiakaspalaute, jota tulee myös alaisen hallinnon välittämänä, on myös tärkeä tietolähde. Tämän ohella osastolla seurataan toimintaympäristön muutoksia, kuten tietotekniikan kehittyminen, ja ne voivat olla lähtökohtia sille, että arvioidaan kehitystä asiakkaan näkökulmasta. Edelleen seurannan kohteena ovat ne yrittäjyyden alueella tapahtuvat muutokset, jotka voivat vaikuttaa työttömyysturvaan (esim. erilaiset uudet yrittämisen muodot). Tällaisissa asioissa aloite voi tulla työmarkkinajärjestöiltäkin. Niiden kautta välittyvät yleisimmin työttömiä ja työllisiä koskevat asiat.

Arviointihankkeita voidaan priorisoida osaston vuosisuunnittelussa. Joskus voidaan reagoida säädösuudistuksilla myös kesken vuotta. Osastolla on alaiseen hallintoon välitön vuorovaikutus, ja sitä hyödynnetään tiedonhankinnassa.

Osaston mukaan hallituksen strategia tai ministeriön strategia eivät toimi sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin lähtökohtina. Osastolla tehtävät vastuutetaan ryhmille suullisesti ryhmäpalavereissa ja osaston johtoryhmässä. Kokouspöytäkirjoihin ei ole osaston mukaan sisältynyt kirjauksia sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin alueista. Työllisyys- ja yrittäjyysosastolla niissä yksittäisissä arvioinneissa, jotka teetetään ulkopuolisilla, osastopäällikkö hyväksyy arvioinnin lähtökohdat.

Energiaosaston mukaan arvioinnit koskevat käytännössä uusia hankkeita. Vanhaa lainsäädäntöä on osaston toimialueella vähän. Energia ja ilmastoasioissa normiperustan uudistaminen lähtee EU:n säädösuudistuksista. Näissä asioissa on EU asettanut tavoitetasot, ja ne on otettava huomioon kansallisessa norminannossa. Keinoista voidaan kuitenkin päättää kotimaassa. Ministeriön strategiat ja valtioneuvoston hyväksymät energia- ja ilmastostrategiat ohjaavat säädösvalmistelua eli sitä, mistä ja minkälaisia säädöksiä tarvitaan. Energiaosaston mukaan puhtaalta pöydältä tapahtuvalle sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnille ei ole resursseja. Tällaisen ajattelutavan pohtimiseen ei ole ollut mahdollisuuksia.

Innovaatio-osaston mukaan elinkeinopolitiikan päämäärä on se perusta, jolta arvot lähtevät. Tämä on yksilöity osaston mukaan ministeriön strategiassa. Ministeriön strategiat eivät ole perustana säädösten ajanmukaisuuden arvioinneissa muutoin kuin siltä osin, kuin niistä on johdettavissa alueita, joilla tulee arvioida toimenpiteiden toteuttavuutta ja sääntelyn uudistamistarpeita. Laitosten kohdalla (Tekes, GTK) on kuitenkin arvioitu säädösten ajanmukaisuutta ns. säädöshuollollisista näkökohdista ja myös sisällöllisistä näkökohdista. Tietoa siitä, millaisia säädösuudistuksia (uutta sääntelyä tai aiemman muutoksia) tarvitaan, saadaan siten, että vastuuhenkilöt keskustelevat olennaisten sidosryhmien kanssa epävirallisesti. Osaston toiminnassa ministeriön konsernistrategia on perusta; tämän ohella innovaatiopolitiikan linjausraportit ja osastrategiat ohjaavat osaston toimintaa⁶. Innovaatiostrategiassa on sekä tavoitteita että toimenpideohjelma. Kunkin aihealueen vastuuhenkilöt arvioivat, liittyykö asia-alueelle (esim. julkiset hankinnat) uusia sääntelytarpeita tai säädösuudistustarpeita. Osaston mukaan arviointia joudutaan tekemään siinä mielessä jatkuvasti, että kansallista lainsäädäntöä päivitetään sitä mukaan, kun EU:sta tulee uusia lainsäädäntövaateita. Arviointitarpeiden todettiin perustuvan joskus myös lainsäädäntöön⁷.

⁶ *Tutkimus- ja innovaationeuvoston politiikkalinjaus vuosille 2011–2015; Pääministerin johtama tutkimus- ja innovaationeuvosto hyväksyi joulukuussa 2010 koulutus-, tutkimus- ja innovaatiopoliittisen linjaraportin, hallituksen innovaatiostrategia 2008. YKE-strategia: yritysten kansainvälistymisen ja viennin edistämisen strategia, Matkailustrategia ja Mineraalistrategia.*

⁷ *Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006) on voimassa vain määräajan, jonka vuoksi, myös tukiohjelmat laaditaan määräaikaisiksi. Innovaatio-osastolla esim. yhteishankkeitten ja ulkomaankauppaa edistävien yhteisöjen tukiohjelmat on määritelty kestoaltaan viisivuotisiksi. Lain mukaan tukiohjelmaa tulee myös arvioida säännöllisesti.*

Ministeriöiden hallinnolliset rajat arviointien näkökulmasta

Eri osastoilta tuotiin esille, että sääntelyn ajanmukaisuutta tulisi arvioida laajempina kokonaisuuksina kuin ministeriöiden hallinnollisten rajojen sisällä. Esimerkiksi työelämä- ja markkinaosaston mukaan ministeriöiden välinen verkosto-organisaatio ei ole riittävä tapa edistää sääntelyn horisontaalisuutta. Eri osastot myös nimesivät sellaisia ministeriöitä, joiden kesken tulisi arvioinneissa toimia yhteistyössä.

Ministeriön säädösvalmistelun kehittämis- ja yhteiskuntavastuuryhmän mukaan (jäljempänä säädösvalmistelun kehittämisryhmä) käytännössä sääntelyn uudistamistoimet ovat jääneet lainvalmisteluprosessiin liittyväksi "mutterin kääntämiseksi"; varsinaisen substanssin uudistukset eivät ole jalkautuneet lukuun ottamatta yritysten hallinnollisen taakan vähentämistavoitetta.

Myös innovaatio- ja energiaosastolta tuotiin esille vähäiset mahdollisuudet suorittaa laaja-alaisempia näkökulmia edellyttäviä arviointeja. Innovaatio-osastolta kiinnitettiin huomiota siihen, että eri poliittikalohkoilla sääntelyn rooli on erilainen. Osaston mukaan innovaatioasioissa on tärkeämpää pyrkiä vaikuttamaan horisontaalisella ulottuvuudella. Keskeinen yhteistyöministeriö on ollut ympäristöministeriö. Se on ollut myös halukas yhteistyöhön. Innovaatio-osastolle tärkeitä ovat myös valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö; niiden intressit ovat kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriön kanssa usein erilaisia ja vastakkaisia. Verolainsäädännön valmistelu on valtiovarainministeriön vastuulla. Ministeriön mukaan mahdollisuudet vaikuttaa suoraan valtiovarainministeriöön esimerkiksi työryhmävalmistelussa ovat heikot. Osaston mukaan erilaisia intressejä on myös oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä kuluttajansuojalainsäädännön alueella. Työ- ja elinkeinoministeriön intressit liittyvät elinkeinopalvelujen vientiin ja oikeusministeriön puolestaan kuluttajansuojaan. Sosiaali- ja terveystieteissä kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyttä pidetään myös eräänä perustana kehittää innovaatioita. Kun laajoja yhteiskunnallisia haasteita lähdetään ratkomaan, ja tämän vuoksi tarvitaan uutta lainsäädäntöä, uudessa lainsäädännössä tulisi innovaatio-osaston mukaan huomioida myös lainsäädännön vaikutukset innovaatiotoimintaan.

Arviointien resursointi

Kansliapäällikön ja osastojen välisissä tulosopimuksissa ei erikseen osoiteta henkilöresursseja arviointeja varten. Tämä johtuu osastojen mukaan siitä, että useimmiten kullakin asiantuntemusalueella on vain yksi henkilö, ja häntä ei voi työpanoksena jakaa. Ministeriössä osoitetaan vuosittain eri osastojen käyttöön tutkimus- ja selvitysmäärärahaa. Käytännössä siitä

maksettavat arviointi- ja selvityshankkeet valitaan siten, että osastot tekevät koosteen siitä, millaisia sääntelyyn liittyviä tai muita arviointitarpeita on olemassa, sekä esityksen siitä, paljonko niihin tarvitaan resursseja.

Tutkimus- ja ennakointiyksikkö on tässä vaiheessa vuorovaikutuksessa osastoihin, ja osastojen esitykset menevät ministeriön johtoryhmään tiedoksi. Ne ovat taustalla, kun johtoryhmä mitoittaa osastojen tutkimus- ja selvitysresursseja. Tässä vaiheessa osa hankkeista jää pois, koska osastojen resurssitarpeet ovat suurempia kuin jaettavat määrärahat. Tämän jälkeen osastolla priorisoidaan hankkeiden ajankohtaisuuden perusteella tutkimus- ja selvitysvaroilla teetettävät selvitykset ja tutkimukset. Strategia- ja ennakointiyksikön mukaan osastojen esitykset arvioinneista ovat suhteellisen kapeita ja spesifejä ja ne liittyvät konkreettisiin kysymyksiin. Arviointi- tai selvityshankkeiden taustalla voi olla valtioneuvoston päätös tai eduskunnan lausuma, joka edellyttää lainsäädäntöhanketta tai arviointia.

Innovaatio-osastolta tuotiin esille, että asiantuntijapanos arviointiin on niukka ja että sääntelyn ajanmukaisuuden arviointia ei ole otettu riittävästi huomioon osaston resurssimitoituksessa. Osastolta tuotiin myös esille, että ministeriön tutkimukseen osoitettujen määrärahojen taso on alennettu vuosittain, mikä rajoittaa merkittävästi arviointityötä. Osastolta tuotiin huolena esille, että lainsäädännön toimivuuden ja ajanmukaisuuden arviointeihin ei riitä aikaa, jonka vuoksi toiminta on liian reaktiivista. Tuottavuusohjelma heikentää osaston mukaan liikkumavaraa edelleen.

Työelämä- ja markkinaosastolla osastopäällikkö jakaa resurssit ryhmille. Koska eri asiantuntemusalueilla ei ole monta henkilöä, henkilöresursseja ei voi jakaa muutoin kuin substanssisalueittain. Tutkimus- ja selvitysmäärärahan käyttöä ohjaa osastolla hallitusohjelma. Tämän pohjalta vaalikauden alkupuolella tutkimus- ja selvitysvarojen kohdentaminen on intensiivistä ja perustuu uusiin hankkeisiin. Tutkimus- ja selvitysmäärärahan todettiin olevan osaston arviointitoiminnan tärkeä resurssi. Osastolla toimivan yritys oikeusryhmän tehtäväalue koostuu ryhmän mukaan kapealaisista säädösalueista. Näin ollen sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnille laajemmasta perspektiivistä, kuten jonkin elinkeinoalueen näkökulmasta ei ole ryhmätasolla perusteltua. Ryhmän mukaan tällaiset arvioinnit voisivat olla luonteva tehtävä säädösvalmistelun kehittämisryhmälle. Esi-merkkinä tällaisesta arvioinnista on yritysten hallinnollisen taakan vähentämishjelma.

Kokoavia havaintoja

Kokoavana havaintona sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnista oli se, että tehtävää ei ole tunnistettu ja sen painoarvo on jäänyt muiden tehtävien

joukossa vähäiseksi. Tätä ilmentää se, että tehtävää ei ole vastuutettu ja resursoitu erikseen. Kun systemaattiseen ja ohjattuun arviointiin perustuva arviointitietoa ei ole, on ymmärrettävää, että ministeriö on kysyntäohjautuva säädösuudistuksissa. Uudistuksien käynnistymiseen vaikuttaa tällöin olennaisesti hallinnon ulkopuolisten toimijoiden aktiivisuus. Tällaisen menettelytavan toimivuus toteuttaa ministeriön päämääriä edellyttää, että eri tahoilta nousseet uudistustarpeet ja niiden merkittävyys kyetään suhteuttamaan keskenään. Tarkastuksessa ei kuitenkaan tuotu esille sellaisia ministeriössä hyväksytyjä perusteita ja kriteereitä, joilla eri osastojen tärkeiksi kokemia hankkeita olisi pyritty suhteuttamaan keskenään. Tarkastuksen perusteella lainsäädännöllisten uudistustarpeiden priorisointi on ministeriössä eriytynyt osastoittain ja osastoilta esitettyjen uudistusten keskinäisen merkittävyyden suhteuttamista rajoittaa hallitusohjelma ja myös EU-normisto.

2.3 Eri sääntelyvaihtoehtojen arviointi

Vaihtoehtoinen sääntelytapa lainsäädännölle on esimerkiksi itsesääntely, jolle on luonteenomaista, että siinä mukana olevat yhteisöt itse ohjaavat, valvovat ja tarvittaessa sanktioivat jäsentensä käyttäytymistä. Yhteissääntelyä voidaan kuvata lainsäädännön ja itsesääntelyn yhdistelmäksi, jossa julkisia tehtäviä on annettu yksityisoikeudellisen organisaation hoidettavaksi. Näiden tapojen käytöllä voidaan ensinnäkin välttää säädösten kokonaismäärän kasvua. Lisäksi itsesääntely ja yhteissääntely ovat oikeudelliseen sääntelyyn nähden joustavampia, koska niissä sovellettuja menetteilyjä voidaan tarkistaa ilman aikaa vievää lainsäädäntöprosessia.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten vaihtoehtoisten sääntelytapojen arviointi on ministeriössä tehtävänä tunnistettu, vastuutettu ja resursoitu.

Ministeriön mukaan joillakin sääntelyaloilla vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käyttöä rajoittaa perustuslaki, sillä sen mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla. EU-sääntely rajoittaa osaltaan kansallista liikkumavaraa. Liikkumavaraa on kuitenkin siinä, miten EU-direktiivit pannaan kansallisesti täytäntöön. Eri osastojen mahdollisuudet käyttää vaihtoehtoisia sääntelytapoja ovat osastojen tehtäväsisällön perustalta erilaisia. Perustuslain uudistus vuonna 1999 on ministeriön mukaan lisännyt lakitasoisen sääntelyn käyttöä. Toisaalta yksittäiseltä osastolta todettiin myös, että vaihtoehtoisten sääntelytapojen arviointi on vähäistä siitä syystä, että vallitseva kulttuuri korostaa oikeudellista sääntelyä ohjauskeinona.

Kuten sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi niin myös vaihtoehtoisten sääntelytapojen arviointivastuu määräytyy ministeriössä asiaperustaisesti vastuutettujen tehtävien mukaisesti. Tehtävää ei ole määritelty ja yksilöity ja vastuutettu erillisenä ministeriön tai osastojen työjärjestyksissä tai henkilöiden toimenkuviissa. Tehtävään ei ole varattu erillisiä resursseja ministeriössä tai osastoilla. Ministeriön eri osastoille tulossopimuksessa osoitetavilla tutkimus- ja selvitysmäärärahoilla osastot voivat sinänsä vuosittain toteuttaa omien priorisointiensa mukaisesti sääntelyhankkeiden arviointeja vastaavasti kuin muitakin hankkeita.

Työllisyys- ja yrittäjyysosastolta tuotiin esille, että osaston tehtäväalueelle kuuluva sääntely edellyttää perustuslaista johdettuna vaatimukseen laintasoista sääntelyä. Tämä rajoittaa ja vähentää tarvetta arvioida vaihtoehtoisia sääntelytapoja ja johtaa myös siihen, että lakitasoinen sääntelyn määrä suhteessa muihin sääntelytapoihin lisääntyy.

Energiaosaston mukaan liikkumavaraa on energiatehokkuuden alueella. Uusiutuvan energian alueella taloudelliset näkökohdat ovat tärkeitä. Vaihtoehtona sääntelylle ovat vapaaehtoiset sopimukset. Direktiivien toimeenpanossa voidaan osaston mukaan myös miettiä sitä, onko erilaisia sääntelyvaihtoehtoja tai erilaisia sääntelykeinoja. Myös nämä pohdinnat määräytyvät osaston tehtävissä substanssiasiantuntemuksen mukaan.

Työelämä- ja markkinaosaston mukaan vaihtoehtoisia sääntelytapoja ei arvioida osastolla riittävästi tarpeeseen nähden. Toisaalta myös tältä osastolta todettiin perustuslaki liikkumavaran rajoitteeksi. Uusi perustuslaki onkin osaston mukaan lisännyt lakitasoista sääntelyä.

Vaihtoehtoisten sääntelytapojen arviointivastuu määrittyy siten asiaperusteisen tehtäväjaon mukaan ja painottuu ministeriön eri osastoilla eri tavoin. Tähän vaikuttavat osastojen tehtäväalueet, perustuslaki ja lisäksi valitseva kulttuuri, joka korostaa oikeudellista sääntelyä hallinnollisena ohjauksena. Tehtävä asemoituu valmistelijoilla vireillä olevien säädöshankkeiden, EU-valmisteluun osallistumisen ja muiden tehtävien joukkoon. Tällainen organisointitapa edellyttää hyvää aikataulu- ja resurssi-suunnittelua.

2.4 Säädöspoliittisten tavoitteiden asettaminen ja säädössuunnittelu

Säädöspoliittisten tavoitteiden asettamisella tarkoitetaan tässä toimintaa, jossa yksilöidään niitä sääntelyyn ja sen tuloksiin liittyviä asiointiloja, joiden tulisi muuttua ilmaistujen tavoitteiden mukaisiksi tietyllä ajanjaksolla. Nämä tavoitellut asiointilat voivat koskea säädösympäristön tilaa eri sään-

telyalueilla, säädösvalmisteluprosessin ominaisuuksia ja valmistelun tuoksia. Vaihtoehtoisesti tavoitteet voivat koskea sitä hallinnollista toimintaa, jonka tarkoitus tähtää siihen, että yksilöidyt asiointitilat toteutuvat säädösten sisällössä tai säädösympäristössä. Säädössuunnittelulla puolestaan tarkoitetaan säädöshankkeiden priorisointia ja tavoiteaikataulujen laatimista käynnistettäville hankkeille. Tarkastuksessa selvitettiin ensinnäkin, miten tehtävä on ministeriössä tunnistettu ja millä tavalla tavoitteiden asettamista palveleva valmistelu ja päätöksenteko on siellä järjestetty. Toiseksi tarkastuksessa selvitettiin, onko ministeriö asettanut säädöspoliittisia tavoitteita ja millä tavalla se on pyrkinyt ohjaamaan niiden saavuttamista. Säädössuunnittelusta selvitettiin, onko ministeriöllä dokumentoitu suunnitelma käynnistettävistä hankkeista ja valmistelun ajoittamisesta ja miten suunnitelman laadinta on vastuutettu.

Asetetut tavoitteet sekä laaditut ohjelmat ja suunnitelmat

Työ- ja elinkeinoministeriössä on lainsäädäntösuunnitelma. Sen laatimisvastuu on ministeriön työjärjestyksessä osoitettu lainsäädäntöjohtajalle. Ohjelma koostuu hallituskaudella annettavaksi suunnitelluista, käytännössä hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen osastojen esittämistä ja priorisointia säädöshankkeista. Ohjelmaan ei ole sisällytetty säädöspoliittisia tavoitteita. Säädösvalmistelun kehittämisryhmä kokoaa lainsäädäntösuunnitelman, joka julkaistaan myös ministeriön verkkosivuilla. Puolivuotiskausina esiteltävät hankkeet päätetään lisäksi ministeriön johtoryhmässä kaksi kertaa vuodessa. Kansliapäällikön sekä osastojen ja yksiköiden tulossopimuksissa on yksilöity tärkeimmät säädöshankkeet ja niiden aikataulut. Esimerkiksi kansliapäällikön ja energiaosaston välisen tulosneuvottelupöytäkirjan liitteessä on sanottu, että eräs vuoden 2010 keskeisiä tulosavoitteita on se, että hallituksen esitys päästökauppalaain kokonaisuudistusotuksesta valmistuu syksyllä 2010.

Säädöspoliittisia tavoitteita on sisällytetty sekä talousarvioon että ministeriön kansliapäällikön sekä osastojen ja yksiköiden välisiin tulossopimuksiin. Vuoden 2010 työ- ja elinkeinoministeriön toimintamomentin selvitysosaan sisältyy toiminnallisen tuloksellisuuden tavoite, jonka mukaan eduskunta saa ministeriön vastuulla olevista hallituksen esityksistä 80 prosenttia ilmoitettuna aikana (vuoden 2009 toteutuma on ollut 60 %). Tämän ohella tavoitteena on ollut, että sisämarkkinalainsäädännön alaan kuuluvien direktiivien täytäntöönpanovaje on pienempi kuin 1,5 prosenttia. Lisäksi lainsäädäntöjohtaja on valmistellut kaksi muuta säädösvalmistelun laatutavoitetta, joista kansliapäällikkö harkintansa mukaan voinut sopia toimintayksikön kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa.

Tavoitteina ovat vuodeksi 2010 olleet, että lakiesitykset ovat säädösteknisesti moitteettomia (= esitykset eivät tällaisten puutteiden takia eduskuntakäsittelyssä muutu) ja että vaikutusarvioinnit on tehty valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettujen vaikutusarviointiohjeiden mukaisesti. Tarkastushavaintojen mukaan talousarviotavoitteita ja muita esitettyjä tavoitteita ei ole kuitenkaan viety edellä tarkoitettuihin, vuotta 2010 koskeneisiin tulossopimuksiin.⁸

Kansliapäällikön sekä työelämä- ja markkinaosaston vuodeksi 2010 solmimaan tulossopimukseen sisältyy myös säädösten yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyvä tavoite: "Työlainsäädäntö samoin kuin hallinnon alan eri toimijoiden yhteistyö ja prosessit vastaavat työelämän joustavuuden ja turvallisuuden tarpeita toimintaympäristön muutoksissa." Työlainsäädännön vastaavuus työelämän joustavuuden ja turvallisuuden tarpeisiin on kuitenkin jossain määrin yleinen tavoite. Osaston tulossopimus tavoitteisiin sisältyy myös yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen, joka on todettu hallituksen strategia-asiakirjatavoitteeksi. Kyseisen tavoitteen toteutumista voidaan edistää vaikuttamalla olemassa olevaan lainsäädäntöön (säädoshuolto) tai välttämällä uuden taakan syntymistä valmisteltaessa uutta lainsäädäntöä. Osaston tehtäväksi on tällä alueella todettu hallinnollisen taakan toimenpideohjelman seuranta.

Tarkastuksen havaintona oli, että ministeriön hankesuunnittelu perustuu pääasiassa osastoilta tuleviin esityksiin. Useimmat osastot eivät tuoneet säädöshankkeiden taustana esille ministeriön strategiaa. Sen voidaan kuitenkin katsoa toteutuvan välillisesti, mikäli ministeriön hallitusohjelman laadintavaiheessa esittämät linjaukset hallitusohjelmaan sisällytettävistä sääntelyuudistuksista ovat yhdenmukaisia ministeriön strategian kanssa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön yhdistämisellä on tavoiteltu synergiahyötyjä. Sääntelyn alueella näiden hyötyjen edistämistä olisi mahdollista pyrkiä toteuttamaan esimerkiksi siten, että uudistettavat sääntelyalueet muodostavat aiempaa laajempia kokonaisuuksia. Tämä luo edellytykset sille, että myös eri toimijaryhmien toiminnalliset ja taloudelliset vuorovaikutusyhteydet ovat valmistelussa laaja-alaisesti yhteistarkastelussa. Tällainen tarkastelu voi edistää synergiaetujen saavuttamista sääntelyn keventämisenä ja kustannusvaikuttavuudeltaan parhaiden sääntelyratkaisujen esille nousuna. Tarkastuksessa ei tuotu esille tällaisista lähtökohdista nousevia hankkeita tai tavoiteasetantaa. Tarkastuksessa tehdyt

⁸ Vuodeksi 2011 nämä kaksi tavoitetta on sisällytetty niiden toimintayksiköiden tulossopimuksiin, joilla säädösvalmistelua tehdään, ja ne on kirjattu tulossopimuksen liitteen 2 kohtaan Tuotokset ja laadunhallinta. Myös talousarviotavoitteet on kirjattu tulossopimuksen liitteeseen.

havainnot sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnista olivat yhdensuuntaisia siinä, että ministeriön oman strategian suora ohjausvaikutus sääntelyuudistusten käynnistymiseen on heikko. Tarkastuksen perusteella ministeriön strategia on sisällöltään heikko ohjaamaan sitä, mille sääntelyalueille käynnistyvät hankkeet sijoittuvat ja millaisia tavoitteita säädöshankkeiden on tarkoitus edistää.

Sääntelyä voidaan käyttää ennakoivasti (proaktiivisesti) siten, että sääntely on vastaus välttää etukäteen toimintaympäristössä esiintyviä riskejä. Tarkastuksen perusteella säädöshankkeet ovat olleet pikemminkin ratkaisuehdotuksia jo ilmenneisiin ongelmiin. Toisaalta ministeriössä ei ole määritetty, millaiset yhteiskunnalliset prosessit ovat ministeriön päämäärien kannalta olennaisia. Näin ollen ei myöskään näitä prosesseja uhkaavia riskejä ole systemaattisesti selvitetty.

Energiaosastolla hankkeiden kiireellisyys määräytyy sekä EU-normiuudistusten että ministeriön poliittinen ohjauksen perustalta. Hankkeita on enemmän kuin voidaan hoitaa. Valmisteltavat hankkeet priorisoidaan valtioneuvoston ilmasto- ja energiastrategian perusteella.

Innovaatio-osaston mukaan tavoitteita asetetaan politiikkalohkoittain. Vuoden 2010 tulossopimuksen liiteasiakirjaan on kirjattu osaston erääksi tavoitteeksi käynnistää selvityshanke sääntelyn vaikutuksista innovaatio-toimintaan. Tällä hankkeella pyritään myös siihen, että innovaatiovaikutukset muodostaisivat erään ennakkollisen vaikutusarvioinnin osa-alueen säädösvalmistelussa.

Säädöshankkeet priorisoidaan siten, että ensiksi tehdään se, mitä on pakko tehdä. Ollaan siis ulkoapäin ohjautuvia, sillä monet asiat eivät ole omia. Esimerkiksi hallitusohjelman kirjaukset tai toimintaympäristön muutokset voivat nostaa joitakin asioita korkeammalle prioriteetille, kuin osasto- tai ryhmätasolla on suunniteltu. Osasto- tai ryhmätason suunnittelu sisältyy osastolla vuosittain laadittaviin tulossuunnitelmiin.

Työllisyys- ja yrittäjyysosasto pyrkii johtamaan hallitusohjelman sisällöstä ne periaatteet, joiden pitäisi toteutua sääntelyssä. Erikseen näitä periaatteita ei ole osastolla dokumentoitu. Säädöshankkeet priorisoidaan osastolla vuosittain laaditussa suunnitelmassa. Lähtökohtana tässä on yleisimmin hallitusohjelma ja hallituksen strategia-asiakirja. Hallitusohjelman antamisen jälkeen säädöshankkeet aikataulutetaan niiden kiireellisyyden mukaan. Lainsäädäntöön liittyviä signaaleja voi tulla myös ohi suunnitelman, esimerkiksi eduskunnasta tai ministeriön poliittiselta johdolta. Osaston johtoryhmässä seurataan hankkeiden (sekä arviointihankkeiden että valmisteluhankkeiden) etenemistä. Valmistelun toimeenpanolle asetetaan myös tavoitteita, ja ne kirjataan johtoryhmän pöytäkirjaan. Tavoitteet ovat koskeneet aikataulua, esim. nettopäivät, ja hankkeen painopisteitä. Valmistelun laadulle tai kustannuksille ei ole asetettu tavoitteita.

Työelämä- ja markkinaosaston mukaan hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa (2007–2011) esitettyjen asioiden huomioonottamisesta lainvalmistelussa ei ole systemaattista ohjausta. Lainsäädäntösuunnitelmaan on sisältynyt myös konkreettisia säädöshankkeita. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisestä on olemassa valtioneuvoston päätös. Säädöspoliittisten tavoitteiden asettamisen menettelytavat (periaatteet, joiden tulisi toteutua sääntelyssä, sekä säädöshankkeiden priorisointi) ovat osastolla poliittikalohkokohtaisia. Osastolla niistä vastaavat ryhmäpäällikkö ja osastopäällikkö. Säädöspoliittisten tavoitteiden asettamista osastoissa ei mielletty tehtäväksi. Säädöspoliittisten tavoitteiden katsottiin sisään rakentuvan annettuihin lainvalmisteluohjeisiin.

2.5 Toimeenpanon ja vaikutusten seuranta

Tarkastuksessa selvitettiin, miten säädösten toimeenpanon ja niiden vaikutusten seuranta on tunnistettu, vastuutettu ja resursoitu työ- ja elinkeinoministeriössä. Toimeenpanolla tarkoitetaan tässä yhteydessä jo hyväksytyn säädöksen toimeenpanoa viranomaistoimintana. Toimeenpanon vaikutuksilla tarkoitetaan puolestaan niitä yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita säädösten toimeenpano on saanut aikaan. Säädösten toimeenpanon ja vaikutusten seuranta ovat tärkeitä tehtäviä, koska säädösten valmistelussa on yleensä muodostettu oletuksia niistä vaikutusmekanismeista, joihin säädöksillä tavoitellut vaikutukset perustuvat. Mikäli nämä oletukset ovatkin virheellisiä, säädös voi olla tehoton tai aikaansaada jopa kielteisiä, tarkoittamattomia vaikutuksia. Sellaiset säädösuudistukset, joiden perustana on oletuksia eri toimijoiden käyttäytymisvaikutuksista, sisältävät erityisesti vaikutuksiin liittyvän riskin, koska käyttäytyminen määräytyy useiden tekijöiden tuloksena.

Tarkastuksen perusteella säädöshankkeiden toimeenpanon ja vaikutusten seurantavastuu työ- ja elinkeinoministeriössä määräytyy asiaperusteisesti määritellyn tehtäväjaon mukaan. Ministeriön työjärjestyksen mukaan lainsäädäntöjohtaja vastaa välittömästi kansliapäällikön alaisena säädöshankkeiden seurannasta. Työjärjestyksessä seurantavastuun sisältöä ei ole määritely koskemaan esimerkiksi säädöshankkeiden laadun, toimeenpanon aikataulun tai vaikutusten seurantaa. Hankkeiden toimeenpanon ja sen vaikutusten seurantakäytännöt ovat osastokohtaisia. Toimeenpanon hallinnon tuottamaa palautetietoa pidettiin keskeisenä seurantatiedon lähteenä.

Seurantatehtävien katsottiin määräytyvän usein hallinnon ulkopuolelta, jo voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvistä arviointivelvoitteista,

eduskunnan asettamista arviointivelvoitteista tai EU-ohjelmiin liittyvistä arviointivelvoitteista. Näistä syistä katsottiin, että osastoilla on usein rajallinen liikkumavara suunnata seuranta- ja arviointihankkeita.

Tarkastushavaintojen mukaan säädösten toimeenpanon ja vaikutusten seurantaan ei ministeriössä osoiteta erillisiä määrärahoja. Osastot voivat esittää tällaisiin seurantahankkeisiin resurssitarpeita tutkimus- ja selvityshankemäärärahoista.

Energiaosaston mukaan ministeriön johtoryhmä seuraa jo hyväksytyjen säädösten toimeenpanoa. Tämä tapahtuu siten, että johtoryhmän kokouksissa on esillä säädösten toimeenpanosta eri tahoilta muodostunutta tietoa. Tätä tietoa saadaan toimeenpanoviranomaiselta, ja se välittyy osastoille ja ryhmille erilaisissa hallinnon eri tasojen välisissä kontakteissa. Osaston mukaan toimeenpaneva virasto on mukana jo säädöksen valmisteluvaiheessa. Osaston mukaan laajempien tutkimushankkeiden tarpeen arvioinnista ja niiden resurssien mitoittamisesta vastaa osastopäällikkö, ryhmänvetäjät ja viimekädessä asian vastuuvirkamies, joka yleensä on asian esitellyt virkamies. Energiaosastolla toteutetut säädösten toimeenpanon vaikutusten arvioinnit perustuvat useimmiten eduskunnan asettamiin seurantavelvoitteisiin. Nämä ohjautuvat osaston henkilöille asiaperusteisen tehtäväjaon mukaisesti. EU-valtiontukiasioissa arviointivelvoitteet tulevat EU:lta. Yritystukiohjelmien tulee lain mukaan olla määräaikaista, ja säädöksiin sisältyy velvoite suorittaa arviointeja.⁹ Myös valtionavustuslain 36 § (688/2001) ja valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yritystoiminnan kehittämiseksi (675/2007) velvoittavat seuraamaan avustamisen vaikutuksia. Tällaisten arviointien toteuttamiseen ei osaston mukaan tarvita ylhäältäpäin tulevaa virkamiesohjausta. Energiaosastolta korostettiin sitä, että arviointiin käytettävää määrärahaa joudutaan käyttämään myös ministeriön toimeenpanotehtävien edellyttämiin, välttämättömiin arviointeihin.

Innovaatio-osaston mukaan lainsäädännön toimeenpanon seurantaan osallistuu koko kenttä tällä tehtäväalueella perustetun, jo vuosia toimineen neuvottelukuntajärjestelmän kautta. Sitä kautta saadaan osaston mukaan laajasti selville myös ne säädösten muutostarpeet, jotka eivät tule EU:sta. Säädöshankkeiden vaikutuksien seuranta kohdistuu osaston mukaan hallitusohjelman perusteella. Hallitus pyytää ministeriöiltä tietoa hallitusohjelman toimeenpanosta.

Työelämä- ja markkinaosaston mukaan käytännössä hankkeiden toimeenpanon seuranta vaihtelee tapauskohtaisesti. Esimerkiksi kilpailulain toimeenpanon vaikutuksia seurataan säännöllisesti. Seurantavastuu määräytyy myös tehtäväalueeseen perustuvan vastuunjaon mukaan. Joskus

⁹ *Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006).*

voidaan teettää selvitys. Näiden tarve riippuu hankkeiden merkittävydestä. Lisäresurssit jälkikäteisarviointeihin määräytyvät erillisinä määrärahoina käytännössä kansliapäällikön päätöksellä. Viimekädessä tutkimus- ja selvitysmäärärahat priorisoidaan eri hankkeisiin osastolla. Etusijalla ovat ne arvioinnit, joita eduskunta on edellyttänyt.

Säädösten toimeenpanon ja vaikutusten jälkikäteinen arviointi perustuu lähinnä säädöksissä itsessään tai sitten poliittiselta taholta tulleisiin arviointivelvoitteisiin. Poliittinen ajankohtaisuus (hallitusohjelma) myös osin määrittää sitä, mitä asioita seurataan. Toimeenpanon seuranta tehdään jatkuvasti osana muuta virkatyötä, erityisesti toimeenpanevan hallinnon avulla sekä myös neuvottelukuntien tms. sidosryhmien avulla.

Toimeenpanon ja vaikutusten arviointiin ei ole osoitettavissa erityisiä resursseja pl. ministeriön yleiset tutkimus- ja selvitysmäärärahat.

3 Säädos Hankkeiden johtamisen ja hallinnan menettelytavat

Säädos hankkeiden johtamisen ja hallinnan menettelyjä selvitetiin seuraavista kahdesta näkökulmasta: ovatko ministeriön menettelytavat riittäviä varmistamaan, että

- a) toimijoiden osallistumisen säädös valmisteluun toteutuu varhaisessa vaiheessa ja että
- b) eduskunnalle esitetty tieto on riittävää, kattavaa ja esitetään oikeaan aikaan.

Valmisteluvastuut, hankkeiden organisointi ja resursointi

Säädös valmisteluvastuut on määritelty ministeriön työjärjestyksessä. Sen mukaan kukin osasto tai yksikkö vastaa oman tehtäväalansa kansallisesta säädös valmistelusta. Työjärjestyksessä on todettu erikseen, että yksiköiden päälliköt vastaavat lainsäädännön valmistelun laadusta.¹⁰ Työjärjestyksen mukaan lainsäädäntöjohtaja tai hänen määräämänsä virkamies käsittelee asiat, jotka koskevat sääntelyn yritys-, aluekehitys- ja työllisyysvaikutusten arvioinnin kehittämistä. Tämän ohella työjärjestyksessä on todettu, että kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä.¹¹

Keskitettyjä säädös valmistelutoimintoja työ- ja elinkeinoministeriössä ovat käänös- ja tietopalvelu. Keskitettyjä säädös valmisteluun liittyviä tehtäviä ovat myös säädos hankkeiden kirjaamo- ja arkistopalvelut sekä valmisteltavien esitysten vaikutusarviointien tukeminen.

Ministeriö on liittänyt sisäisille intranet-sivuilleen (Virkkusivuille) menetelmä kuvauksiin tietoja säädos hankkeen organisoinnista. Niiden mukaan säädös valmistelu tulee organisoida mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksen mukaisella tavalla ja ottaa huomioon toimialan tarpeet ja eri-

¹⁰ Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksen 33 §:n mukaan alivaltiosihteerin, osastopäällikön, kehittämissyksikön päällikön, tukiyksikön päällikön ja ryhmäpäällikön tehtävänä on oman toimintayksikkönsä osalta seurata ja arvioida toimialan kehitystä, tehdä tarpeellisia aloitteita lainsäädännön ja hallinnon uudistamiseksi sekä vastata lainsäädännön valmistelun laadusta.

¹¹ Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksen 32 §.

tyispiirteet sekä käytettävissä olevat resurssit. Tämän ohella kuvauksessa on kehotettu hyödyntämään ministeriön erilaisia asiantuntijoita, kuten tietopalvelua ja vaikutusarvioinnin asiantuntijoita, sekä strategia- ja ennakointiyksikön asiantuntemusta.

Tarkastuksessa havaittiin, että eri osastoilla ei ollut pysyviä, kiinteitä säädösvalmistelua palvelevia valmisteluorganisaatioita, joihin olisi kuulunut osastojen tehtävälueiden kannalta olennaisia hallinnon ulkopuolisia toimijaryhmiä.

Työ ja elinkeinoministeriö on selvittänyt vuonna 2009 säädösvalmistelun resursointia ja laatua kyselyllä. Selvityksessä säädösvalmistelijalla tarkoitettiin henkilöä, joka toimii esittelijänä tai valmistelijana ja joka valmistelee säädöstekstejä tai tekee muuta säädösten sisällöllistä valmistelua. Kyselytulosten mukaan työ- ja elinkeinoministeriössä säädösvalmisteluun kului noin 44 henkilötyövuotta, joka oli 7 prosenttia koko ministeriön henkilötyövuosista (TEM-hyv. yhteensä 615,7)¹². Vaikka lainvalmistelu on katsottu erääksi työ- ja elinkeinoministeriön ydintoiminnoiksi, todettiin ministeriön resurssiselvityksessä eri osastojen resurssit lainvalmisteluun riittämättömiksi ja valmistelijoiden osaamisessa havaittiin puutteita. Pääsääntöisesti säädösvalmistelijoilla on kuitenkin useamman vuoden kokemus lainvalmistelusta, tyypillisimmin yli 10 vuoden kokemus. Kyselyn mukaan resurssit ovat riittämättömät säädöshankkeiden aikatauluihin ja muihin valmistelijoiden vastuulle kuuluviin työtehtäviin nähden.

Aikataulujen kireys johtuu selvityksen mukaan ulkopuolisesta paineesta, ja se kuormittaa erityisesti säädösvalmistelua, koska sen aikataulu on usein joustamaton. Kireän aikataulun vuoksi täydennyksiä ja kommentteja ministeriön sisällä joudutaan pyytämään lyhyellä varoitusaajalla. Kyselyyn vastaajista 60 prosenttia piti säädösvalmistelijoiden määrää liian vähäisenä. Vastauksissa on tuotu esille myös, että ryhmässä on oikea määrä säädösvalmistelijoita, mutta kokonaistyömäärä, joka koostuu lainvalmistelusta ja muista tehtävistä, vaihtelee, jolloin kuormitus ei synny suoranaisesti liian monesta samanaikaisesta lainsäädäntöhankkeesta vaan töiden kokonaispaineesta.

Enemmistö kyselyyn vastaajista koki säädösvalmistelun haavoittuvaiseksi, koska tietyn hankkeen säädösvalmistelusta vastaa tosiasiallisesti vain yksi henkilö ilman varahenkilöä.

Osastojen käytettävissä olevista resursseista sovitaan vuosittain osastojen ja kansliapäällikön välisissä tulosneuvotteluissa, jossa laaditaan myös tulossopimukset ja vahvistetaan tulostavoitteet osastoille. Osastoilla ei sen

¹² *Säädösvalmistelun voimavarat työ- ja elinkeinoministeriössä, raportti, kesä 2009, päivitetty syksy 2009 ja kevät 2010.*

sijaan laadita tulossopimuksia osastojen sisäisten ryhmien ja osastopäällikön välillä. Jokaisella osastoilla on omat henkilöstöresurssit, ja kukin osasto organisoii oman osastonsa tehtäväalueisiin kuuluvat hankkeet omien, tulossopimuksessa sovittujen resurssien puitteissa. Eri osastoilla hankkeiden valmistelu on osoitettu vastuuvalmistelijalle, joskus työryhmälle. Vastuuvalmistelijan tehtävänä on huolehtia hankkeen valmistelun menettelytavoista. Työelämä- ja markkinaosastolla hankkeiden organisoinnista päättävät ryhmävastaavat.

Eri osastoilta tuotiin haastatteluissa esille, että resursseja on käytännössä hankala siirtää osastojen välillä. Tämän katsottiin johtuvan siitä, että kukin osasto haluaa pitää kiinni omista resursseistaan.

Hankkeiden toimeenpanon valvonta kuuluu normaaliin johtamistyöhön. Hankkeiden etenemistä seurataan ministeriön ja osaston johtoryhmässä, jossa keskustellaan säädöshankkeiden etenemisestä, ja seurataan aikataulun toteutumista. Projektitasolla hankkeiden seuranta on normaalia johdon työtä.

Vaikka ministeriössä on keskitettyjä säädösvalmistelun tukitoimintoja, kaikki valmistelijat eivät kuitenkaan käytä niitä. Ministeriön omia käännöspalveluja on selvityksen mukaan käyttänyt 24 prosenttia vastaajista, vaikutusarvioinnin asiantuntijatukea 15 prosenttia, erillisiä toimeksiantoja ministeriön ulkopuolisina tutkimuksina 18 prosenttia ja lakitekniistä apua 21 prosenttia sekä tietopalvelua ja kielenhuoltoa 7 prosenttia. Tietopalvelu tarjoaa hankkeelle vakiintuneet peruspalvelut, ts. tiedonlähde- ja palvelukokonaisuuden, jonka avulla säädöshanke seuraa hankkeen aihepiirin kehitystä. Uutena ministeriössä on vireillä säädösvalmisteluavustajien kouluttaminen tukemaan säädösvalmistelua. Tämä on tarkoitus toteuttaa vuoden 2011 aikana.

Havaintoja hankkeiden organisoinnista, vastuiden määrittelystä ja hankkeiden resursoinnista eri osastoilla

Energiaosastolla valmistelua on osaston mukaan pyritty tukemaan tiimiorganisaatiolla. Osaston toimijoilla on selvät asiantuntija-alueeseen perustuvat vastuualueet, mutta resursseja käytetään kuitenkin joustavasti. Henkilöt sopivat työnjaosta keskenään, ja henkilöstö on sekä motivoitunutta että asiantuntevaa. Resurssit jaetaan siten käytännönläheisesti. Henkilöillä on tehtäväalueellaan kokonaisvaltainen vastuu. Esimerkiksi erilaisten sopimusmallien miettiminen on henkilöiden ydintyötä. Osaston henkilöiden tehtävät on määritelty yleisluonteisesti eikä niissä ole eroteltu sääntelyyn liittyviä tehtäviä. Osaston mukaan osaston johto ja ryhmäpäälliköt huolehtivat palaverissa, suusanallisesti, työryhmiä asettamalla jne., että vastuut ovat selviä. Henkilöiden vastuu määräytyy substanssivastuun mukaisesti.

Osaston johtoryhmä puolestaan seuraa asioiden etenemistä. Johtoryhmän kokouksessa on aina ajankohtainen luettelo jota kokouksessa seurataan. Jos säädöshankkeessa on työryhmiä, niiden työstä tulee raportoida osastopäällikölle. Ryhmissä hankkeiden valmisteluvastuu on yksilöity tietylle virkamiehelle. Osaston mukaan sovellettu malli edellyttää henkilöitä vastuuntuntoa ja hyvää työsuunnittelua.

Innovaatio-osastolla hankkeet jaetaan osaston ryhmille, jotka organisoi-
vat itsenäisesti hankkeen valmistelun. Osaston sisäiset ryhmät päättävät esimerkiksi siitä, mitkä tahot osallistuvat valmistelutyöryhmään. Myös *työllisyys- ja yrittäjyysosaston* yksittäisessä ryhmässä tiimiorganisaatio oli kokeiltavana lähinnä valmistelun laadun varmistajana.

Säädöshankkeiden valmistelun organisoinnista päätetään ministeriössä hankekohtaisesti siten, että säädösvalmistelu on hajautettu osastoille/yksiköille ja niiden ryhmille. Päätöksenteko asiassa oli osastoilla tai niiden sisäisissä ryhmissä. Hankkeet myös resursoitiin pääsääntöisesti osastojen, yksiköiden tai ryhmien sisäisin päätöksin.

3.1 Valmisteluprosessin kulun ohjaus- ja valvontavastuut

Se, miten säädösvalmisteluprosessi hallitaan jo toteutetaan, vaikuttaa sekä valmistelun tuotoksena syntyvän hallituksen esityksen laatuun että siihen, miten hallinnon ulkopuoliset toimijat saavat tietoa vireillä olevista hankkeista. Tämän vuoksi on seuraavassa tarkasteltu, miten säädösvalmisteluprosessin ohjaus- ja valvontavastuut on ministeriössä järjestetty.

Oikeusministeriön ohjeet kattavat laajasti muun muassa vaikutusten arvioinnin ja hallituksenesityksen laadinnan. Sen sijaan ei ole ohjeistettu sitä, miten yksittäisten säädösten valmistelun ohjaus- ja valvontavastuut tulisi järjestää ja toteuttaa. Ohjauksessa ja valvonnassa sovellettavien menettelytapojen luominen kuuluukin lähtökohtaisesti kunkin ministeriön toimivaltaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole antanut virallisia ohjeita säädösasioiden hallinnassa noudatettavista menettelyistä. *Ministeriön intranet-sivuilla* (VIRKKU) on sen sijaan laajasti valmistelun eri vaiheiden menettelytapakuvauksia. Näiden sisällöstä vastaa säädösvalmistelun kehittämisryhmä, joka on sijoitettu työelämä- ja markkinaosastolle. Menetelmäkuvaukset koskevat säädösvalmisteluprosessia, vaikutusarviointia, säädöstuotosta, PTJ-tukea, säädösvalmisteluavustajia, säädöstietotukipalvelua ja säädösvalmistelun kehittämistä. Säädösvalmistelun prosessikuvaus on liitetty menettelytapakuvaukseen vuoden 2010 lopussa. Osastot eivät ole laatineet

omia ohjeita säädösvalmistelun menettelytavoista. Osastojen mukaan lähtökohtana on se, että valmistelijat noudattavat yleisiä oikeusministeriön säädösvalmisteluohjeita.

Työllisyys- ja yrittäjyysosastolla valmistelun toimeenpanon valvonta on jaettu substanssiasiantuntemuksen mukaan ryhmille. Ryhmissä hankkeen elinkaarta seurataan esimies-alaistyonä. Osastolla on eräässä ryhmässä otettu käyttöön hankesuunnitelmalomake, ja se laaditaan erikseen joka hankkeelle. Lomakkeella on määritelty hankkeen kulku aikatauluna ja vaiheina sekä eri toimijoiden vastuut eri vaiheissa. Henkilöiden arvioitua työaikaa ei lomakkeelle kuitenkaan ole merkitty. Tällainen tieto saattaisi olla tarpeellinen, jotta valmistelun eri vaiheiden edellyttämä työaika tulisi otettua ennakkollisesti huomioon. Kyseinen lomakekäytäntö on ryhmässä uusi.

Työelämä- ja markkinaosastolta todettiin, että toimeenpanoa valvotaan normaalina esimiesalaistyonä.

Energiaosaston mukaan osastolla voidaan tehdä tiimityönä joitakin asioita ja siten hyödyntää toisten juridista asiantuntemusta. Erillisiä valvontamenettelyjä ei ole käytössä.

Tarkastuksessa saadun tiedon perusteella ministeriön osastojen käytännöt valmistelun ohjauksessa ja valvonnassa on järjestetty käytännönläheisesti normaalin esimiestyön osana.

3.2 Säädösvalmistelun avoimuus ja osallistumisen turvaaminen

Tarkastuksessa selvitettiin, millaisilla menettelyillä ministeriö pyrkii varmistamaan, että keskeiset toimijat osallistuvat valmistelun varhaisessa vaiheessa. Tätä varten selvitettiin, onko ministeriö antanut ohjeita osallistumisesta ja miten valmistelusta tiedotetaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole antanut ohjeita osastoilleen siitä, millaisilla menettelyillä ja missä valmistelun vaiheessa eri toimijaryhmien osallistuminen valmisteluun tulee turvata. Oikeusministeriön ohjeissa¹³ kuitenkin korostetaan sitä, että kuulemisen eri menetelmiä käyttäessään valmistelevalle virastolle on aina huolehdittava sidosryhmien tasapuolisesta kohtelusta. Eri toimijoiden valmisteluun osallistumisen kannalta on tärkeää turvata se, että hallinnon ulkopuolisilla toimijoilla on mahdollisuus saada riittävän ajoissa ja riittävästi tietoa vireillä olevista hankkeista.

¹³ *Kuuleminen säädösvalmistelussa, oikeusministeriön ohjeet 18/2010.*

Sidosryhmien määrittely

Ministeriössä ei ole laadittu erillistä sidosryhmäkartoitusta. Ministeriön konserniohjausyksikön mukaan ministeriö ei ole yksilöinyt sidosryhmiään. Vaikka tätä ei ole tehty, niin osastohaastattelujen perusteella osastoilla on hallinnon ulkopuolisiin sidosryhmiin vakiintuneet vuorovaikutusyhteydet. Ne eivät osastojen mukaan kuitenkaan johdu erikseen säädösvalmistelun arvioinnin tarpeista. Pikemminkin vuorovaikutusyhteydet ovat muotoutuneet tehtäväalueiden ja aiemman yhteistyön perustalta, ja ne ovat usein vapaamuotoisia. Ministeriön osastorajat ylittävää, pysyvää toimielintä tai verkostoa (kansallisessa säädösvalmistelussa) säädöshankkeiden koordinoimiseksi ei myöskään ole. Muiden osastojen, muiden ministeriöiden ja hallinnon ulkopuolisten toimijoiden osallistumistarve valmisteluun arvioidaan tapauskohtaisesti esimerkiksi kutsumalla niiden edustajat valmistelutyöryhmään.

Tiedon saaminen valmisteilla olevista hankkeista

Viranomaisilla on säädöksiin perustuva velvoite huolehtia tietoon liittyvien oikeuksien ja velvoitteiden toteuttamisesta. Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä myös julkisuuslaki) on säädetty viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta keskeneräisissä asioissa (19 §). Säännöksen mukaan viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot muun muassa lainsäädännön uudistamistyön käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä. Lainsäädännön uudistamisasioissa viranomaisen on pyydettyessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista. Julkisuuslain perustelujen mukaan tiedon saaminen erityisesti valmisteilla olevista asioista on omiaan parantamaan yksilöiden ja heitä edustavien organisaatioiden mahdollisuuksia valvoa etujaan lainvalmistelussa ja muussa heihin vaikuttavien tai heille muutoin merkityksellisten asioiden valmistelussa.¹⁴

Julkisuuslain mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä

¹⁴ *Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998).*

eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä (18 §). Näiden säännösten tarkoituksena on myös varmistaa se, että viranomaiset ovat itse hyvin selvillä tietoaineistoistaan sekä niihin kohdistuvista tietotarpeista ja intresseistä.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten ministeriö on turvannut tiedonsaannin sekä suunnitelmista että valmistelussa olevista säädöshankkeista.

Ministeriön tiedonhallintasuunnitelmassa (3057/12.01.03/2009) esitetään asiakirjojen luokituskaavat. Lainsäädäntöasiat kuuluvat luokkaan 03.01, ja siinä ne ovat eri luvuissa seuraavasti: lait, asetukset, päätökset, TEM-normit, ohjeet, esittelyluvat, valiokuntakuulemiset, lausuntopyyntö ja lausunnot muiden ministeriöiden laatimista hallitusten esityksistä. Kyseiset ohjeet löytyvät Virkusta (TEM:n intranet), ja ne päivitetään puolivuositain. Ministeriön säädösvalmistelusivuilla on linkkejä muun muassa ministeriön tietopalvelun sivustoihin. Tiedonhallintasivujen laadinta on ollut tietopalvelun tulostavoitteissa vuonna 2010. Ministeriön mukaan nämä sivut on julkaistu kokonaisuudessaan toukokuussa 2010. Osa näistä ohjeista on ministeriön mukaan ollut sellaisia, joiden mukaan on toimittu jo vuonna 2008.

TEM:n asianhallinnan tietojärjestelmänä toimii MAHTI-asianhallintajärjestelmä, joka on otettu käyttöön 31.8.2009. Kuvauksen mukaan järjestelmässä laaditaan, kirjataan, jaetaan, kierrätetään, seurataan ja säilytetään asioita sekä asiakirjoja. Kyseisen järjestelmän hallinnointi on järjestetty 1.12.2009 alkaen ministeriön hallintoyksikköön. Asiakirjahallinnon toimivuudelle ei ollut asetettu tulostavoitteita vuodeksi 2010.

Julkisuuslaki korostaa viranomaisen aktiivisuutta tiedottaa vireillä olevista asioista. Säädöshankkeista tiedottamisesta ei ministeriössä ole annettu erillisiä ohjeita. Hallintoyksikön mukaan vastuu tiedottamisesta on säädösvalmistelun kehittämisryhmällä, jota johtaa lainsäädäntöjohtaja.

Hankkeiden vireilläolosta on tietoa ministeriön www-sivuilla. Niiltä näkyy ministeriön vaalikausittainen lainsäädäntösuunnitelma. Suunnitelma ei kuitenkaan kuvaa hankkeiden vireilläoloa reaaliaikaisesti, koska hankkeiden arvioidut valmistusajat on merkitty siihen vain puolen vuoden tarkkuudella. Lainsäädäntöhankkeet-sivuilla on oma kuvaus niistä säädöshankkeista, jotka ovat ministeriön kannalta keskeisiä. Lainsäädäntöjohtaja ratkaisee, mitkä säädöshankkeet kuvataan erikseen. Hankkeesta valmisteluvastuussa oleva osasto vastaa siitä, että annetut tiedot ovat riittäviä.

Ministeriön ulkoisella kotisivulla on linkki valtioneuvoston HARE-hanketietojärjestelmään, joka toimii lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden ulkoisen tiedottamisen välineenä. Lisäksi sivuilla on kohta Vireillä olevat hallituksen esitykset. Siinä kuvataan esityksen eduskuntakäsittelyn vaihetta. Kyseisestä kohdasta avautuu linkki Finlex-säädöstietopankkiin, josta

ilmenee säädöshankkeen eduskuntakäsittelyn vaihe siihen asti, kun laki on vahvistettu. Myös ministeriön arkistoinnin sivuilla on linkki HAREen. Arkistoinnin sivuilla on myös tuotu esille se, että kansalaisilla on oikeus saada tietoa viranomaisen julkisista asiakirjoista ja selostettu se menettely, jolla ministeriön asiakirjoihin voi tutustua.

HAREssa tulee ministeriön mukaan yksilöidä säädöshankkeiden MAHTIn asianumero. Sen perusteella kiinnostuneet voivat pyytää säädöshankkeen asiakirjoja ministeriön kirjaamosta.

Ulkopuolisten toimijoiden tiedonsaanti toteutuu näin ollen yhtäältä ministeriön aktiivisen ulkoisen tiedottamisen perusteella ja toisaalta toimijoiden oma-aloitteisista tietopyynnöistä. Oma-aloitteisia tiedonhankinnan keinoja ovat

- tutustuminen ministeriön kotisivun tietoihin
- tutustuminen HARE- hanketietojärjestelmän tietoihin
- tietopyynnot ministeriön kirjaamoon tai yhteydenotto hankkeen vastuuhenkilöön
- yhteydenotto muuhun ministeriön viranhaltijaan.

Ministeriön mukaan julkisuuslain tarkoittama ministeriön tiedottamisvelvoite toteutuu HAREn perusteella.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten ministeriössä on ohjeistettu hankkeiden vieminen järjestelmään ja varmistettu tietosisällön kattavuus. Edellytykset oma-aloitteisille yksilöidyille tietopyynnöille esimerkiksi valmisteluasiakirjoista muodostuvat HAREn tietosisällön perusteella. Tämän vuoksi on tärkeää, että tietojärjestelmän tietosisältö on kattava. Kun hanke tulee vireille, pitää virkamiehen ministeriön sisäisen, intranet-sivuilla olevan menettelytapakuvauksen mukaan ilmoittaa kirjaamoon MAHTI- ja HARE-numeroita varten hankkeen nimi, vastuuhenkilö, osasto sekä hankkeen tavoitteet ja tehtävä. Kuvauksen mukaan kaikki hankkeet tulee viedä sekä MAHTIin että HAREen siinä vaiheessa, kun ne ovat alkaneet.

Edelleen menettelytapakuvauksen mukaan säädöshanke käynnistyy virallisesti asettamispäätöksellä. Se tulee laatia MAHTIlla. Asettamispäätösten perusteella ministeriön kirjaamo vie tiedot vireillä olevista lainsäädäntöhankkeista myös HAREen. Kuvauksen mukaan hankkeet tulee rekisteröidä jo siinä vaiheessa, kun valmistelu on organisoitu tai toimeksianto on muutoin olemassa.

MAHTIissa lainsäädäntöhankkeet sisältyvät asialuokkaan 03.01.01. Kun asia on avattu tähän ryhmään, tulee asianomaiselle numerolle kirjata kaikki siihen liittyvät asiakirjat. Näin eri vaiheissa asianhallintajärjestelmään viedyt tiedot kuvaavat säädöshankkeen elinkaarta ja sen tilaa eri vaiheissa. Menettelytapakuvauksen mukaan viranhaltijan tulee ilmoittaa hankkeen

päättymisestä kirjaamoon, jolloin kirjaamo merkitsee asian päättyneeksi MAHTIin ja HAREen.

Kirjaamo on järjestänyt säädösvalmistelijoille moduulikoulutusta MAHTIin ja HAREn käytöstä säädösvalmistelussa.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko ministeriön eduskunnalle valmistelemat säädöshankkeet todennettavissa niiden viranomaisvalmistelun aikana HAREsta ja MAHTIsta.

Tarkastuksen havaintona oli, että ministeriön asianhallintajärjestelmä MAHTI ja HARE-hanketietojärjestelmä eivät olleet ajantasaisia. Ne eivät kuvanneet luotettavasti vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita, niiden vaiheita ja niissä muodostuneita asiakirjoja.

Tarkastuksessa verrattiin eduskunnalle vuoden 2010 aikana annettuja hallituksen esityksiä MAHTIin sisältöön. Tämän vertailun tuloksena oli, että järjestelmään sisältyvien ja eduskunnalle annettujen säädöshankkeiden määrä ei ollut yhdenmukainen. Lähes puolet säädöshankkeista puuttui asianhallintajärjestelmästä. Ministeriön kirjaamoa pyydettiin yksilöimään niiden vuonna 2010 eduskuntakäsittelyyn annettujen hallitusten esitysten asianhallintanumerot, joita ei ollut selvästi tunnistettavissa asiainhallintajärjestelmässä lainsäädäntöhankkeiden asiaryhmään (30.01.01) viedyiksi. Kirjaamon selvityksen perusteella tarkastuksen kohteena olleista epäselvistä hankkeista 22 puuttui MAHTIsta ja kolme oli merkitty eri asialuokkaan. HARE-hanketietojärjestelmänumeroa ei löytynyt 14:lle säädöshankkeelle. Se, ettei numeroa löydy, tarkoittaa kirjaamon mukaan sitä, että hankkeita ei ole viety kyseessä olevaan järjestelmään. Tarkastuksessa havaittiin myös, että MAHTIissa säädöshankkeiden asiaryhmään oli kirjattu myös sellaisia yksittäisiä asioita, jotka eivät kuuluneet tähän asiaryhmään.

Tarkastuksessa selvitettiin lisäksi vuoden 2010 aikana 24:stä MAHTIin avatusta säädösasiasta, missä käsittelyvaiheessa asia oli viety järjestelmään. Tarkastuksen havaintona oli, että hankkeet kirjataan järjestelmään useimmiten valmistelun loppuvaiheessa, kun varsinainen valmistelu on jo hallituksen esitysluonnosvaiheessa (taulukko 1).¹⁵

¹⁵ Tarkastuksessa tuli myös esille, että asianhallintajärjestelmään on mahdollista avata asioita takautuvasti, jolloin asianhallintajärjestelmästä ilmenevät avausajat eivät välttämättä ole oikeita.

TAULUKKO 1. Mahti-asianhallintajärjestelmään avattujen säädöshankkeen avausajat.

| | |
|---|-----------|
| MAHTI-asiainhallintajärjestelmään avattujen lakiasioden käsittelyvaihe avattaessa | yht. |
| vähintään kaksi viikkoa ennen lausuntopyyntöä hallituksen esityksestä | 4 |
| korkeintaan kaksi viikkoa ennen lausuntopyyntöä hallituksen esityksestä | 5 |
| kun hallituksen esitysluonnoksesta on annettu lausuntopyyntö tai ensimmäinen lausunto on saapunut | 12 |
| eduskunta-asiakirjojen perusteella (muistio valiokunnalle tmv.) | 3 |
| Järjestelmään avatut säädöshankkeet yhteensä | 24 |

Varhaisen osallistumisen kannalta on tärkeää pystyä vaikuttamaan jo ennen kuin hallituksen esityksestä on laadittu luonnoksia. Tarkastuksen perusteella mahdollisuudet tähän ovat olleet useassa tapauksessa vähäiset, koska vain kuudennes järjestelmään siirretyistä lakihankkeista oli avattu vaikuttamisen kannalta hyvissä ajoin ennen hallituksen esityksen luonnoksen laadintaa ja suurin osa vasta esitysluonnoksen laadinnan jälkeen. Lisäksi huomattava osa vuoden 2010 lakihankkeista (22 hanketta) puuttui järjestelmästä kokonaan.¹⁶

Tarkastuksessa havaittiin myös, että järjestelmässä vireillä oleviksi merkittyihin hankkeisiin sisältyi myös jo päätyneitä, eduskunnan hyväksymiä säädöshankkeita. Ongelmana on kirjaamon mukaan se, että valmistelijat eivät ilmoita hankkeiden päättymisestä. Kirjaamosta todettiin myös, että kirjaamo pyrkii eduskunta-asiakirjojen perusteella seuraamaan, että järjestelmästä poistuisivat jo vahvistetut hankkeet. Hankkeita ei kirjaamon mukaan ole kuitenkaan ollut aina tarkoituksenmukaista päättää, koska kirjaamolla ei ole tietoa siitä, ovatko osastot toimittaneet kaikki hankkeen asiakirjat asianhallintajärjestelmään. Mikäli hanke päätetään ennen asiakirjojen liittämistä, ei asiakirjoja voi enää myöhemmin liittää asianhallintajärjestelmään.

Syynä siihen, että asiainhallintajärjestelmä ei ollut ajantasainen, oli ensinnäkin se, että menettelytapakuvausessa todettua hankepäätöksen laadintaa ja hankkeen aloittamisajankohdan viemistä tietojärjestelmiin ei ollut kaikilla osastoilla pidetty välttämättömänä. Osastojen välillä ja osastojen ryhmissä esiintyi erilaisia käytänteitä siinä, tehtiinkö hankkeen aloittamisvaiheessa hankepäätös vai ei. Lisäksi osastoilla oli erilaisia käsityksiä

¹⁶ Tarkastushavaintojen mukaan kirjaamo on tarkastuksen aikana täydentänyt tarkautuvasti asianhallintajärjestelmän sisältöä.

siitä, mitä hankepäätös tarkoittaa. Joillakin osastoilla oli muodostunut käsitykseksi, että kyseiseen järjestelmään asiat viedään vain siinä tapauksessa, että valmistelussa muodostuu virallisia asiakirjoja, kuten lausuntopyyntöjä. Haastatteluissa tuotiin esille, että hankepäätös tarkoittaa sitä, että hanke avataan valtioneuvoston HAREssa. Eräällä osastolla tuotiin esille, että HAREen asia viedään silloin, kun se on valmis.

Energiaosastolla katsottiin, että konkreettisista lainsäädäntöhankkeista ei tehdä hankepäätöstä. Osaston mukaan hankkeet tulee viedä MAHTIin niissä tapauksissa, kun hankkeeseen liittyy virallisia asiakirjoja, kuten luonnos hallituksen esitykseksi. Hankkeen alkamista ei merkitä MAHTIin, ellei asiasta tehdä asettamispäätöstä (esim. päätöstä työryhmän asettamisesta). *Työelämä- ja markkinaosaston* mukaan asiakirjat on pakko viedä tietojärjestelmiin. Tästä vastaa valmistelijavastuuvirkamies. Osastolta todettiin, että MAHTI-järjestelmä ei ole kuitenkaan käyttäjäturvallinen.

Säädösvalmistelun kehittämisryhmä ei ole antanut ohjeita siitä, millaiset dokumentit täyttävät asiahallintajärjestelmään liitettävän asiakirjan tunnusmerkit. Epäselviä tilanteita voi muodostua muun muassa tilanteissa, jolloin kuuleminen tapahtuu esimerkiksi sähköpostikirjeenvaihtona ennen virallista lausuntopyyntöä. Säädösvalmistelun kehittämisryhmän mukaan minimivaatimuksena on se, että MAHTI:ssa ovat ne tiedot, joista kansalaisilla on julkisuuslain nojalla tiedonsaantioikeus. Kehittämisryhmän mukaan ministeriössä asiakirjahallinnosta ja arkistoinnista vastaavan tahon tehtävänä on ohjata säädösvalmisteluprosessissa muodostuvien asiakirjojen luonteen ja säilytysajan määrittelyä. Ilmoituksensa mukaan säädösvalmistelun kehittämisryhmä konsultoi myös tarvittaessa asiassa.

Työllisyys- ja yrittäjyysosastolta todettiin, että hankkeista ei tehdä erillistä hankepäätöstä. Valmistelutyöt käynnistyvät usein suullisella toimeksiannolla, jolloin ei synny dokumentaatiota. Hankkeet viedään HAREen silloin, kun ne alkavat. Osastolta tuotiin esille, että ministeriössä on lähtökohtana se, että kaikki hankkeet tulisi viedä HAREen. Valmisteluasiakirjoista järjestelmään viedään vain ne, jotka tulee diarioida. Näin ollen hankkeet kirjataan kyseessä olevaan järjestelmään esimerkiksi lausuntopyyntövaiheessa.

Haastatteluissa ministeriöstä todettiin, että tietojärjestelmien tietosisällön kattavuutta ei ole valvottu osastoilla, niiden ryhmissä tai ministeriön keskitetyissä toiminnoissa, kuten kirjaamossa tai arkistotoimessa. Eräällä osastolla katsottiin, että tietojärjestelmien ylläpidon seuranta ja valvonta lainsäädäntöhankkeiden alueella kuuluu lainsäädäntöjohtajan toimenkuvaan. Kirjaamosta ja arkistotoimesta todettiin, että niillä ei ole edes edellytyksiä valvontaan, koska tieto hankkeiden käynnistymisestä ja niihin liittyvistä asiakirjoista on vain osastolla.

Säädösvalmistelun kehittämisryhmän mukaan seurantavastuu siitä, että MAHTI ja HARE ovat tietosisällöltään ajantasaisia ja kattavia on sekä valmistelijan esimiehellä että asiakirjakirjahallinnolla. Tarkastuksen havaintona oli, että osastoilla asiaa ei ollut seurattu tai valvottu. Asiakirjahallinnossa todettiin puolestaan, että ajantasaisuuden seuranta kuuluu osastojen tehtäviin.

Säädösvalmisteluasiakirjojen säilyttäminen

Arkistolain (831/1994) mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Työ- ja elinkeinoministeriössä ei ole laadittu tällaista suunnitelmaa, vaan hallintoyksikön arkistoinnissa noudatetaan mukaan soveltuvien osin kauppa- ja teollisuusministeriön 5.11.2001 päivättyä arkistonmuodostussuunnitelmaa, joka on laadittu HAREa varten. Tätä suunnitelmaa ei ole toimitettu tiedoksi osastoille, vaan sen sisällöstä on poimittu keskeisiä asioita menetelmäkuvaukseen. Ministeriön intranet-sivujen mukaan hankekortit, arviomuistiot, lausuntopyynnöt, lausunnot, kansalaiskirjeet, hallituksen esitykset, eduskunnan vastaukset ja hankkeen jatkoaikapäätökset tulisi viedä tietojärjestelmiin. Hallintoyksikön mukaan säädösvalmistelijat eivät yleensä lue verkossa olevia ohjeita vaan kysyvät hallintoyksiköstä neuvoa epäselvissä tilanteissa.¹⁷ Hallintoyksikön mukaan asiakirjahallinnon menettelytapojen sekavuuden taustalla on se, että työministeriöllä ja kauppa- ja teollisuusministeriöllä on ollut erilaiset käytänteet asiakirjahallinnossa. Kun MAHTin käyttöön oli siirrytty työ- ja elinkeinoministeriössä, sen käyttäjiä ei ollut vielä koulutettu. Hallintoyksikön mukaan käytänteet lainsäädäntöhankkeiden asiakirjahallinnossa on tarkoitus saattaa lainsäädännön vaatimusten mukaisiksi ja yhtenäisiksi vuoden 2011 aikana.

Ministeriössä ei siten ole erikseen määritetty, millaiset lakihankkeissa muodostuvat asiakirjat tulisi viedä kyseisiin järjestelmiin. Säädösvalmistelun tueksi laadittu säädösvalmistelun prosessiohje ei käsittele asiaa. Valmis-

¹⁷ *Kauppa- ja teollisuusministeriön 5.11.2001 hyväksytyssä arkistonmuodostussuunnitelmassa on todettu, että työryhmät, neuvottelukunnat, komiteat, projektit, selvitysmiehet yms. hankkeet ovat sellaisia, joissa esimerkiksi lausuntopyynnöt, lausunnot ja muu kirjeenvaihto arkistoidaan HARE-hanketietojärjestelmään ja säilytetään pysyvästi. Vastaavasti pysyvästi säilytetään muistiot, selvitykset, tutkimukset, tilastot ja kyselyt sekä hankkeeseen liittyvät mietinnöt, raportit ja tutkimukset. Pysyvästi säilytetään lisäksi hankkeen tiedotusaineisto, kuten lehdistötiedotteet ja puheet. Suunnitelman mukaan myös tilaisuuksia koskevista asiakirjoista säilytetään keskeiset pysyvästi.*

teluaineiston arkistoinnissa noudatetaan säädösvalmistelun kehittämisryhmän mukaan sitä ohjeistusta, jota ministeriön tietopalvelu tuottaa.

Säädöshankkeissa muodostuvien asiakirjojen säilyttämisestä ja tietojärjestelmiin sisällytettävistä asiakirjoista on kuitenkin informoitu ministeriön intranet-sivuilla. Tarkastushavaintojen mukaan tällainen menettelytapa ei ole ollut riittävä yhtenäistämään eri osastojen ja valmistelijoiden käytänteitä. Riskinä onkin, että valmistelu ei ole tietojen saatavuuden kannalta riittävän avointa. Tämä heikentää eri toimijoiden mahdollisuuksia tuoda esille mahdollisia omia näkökohtiaan valmistelun aikana. Asianhallintajärjestelmiin liitettävien asiakirjojen määrittelyä tulisi tämän vuoksi täsmentää ja myös asiakirjan käsite tulisi selkeyttää.

Arkistonmuodostussuunnitelmaan sisältyy erikseen asetuksia koskeva osa, jossa todetaan, että osasto täyttää vireille tulevasta lainsäädäntöhankkeesta HAREsta löytyvän asettamiskirjepohjan, tulostaa sen ja lähettää sen kirjaamoon rekisteröintiä varten. Kyseinen alkamisajankohtaa määrittävä toimenpide on tarkoitus korvata vuoden 2011 aikana ns. hankekortilla. Koulutus, jonka avulla on tarkoitus varmistaa, että hankkeet sisällytetään molempiin järjestelmiin, järjestetään ministeriön mukaan vuoden 2011 aikana. Säädösvalmistelun kehittämisryhmän mukaan hankekortti otetaan käyttöön muun muassa sen varmistamiseksi, että hankkeet todella viedään tietojärjestelmiin.

Arkistonmuodostussuunnitelmassa on todettu erikseen asetuksista arkistoitavat asiakirjat ja niiden säilytysaika. Hallintoyksikön mukaan tältä osin arkistointisuunnitelmaa sovelletaan myös lainsäädäntöhankkeissa siihen asti, kun käytössä oleva kauppa- ja teollisuusministeriön arkistosuunnitelma on korvattu työ- ja elinkeinoministeriön arkistonmuodostussuunnitelma.

Työ- ja elinkeinoministeriössä ei ole käytössä sähköistä arkistointia, vaan asiakirjat arkistoidaan paperisina ministeriön kirjaamossa. Tarkastuksessa tutustuttiin muutaman jo päättyneen säädöshankkeen arkistoituihin asiakirjoihin. Havaintona oli, että paperiarkiston sisältö ei kattanut kaikkia hankkeen asiakirjoja. Joistakin hankkeista arkistossa ei ollut todettu, mitä asiakirjoja hankkeeseen liittyy, vaan arkistossa oli vain maininta, jonka mukaan asiakirjat ovat osastolla. Joistakin hankkeista vain osa arkistoitavista asiakirjoista oli arkistoitu.

Valmisteluaikainen kuuleminen

Valmisteluaikaisen kuulemisen järjestämistä selvitettiin osastohaastatteluilla sekä selvittämällä hallituksen esitysten valmisteluvaiheita. Haastateluissa tuli esille, että ennen virallista lausunnotmenettelyä tapahtuu minis-

teriön eri osastoilla kuulemista esimerkiksi henkilökohtaisina neuvotteluinä, puhelimitse ja sähköpostitse. Myös oikeusministeriön laatima ohje kuulemisesta säädösvalmistelussa korostaa erilaisten kuulemismenettelyjen käyttöä. Tarkastushavaintojen mukaan vastuuvalmistelijalla on päävastuu siitä, mitä tahoja kuullaan. Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että valmistelun aikaisella kuulemisella ennen virallista lausuntomenettelyä voi useilla osastoilla olla oleellinenkin vaikutus konkreettisen säädösehdotuksen laadintaan. Osastoilla yhtäällä korostettiin sitä, että kuultavat tahot ratkaistaan tapauskohtaisesti, mutta toisaalta todettiin, että kuultavat ovat vakiintuneita tahoja ja usein vuorovaikutusyhteydet ovat myös henkilötasolla vakiintuneita. Oikeusministeriön kuulemisohjeessa korostetaan, että samat mahdollisuudet saada tietoja ja esittää mielipiteitä on varattava kaikille sidosryhmille, joita hanke vastaavalla tavalla koskee. Ohjeen mukaan hyvä tapa huolehtia tasapuolisuudesta ja valmistelun avoimuudesta on dokumentoida epävirallinenkin yhteydenpito esimerkiksi säilyttämällä sähköpostit ja tekemällä muistiinpanot puheluista ja tapaamisista. Tarkastuksen havaintona oli, että osastoilla ei ole erillisiä menettelytapoja sen varmistamiseksi, että olennaiset toimijatahot ovat tulleet kuulluiksi valmistelun aikana.

Työllisyys- ja yrittäjyysosastolla lausuntomenettelyissä osastopäällikkö varmistaa sen, että kuuleminen on riittävän laajaa. Valmistelun avoimuutta pyritään varmistamaan ennen kaikkea kolmikantasuhteella. Väilyömarkkinoiden ja työllistyvyyden tukemisen ryhmässä ryhmän vetäjä varmistaa hankekohtaisesti kuulemisen riittävyyden (osallistuen myös kuulemistilaisuuksiin) ja johtaa kuulemisneuvotteluja. Kuulemiset on sisällytetty ryhmässä käytössä olevaan hankesuunnitelmaan, ja sen perusteella varmistetaan, että ne on myös tehty. Hankkeita ei voi viedä eduskuntaan, ennen kuin asia on ollut kolmikantamenettelyssä. Hankkeella ei olisi edellytyksiä edetä eduskunnassa, jos esityksen sisällöstä ei päästä yksimielisyyteen kolmikantavaiheessa.

Osaston mukaan keskusjärjestöjen sisäisten erityisryhmien kuuleminen toteutuu keskusjärjestöjen kautta. Lausuntoja voidaan kuitenkin pyytää myös erityisryhmiltä, jos tiedetään, että säädös vaikuttaa niiden asemaan. Esimerkiksi työttömien valtakunnallinen yhdistys voi olla kuultava taho.

Osastolla vakiintuneesti kuultavien joukko on rajattu aikanaan keskustelujen perusteella. Myös ministerin todettiin vaikuttavan kuultavien kokoonpanoon. Poikkihallinnollisissa politiikkaohjelmissa ministeriöistä tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat työllisyys- ja yrittäjyysosaston mukaan sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja myös maa- ja metsätalousministeriö joissakin tukiasioissa sekä valtiovarainministeriö joissakin asioissa. Politiikka-ohjelmien perusteella voidaan osaston mukaan päättää myös kokoontumisesta.

Energiaosastolta todettiin, että epämuodollisista kuulemisista ei ole tietoa muilla kuin valmistelijalla. Käytännössä valmisteleva vastuuvirkkamies päättää niistä tahoista, joita kuullaan valmistelun eri vaiheissa. Osaston mukaan tapauskohtaisesti kuultavista tahoista päättää vastuuvastavalmistaja, ryhmäpäällikkö, osastopäällikkö, ministerin avustaja tai ministeri. Osaston mukaan ilmasto- ja energiapoliittisen yhdysverkon kautta tapahtuu jatkuvaa yhteydenpitoa. Tämän lisäksi se perusjoukko, jota kuullaan, muodostuu seuraavista tahoista: energiateollisuus, metsäteollisuus, MTK, Suomen yrittäjät ry, Teknologiateollisuus ry, Öljyalan keskusliitto ja Neste Oil Oyj. Ympäristöpuolen vaikuttajatahoista on osastolta kuultu Suomen luonnonsuojeluliitto ry:tä lausuntomenettelyllä. Vakiintuneita yhteistyökumppaneita ovat teollisuuden etujärjestöt, muut ministeriöt ja viranomaistoimijat. Toiminnanharjoittajilta ei aina pyydetä suoraan lausuntoja. Kuultavat tahot vaihtelevat kuitenkin tapauskohtaisesti. Osaston mukaan säädosvalmisteluhankkeissa kuullaan aina lähtökohtaisesti sidosryhmiä jossain valmisteluvaiheessa, joskus useamminkin. Virallisessa kuulemisessa (lausuntopyyntömenettely) lausuntopyyntö lähtee osastopäällikön allekirjoittamana, joten käytännössä osastopäällikkö hyväksyy kuulemisen laajuuden tuossa vaiheessa. Osaston mukaan sidosryhmät haluavat osallistua valmisteluun. Koska aikataulu on usein tiukka, niin käytännössä vuorovaikutus hoituu tapaamisina ja kokouksina. Osaston mukaan tietyt asiat käsitellään laajemmin. Energia-alalla ei ole nykyisin aiemmin toimineita neuvottelukuntia.¹⁸

Virallinen lausuntopyyntö on julkisesti nähtävänä ministeriön verkkosivuilla. Energiaosaston mukaan lausuntojen antajia on usein enemmän kuin niitä tahoja, joilta lausuntoa on pyydetty. Tiedossa on myös, että lausunnonantajat ovat usein ns. lobbaajia. Energia-osaston mukaan kuulemisen kattavuus varmistuu myös sillä, että lausunnon voivat antaa myös ne tahot, joilta sitä ei ole pyydetty. Vaikka ministeriön verkkosivuilla ei olekaan tästä seikasta säännönmukaisesti informaatiota, asia näyttää energiaosaston mukaan olevan tiedossa. Ydinenergiasäädäntö¹⁹ tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden lausua valmisteltavista asioista. Tämä kerrotaan myös lausuntopyynnöissä. Lisäksi aihealueesta järjestetään säännönmukaisesti kansalaiskuulemisia.

Ministeriössä ei ole ohjeita siitä, miten tulee suhtautua sellaisiin lausunnonantajiin, joilta ei ole pyydetty lausuntoa. Energiaosaston mukaan ministeriö on kuitenkin viranomaista yleisesti koskevien velvoitteiden

¹⁸ *Sähköhuollon neuvottelukunta, johon osallistui myös sähkön tuottajatahojen edustajia, sekä parlamentaarinen energiapolitiikan neuvottelukunta.*

¹⁹ *Ydinenergialaki (990/1987), 13 §.*

mukaisesti velvollinen käsittelemään asianmukaisesti kaikki saamansa lausunnot. Energiaosaston mukaan etujärjestöt edustavat taustaryhmiään. Tämän vuoksi suppeammilta ryhmiltä ei pyydetä yleensä suoraan lausuntoja. Osaston mukaan lausuntojen pyytäminen keskeisiä etujärjestöjä suppeammilta toimijaryhmiltä (esim. jonkin elinkeinoalan sisällä) vaihtelee tapauskohtaisesti. Valmistelun alkuvaiheessa yhteydenpito on epämuodollista, koska tuolloin on yleensä kiire. Sen sijaan virallisessa lausuntopyyntövaiheessa kuuleminen on kattavaa. Energiaosaston mukaan isoissa asioissa, kuten energia- ja ilmastostrategia, sisällölliset linjaukset tulevat poliittiselta tasolta.

Innovaatio-osaston mukaan neuvottelukunnat ovat keskeisiä yhteistyömuotoja muiden ministeriöiden ja eri sidosryhmien ohella. Neuvottelukunnissa voidaan käsitellä myös sääntelyn ajanmukaisuutta. Kun valtion hallinnossa on noin sata organisaatiota, neuvottelukunnat kokoavat eri tahoja sekä julkisesta hallinnosta että yksityiseltä sektorilta. Neuvottelukunnat kokoontuvat jatkuvasti, joten myös keskustelu on jatkuvaa. Teknisen turvallisuuden alueella on useita neuvottelukuntia. Samoin esimerkiksi innovaatioiden alueella on tutkimus- ja innovaationeuvosto (TIN), mineraalipolitiikan alueella kaivoslautakunta ja avaruusasioita puolestaan käsittelee avaruusasioiden neuvottelukunta. Matkailun alalla toimii matkailun tukemista (MaRa) seuraava ohjausryhmä.

Innovaatio-osastolla vastuuvalmistelijat päättävät siitä, mitä toimijatahoja on olennaista kuulla ennen virallista lausuntomenettelyä. Viimekädessä päätöksen siitä, keneltä pyydetään lausunto, tekee osastopäällikkö valmistelijan esittelystä ja ryhmäpäällikön hyväksymänä. Valmistelijan on tunnettava asia niin hyvin, että hän pystyy määrittelemään tarvittavat sidosryhmät. Innovaatio-osastolla ei ole osastotasoista ohjeistusta siitä, miten osallistumisessa muodostunut tieto dokumentoidaan.

Työelämä- ja markkinaosaston mukaan säännönmukaista yhteydenpitoa sidosryhmiin ei ole, vaan yhteydenpito tapahtuu pääasiassa vireillä olevien asioiden perustalta. Toimijat voivat ottaa yhteyttä oma-aloitteisesti, jolloin voidaan myös kokoontua. Erillisiä menettelytapoja, kuten osaston ohjeita, ei ole käytössä sen varmistamiseksi, että sidosryhmien osallistuminen tapahtuu oikeaan aikaan ja että kaikki olennaiset toimijat tulevat kuulluiksi. Osaston mukaan lähtökohtana on se, että yleisiä säädösvalmisteluohjeita noudatetaan. Tätä seikkaa ei kuitenkaan tosiasiallisesti erikseen valvota. Kuulemisessa on monenlaisia menettelytapoja. Lausuntomenettelyn lisäksi on epävirallista yhteydenpitoa. Jotkut sidosryhmät voivat edellyttää vaikutusarviointia. Osaston mukaan hallituksen esityksen luonnosvaiheessa voidaan kutsua toimijoita ryhmäpalaveriin, ja niihin osallistujat hyväksyy osastopäällikkö tai ryhmäpäällikkö. Olennaiset toimijatahot rajaa ennen virallista lausuntomenettelyssä tapahtuvaa kuulemistä osastolla

ryhmäpäällikkö. Käytännössä noin 2/3:lle osaston hankkeista asetetaan erillinen valmisteluelin, johon kuuluu vakiintunut sidosryhmäedustus. Sidoryhmien suhteet ministeriöön ovat henkilötasolla vakiintuneita. Osaston keskeiset sidoryhmät ilmenevät EU-jaostoista ja lausuntopyyntöjen jakelulistoista. Osaston mukaan valmistelukäytäntöjä ei voi sijoittaa yhteen muottiin. Asiantuntijavirkamies ratkaisee käytännön menettelytavat kuulemisessa. Työelämä- ja markkinaosaston mukaan sen varmistaminen, että ministeriön muut yksiköt osallistuvat niiden hankkeiden valmisteluun, joissa voi olla yhteisiä tehtäväalueita osaston kanssa, tapahtuu valmisteluelimen, esimerkiksi työryhmän asettamisena.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten valmisteluvaiheet on kuvattu hallituksen vuoden 2010 esityksissä. Niitä oli yhteensä 40, ja niiden mukaan valmistelu oli toteutunut seuraavasti:

Esityksistä oli valmisteltu ministeriössä 24 ja monijäsenisessä valmisteluelimessä 14. Kahden esityksen valmistelutapa ei tule selvästi esille. Monissa esityksissä oli mainittu, että esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä esimerkiksi joidenkin yksilöityjen ministeriöiden kanssa tai että valmisteluun ovat osallistuneet X-tahot. Näiden ilmaisujen perusteella ei ollut pääteltävissä, miten valmistelu oli yhteistyötahojen kanssa organisoitu. (Tällaiset tapaukset sisältyvät edellä mainittuun lukuun 24.)

Muut valmisteluun osallistuneet oli yksilöity 25:ssä hallituksen esityksessä. Sen sijaan 15 esityksessä ei muiden valmisteluun osallistumisesta ollut mainintaa lukuun ottamatta erikseen mainittua kuvausta kuulemisesta. Esityksistä 29:ssä oli todettu, keitä oli kuultu, seitsemässä tapauksessa kuullut tahot oli yksilöity epätarkasti²⁰. Neljässä esityksessä, ei ollut mainintaa kuulluista tahoista.

Säädösvalmistelun kehittämisryhmän kansliapäällikölle laatiman muistion mukaan TEM:n säädösvalmistelua vuosina 2008–2010 luonnehtivat EU-kytkentöjen runsaus, poikkihallinnollisuus ja vakiintunut sidosryhmäyhteistyö. Muistion mukaan vakiintunutta sidosryhmäyhteistyötä ja siihen liittyvää kuulemistä varten asetetaan pääsääntöisesti erityinen valmisteluelin. Karkeasti ottaen kaksi kolmesta esityksestä ja kaikki laajat esitykset on valmisteltu työryhmässä, toimikunnassa tai komiteassa.

Muistiossa ministeriön vahvuutena pidetään sitä, että esitykset valmistellaan laajapohjaisesti ja että erityisesti vakiintuneita yhteistyötahoja kuullaan riittävän varhain ja hyvin. Valmistelun heikkoutena ryhmä piti sitä, että muiden kuin vakiintuneiden sidosryhmien kuuleminen on vähäistä

²⁰ *Todettu esim. keneltä saatiin lausuntoja, ei sen sijaan sitä, keneltä lausuntoja pyydettiin.*

erityisesti kolmikantaisessa valmistelussa.²¹ Myös tarkastushavaintojen mukaan säädösvalmistelun aikana kuullaan lähinnä vain vakiintuneita yhteistoimintatahoja.

Kokoavana tarkastushavaintona oli se, että ministeriön käytännöt valmisteluajankaisen osallistumisen varmistamisessa eivät ole riittäviä. Johdon vastuulla on varmistaa riittävät varhaisen osallistumisen toteutumisedellytykset, koska varhaisella kuulemisella on todettu olevan keskeinen merkitys uudistusten sisällöllisiin perusratkaisuihin.²² Tarkastushavaintojen mukaan osallistumisen laajuuden turvaaminen painottuu lausuntomenettelyyn valmistelun loppuvaiheessa. Tarkastuksen perusteella ministeriön ohjeistus siitä, miten eri vaiheessa toteutunut osallistuminen tulisi dokumentoida, ei ole selvä.

3.3 Oikea-aikaisuus esitysten valmistumisessa eduskunnalle

Tarkastuksessa selvitettiin, millä menettelyillä työ- ja elinkeinoministeriö varmistaa sen, että eduskunnalle esitetään tiedot oikea-alaisesti. Tätä selvitettiin haastatteluilla sekä hyödyntämällä ministeriön säädösvalmistelun kehittämisryhmän laatimia selvityksiä.

Ministeriön välineitä varmistaa oikea-aikaisuus ovat esitysten oikea-aikainen esittäminen lainsäädäntösuunnitelmassa, tulosohjaus, (joissakin ryhmissä hankesuunnittelu ja sen seuranta) sekä suora esimiesohjaus. Tarkastuksen perusteella esitysten oikea-aikaista esittämistä koskevien tavoitteiden toteutumista seurataan sekä hajautetusti osastoilla ja ryhmissä että keskitetysti. Myönteistä on, että keskitetty seurantavastuu on osoitettu ministeriön työjärjestyksessä. Säädösvalmistelun kehittämisryhmä raportoi kansliapäällikölle ministeriössä asetettujen sääntelyä koskevien aikataulu-, määrä- tai laatutavoitteiden saavuttamisesta vuosittain.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2010 toimintamenomomentin selvitysosaan on sisällynyt toiminnallisen tuloksellisuuden tavoite, jonka mukaan eduskunta saa ministeriön vastuulla olevista hallituksen esityksistä 80 prosenttia istuntokauden aikana (toteutuma vuonna 2008 on ollut 60 %). Lainsäädäntöjohtajan tehtävänä on seurata tämän tavoitteen saavuttamista. Tästä tavoitteesta on viestitty eri osastoille johtoryhmän ja tulosso-

²¹ *Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 12.5.2011.*

²² *Ks. esim. Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat, Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011.*

pimusten kautta sekä lisäksi koulutuksen ja intranetin keinoin. Eduskunnalle annettavaksi suunnitellut hankkeet on vastuutettu osastoille kansliapäällikön kanssa käydyissä tulosneuvotteluissa.

Talousarviotavoitteita käsitellään ministeriön laajennetussa virkamiesjohtoryhmässä eduskunnan kunkin istuntokauden alussa ja lopussa. Esitysten valmistelun etenemistä on seurattu sekä ministeriön johtoryhmässä että osastojen johtoryhmissä. Säädösvalmistelun kehittämisryhmä raportoi ministeriön kansliapäällikölle tavoitteiden toteutumisesta vuosittain.

Ministeriön mukaan ns. budjettilait erotellaan muista säädöshankkeista siinä suunnitelmassa, joka esitetään eduskunnalle. Tämän lisäksi budjettilait listataan valtiovarainministeriölle toimitettavaan, erilliseen budjettilakiluetteloon. Ministeriön mukaan budjettilakiesitysten antamista viivästyttää se, että niihin liittyy usein erilaisia poliittisia näkökulmia tai eri käsitteitä lakiesityksen vaikutuksista. Budjettilait on ministeriön mukaan pystytty antamaan käytännössä aina talousarvioesityksen yhteydessä silloin, kun ne ovat olleet "riidattomia".

Havaintoja osastojen menettelytavoista oikea-aikaisuuden varmistamisessa

Työllisyys- ja yrittäjyysosastolla kaikki lainsäädäntöhankkeet sisältyvät osaston johtoryhmän puolivuotissuunnitelmaan. Johtoryhmä seuraa näiden hankkeiden valmistelun etenemistä. Listan ulkopuolisista hankkeista vastuu on ryhmän vetäjillä. Osaston mukaan joskus esitys voi viipyä ministeriön käännösyksikössä. Ryhmäpäälliköt informoivat osastopäällikköä, mikäli viiveitä tulee. Mikäli viiveitä on tulossa, ollaan suoraan yhteydessä valiokuntaan ja tällöin saadaan lisäaikaa. Osastolta todettiin, että osaston johtoryhmässä voidaan hankkeille antaa aikatauluevästyksiä, esimerkiksi valmisteluun käytettävät nettopäivät, jotka kirjataan johtoryhmän pöytäkirjaan. Valmistelija esittelee hankkeen johtoryhmälle, 1) hankkeen alkamisaikana, 2) strategisessa välivaiheessa ja 3) hallituksen esityksen luonnoksen viimeisessä vaiheessa.

Energiaosaston mukaan kansliapäällikön kanssa käydyissä tulosneuvotteluissa keskustellaan tulostavoitteista ja tällöin eräänä seurantatietona käytetään hankkeiden etenemisaikoja. Osaston mukaan yritystukilainsäädännön valmistelua ohjaavat EU-rakennerahastojen ohjelmien valmistuminen ja aikataulut. EU-tukisäätely tulee kuitenkin usein viiveellä. Määräaikaiset seurantavelvoitteet tulevat HSA-asiakirjasta. Nämä vuosien 2009–2010 seurantavelvoitteet on osaston esimies jakanut johtoryhmän kokouksessa suullisesti eri tahojen tehtäväksi.

Innovaatio-osaston mukaan valtioneuvoston ja eduskunnan työt rytmittävät omalta osaltaan esitysten antamisaikatauluja.

Annettujen esitysten oikea-aikaisuus

Tulostavoiteneuvottelun aikataulun ja vaalikauden viimeisten ns. pidentettyjen valtiopäivien takia vuodelta 2010 on talousarviotavoitteista vain koko ministeriötä koskeva tieto: hallituksen esityksistä annettiin 70 prosenttia ilmoitetulla istuntokaudella, tavoite 80 prosenttia; sisämarkkinadiirektiivien täytäntöönpanovaje oli 0,4 prosenttia, joten tavoite (alle 1,5 %) saavutettiin.

Vuonna 2010 kolmesta budjettilaiksi ilmoitetusta esityksestä yksi annettiin talousarvioesityksen kanssa samana päivänä, yksi viikkoa ja yksi kolme viikkoa myöhemmin.

3.4 Säädösehdotusten laadun varmistaminen

Eduskunnalle annettujen hallitusten esitysten laatua on pyritty parantamaan viime vuosina muun muassa uusimalla vaikutusarviointiohjeistusta²³, joka täydentää hallituksen esityksen laatimisohteita. Tarkastuksessa selvitettiin, millaisin menettelytavoimin ministeriö on varmistanut esityksen tietosisällön kattavuuden ja selkeyden.

Säädösvalmistelun kehittämissyhmän tehtävänä on kehittää säädösvalmistelua ja tukea lainsäädäntöprosessissa mukana olevia. Ministeriön työjärjestyksen mukaan lainsäädäntöjohtaja tai hänen määräämänsä virkamies käsittelee asiat, jotka koskevat sääntelyn yritys-, aluekehitys- ja työllisyysvaikutusten arvioinnin kehittämistä.

Ministeriössä vaikutusarviointien tukitahoja on järjestetty verkostomaisesti seuraavasti: yrityksiin ja elinkeinoelämään liittyvät vaikutukset ja vaikutusarvioinnin yleinen tukeminen yksi henkilö, työllisyys- ja aluevaiikutuksiin molempiin kaksi henkilöä.²⁴ Ministeriön mukaan tukitahot muodostavat vaikutusarviointiverkoston, jonka tehtävänä on arviointeihin liittyvä neuvonta ja tuki.

Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on kehittää säädösehdotusten vaikutusten arviointia myös muiden hallinnonalojen tarpeisiin yritys- ja elinkeinoelämävaikutuksista sekä työllisyys- ja aluekehitysvaikutuksista.²⁵

²³ *Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet OM 2007:6.*

²⁴ *Vaikutusarvioinneissa tukeminen on kyseisillä henkilöillä vain osa työtehtäviä.*

²⁵ *Työ- ja elinkeinoministeriö on ollut mukana oikeusministeriön koordinoimassa Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa, joka on toteutettu yhteistyössä kolmen pilottiministeriön (STM, TEM ja YM) kanssa. Kyseisen hankkeen tavoitteena*

Ministeriössä on laadittu säädösvalmistelun kehittämissuunnitelma²⁶ ja tarvittaessa päivitettävä, ministeriön intranet-sivuille liitetty prosessiohje vuoden 2010 lokakuussa. Kyseinen ohje ei ole kuitenkaan muodollinen ohje tai määräys. Lisäksi ministeriön MAHTI-asianhallintajärjestelmään on valmisteltu ns. hankekortti/hankkeen perustiedot -lomake ja käynnistyvissä säädöshankkeissa käyttöön pakollinen arviomuistio. Tarkastuskerptomusluonnoksessa antamassaan palautteessa ministeriö on ilmoittanut, että ne tulevat käyttöön 1.9.2011 toteutettavan organisaatiouudistuksen jälkeen.

Säädösvalmistelun laatua on pyritty parantamaan ensinnäkin tavoiteohjauksella. Lainsäädäntöjohtaja on valmistellut kaksi laatuun liittyvää tavoitetta, joista kansliapäällikkö on säädösvalmistelun kehittämissuunnitelman mukaan sopinut tulosneuvotteluissa. Näitä tavoitteita ovat olleet ensinnäkin, että lakiesitykset ovat säädösteknisesti moitteettomia (= esitykset eivät tällaisten puutteiden vuoksi muutu eduskuntakäsittelyssä) ja toiseksi, että vaikutusarviointit on tehty valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettujen vaikutusarviointiohjeiden mukaisesti. Säädösvalmistelun kehittämissuunnitelman mukaan myös talousarviotavoitteista on sovittu kyseisissä neuvotteluissa.

Tarkastuksen mukaan talousarviossa esitettyjä säädösvalmistelun tavoitteita vuodeksi 2010 ei ole siirretty ministeriön sisäisiin tulossopimuksiin. Puutteellinen tietämys säädösvalmistelua koskevista talousarviotavoitteista ilmeni myös haastatteluissa. Kun tavoitteita ei ole tulossopimuksissa, niin tulossopimusmenettelyllä ei ole voinut olla ohjaavaa vaikutusta tällä säädösvalmistelun alueella. Tarkastuksen perusteella ei ole pääteltävissä, missä määrin tavoiteohjauksella on tosiasiallisesti myötävaikutettu säädösvalmistelun laatuun. Lähtökohtaisesti tavoiteohjauksen vaikuttavuus edellyttää toimeenpanon ohjausta tavoitteiden sisällön suuntaisesti. Se, että osastojen vastuuhenkilöt eivät tuoneet esille kyseisiä tavoitteita, viittaa siihen, että toimeenpanon ohjauksen sisältöä ei ole johdettu kyseisistä tavoitteista.²⁷

on parantaa säädösvalmisteluprosessin laatua ja tuottavuutta huomalla uusia konkreettisia toimintamalleja nykyiseen säädösvalmistelun kehittämiseen. Hankkeessa arvioidaan nykyisen lainsäädännön valmisteluprosessin heikkoudet ja vahvistamisen mahdollisuudet sekä tuotetaan ehdotuksia kehittää prosessia.

²⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön asiakirja 28.10.2010.

²⁷ Työllisyys- ja yrittäjyysosaston mukaan valmistelun laadulle tai kustannuksille ei ole asetettu tavoitteita.

Toisaalta yksittäisiltä osastoilta tuotiin esille, että käytössä oli kuitenkin muita keinoja, joiden avulla on tarkoitus varmistaa se, että laaditut hallituksen esitykset ovat ohjeiden mukaisia.

Ministeriössä on järjestetty vaikutusarviointikoulutusta. Lisäksi ministeriö on osallistunut oikeusministeriön johdolla toteutetun vaikutusarviointikoulutuksen järjestämiseen (koulutustilaisuudet säädösvalmistelijoille). Vaikutusarviointikoulutuksiin on ministeriön selvityksen mukaan osallistunut 67 prosenttia valmistelijoista. Ministeriöllä ei ole omia vaikutusarviointiohjeita. Sisäisillä intranet-sivuilla on lyhyt vaikutusarviointiohjekuvaus sekä linkki yritysvaikutusten arviointiohjeistukseen ja oikeusministeriön ylläpitämiin ohjeisiin. Tämän lisäksi näillä sivuilla on malleja ja arviointimenetelmiä työelämä- ja työllisyysvaikutusten arvioimiseksi.²⁸ Ministeriö ei ole kuitenkaan tehnyt päätöstä siitä, että valmistelijoiden tulisi käyttää kyseistä vaikutusarviointitukea, vaan sen käyttäminen perustuu osastojen harkintaan. Ministeriön mukaan sisäistä arviointitukea tulee käyttää, jos vaikutusarviointi edellyttää sitä.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella myöskään osastoilla ei velvoiteta kyseisen tuen käyttämiseen. Käytännössä ratkaisun tuen käyttämisestä ministeriön omissa säädösvalmisteluhankkeissa tekee valmistelija tai ryhmäpäällikkö. Tässä ilmeni eroja eri osastoilla.

Ministeriön resurssikyselyssä²⁹ on saatu tulokseksi, että asiantuntijatukea on käyttänyt 15 prosenttia valmistelijoista.

Ministeriössä asettamana, säädösvalmistelun kehittämisryhmän valmistelemana tulostavoitteena vuodeksi 2010 on ollut, että hallitusten esitysten vaikutusarviointi on tehty valtioneuvoston 1.11.2007 hyväksymien vaikutusarviointiohjeiden mukaisesti. Myös tämän tavoitteen toteutumista seurataan keskitetysti säädösvalmistelun kehittämisryhmässä. Lisäksi tavoitteena on ollut, että säädökset ovat säädösteknisesti moitteettomia. Kehittämisryhmä on arvioinut tavoitteen toteutumista 27 laajan hallituksen esityksen sisällön perusteella.

Säädösvalmistelun kehittämisryhmä ei ole seurannut säädöshankkeiden vaikutusarviointeja valmistelun kuluessa, vaan vaikutusarviointiohjeiden huomioonottamisen seuranta on tehty erillisenä selvityksenä³⁰. Toteutettu

²⁸ <http://www.tem.fi/index.phtml?s=3765>

²⁹ TEM sisäisen säädösvalmistelun kehittäminen verkoston raportti. Säädösvalmistelun voimavarat työ- ja elinkeinoministeriössä, kesä 2009 (päivitetty syyskuu 2009 ja kevät 2010).

³⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö /TMO/SKY/ muistio 20.1.2011 Kysely säädöshankkeiden vaikutusarvioinnista TEM:ssä – Yhteenveto ja analyysi tuloksista.

selvitys on liittynyt oikeusministeriön³¹ asettaman vaikutusarvioinnin asi-
antuntijaverkoston tietotarpeisiin. Kyselyssä on kartoitettu tietolähteitä,
joita TEM:ssä valmisteltuihin hallituksen esityksien vaikutusarvioinneissa
oli hyödynnetty. Vaikutusarviointia koskeva kysely on osoitettu 42 sää-
dösvalmistelijalle, jotka ovat esitelleet ministeriössä valmisteltuja halli-
tuksen lainsäädäntöesityksiä valtioneuvostossa vuosina 2008–2010³².

Kyselyn mukaan vaikutusarviointi tehtiin useimmiten vasta säädösehd-
otukseen liittyvien keskeisten valintojen jälkeen (43 % vastaajista, lisäksi
21 % vastaajista ilmoitti vaikutusarvioinnin ajoittuneen pääosin vasta hal-
lituksen esityksen viimeistelyvaiheeseen). Vastaajista 30 prosenttia on il-
moittanut, että vaikutusarviointi oli tehty ennen ohjauskeinovalintaa tai
EU-lähtöisessä hankkeessa ennen kansallista täytäntöönpanoa.

Vuosina 2008–2011 säädösvalmistelun erääksi heikkoudeksi on ministe-
riössä todettu, että sääntelyn vaihtoehtoja ei arvioida systemaattisesti tai
arviointia ei ainakaan dokumentoida valmisteluasiakirjoissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuosina 2008–2011 esittelemistä 92 halli-
tuksen esityksistä 27 (29 %) oli laajoja, yli 20 pykälän esityksiä³³. Tällai-
sista esityksistä 14 oli kokonaan tai osittain EU- tai muutoin kansainvälis-
lähtöisiä. Ministeriön selvityksen mukaan laajojen esitysten tarkastelun
perusteella vaikutusarviointien laajuus ja kattavuus on pääsääntöisesti esi-
tyksen merkittävyyteen ja luonteeseen nähden riittävää (89 % laajoista
esityksistä). Vain kolmen laajan hallituksen esityksen (työelämä- ja mark-
kinaosasto 2 ja innovaatio-osasto 1) sisältämän vaikutusarvioinnin minis-
teriö arvioi sisältävän puutteita. Laajojen esitysten tilanne kuvanee vai-
kutusarviointien tilannetta TEM:n esityksissä yleisemminkin.³⁴

Tarkastuksen havaintojen mukaan osastoilla ei ole annettu ohjeita minis-
teriön sisäisen vaikutusarviointituen käyttämisestä. Osastoilla ei ole haas-

³¹ *Kyseinen kehittämistyöryhmä on selvittänyt säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin hyviä käytänteitä, ongelmia ja arvioinnin tuen järjestämistä eri ministeriöissä.*

³² *Näin kohderyhmä pyrittiin rajaamaan niihin säädöshankkeiden vastuuvalmistelijoihin, joilla voidaan olettaa olevan kokonaisvaltainen kuva hankkeidensa valmistelusta ja sen yhtenä osana vaikutusarvioinnista. Ministeriön mukaan kysely oli pyritty rakentamaan siten, että sen tulokset osaltaan kuvaisivat käytännön vaikutusarviointityötä työ- ja elinkeinoministeriössä.*

³³ *Työelämä- ja markkinaosasto 13, innovaatio-osasto 5, energia-osasto 4, työllisyys- ja yrittäjyysosasto 3 sekä alueiden kehittämissyksikkö 2 esitystä.*

³⁴ *Muistiassa on viitattu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustulokseen (julkaisu 2011, ja siinä on arvioitu tarkemmin päättyneellä vaalikaudella hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneiden hankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointia.), jonka mukaan TEM:stä selvityksessä mukana olleiden kaivoslain ja kilpailulain vaikutusarviointeja pidettiin riittävinä.*

tattelujen mukaan erityisiä menetelmiä, joilla pyritään varmistamaan esitysten tietosisällön kattavuus eri alueilla ja sisällöllinen selvyys.

Kuitenkin *työllisyys- ja yrittäjyysosaston* välityömarkkinoiden ja työlistyvyyden tukemisen ryhmässä on ollut kokeiltavana ns. juristipooli. Kokeilun tarkoituksena oli selvittää, tuoko menettely lisäarvoa ja osaamista lainvalmisteluun. Ryhmän mukaan kyseinen pooli käsittelee hankkeet siinä vaiheessa, kun ne ovat hallituksen esityksen muodossa. Tällöin käydään läpi HELO- ja vaikutusarviointiohjeistukset ja varmistetaan, että arviointitieto on kattavaa ja että esitys muutoin on ohjeiden mukainen. Kyseisellä poolilla ei ole virallista, dokumentoitua tehtäväkuvaa eikä myöskään omaa toimivaltaa. Se toimii eräänlaisena työnohjaus- tai vertaistuki-ryhmänä.

Työllisyys- ja yrittäjyysosaston mukaan ryhmien johtajat päättävät ministeriön sisäisen arviointituen käyttämisestä hankevalmistelun alkaessa. Tämä menettelytapa on osaston mukaan vakiintunut työministeriön ajalta. Osaston mukaan ryhmäpäällikkö käytännössä vastaa valmistelun laadusta ryhmässään. Arviointivelvoitteet ovat kuitenkin laajoja, ohjeet yksityiskohtaisia ja valmistelutyössä on usein kiire. Lisäksi kaikesta ei saa tietoa.

Energiaosaston mukaan ministeriön poliittinen johto on aktiivisesti mukana ohjaamassa säädöksen sisällön valmistelua. Poliittisen johdon ja osaston välisissä palaverissa ovat mukana osaston johto sekä keskeiset säädösvalmistelijat. Osastolta tai ryhmistä valmistelua ei ole erikseen ohjeistettu. Lähtökohtana ovat esimerkiksi HELO- ja vaikutusarviointiohjeet. Osaston mukaan ohjeita on paljon, ja valmistelijoiden voimavarat ja osaaminen esimerkiksi vaikutusarviointien alueella ovat erilaisia. Osaston mukaan valmistelija vastaa esitettyjen tietojen oikeellisuudesta. Arviointitukea saa myös ministeriön sisältä; tästä ei tehdä erikseen päätöstä, vaan valmistelija ratkaisee tapauskohtaisesti tuen käytön. Tapauskohtaisesti ratkaistaan osastolla myös se, käytetäänkö ministeriön ulkopuolista arviointiasiantuntemusta. Jos niin menetellään, ratkaistaan asia työjärjestyksen mukaisesti ja tehdään asiasta päätös. Osaston mukaan mahdollisesti tulevaisuudessa käytetään entistä enemmän ministeriön sisäistä arviointitukea, kun toimintatavat kehittyvät.

Innovaatio-osaston mukaan ministeriön yritysvaikutusarviointituen resurssit eivät riitä laajamuotoiseen tukeen. Osaston mukaan neuvoja saa pyydettyä. Tukea vaikutusarvioinnissa saa myös vanhemmilta virkamiehiltä.

Työelämä- ja markkinaosaston mukaan esitystekstien tietosisällön kattavuus ja selvyys varmistetaan normaalina päivittäisjohtamisena. Osaston mukaan käytännössä tämä tapahtuu lukemalla esitystekstit. Kaikista hankkeista laaditaan osastolla ministeriä varten myös perustelumustio.

Se sisältää ongelmanasettelun, tavoitteet ja vaikutusarvion riippuen siitä, mikä vaihe valmistelussa on meneillään.

Esitysten toimittaminen laintarkastukseen

Ministeriöiden tulee toimittaa kaikki säädösesitykset oikeusministeriön laintarkastusyksikköön.³⁵ Tarkastuksessa selvitetään, onko käytössä menettelytapoja, joilla varmistetaan esitysten toimittaminen kyseiseen yksikköön ja esitysten korjaaminen yksikön antamien huomioiden perusteella. Laintarkastusyksikön tarkastuksessa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, että säädösehdotus on sanonnaltaan virheetön, ymmärrettävä, täsmällinen ja johdonmukainen sekä että suomenkielinen ja ruotsinkielinen teksti ovat asiallisesti samansisältöiset. Huolehtimalla esitysten toimittamisesta tarkastusyksikköön ja siitä, että yksikön esittämät huomautukset otetaan huomioon säädösesityksessä, voidaan osaltaan varmistaa säädösesityksen sisällön kattavuutta ja selvyyttä.

Tarkastushavaintona oli, että osastoilla ei ole seurattu sitä, onko ministeriössä laaditut hallituksen esitykset toimitettu oikeusministeriön laintarkastusyksikköön. Tarkastuksen mukaan näistä vaiheista huolehtiminen on vastuuvalmistelijan tehtävänä. Toimittamatta jättäminen edellyttää kuitenkin osastojen mukaan esimiehen päätöstä, jolloin tällaiset tapaukset tulisivat esille. Säädösvalmistelun kehittämissryhmän mukaan lainsäädäntöjohtaja seuraa viimeistään valtioneuvoston esittelylistoista kaikki TEM:n laki- ja asetusesitykset myös siltä osin, onko ne toimitettu laintarkastusyksikköön.

Työllisyys- ja yrittäjyysosaston mukaan oikeusministeriön tarkastusyksikköön viedään sekä lait että asetukset. Menettely voidaan sivuuttaa hyvin kiireellisissä tapauksissa, ja tällöin asiasta päättää ryhmän vetäjä. Osaston mukaan käytännössä näin ei tapahdu. Osaston mukaan valmistelijoilla on tiedossa se, että tarkastusyksikön esittämät huomiot tulee sisällyttää esitykseen. Sen valvontaa, että näin käytännössä toteutuu, ei ole osastolla pidetty tarpeellisena. Osaston mukaan on laadunvarmistuksen kannalta myös osaston edun mukaista, että oikeusministeriön näkemykset otetaan huomioon.

Energiaosaston mukaan lakiesitykset lähetetään tarkistettavaksi oikeusministeriön laintarkastusyksikköön. Lakitekniinen oikeellisuus tulee

³⁵ *Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 30 §:n mukaan laki- ja asetusehdotukset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu. Tarkastettavaksi ei kuitenkaan tarvitse toimittaa asetusehdotusta, jos asia on yleiseltä merkitykseltään vähäinen.*

varmistetuksi tällä. Kaikissa juridisissa kysymyksissä ei kuitenkaan ole aina saatu tukea, koska yksikönkin resurssit ovat rajalliset.

Innovaatio-osaston mukaan laintarkastus on ”pakollinen” vaihe säädösvalmistelussa. Esittelijä vastaa siitä, että menettelyä noudatetaan ja että laintarkastuksen ehdotukset otetaan huomioon.

Kokoavia havaintoja

Vastuu säädösesityksen sisällön kattavuuden ja selvyuden varmistamisesta hajautuu tarkastuksen perusteella eri osastoille ja niiden sisäisille ryhmille. Vaikka ministeriössä on keskitetty vaikutusarvioinnin tuki, ministeriön johto, osastot tai ryhmät eivät ole edellyttäneet sen käyttämistä, vaan asian ratkaisee yleensä valmistelija. Tarkastuksen perusteella säädösesityksen laadun varmistamisessa korostuu valmistelijan vastuu. Myönteistä on se, että ministeriössä on arvioitu eduskunnalle annetun vaikutusarvotietojen laatua hallituksen esityksien tietosisällön perusteella. Keskitetyllä seurannalla voidaan todentaa ne tahot, joilla esiintyy resurssivajauksesta tai muista syistä puutteita esitysten tietosisällössä. Koska esitysten laadun kannalta johdon ohjaustoimenpiteillä³⁶ on keskeinen merkitys, tulisi johdon vastuun korostua tässä tehtävässä. Tarkastuksen perusteella osastojen johto ei kuitenkaan riittävästi tunnista vastuutaan laadun varmistamisessa.

³⁶*kuten esimerkiksi resurssi-, rekrytointi-, informaatio-ohjaus,*

4 Osallistuminen EU-säädöshankkeiden valmisteluun

Vastuiden määrittely, tehtävien organisointi ja ohjaus.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on kolmen EU-neuvoston kansallinen koordinoituvastuu. Näitä ovat työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto, kilpailukykyneuvosto ja energianeuvosto. Työjärjestyksen mukaisesti ministeriössä toimii kansliapäällikön alaisena tukiyksikkönä kansainvälisten ja EU-asioiden koordinaatioyksikkö. Työjärjestyksen mukaan vastuut EU-yhteistyössä on jaettu siten, että kukin toimintayksikkö vastaa oman vastuualueensa EU-yhteistyöstä sekä muista kansainvälisistä yhteyksistä. Työjärjestyksen mukaan yksiköiden on tullut kuitenkin ottaa huomioon EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikön toimivalta yleiskoordinaatiota edellyttävissä asioissa.

Ministeriön tekemän kyselyn mukaan EU-valmisteluun osallistuvat useimmiten ne samat henkilöt, jotka valmistelevat tehtäväalueen kansallisia säädöksiä. EU-säädösvalmistelun osallistumistehtävät käsittävät muun muassa osallistumista neuvoston ja komission työryhmätyöskentelyyn, Suomen kantojen koordinoitua sekä eduskunnan informoimista U-kirjelmillä ja E-kirjeillä.³⁷

Ministeriön EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikkö on käsitellyt muun muassa kansainvälisten ja EU-asioiden yleiskoordinaatiota sekä kannanottojen yhteensovittamista koskevat asiat. Yksikön vastuulle ovat kuuluneet myös ministeriön kansainvälisten ja EU-asioiden valmisteluvastuu silloin, kun vastuuta ei ole osoitettu ministeriön muille yksiköille tai osastoille.

EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikkö on laatinut EU-valmistelua varten oppaan. Se kattaa valtioneuvoston sisäisen valmistelun, yhteistoiminnan eduskunnan kanssa ja EU-toimielimissä tehtävän työn. Oppaan mukaan sen laadinnan lähtökohtana on ollut oikeusministeriön

³⁷ U-asioita ovat sellaiset EU-asiat, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Kirjelmään liittyy komission ehdotus, muistio esityksen sisällöstä ja vaikutuksista sekä valtioneuvoston kanta asiaan. Eduskunnalla on oikeus saada tietoja myös muista EU-asioista. Nämä ns. E-asiat viedään eduskuntaan joko sen pyynnöstä tai valtioneuvoston pitäessä sitä muutoin tarpeellisena.

ohje 2008/1 Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Edelleen oppaan mukaan sen tarkoitus on täydentää ministeriöiden yhteisiä EU-valmistelun ohjeita.

Ministeriöiden välillä toimii EU-koordinaattorien verkosto. Kutakin EU-neuvostoa varten päävastuuministeriö on nimennyt EU-koordinaattorit. EU-asioissa toimii myös ministeriön sisäinen ns. ad hoc -verkosto.³⁸

EU-oppaassa on kuvattu EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikön, EU-koordinaattorien ja vastuuvalmistelijan tehtävät. Opas sisältää menettelykuvauksia valmisteluprosessin eri vaiheista, etenemisen aikatauluista ja asiakirjojen laatimisesta niihin sisällytettävine asioineen. Oppaassa on varsin yksityiskohtaisia kuvauksia eri tahojen (vastuuvalmistelijaa ja esimies, EU-koordinaattorit, EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikkö) tehtävistä ja niiden toteuttamisen käytännön menettelytavoista EU-asioissa. Opasasiakirja liitteineen on viety ministeriön verkkoon valmistelijoiden tueksi. Tämän ohella verkossa on linkkejä koko valtion hallintoa koskeviin ohjeisiin.

4.1 Ennakkovaikuttaminen säädösvalmistelun osana

Tarkastuksessa selvitettiin, miten EU-säädösvalmistelun ennakoitettava on ministeriössä tunnistettu, vastuutettu ja resursoitu. Valtioneuvoston eduskunnalle antamassa selonteossa (VNS 4/2009 vp.) EU-politiikasta on muun muassa mainittu, että "ennakkovaikuttaminen komission valmisteluun sekä vaikuttaminen neuvostossa sekä Euroopan parlamentin päätöksentekoon edellyttävät entistä vahvempaa panostusta. EU-vaikuttamisen kannalta olennaiset tekijät ovat tavoitteiden määrittäminen sekä vaikuttamisen resurssit. Tavoitteiden määrittäminen edellyttää aktiivisuutta sekä ministeriöiltä että yhteensovittamisjärjestelmältä. Aktiivisempi vaikuttaminen taas edellyttää riittäviä resursseja.", Suuri valiokunta on selonteosta antamassaan mietinnössä korostanut, että EU-asioiden hoitamisessa on tulevaisuudessa kiinnitettävä entistä enemmän huomiota ennakkovaikuttamiseen, jolla on ymmärrettävä ennen kaikkea vaikuttamista tulevaan EU:n

³⁸ *Järjestelmään kuuluvat ministeriöt, EU-ministerivaliokunta ja EU-asioiden komitea sekä sen asettamat EU-jaostot. Valtioneuvoston EU-sihteeristö toimii ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä. EU-asioiden komitea on asettanut 40 sektorikohtaista valmistelujaostoa.*

säädökseen tai toimeen jo ennen, kuin komissio on tehnyt virallisen ehdotuksen.³⁹

Ennakkovaikuttamisen taustaksi työ- ja elinkeinoministeriön EU-prioriteetit on yksilöity 5.11.2010 päivättyyn asiakirjaan.⁴⁰ Ministeriössä on laadittu myös EU-vaikuttamissuunnitelma. Tarkastuksessa ei havaittu kansliapäällikön ja osastojen välisissä tulossopimuksissa sellaisia tavoitteita, jotka koskevat ennakkovaikuttamista EU-säädösvalmisteluun. EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikön erääksi tehtäväkokonaisuudeksi vuodeksi 2010 oli kuitenkin määritelty TEM/EU-painopisteet ja proaktiivinen EU-vaikuttaminen.

Työjärjestyksessä EU-säädösvalmistelun ennakkointitehtävää ei ole erikseen yksilöity. Sen sijaan EU-oppaassa on korostettu EU-valmistelijoiden roolia EU-sääntelyn ennakoinnissa. Oppaan mukaan valmistelijan on pyrittävä ennakoimaan Suomen kannalta tärkeitä EU-säädöshankkeita ja arvioimaan niiden kansallisia vaikutuksia hyvissä ajoin ennen virallisten ehdotusten antamista. Oppaan mukaan on tärkeää, että Suomi osallistuu EU-asioiden valmisteluun aktiivisesti jo valmistelu- ja konsultaatiovaiheen aikana tuomalla esiin Suomen näkemyksiä ja parannusehdotuksia.

Osastoilla EU-sääntelyn ennakkointivastuun katsottiin määräytyvän osastojen yksiköille ja henkilöille normaalin asiaperustaisen tehtäväjaon mukaan. Tarkastuksen perusteella osastojen EU-tehtäviä ei ole erikseen vastuutettu osastojen työjärjestyksissä tai henkilöiden toimenkuvamäärittelyissä lukuun ottamatta EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikön henkilöstöä.

³⁹ *Valiokunta on muistuttanut, että myös nämä asiat – jos ne sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan – tulee saattaa eduskunnan käsiteltäviksi, yleensä perustuslain 97 §:n mukaisessa järjestyksessä. Näissä asioissa on kysymys siitä, että Suomi ilmaisee kantansa johonkin valmisteltavana olevaan ehdotukseen; kannanilmaisu on kansainvälisten neuvottelujen logiikan mukaisesti ymmärrettävä, jollei juridisesti sitovaksi, niin ainakin poliittiseksi linjaukseksi, josta ei helposti poiketa. Ennakkovalmistelussa voidaan siis de facto tehdä poliittisia sitoumuksia, jotka voivat muun muassa supistaa eduskunnan liikkumatilaa myöhemmässä vaiheessa. Suuri valiokunta katsoi, että selonteossa mainitun EU-kantojen hallinnollisen yhteensovittamisen lisäksi valtioneuvoston tulee ryhtyä toimiin sen varmistamiseksi, että myös epämuodollinen ja alustavaksi luonnehdittu Suomen yhteydenpito unionin toimielinten ja muiden jäsenvaltioiden kanssa on kaikissa oloissa riittävässä poliittisessa ohjauksessa, eduskunnan perustuslailliset valtaoikeudet muistaen.*

⁴⁰ *Suomen EU-prioriteetit työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksiä -julkaisu sisältää energiaosaston, innovaatio-osaston, työllisyys- ja yrittäjyysosaston, työmarkkinaosaston,, alueiden kehittämissyksikön, konserniohjauksyksikön sekä strategia- ja ennakkointi- ja kommentit.*

Osastoille ei ole osoitettu erillisiä resursseja EU-säädösvalmistelun ennakointi- ja valmistelutehtäviin. Osastoilla ei ole käytössä varahenkilöjärjestelmää EU-asioissa. Osastojen mukaan tämä johtuu siitä, että tähän tarkoitukseen ei ole osoitettavissa resursseja.

Ministeriön mukaan valmistelijoiden lisäksi myös EU-koordinaattorit seuraavat muun muassa sitä, mitä asioita neuvostossa on tulossa vireille. Myös Suomen pysyvä edustusto seuraa ja viestii näistä muun muassa neuvoston kokouksia koordinoiville henkilöille ja vastuuhenkilöille.

Ennakointitehtävän vastuuttaminen ja resursointi osastoilla

Työllisyys- ja yrittäjyysosastolta tuotiin esille, että osastolle ei kuulu EU-säädösvalmistelun ennakointitehtäviä. Osaston tehtäväalueilla työllisyyden, työllistämisen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen sääntely on kansallista. Näiden asioiden seuraaminen EU-asioissa tapahtuu pääasiassa kansallisissa jaostoissa, esimerkiksi kilpailukyky- työoikeusjaostossa. EU:lta tulee kuitenkin osaston tehtäviin liittyviä tiedonantoja ja kirjeitä. Työllisyys- ja yrittäjyysosaston mukaan niillä alueilla, joissa osastolla on työelämä- ja markkinaosaston kanssa yhteisiä alueita (työelämän kehittäminen), lainsäädäntövastuu on osoitettu työelämä- ja markkinaosastolle. Näissä tehtävissä sillä on työllisyys- ja yrittäjyysosaston mukaan myös EU-säädösvalmistelun ennakointivastuu.

Työelämä- ja markkinaosaston mukaan vastuu EU-säädösvalmistelun ennakoinnissa määräytyy työjärjestyksen mukaisesti. Osaston mukaan työjärjestyksessä ei ole yksilöity sellaisia osastolle kuuluvia, muiden osastojen tehtäväalueita, joissa EU-säädösvalmistelun ennakointi poikkeaisi normaalista tehtäväjaosta. Työllisyys- ja yrittäjyysosastolla sekä työelämä- ja markkinaosastolla oli siten erilainen tulkinta yhteisten tehtäväalueiden vastuunjaosta EU-säädösvalmistelun ennakoinnin alueella.

Energiaosastolta korostettiin sitä, että osaston tavoitteena on vaikuttaa jo ennen, kuin komissio käynnistää säädösvalmistelun. Vaikuttaminen käynnistetään osaston mukaan ns. valkoisen kirjan laadinnan jälkeen. Osaston mukaan tässä vaiheessa eturyhmillä ja toimijoilla on käytännössä merkittävä rooli vaikuttajina tai lobbaajina. EU-säädösvalmistelun ennakointivastuu on osaston mukaan sillä virkamiehellä, jonka vastuulle asiat kuuluvat.

Innovaatio-osastolla vaikuttaminen EU-tasolla määräytyy normaalivas- tuiden mukaan.

Kokoavia havaintoja

Tarkastuksen perusteella ennakkovaikuttamisen toimeenpanoa on ohjattu pääasiassa informaatio-ohjauksella. Ennakkovaikuttamisen lähtökohtana on havainto mahdollisista EU-toimielimissä valmisteluun tulevista säädösasioista. Tällaisten havaintojen muodostamiseksi tulee viranomaistoimijoilla olla määriteltyinä vastuut, niihin kuuluva tehtäväsisältö ja työnjako EU-asioiden ennakoinnissa. Tarkastuksen perusteella koko ministeriön käyttöön laaditussa oppaassa on määritelty ennakointitehtävän sisältöä ja osoitettu vastuita eri toimijoille. Eri osastojen välistä työnjakoa määrittelee kuitenkin virallisesti ministeriön työjärjestys. Tarkastuksessa tuli esille se, että osastojen välinen vastuiden jakautuminen EU-sääntelyn ennakoinnissa ei ollut täysin selvä (työllisyys- ja yrittäjyysosasto/työelämä- ja markkinaosasto). Ennakointitehtävään ja ennakolta vaikuttamiseen ei ole erikseen osoitettu resursseja. Kun ennakointitehtävä ei edellytä viranomaisilta hallinnollisia toimenpiteitä, on riskinä, että se jää liian vähälle huomiolle viranomaisten välitöntä huomiota vaativien hallinnollisten tehtävien vuoksi.

4.2 EU-säädösehdotusten valmistelun johtaminen kansallisen kannan muodostamiseksi

Tarkastuksen näkökulmana EU-säädösvalmisteluun osallistumisessa oli se, ovatko menettelytavat riittäviä turvaamaan eduskunnan oikea-aikainen tiedonsaanti sekä eduskunnalle annetun tiedon kattavuus ja selvyys. Tarkastuksessa haastateltiin ministeriön virkahenkilöitä ja tutustuttiin ministeriön dokumentoidun ohjauksen sisältöön. Asiakirjoina käytiin läpi ministeriössä laaditut oppaat ja vuoden 2010 tulossopimukset.

Eduskunnan oikea-aikainen informointi

Valtioneuvoston EU-strategiaa koskevassa selonteossa (VNS 4/2009 vp.) on pidetty EU-valmistelujärjestelmän kannalta tärkeänä, että valtioneuvosto hoitaa asianmukaisesti eduskunnan mahdollisuudet osallistua EU-politiikkaan antamalla eduskunnalle oikea-aikaisesti tiedot käsiteltävistä EU-asioista. Kuten edellä on mainittu, suuri valiokunta on selonteosta antamassaan mietinnössä katsonut, että valtioneuvoston tulee ryhtyä toimiin sen varmistamiseksi, että myös epämuodollinen ja alustavaksi luonnehdittu Suomen yhteydenpito unionin toimielinten ja muiden jäsenvaltioiden

kanssa on kaikissa oloissa riittävässä poliittisessa ohjauksessa, eduskunnan perustuslailliset valtaoikeudet muistaen.

EU-oppaassa on käsitelty eduskunnan informoimista ns. konsultaatiovaiheessa sekä sen jälkeen, kun EU-säädösehdotus on tullut virallisesti tiedoksi. Oppaan mukaan konsultaatioihin vastaamisessa noudatetaan kansallisesti samoja menettelytapoja kuin muissakin EU-asioissa. Oppaassa on myös kuvaus niistä menettelytavoista, joita tulee soveltaa ennen säädösehdotusten vireille tuloa annettavissa konsultaatiovastauksissa.⁴¹

Lissabonin sopimuksen myötä voimaan tullut kansallisten parlamenttien uusi rooli komission ehdotusten toissijaisuusperiaatteen arvioimisessa korostaa entisestään tarvetta ripeyteen eduskunnan informoinnissa. Näissä asioissa kansallisten parlamenttien aika toissijaisuusmuistutuksen esittämiseen on kahdeksan viikkoa esityksen saapumisesta.⁴² Työ- ja elinkeinoministeriön EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikön mukaan EU-opasta ollaan päivittämässä ja tarkentamassa Lissabonin sopimuksen 2. pöytäkirjan takia.

Eduskunta on esittänyt toivomuksen, että valtioneuvosto painottaa EU-säädöshankkeissa oikea-aikaisuutta ja täydentää U-kirjelmien tietoa myöhemmin annettavilla kirjelmillä. Tämän vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt aikaistamaan eduskunnan informointia EU-asioissa. Ministeriön laajennettu virkamiesjohtoryhmä on 5.10.2009 käsitellyt EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikön ehdotusta toimenpideesityksistä, joiden tarkoitus on nopeuttaa eduskunnan informointia EU-asioissa. Kokouksen perusteella ministeriön EU-oppaaseen on sisällytetty tavoiteaikataulu U-kirjelmien toimittamisesta eduskunnalle (30 pv).⁴³

⁴¹ *Valtioneuvoston vastausta valmisteltaessa on otettava huomioon myös asian valmistelu yhteistyössä eduskunnan kanssa ja eduskunnan tiedonsaantioikeus. Eduskuntaa on pääsääntöisesti aina informoitava lainsäädännön alaan kuuluvasta Suomen konsultaatiovastauksesta E-kirjeellä etukäteen, koska eduskunta on korostanut sitä, että ennakkovalmistelussa voidaan tehdä sitoumuksia, jotka voivat mm. supistaa eduskunnan liikkumatilaa myöhemmässä vaiheessa.*

⁴² *Eduskunnan suuri valiokunta on kirjeessään valtioneuvostolle 3.3.2011 korostanut, että järjestelmän on oltava sellainen, että toissijaisuusmuistutuksen käytömahdollisuus vaikuttamiskanavana on turvattu.*

⁴³ *EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikkö on ministeriön virkamiesjohtoryhmän kokoukseen laatimassaan muistiossa korostanut eduskunnan toivomusta siitä, että eduskunta ei edellytä sitä, että valtioneuvoston kirjelmässä olisi jo Suomen kanta ehdotukseen. Näin ollen se, että kantaa ei ole ehditty koordinoida, ei riitä perusteeksi sille, että asia tuodaan eduskunnalle liian myöhään. Ministeriön mukaan viiveitä voi aiheutua siitä, että virkamiehet pyrkivät kuitenkin usein valmistelevaan asian mahdollisimman hyvin ennen asian antamista eduskunnalle.*

Koska opas ei ole ministeriön ohje, oppaassa asetettua tavoitetta voidaan pitää informaatio-ohjauksen luonteisena. Ministeriön mukaan yhtä tarkasti määriteltyä tavoitetta ei ollut aiemmin käytössä olleessa työministeriön EU-valmisteluoppaassa. Sen sijaan kansliapäällikön ja osastojen tai yksiköiden välisiin tulossopimuksiin ei vuonna 2010 sisälly tavoitetta EU-säädösvalmisteluun osallistumisen oikea-aikaisuudesta.

EU-oppaassa EU-asian vastuuvalmistelijan tehtäväksi on määritelty yhdessä esimiehensä kanssa huolehtia siitä, että EU-hanke valmistellaan oikea-aikaisesti ja noudatetaan asianmukaisia menettelyjä sekä EU-valmistelua koskevia säännöksiä ja ohjeita. Oppaassa on yksilöity ne asiakirjat⁴⁴, joita valmistelijan tulee tuottaa käsittelyn eri vaiheissa, ja todettu valmistelijan vastuuksi huolehtia asiakirjojen tallettamisesta EUTORI-tietojärjestelmään⁴⁵. EU-koordinaattori ja ryhmäpäällikkö huolehtivat siitä, että varahenkilöt löytyvät aina EU-asioihin muun muassa edellä kuvattun tiimityöskentelyn pohjalta.

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä on osoittaa vastuuvalmistelijat niille EU-säädösasioille, joita valtioneuvoston kanslia ehdottaa ministeriön valmisteluvastuulle. Vaihtoehtoisesti ministeriön tulee ilmoittaa valtioneuvoston kanslialle siitä, että asia ei kuulu ministeriön tehtävälleen. Vastuuministeriön ehdottaminen tapahtuu käytännössä asian avaamisena EUTORI:ssa ja merkitsemällä asianomainen ministeriö järjestelmään. Työ- ja elinkeinoministeriössä hallintoyksikön tietopalveluryhmä ohjaa valtioneuvoston kansliasta ministeriöön tulevat valmisteltavat asiat osastojen EU-yhdyshenkilöille vastuuhenkilöiden nimeämistä varten. Osastojen sisällä vastuuhenkilö tarkentuu siten, että EU-yhdyshenkilö osoittaa asian eteenpäin asian sisällön perusteella sopivalle vastuuhenkilölle. Vastuuttamisen yhteydessä osastojen EU-yhdyshenkilöitä pyydetään EUTORI:n merkitsemistä varten toimittamaan tiedot seuraavista asioista: vastuuyksikkö, vastuuhenkilö, valmistelujaosto sekä tieto siitä, informoidaanko eduskuntaa ja millä asiakirjalla informoidaan (E-kirje PeL 97 § vai U-kirjelmä PeL 96 §). Käytännössä tieto uudesta EU-asiasta on tullut yksiköiden ja valmistelijoiden tietoon jo ennen vastuukyselyä asianomaisen asiakirjan (esim. säädösehdotus komission COM-asiakirjana) saapumisen

⁴⁴ *Perusmuistio, U-kirjelmä/E-kirje eduskunnalle, ohjeet työryhmä-, Coreper- ja neuvostokäsittelyä varten, kokousraportit jne.*

⁴⁵ *Kyseinen järjestelmä on EU-asiakirjojen ja asioiden yhteiskäyttöinen hallintajärjestelmä, jolla laaditaan, jaetaan ja vastaanotetaan asiakirjoja. Lisäksi järjestelmässä rekisteröidään ja arkistoidaan asiakirjoja sekä hallinnoidaan asiakirjojen muodostamia asiakokonaisuuksia. EUTORI-järjestelmään linkitetään kaikki asiakirjat, EU-toimielinten ja kansalliset, jotka liittyvät ao. EU-säädösasiaan, sekä eduskuntatapautumien viitetiedot.*

myötä. EU-valmistelijat osallistuvat oman toimialansa EU-asiakirja-jakeluihin ja saavat näin tiedon uudesta asiasta heti, kun sen perustana oleva asiakirja saapuu heille EUTORIn välityksellä. Osastoilta saadun tiedon mukaan säädösehdotusasiakirjan saapumisen voi katsoa käynnistävän käytännössä asian valmistelun. Jo tätä ennen on vastuuhenkilöillä useimmiten ennakkotietoa säädösehdotuksen tulosta.

Energiaosastolla EU-säädösvalmisteluasiat tulevat ensiksi ministeriön tietohallinnosta EU-yhdyshenkilölle, joka lähettää asiat edelleen todennäköiselle vastuuhenkilölle. EU-säädöshankkeiden vastuuhenkilöt nimetään energiaosaston ryhmien palavereissa suullisesti. Vastuuhenkilön nimeämisestä ei siten muodostu dokumenttia; asianomaiset henkilöt ovat palavereissa yleensä läsnä. Mikäli asiat ovat hankalia sijoittaa johonkin ryhmään, osastopäällikkö voi osoittaa valmisteluvastuun EU-yhdyshenkilölle. EU-yhdyshenkilönä toimiva EU-koordinaattori on sijoitettu osastopäällikön esikuntaan. Hänen tehtäviinsä kuuluu myös ohjata EU-asioiden eduskuntainformointia, vaikka itse informaation laatiminen kuuluukin vastuuvirkamiehen tehtäviin. Osastolla EU-koordinaattori huolehtii siitä, että asian käsittely etenee ministeriön sisällä eikä aikaviiveitä tule. Energiaosaston mukaan tässä vaiheessa valmistelua arvioidaan lähinnä sitä, millaisia lainsäädännöllisiä uudistamistarpeita EU-hankkeista seuraa, koska muiden vaikutuksien arviointi on tällöin vielä hankalaa. Osaston mukaan asiat on ennakoitu saapuviksi ja vastuuhenkilö valitaan usein jo etukäteen. EU-koordinaattori toimittaa tapauksesta riippuen tiedot asian saapumisesta ja vastuuhenkilöstä ryhmäpäälliköille tai osastopäällikölle. Osastolla ei ole EU-asioissa varahenkilöjärjestelmää, koska resursseja on vähän. Ongelmatilanteita arvioidaan tilannekohtaisesti. Varahenkilön puuttuminen on todettu ongelmaksi silloin, kun varsinainen vastuuhenkilö on sairastunut. Mikäli resursseja olisi enemmän, varahenkilöjärjestelmä olisi käytössä. Osastolta tuotiin esille, että EU-koordinaattori toimii eräänlaisena laadunvarmistajana ja huolehtii oikea-aikaisuudesta ja aikatauluista.

Työelämä- ja markkinaosaston sisämarkkina- ja kuluttajapolitiikan ryhmän mukaan EU-säädöshankkeet vastuutetaan henkilöille käytännössä siten, että EU-yhdyshenkilö ohjaa asiat suoraan substanssivastuuhenkilöille. Näiden tulee puolestaan pitää esimies informoituna valmisteluun tuleista ja tietoon tulevista asioista. Ryhmän mukaan vastuuhenkilöjärjestelmää ei ole siinä mielessä, että jokaiselle säädöshankkeelle nimettäisiin erikseen varahenkilö. Käytäntönä on ryhmän mukaan, että ne henkilöt, jotka toimivat työjärjestyksen mukaan samalla tehtäväalueella, toimivat toistensa varahenkilöinä. Henkilöillä on siten substanssitehtäväalueilla jaettu vastuu, jota ei ole tarkennettu henkilöiden toimenkuvissa. Etenkin niissä asioissa, joiden luonne on sellainen, että ministeriön, osaston tai vastuuhenkilön nimeäminen ei ole selvää, on asian eduskuntakäsittelyyn

jouduttamisen kannalta tärkeää, että vastuuhenkilön määrittämisessä ei ole viiveitä. Osaston mukaan valvontavastuu siitä, että EU-säädökset valmistellaan oikea-aikaisesti, on toimintayksiköllä, seurantavastuu puolestaan EU-koordinaatiolla. *Tietohallinnon* mukaan EU-asiakirjojen jakelulle on nimetty kaksi varahenkilöä. Sen sijaan vastuuttamistehtävään ei ole virallisesti nimetty varahenkilöä. Käytännössä EU-koordinaattorit ovat huolehtineet asioiden vastuuhenkilön määrittämisestä silloin, kun tehtävistä vastaava henkilö on ollut lomalla tai muusta syystä poissa.

Ministeriössä ei seurata keskitetysti sitä, miten E- ja U-kirjelmien antamisen aikataulut ovat toteutuneet. Toteutunut aikataulu ilmenee siinä vaiheessa, kun E- tai U-kirjelmät on annettu. Ministeriön mukaan aiemmin on esiintynyt ongelmia saavuttaen aikataulutavoitetta muun muassa siitä syystä, että asioiden vastuutuksessa (vastuuvalmistelijan löytyminen saapuneille asioille) oli viiveitä. EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikön mukaan EU-asiakirjahallinto on toimittanut uudet asiat viiveettä osastoille vastuuhenkilön nimeämistä varten.

Tarkastuksessa selvitettiin ministeriön valmisteluvastuulla olevien, vuoden 2008 alusta EUTORI:ssa avattujen asioiden U-kirjelmien toteutuneet valmisteluajat U-kirjelmien eduskunnalle antamiseen saakka. Valmisteluajat olivat toteutuneet seuraavasti⁴⁶ (taulukko 2):

TAULUKKO 2. U-kirjelmien valmisteluajat työ- ja elinkeinoministeriössä 1.1.2008–15.3.2011.

| Aika | Lkm | % |
|----------------|-----|-----|
| alle 30 päivää | 1 | 5 |
| 30–50 päivää | 5 | 24 |
| 50–70 päivää | 6 | 29 |
| 70–90 päivää | 6 | 29 |
| yli 90 päivää | 3 | 14 |
| Yhteensä | 21 | 100 |

Pisin valmisteluun käytetty aika oli 139 päivää.⁴⁷ Taulukon 2 mukaan EU-opissa mainittu 30 päivän tavoite on saavutettu vain kerran.

⁴⁶ *Työ- ja elinkeinoministeriön tietopalvelun toimittama selvitys.*

⁴⁷ *Energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettävien vaatimusten puitteet, direktiivi, COM (2008) 419, avattu EUTORI:ssa 16.7.2008, eduskuntaa informoitu 4.12.2008.*

Esitettyjen tietojen kattavuus ja selvyiden varmistaminen

Eduskunnalle esitettävän informaation kattavuuden kannalta on tärkeää, että asian valmistelussa on selvitetty eri toimijatahojen käsityksiä ehdotuksen vaikutuksista. Tarkastuksessa selvitettiin, millaisilla menettelyillä ministeriö varmistaa EU-säädösehdotuksista esitetyn tiedon kattavuuden ja selvyiden. EU-oppaan mukaan valmistelijan tulee huolehtia asian riittävästä käsittelystä ministeriössä, koordinoinnista valtioneuvostossa sekä yhteistyöstä eduskunnan kanssa mukaan lukien oikea-aikainen informointi. Oppaan mukaan valmistelijan tehtäviin kuuluu saattaa asia asianomaiseen valmistelujaostoon⁴⁸. Valmistelijan tulee myös koordinoida Suomen kanta asiasta, jolloin hänen pitää kuulla myös muita ministeriöitä sekä keskeisiä intressitahoja, mikäli asia on senkaltainen, sekä huolehtia asian saattamisesta ajoissa EU-ministerivaliokunnan ja eduskunnan käsiteltäväksi. Vastuuvalmistelijan tehtävänä on yhdessä jaostojen puheenjohtajien ja sihteereiden kanssa ohjata asia tarvittaessa myös muihin jaostoihin. Eri jaostoissa on edustettuina eri eturyhmiä ja myös muita ministeriöitä kuin se ministeriö, joka toimii jaoston puheenjohtajana, mikäli jaoston tehtäväalue kuuluu myös muun ministeriön tehtäväalaan.

EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikön mukaan valmistelijoiden esimiesten tehtävänä on seurata, että asiat hoidetaan oppaan mukaisesti esimerkiksi siten, että eduskunnalle esitetty tietoperusta on kattava. Tämä varmistuu osaltaan myös jaostokokouksissa, joissa käsittelyn lähtökohtana on eduskunnalle esitettäväksi valmisteltu kirjelmä. Ministeriön mukaan jaostojen kokouksiin kutsutaan peruskokoonpanon lisäksi tapauskohtaisen harkinnan perusteella myös muita, jos ehdotuksen oletetaan liittyvän selvästi johonkin intressiryhmään. Kutsutut ja osallistuneet on yksilöity kokouskutsuissa ja pöytäkirjoissa. Jaostoasiakirjat viedään EUTO-Riin.

Eduskunnalle esitettävien tietojen kattavuutta esimerkiksi ehdotusten kansallisista vaikutuksista voidaan varmistaa muun muassa hyödyntämällä eri tahojen, asiantuntijoiden ja vaikutusten kohteiden arvioita. Hallinnon ulkopuolisten vaikutuskohteiden näkemysten esille saamiseksi on tärkeää, että eri toimijaryhmillä on tietoa ehdotusten sisällöstä ja valmistelusta. Ministeriöiden tiedottamisella ja eri toimijaryhmien kuulemisella valmisteluvaiheessa voidaankin edistää sitä, että eri tahoilla on mahdollisuus esittää arvionsa vaikutuksista ja niiden laajuudesta.

⁴⁸ *Jaostot kokoontuvat suppeassa tai laajassa kokoonpanossa. Suppeassa on edustettuina ministeriöitä ja keskusvirastoja ja laajassa myös etujärjestöjen ja muiden intressitahojen edustajia.*

EU-oppaassa on myös ohjeita viestinnästä ja ministeriön viestintäyksikön tehtävistä EU-asioissa. Oppaan mukaan vastuuhenkilön tulee pitää yhteyttä viestintäyksikköön tiedotustarpeen arvioimiseksi. Ministeriön mukaan tiedotus kohdistuu sellaisiin asioihin, joiden oletetaan olevan merkitykseltään suuria ja herättävän yleistä mielenkiintoa. Ministeriön mukaan toimittajat seuraavat komissiosta tulevia säädösehdotuksia sekä EU-ministeri-valiokunnan käsittelyssä olevia asioita. Tämän lisäksi ministeriö laatii ja lähettää ennen ministerineuvoston kokousta tiedotusvälineille tiedotteen kokouksessa käsiteltävistä asioista. Jos kokouksessa päätetään merkittävistä asioista, niistä tiedotetaan usein yhdessä EU-edustuston kanssa.

EU-säädösehdotusten kansallisten vaikutuksien esille saamisen kannalta on oleellista myös se, että eri toimijoilla on käytettävissään tiedot ehdotuksen sisällöstä ja mahdollisesti myös valmistelussa muodostuvista asiakirjoista. Oikeusministeriö on valmistellut ministeriöille ohjeen EU-asiakirjojen julkisuudesta. Tämän mukaan ministeriöön tulleet ehdotukset ovat julkisia, mutta sitä eivät välttämättä ole käsittelyssä muodostuvat asiakirjat, koska niihin voi sisältyä eri maiden kantoja, joiden kertominen tiedotusvälineille ei ole itsestään selvää.

Eri viranomaisia ja intressitahoja voidaan kuulla jaostossa, mutta aika-tilan salliessa ja erityisesti isommissa asioissa pyydetään myös kirjallisia lausuntoja. Jaostojen puheenjohtajat ja sihteerit päättävät säädösehdotuksen jaostokäsittelystä. Jaoston puheenjohtaja myös päättää, onko tarpeen suppea vai laaja jaoston kokoonpano. Jaostojen puheenjohtajuudet määntyvät jaostossa käsiteltävien asiaryhmien perusteella.

EU-oppaan mukaan U-kirjelmät ja E-kirjeet tulisi käsitellä asianomaisessa EU-valmistelujaostossa. Oppaassa on eritelty ministeriön jaostoedustajan tehtäviksi muun muassa seurata sellaisia jaostossa käsiteltävänä olevia asioita, joihin tarvitaan ministeriön kanta, jaostoedustajan tiedotusvastuu ja ministeriön koordinoitun kannan esittämisvastuu. Eduskunnalle E-kirjeet ja U-kirjelmät lähetetään valtioneuvoston esittelystä ja laaditaan PTJ-järjestelmässä (valtioneuvoston sähköinen päätöksentekojärjestelmä). E- ja U-jatkokirjelmät eritelty ministeriön jaostoedustajan tehtäviksi muun muassa seurata sellaisia jaostossa käsiteltävänä olevia asioita, joihin tarvitaan ministeriön kanta. Oppaassa on myös selvitetty jaostoedustajan tiedotusvastuu ja ministeriön koordinoitun kannan esittämisvastuu. Eduskunnalle E-kirjeet ja U-kirjelmät lähetetään valtioneuvoston esittelystä ja laaditaan PTJ-järjestelmässä toimitetaan eduskunnalle EU-TORI-tietojärjestelmällä.

Työelämä- ja markkinaosaston mukaan esitettyjen tietojen selvyystä ja kattavuudesta varmistetaan osastolla lukemalla kirjelmien tekstit. Kansallisten vaikutuksien esille tuominen on osaston mukaan kuitenkin myös politiikkaa, joka voi myös heijastua eduskunnalle esitettävän tiedon sisältöön.

Innovaatio-osaston mukaan komissiosta tuleville asioille on usein vähän aikaa, sillä EU-lähtöinen toiminta on syklistä. Tämän vuoksi lainsäädäntö-resurssien joustava käyttö olisi hyvin tärkeää. Resurssit eivät jousta, koska valmistelijoista on pulaa. Asiat on priorisoitava, koska kaikki valmistelijat ovat täystyöllistettyjä.

EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikön mukaan päivätty perusmuistio EUTORI:ssa ei välttämättä aina sisällä kaikkea sitä tietoa, mikä eduskunnalle on annettu. Ensinnäkään sellaisia asioita, joista on viestitty jo aiemmin perusmuistiossa tai asiantuntijakuulemisissa, ei toisteta viimeisessä muistiossa. Toiseksi EUTORIin ei viedä niitä ministeriössä laadittuja asiantuntijamuistioita, jotka on toimitettu U-kirjelmän tai E-kirjeen valiokuntakäsittelyn kuulemisen yhteydessä. Eduskunnan tietopalvelun mukaan näitä ei myöskään arkistoida eduskunnassa.⁴⁹

Näin ollen kaikki se tieto, mitä ministeriöstä toimitetaan, ei sisälly EUTORIin. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että kaikkia EU-säädösvalmisteluun liittyviä asiakirjoja ei valmistella EUTORI-tietojärjestelmällä. Kaikkia asiakirjoja ei ole määritelty senluonteisiksi, että ne tulisi viedä kyseiseen järjestelmään. EU-valmistelijan EU-oppaan liitteen mukaan: "Lähtökohtaisesti kaikki eduskunnalle toimitetut asiakirjat ovat julkisia, ja ne laitetaan eduskunnan internetsivuille. Perustellusta syystä eduskunnalle voi esittää vaiteliasuuspyynnön, joka tulee perustella selkeästi ja rajata todelliseen tarpeeseen. Perusteluna voi olla esimerkiksi se, että asiaan liittyvien tietojen julkistaminen saattaisi vaikeuttaa Suomen suhteita komissioon ja muihin jäsenvaltioihin, Suomen omaa neuvotteluasemaa tai unionin neuvotteluasemaa".

Tarkastuksen mukaan ministeriössä ei ole erikseen ohjausta siitä, miten valiokuntakuulemisissa esitetty, EU-asioiden valmistelusta asiakirjoina jätetty täydentävä tieto tulisi dokumentoida. MAHTI:ssa luokkaan 01.01.02. Ministeriön hallintoyksikön mukaan tällaiset asiakirjat tulee viedä MAHTIin kyseiseen luokkaan. Se on alaluokka asiaryhmässä 00.01 Eduskunta. Luokassa 00.01.02 Eduskunnan informoiminen oli kirjattuna vuodelta 2010 vain yksi asia, joka ei kuitenkaan ollut EU-asia. MAHTIin on avattu 15.11.2010 asianumero 2995/00.01.02/2010 asialle Eduskunnan valiokuntakuulemiset v. 2010. Avatun asian kuvauskentässä lukee sisältää eduskuntaan kutsuttujen vastaukset ja muistiot v. 2010. Tämä asia oli jäänyt kirjaamatta. Tarkastushavaintojen mukaan kattavan kuvan saaminen edus-

⁴⁹ *Eduskunnan tietopalvelun mukaan valiokunnille toimitettuja EU-säädösvalmisteluun liittyviä asiakirjoja on tarkoitus alkaa arkistoida vastaisuudessa. Aiemmin kuulemisissa esitetty tieto oli suullista, mutta viime aikoina asiantuntijat ovat toimittaneet myös dokumentteja.*

kunnalle toimitetun tiedon kokonaisuudesta edellyttäisi useiden eri asiakirjojen läpikäymistä.

Ministeriön mukaan se, että U-kirjelmät tulee saattaa eduskuntaan valtioneuvoston yleisistunnon käsittelemänä, jolloin ne tulee myös kääntää ruotsiksi, hidastaa U-kirjelmän valmistumista eduskuntakäsittelyyn. Sen sijaan E-kirjeet voidaan lähettää suoraan eduskunnalle ilman ministerin allekirjoitusta, jolloin eduskunnan tiedonsaanti on nopeampaa. U-kirjelmien täydennykset voivat liittyä esimerkiksi siihen, että puheenjohtaja tekee kokonaan uuden ehdotuksen, johon tarvitaan uusi kanta tai jos Suomen kantaa tulee muusta syystä muuttaa. Lisäksi asiaa täydennetään siitä syystä, että aiemman perusmuistion tietosisältö on ollut vielä vajaa. Mikäli asiankäsitteily EU-toimielimissä on pitkä, voi asiaan liittyä useita U-jatkokirjelmia perusmuistioineen.

Kokoavia havaintoja EU-säädösehdotusten valmisteluun osallistumisesta

Tarkastuksen havaintona oli, että vastuuta EU-säädöshankkeiden valmistelusta eduskunnalle esitettyjen tietojen oikea-aikaisuuden ja kattavuuden varmistamisessa on osin hajautettu ja osin keskitetty. Valmisteluprosessin etenemiseen voidaan ministeriössä vaikuttaa sillä, että hankkeita ennakoidaan. Tällöin valmistelu voidaan käynnistää jo ennen virallisen säädösehdotusten saapumista. Se, että säädösehdotuksista on tietoa jo ennen niiden saapumista, luo edellytykset myös sille, että vireillä olevista hankkeista voidaan jo hyvissä ajoin informoida niitä toimijoita, joihin hankkeiden voidaan olettaa kohdistuvan. Etukäteisvalmistelun voidaan katsoa olevan tärkeää nimenomaan sellaisissa hankkeissa, jotka liittyvät kansallisesti merkittäviksi katsotuille sääntelyalueille, jotta kansallisen kannan muodostamiseen ehditään muodostaa riittävä tietoperusta. Tarkastuksen perusteella osastojen johdon ja eri asia-alueiden vastuuvalmistelijoiden välisellä informaationvaihdolla on keskeinen asema sekä prosessin sujuvan kulun että valmistelun resursseihin varautumisen kannalta.

Tarkastushavaintojen mukaan vaikutusarvio EU-säädöshankkeissa muodostuu ministeriössä ensiksi virkamiestyönä. Vastaavasti kuin kansallisten säädösten valmistelussa myös EU-säädösten valmisteluun osallistumisessa tehtäväjaon mukaisilla vastuuhenkilöillä on keskeinen rooli valmistelun organisoijina ja eri toimijoiden siihen kytkijöinä. EU-säädösehdotusten kansallisten vaikutuksien arvioimisessa kuulemisen muodot vaihtelevat. Keskeisenä tahona ovat kuitenkin jaostot, joihin voidaan normaalikokouksen lisäksi kutsua myös muita tahoja. Myös virallinen lausuntopyyntömenettely, sähköposti, puhelinkeskustelut sekä erilliset tapaamiset voivat auttaa tietojen hankinnassa.

5 Kootut havainnot ja päätelmät

Tarkastus kohdistui ministeriön säädösjohtamisen menettelyihin. Tarkastuksen kriteereinä oli ensinnäkin se, että ministeriön johto tunnistaa, vastuuttaa ja resursoi säädösjohtamisen eri tehtävät (sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi, säädösuunnittelu, vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi, säädösten toimeenpanon ja vaikutuksien arviointi, hankejohtaminen sekä EU-säädösvalmisteluun osallistuminen).

Toisena kriteerinä pidettiin sitä, että ministeriöllä on käytössä sellaiset menettelytavat, joiden avulla muut viranomaiset sekä hallinnon ulkopuoliset tahot voivat varhaisessa vaiheessa lausua näkemyksensä sääntelyn ongelmakohdista, vaihtoehtoista sääntelymuodoista, sääntelykeinoista ja säädösehdotuksista.

Kolmantena kriteerinä käytettiin sitä, että ministeriöllä on käytössä menettelytavat, jotka varmistavat, että eduskunnalle esitetty tieto säädösuudistuksista on kattavaa, selvää ja oikea-aikaista niin kansallisissa kuin EU-säädösehdotuksissakin. Tarkastus rajautui menettelytapojen arviointiin eikä siten siihen, onko säädösesityksissä tosiasiallisesti esitetty tieto ollut kattavaa ja selvää. Oikea-aikaisuutta tarkasteltiin sekä eduskunnalle annettujen budjettilakiesityksien sekä EU-säädösehdotuksista eduskunnalle laadittujen U-kirjelmien pohjalta.

Säädösjohtamisen tehtävien organisointi ja vastuut

Ministeriön työjärjestyksessä säädösjohtamisen tehtäviä ei ole eriytetysti osoitettu eri osastoille tai toimintayksiköille lukuun ottamatta säädösvalmistelun kehittämistä ja säädöshankkeiden seurantaa, joka on keskitetty säädösvalmistelun kehittämisryhmään. Säädöshankkeiden valmisteluvastuut on hajautettu eri osastoille niiden tehtäväalueiden mukaisesti.

Tehtävien hajauttaminen on perusteltua siitä näkökulmasta, että ministeriön tehtäväkenttä on laaja, jolloin myös johdettavia sääntelyalueita on lukuisia. Toisaalta synergiahyötyjen saavuttaminen yhdistämällä kaksi ministeriötä edellyttää aiempaa laajempaa tarkastelutapaa säädösjohtamisessa, koska sääntely on ministeriön ohjausvälineenä keskeinen.

Tarkastuksen johtopäätöksenä on, että säädösjohtamisen tehtäväalueista sääntelyn ajanmukaisuuden arviointi oli tunnistettu puutteellisesti. Tätä tehtävää ei ole ministeriössä erikseen vastuutettu ja resursoitu. Tämän vuoksi arvioinnin tekeminen tai teettäminen jää asia-alueittain määritellyn vastuun mukaisesti eri henkilöiden ratkaisujen varaan sikäli, kuin kyseisen kaltaiseen arviointiin jää resurssija. Riskinä on tällöin se, että käynnistyvät

säädösuudistukset ohjautuvat eri tehtäväalueilla yksittäisten intressiryhmien ongelmaksi katsomiin asiaintiloihin sen sijaan, että uudistukset perustuisivat sellaisten ongelmakohtien poistamiseen, jotka ovat ministeriön päämäärien kannalta tärkeitä.

Tarkastuksen johtopäätöksenä on, että sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinneissa ei ole hyödynnetty riittävästi mahdollisuuksia tavoitella synergiahyötyjä.

Esille nostetut ongelmat tyypillisesti suuntaavat sääntelyuudistuksien kohdistumista ja uudistusten tavoitteita. Tarkastuksen mukaan yhteiskunnalliset toimijaryhmät toimivat usein sääntelyn ongelmakohtien esille nostajina. Arviointien lähtökohtien etukäteisen määrittämisen voidaan katsoa edesauttavan arvioinnin objektiivisuutta. Tämän lisäksi arviointikohteen etukäteisen rajaamisen voidaan olettaa edistävän sitä, että keskeiset toimijat osallistuvat arviointiin, mikä on hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Tarkastuksen perusteella ongelmana on pidettävä sitä, että ministeriön johto ei ole määritellyt sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin lähtökohtia, arvioitavia sääntely-ympäristöjä, sääntelyalueita tai arvioinnissa käytettäviä näkökulmia tai kriteereitä. Tästä seuraa se, ettei arviointien kohdentamiselle ja resursoinnille sekä esille nostettujen ongelmien arvottamiselle ole riittävää tietoperustaa.

Vaikka hallinnon vuorovaikutusyhteydet yhteiskunnallisiin toimijaryhmiin ovat vakiintuneita, ei ministeriön keskeisiä sidosryhmiä ole ministeriötasolla määritelty. Tilanteen riskinä on myös se, että sääntelyn arviointiin uusia ja aiemmasta poikkeavia näkökulmia tuovat toimijaryhmät eivät tule riittävästi kuulluiksi.

Säädöspoliittisten tavoitteiden asettaminen ja säädösuunnittelu

Tarkastuksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriössä on asetettu tavoitteita säädösvalmistelun laadulle, esitysten tekniselle virheettömyydelle ja säädöshankkeiden valmistelun oikea-aikaisuudelle. Tavoitteet on valmisteltu ministeriön säädösvalmistelun kehittämissäryhmässä, jossa on myös hallitusohjelman perusteella valmisteltu ministeriön lainsäädäntösuunnitelma. Ministeriön mukaan tavoitteet ovat olleet esillä osastojen ja kansliapäällikön välisissä tulosneuvotteluissa, vaikka niitä ei ole kirjattu tulossopimukseen. Tarkastuksen mukaan kaikki osastot eivät olleet tietoisia asetetuista tavoitteista, joten on ilmeistä, että tavoitteista viestimisessä ministeriön sisällä on ollut puutteita.

Tarkastuksessa muodostui käsitykseksi, että ministeriön strategiat ovat yleisiä säädöshankkeiden priorisoinnin kannalta. Tähän vaikuttaa se, että hallitusohjelmalla on merkittävä ohjausvaikutus ministeriön lainsäädäntö-

suunnitelman sisältöön. Lainsäädäntösuunnitelma on tämän vuoksi enemminkin hallitusohjelmaan yksilöityjen hankkeiden listausta kuin aitoa strategioiden perustalta tapahtuvaa hankkeiden valintaa. Toisaalta ministeriö osallistuu hallitusohjelman laatimiseen esittämällä hallitusneuvotteluihin eri säädöshankkeita. Tämä kooste on ministeriössä muodostettu eri osastojen esitysten pohjalta.

Säädösvalmisteluprosessiin sisältyy monia toimintoja, jotka vaikuttavat sekä säädönvalmisteluprosessin että säädösesitysten laatuun. Säädösvalmisteluprosessin tulisi olla avoin ja eri toimijatahoilla tulisi olla mahdollisuus osallistua valmisteluun jo varhaisessa vaiheessa. Tarkastuksen perusteella ministeriö ei ole kattavasti arvioinut valmisteluprosessin laatua. Tällaisen arvioinnin perusteella voitaisiin tehdä päätelmät siitä, täyttääkö prosessi siihen kohdistuvat vaatimukset, paikantaako se prosessin ongelma-kohtat ja asettaako se kehittämistavoitteita.

Vaihtoehtoiset sääntelykeinot

Vaihtoehtoisia sääntelykeinoja ovat esimerkiksi itsesääntely, jolle on luonteenomaista, että siinä mukana olevat yhteisöt itse ohjaavat, valvovat ja tarvittaessa sanktioivat jäsentensä käyttäytymistä. Yhteissääntelyä voidaan kuvata lainsäädännön ja itsesääntelyn yhdistelmäksi, jossa julkisia tehtäviä on annettu yksityisoikeudellisen organisaation hoidettavaksi. Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käytöllä voidaan välttää säädösten kokonaismäärän kasvua. Itsesääntely ja yhteissääntely ovat lisäksi oikeudelliseen sääntelyyn nähden joustavampia sääntelykeinoja, koska menettelyjä voidaan tarkistaa ilman aikaa vievää lainsäädäntöprosessia. Tarkastuksessa selvitettiin, miten vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi on ministeriössä tehtävänä tunnistettu, vastuutettu ja resursoitu.

Ministeriössä ei ole erillistä vastuutahoa vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointia varten, vaan tehtävän toteuttamisvastuu määräytyy henkilötasolle viedyn asiaperusteisen tehtäväjaon mukaisesti. Tällainen organisoititapa edellyttää hyvää aikataulu- ja resurssisuunnittelua. Koska valmistelijoiden resurssitarvetta seurannan, arvioinnin ja hankevalmistelun alueella ei arvioida etukäteen, on riskinä se, että laajempaa selvitystyötä edellyttävät tehtävät jäävät muiden hallinnollisten tehtävien jalkoihin. Tarkastuksen havaintona oli se, että eri osastoilla vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi on erilaista. Joillakin sääntelyaloilla perustuslain uudistus rajoittaa lakia alemman asteisen sääntelyn käyttöä. Perustuslain uudistus runsaat kymmenen vuotta sitten onkin ministeriön mukaan lisännyt lakitasoisen sääntelyn käyttöä. Toisaalta vaihtoehtoisten sääntelykeinojen

arviointia todettiin heikentävän myös vallitsevan kulttuuri, joka korostaa oikeudellista sääntelyä ohjauksena.

Säädöshankkeiden toimeenpanon ja vaikutusten seuranta

Tarkastuksessa selvitettiin, miten säädöshankkeiden toimeenpanon ja vaikutusten seuranta ministeriön tehtävänä on tunnistettu, vastuutettu ja resursoitu. Säädösten toimeenpanon ja vaikutusten seuranta ovat tärkeitä säädösjohtamisen tehtäväalueita, koska säädösten valmistelussa muodostetaan yleensä oletuksia säädösten vaikutusmekanismeista. Mikäli nämä oletukset ovatkin virheellisiä, säädös voi olla tehoton tai saada aikaan jopa kielteisiä, tarkoittamattomia vaikutuksia. Sellaiset säädösuudistukset, joiden perustana on oletuksia eri toimijoiden käyttäytymisvaikutuksista, sisältävät erityisesti ennakoitujen vaikutusten todentamiseen liittyvän riskin, koska käyttäytyminen määräytyy useiden tekijöiden tuloksena.

Työ- ja elinkeinoministeriössä säädösten toimeenpanon ja vaikutusten seurantatehtävä on tunnistettu selkeästi niillä alueilla, joilla seurantavastuun perustana ovat hallinnonalan ulkopuolelta asetetut seurantavelvoitteet. Seurantavastuu määrittyy ministeriön työjärjestyksen asiaperustaisen vastuunjaon mukaisesti. Tehtävän katsotaan sisältyvän osaksi säädösvalmistelijoiden tehtäviä, vaikka sitä ei ole erikseen toimenkuviissa määritelty. Ministeriön mukaan alaisen hallinnon tuottama seurantatieto on tärkeä säädöshankkeiden toimeenpanon ja vaikutusten seurannassa. Erillisiin seuranta- ja arviointihankkeisiin voidaan käyttää ministeriön tutkimus- ja selvitysmäärärahaa. Tyypillisesti osastojen käyttöön osoitettua määrärahaa pidettiin riittämättömänä. Sellainen seuranta ja arviointi, joka perustuu ulkopuolelta asetettuihin seurantavelvoitteisiin, priorisoidaan resurssien käytössä muiden seuranta- ja arviointitarpeiden edelle.

Säädöshankkeiden hallinta ja johtaminen

Tarkastuksen perusteella päätöksenteko säädöshankkeen organisoinnista on osastoilla ja käytännössä organisoinnista vastaavat pääosin valmistelijat itse. Tapauskohtaista organisointia osastoittain ja ryhmien sisällä voidaan pitää ongelmana silloin, kun hankkeen valmistelu osoittautuu ennakoitua työläemmäksi. Ongelmatilanteita voi muodostua myös silloin, kun säädöshankkeella on nopea aikataulu ja valmistelun vaatimiin resurssisiin ei ole etukäteen varauduttu. Tarkastuksen mukaan ministeriön lainvalmisteluresurssit eivät jousta osastojen välillä. Tällöin on riskinä se, että pyrkimys aikatauluissa pysymiseen johtaa siihen, että valmistelun laatu kärsii.

Säädösesitysten valmistelun loppuvaiheessa tapahtuvan kuulemisen merkitys esitysten sisältöön on todettu useassa yhteydessä vähäiseksi. Sen sijaan varhaisella kuulemisella on todettu voivan olla olennainen merkitys säädösesityksen sisällölle. Varhaisella, laajalla kuulemisella voidaan varmistua siitä, että sääntelyn kohde on rajattu tarkoituksenmukaisesti, erilaiset vaihtoehdot tulevat esille ja ennen kaikkea siitä, että luodaan edellytykset sille, että eri vaihtoehtojen vaikutuksien tunnistamiselle ja arvioimiselle jää riittävästi aikaa.

Tarkastuksen havaintona oli, että ministeriön säädösjohtamisen menetteilytavat eivät ole riittäviä varmistamaan sitä, että osallistuminen toteutuu riittävän varhain ja laajasti. Hallinnon ulkopuolisten toimijoiden kuulemista tapahtuu muun muassa erilaisissa neuvottelukunnissa ja vapaamuotoisissa palavereissa. Siitä, onko osallistuminen tapahtunut valmistelun varhaisessa vaiheessa ja onko kuuleminen ollut tällöin riittävän laajaa, ei esitystekstien perusteella ole tehtävissä päätelmää. Tarkastuksen perusteella ongelmana voidaan pitää sitä, että kuulemisen laajuutta ja ajoittamista on hankala todentaa. Tämä johtuu siitä, että tieto tästä on pelkästään valmistelijalla. Päävastuun varhaisesta kuulemisesta katsottiin olevan valmistelijalla, kun taas virallisen kuulemisen yhteydessä korostettiin myös osastojen johdon vastuuta.

Tarkastuksen perusteella kuultavien kohderyhmät ovat vakiintuneita. Tämä johtaa helposti siihen, että yksittäisiä tärkeitä toimijatahoja jää valmistelusta sivuun, mikä puolestaan voi vinouttaa valmistelua. Säädöshankkeiden valmistelusta tiedottamisella ja eri toimijatahojen kytkemisellä mukaan hankkeisiin varhaisessa vaiheessa voidaankin edistää valmistelun tietoperustan riittävyttä.

Tarkastuksen perusteella valmistelun varhaiseen vaiheeseen osallistuvat edustavat tyypillisesti sektoroitunutta ja keskittynyttä asiantuntijatietoa tai erilaisten intressiryhmien keskusjärjestöjä. Erilaisia neuvottelukuntia, joissa eri toimijaryhmät ovat kattavasti edustettuina, voidaan pitää hyvänä menettelynä edellyttäen, että tällaisen elimen kokoonpano on käsiteltävänä olevan asian kannalta edustava. Kaikkien osastojen tehtäväalueilla neuvottelukuntatyypistä elintä ei kuitenkaan ole käytössä.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (ns. julkisuuslaki) korostaa hallinnon aktiivista tiedotusvelvollisuutta ja edellyttää, että viranomaisen asiakirjahallinto on ajantasainen kuvaamaan keskeneräisten säädöshankkeiden valmisteluvaihetta ja asiakirjoja. Tarkastuksen perusteella hallinnon ulkopuolisilla toimijoilla ei ole laissa tarkoitettuja edellytyksiä tiedonsaantiin vireillä olevista säädöshankkeista. Tämä johtuu siitä, että ministeriön asianhallintajärjestelmät ja HARE-hankerekisteri eivät ole luotettavia kuvaamaan valmistelussa olevia hankkeita. Tarkastuksessa havaittiin

lisäksi, että myös säädösvalmistelua kuvaavien asiakirjojen arkistoinnissa oli puutteita.

Tarkastuksen mukaan asiakirjahallinnon tehtäviä ei ole riittävän selvästi määritelty, vastuutettu ja viestitty niistä vastuullisille. Ongelmaksi asiakirjahallinnossa todettiin tarkastuksessa myös puutteet toimijoiden vastuiden toimeenpanon seurannassa ja valvonnassa. Tarkastuksen perusteella vastuun säädösesityksen tietosisällön laadusta katsotaan olevan pääasiassa valmistelijalla. Sen sijaan osastojen johto ei ole tunnistanut riittävästi vastuutaan luoda sellaiset menettelytavat, joiden perusteella säädösesityksen tietosisällön laatu tulee varmistetuksi. Myös vaikutusarviointien tukitahojen käytön harkinta on valmistelijalla. Säädösvalmistelun kehittämissryhmän edellytykset myötävaikuttaa säädösvalmistelun laatuun rajoittuvat informaatio-ohjaukseen, joita ovat erilaiset menetelmäkuvaukset, koulutus ja vaikutusarviointituen antaminen pyydettyä. Tarkastuksen perusteella valmistelijoiden menettelyjä ohjaavat valmistelun aikataulut, jonka vuoksi vaikutusarviointit jäävät valmistelun viimevaiheeseen.

Myönteistä on se, että ministeriössä on asetettu tavoitteita valmistelun laadulle vaikutusarviointien alueella. Tarkastuksen perusteella laadullisista tavoitteista viestiminen ei ole ollut riittävää.

Osallistuminen EU-säädöshankkeiden valmisteluun

Tarkastuksen perusteella vastuiden jakautuminen EU-säädösten ennakoinnissa ei ollut täysin selvä. Tarkastuksen mukaan ministeriössä ei ole riittäviä menettelytapoja varmistaa eduskunnan oikea-aikaista tiedonsaantia EU-säädöshankkeissa. Eduskunnan oikea-aikaista informointia on edistetty tulosoikeuksella. Tavoiteaikataulu on yksilöity suositusluonteiseen EU-oppaaseen, mutta tulossopimukseen tällaista tavoitetta ei ole sisällytetty. Tarkastushavaintojen mukaan ministeriöllä ei ole käytössä keskitettyä seurantaa, jolla voitaisiin todentaa EU-säädöshankkeen valmistelun vaihe valmistelun aikana. Näin ollen aikataulujen pitäminen eri osastoilla tulee esille vasta, kun E-kirje tai U-kirjelmä toimitetaan eduskunnalle. Tarkastushavaintojen mukaan ministeriön eduskuntainformoinnissa on ollut varsin paljon ja pitkiäkin viiveitä.

Tarkastuksen havaintona oli, että EU-säädöshankkeissa vastuu valmistelun etenemisestä on edelleen yksittäisten valmistelijoiden harteilla. Joillakin osastoilla on pidetty hyvänä menettelynä sitä, että osastolla toimii tiimi, josta valmistelutehtävään voidaan osoittaa tarvittaessa sijainen. EU-säädöshankkeille ei kuitenkaan edelleenkään ole nimettyä varahenkilöä. Tarkastuksen perusteella myöskään hallintoyksikkö ei ole osoittanut sijai-

suusvastuuta tehtävään, jolla selvitetään EU-säädöshankkeen vastuuvastuun valmistelijat.

Ministeriössä ei ole erityisiä menettelyjä, joilla pyrittäisiin varmistamaan se, että EU-säädöshankkeista eduskunnalle asiakirjoissa esitetty tieto on kattavaa. Tiedon katsotaan täydentyvän valmisteluprosessissa, jossa jaostokäsittely on keskeinen vaihe. Tarkastuksen perusteella myös poliittisen tahon katsottiin myötävaikuttavan eduskunnalle esitettävän tiedon sisältöön. EU-säädöshankkeista eduskunnalle toimitettuja asiakirjoja ei ole todennettavissa ministeriöstä yhdestä lähteestä, sillä näitä asiakirjoja laaditaan eri tietojärjestelmillä ja erityyppiset asiakirjat arkistoidaan eri arkistoihin.

6 Johtopäätökset ja suositukset

Näkemykset sääntelyn ongelmakohtista ja niiden tarkoituksenmukaisimmista ratkaisuvaihtoehdoista saattavat eriytyä alueittain, eri elinkeinoaloilla, erikokoisissa yrityksissä ja työikäisten erilaisten ryhmien kesken. Tarkastushavaintojen perusteella työ- ja elinkeinoministeriön tulisi täsmentää sääntelyn ajanmukaisuuden arvioinnin lähtökohtia siten, että niitä voidaan hyödyntää arviointien resursoinnissa ja kohdentamisessa. Tämän lisäksi ministeriön tulee uudistaa sääntelyn ajanmukaisuuden arviointikäytäntöjä siten, että arviointiin osallistetaan eri toimijaryhmiä ja arviointi tuottaa tietoa erilaisista näkökulmista. Tähän pääsemiseksi ministeriön tulisi jäsentää sääntelyalueittain ministeriön päämäärien kannalta olennaiset yhteiskunnalliset prosessit ja toimijaryhmät nykyistä systemaattisemmin. EU-lähtöisten ja kansallisten, usein lakiin perustuvien ohjauskeinojen yhteisvaikutuksien ennakkollinen aluekohtaisten vaikutuksien hallinta nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä on haasteellista. Tarkastushavaintojen perusteella ministeriön tulisi harkita myös alueellisten toimijaverkostojen perustamista niillä sääntelyalueilla, joissa säädösten vaikuttavuuden kannalta on oleellista tunnistaa alueellisten toimintaympäristöjen erot. Tällaisia verkostoja on mahdollista hyödyntää ongelmien tunnistamisessa sekä selvitettäessä sitä, millaista joustoa sääntelyyn tulisi luoda alueellisten erityispiirteiden näkökulmasta. Tämän ohella näitä verkostoja voidaan hyödyntää säädösten toimeenpanon ja vaikutuksia koskevan tiedon hankkimisessa. Tarkastuksen perusteella olisi hyödyllistä tarkastella myös erilaisten neuvottelukuntatyypisten valmisteluelimien kattavuutta ja lisätä tällaisten elinten käyttöä eri toimijaryhmien osallistumisen turvaamiseksi.

Osoitettaessa resurssija osastoille ja yksiköille tulisi tarkastuksen perusteella ottaa huomioon myös säädöshankkeiden toimeenpanon ja vaikutuksien seurannan edellyttämä resurssitarve. Riskinä on näet se, että tällainen seuranta jää resurssien puutteessa tekemättä. Ministeriön johdon tulisi myös määrittää ne sääntelyalueet, joilla uudistusten toimeenpanon ja vaikutuksien seuranta on erityisen tärkeää. Seurannan järjestämisessä tulisi hyödyntää ennen kaikkea uudistettavan sääntely-ympäristön eri toimijatahoilta muodostuvaa tietoa.

Tarkastuksen perusteella on tärkeää, että ministeriö asettaa valmistelu-prosessin eri vaiheiden laadulle tavoitteita. Tämän lähtökohdaksi säädösvalmisteluprosessin eri osavaiheet tulee avata ja arvioida niiden merkitys prosessin toimivuuden ja lopputuloksen kannalta.

Tarkastuksen perusteella tulisi valmistelutyössä parantaa valmistelun varhaisen kuulemisen avoimuutta ja kuulemisen todennettavuutta, jotta

voidaan varmistaa valmistelun läpinäkyvyys ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen. Säädosvalmisteluprosessin läpinäkyvyyden parantamiseksi on tärkeää, että ministeriö selkeyttää kullakin sääntelyalueella ne kriteerit, joiden perusteella valmistelun eri vaiheisiin osallistuvien joukko rajataan. Osallistuvien tahojen rajaamisen perusteet voitaisiin yksilöidä esimerkiksi osaston johdon hyväksymään hankesuunnitelmassa. Tämän ohella ministeriön tulee ohjeistaa säädosvalmistelun eri vaiheissa muodostuneiden erilaisten asiakirjojen dokumentointi.

Tarkastuksen perusteella olisi tärkeää, että ministeriö ottaa käyttöön seläiset menettelyt, joilla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (ns. julkisuuslaki) mukaiset oikeudet tietojen saantiin säädöshankkeiden vireilläolosta ja niissä muodostuneista asiakirjoista toteutuvat. Ministeriön tulee täsmentää eri toimijoiden vastuut säädosvalmistelun asiakirjahallinnon toiminnoissa ja varmistaa sisäisillä toimenpiteillä, että säädosvalmisteluprosessin asiakirjahallinta luo edellytykset julkisuuslain mukaisten oikeuksien toteutumiselle tiedonsaannissa. Näitä edellytyksiä voidaan parantaa esimerkiksi varmistamalla tietojärjestelmittäin tietosisältöjen yhdenmukaisuus ja kattavuus. Tarkastuksen perusteella on myös tärkeää, että ministeriö varmistaa, että säädösesitykset on toimitettu oikeusministeriön laintarkastusyksikköön ja että esitysten sisältöä on korjattu yksikön esittämien huomioiden mukaisesti. Sädösesitysten laadun parantamiseksi ja varmistamiseksi tulisi säädösesitysten tietosisällön kattavuuden arviointi vaikutusarviontien, vaihtoehtoisten sääntelytapojen ja ohjaukskeinojen osalta uudistaa siten, että vaikutusarviointituen käyttö on välttämätön vaihe ennen säädösesityksen eteenpäin saattamista.

Tarkastuksen perusteella tulisi ministeriössä ohjeistaa EU-sädösvalmistelussa muodostuvien asiakirjojen dokumentointikäytäntöjä ja arvioida mahdollisuuksia keskittää yksittäisen asian asiakirjojen arkistointi samaan paikkaan. Lisäksi on tarpeen määritellä sijaisuusvastuut kaikille niille toiminnoille, jotka suoraan tai välillisesti vaikuttavat EU-sädöshankkeiden valmistelun etenemiseen.

Tarkastuksen aikana ministeriö on laatimassa uutta organisaatiota ministeriötasolle. Tällöin tulisi huolehtia myös siitä, että uudessa organisaatiossa on sellaisia toimijatahoja, joiden roolina on varmistaa eri osastojen EU-sädösvalmisteluun osallistumisen käytäntöjen yhdenmukaisuus tuottamalla keskitetysti tietoa mahdollisista valmistelua koskevista uusista vaatimuksista ja valmisteluohjeiden sisällön uudistuksista.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet ja pyydetyt selvitykset

Arkistolaki (831/1994).

Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Valtioneuvoston asetus valtionavustuksista yritystoiminnan kehittämiseksi (675/2007).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Eduskunnan suuren valiokunnan valtioneuvostolle osoittama kirje 3.3.2011.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998).

Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat, Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011.

Kauppa- ja teollisuusministeriön arkistonmuodostussuunnitelma 5.11.2001.

Kysely säädöshankkeiden vaikutusarvioinnista TEM:ssä – Yhteenveto ja analyysi tuloksista. työ- ja elinkeinoministeriön muistio 20.1.2011.

Oikeusministeriö. Kuuleminen säädösvalmistelussa. Oikeusministeriön ohjeet 18/2010.

Suomen EU-prioriteetit, työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksiä, työ- ja elinkeinoministeriö/EU-KV 5.11.2010.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet OM 2007:6.

Tilinpäätös TEM:n säädösvalmistelusta 2008–2011, työ- ja elinkeinoministeriön muistio 12.5.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö. EU- ja kansainvälisten asioiden koordinaatioyksikkö 13.1.2011, Työ- ja elinkeinoministeriön EU-valmistelun opas ja sen liite.

Työ- ja elinkeinoministeriö /TMO/SKY/ muistio 20.1.2011. Kysely säädöshankkeiden vaikutusarvioinnista TEM:ssä – Yhteenveto ja analyysi tuloksista.

Työ- ja elinkeinoministeriön EU-arkistointisuunnitelma (EU-AMS) selittävine osineen sekä sisäinen arkistointi-linkityskaavio/-ohje.

Työ- ja elinkeinoministeriön EU-asiakirjahallinnon toimittama selvitys 24.5.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallintoyksikön toimittamat selvitykset 15.3.2011, 5.4.2011, 8.4.2011 ja 8.5.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikön ja osastojen yksiköiden tulossopimusneuvotteluasiakirjat tulostavoitteista vuodeksi 2010.

Työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädännön vaikutusarvioinnin tietotukea, kehikko työllisyysvaikutusten jäsentämiseksi työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivulla: <http://www.tem.fi/index.phtml?s=3765>

Työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntösuunnitelma 27.11.2008.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäisen säädösvalmistelun kehittäminen verkoston raportti Säädösvalmistelun voimavarat työ- ja elinkeinoministeriössä, kesä 2009 (päivitetty syksy 2009 ja kevät 2010).

Työ- ja elinkeinoministeriön säädösvalmistelun kehittämissuunnitelma 28.10.2008.

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedonhallintasuunnitelma (3057/12.01.03/2009).

Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestys 26.6.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemat hallituksen esitykset vuodelta 2010.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle EU-politiikasta 4/2009 vp.

2. Tietojärjestelmät:

Työ- ja elinkeinoministeriön asianhallintajärjestelmä MAHTI.

EUTORI, EU-asiakirjojen ja asioiden yhteiskäyttöinen hallintajärjestelmä.

Valtiopäiväasioiden käsittelyvaiheiden tietokanta VEPS.

3. Haastattelut

Työ- ja elinkeinoministeriö, työelämä- ja markkinaosasto 18.3.2011.

Työllisyys- ja yrittäjyysosasto 18.3.2011.

Innovaatio-osasto 21.3.2011.

Energiaosasto 22.3.2011.

Kansainvälisten ja EU-asioiden koordinaatioyksikkö 19.4.2011.

Hallintoyksikkö 3.5.2011.

Puhelinhaastattelut

Strategia- ja ennakointiyksikkö 6.5.2011.

Työelämä- ja markkinaosasto 17.5.2011.

Strategia- ja ennakointiyksikkö 17.5.2011.

Energiaosasto 17.5.2011.

Käynti ministeriön tietohallintoyksikössä tutkijanpaikalla 1.4.2011.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi