



## **Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
selvitys 3/2013



# **Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-249-7 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2013

# Esipuhe

Dnro 222/54/2013

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on valtion taloudenhoidon tarkastaminen. Viraston strategisena tavoitteena puolestaan on, että virasto toiminnallaan edistää kestäväää ja tuloksellista valtion taloudenhoitoa, valtiontaloudellisen tiedon luotettavuutta sekä luottamusta valtion taloudenhoitoon.

Lainvalmistelun laadulla on suuri merkitys valtion taloudenhoidon tuloksellisuudelle ja eduskunnan päätöksenteon tietoperustalle. Lainsäädännön laatu onkin ollut jo vuodesta 2007 viraston yksi strateginen tarkastusalue. Lainsäädännön laatu valtiontaloudellisesta näkökulmasta on myös yksi viraston pysyvistä tarkastusaiheista vuosien 2013–2017 tarkastussuunnitelmassa.

Virastossa on vuoden 2013 aikana selvitetty, mihin lainsäädännön laatuun liittyviin kysymyksiin viraston kannattaa tulevilla tarkastuskaudella keskittyä. Suunnittelutyön tueksi virasto tilasi keväällä 2013 professori Jyrki Talalta selvityksen lainvalmistelun laadusta ja kehittämistarpeista. Tavoitteena oli koota yhteen viimeisin tieto suomalaisen lainvalmistelun keskeisistä ongelmakohdista sekä siitä, mihin asioihin lainvalmistelun kehittämistyö kansainvälisesti painottuu. Professori Talan selvitys on vastannut näihin kysymyksiin oivallisesti.

Parhaat kiitokset Jyrki Talalle hyvästä yhteistyöstä ja onnistuneesta selvityksestä. Toivomme, että selvityksen tiedoista on hyötyä myös valtioneuvostossa lainvalmistelutyötä tekeville sekä lainsäädännön laatua kehittäville.

Helsingissä 1. päivänä marraskuuta 2013

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Asiasanat:

lainsäädäntö, lainsäädäntöprosessi, säädösvalmistelu, lainvalmistelu,  
sääntely

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Aluksi</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Arvioita Suomen lainvalmistelusta ja sen kehittämishankkeiden tuloksista</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>Tuoreita kansainvälisiä painotuksia säädösvalmistelun kehittämiseksi</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Päätelmiä ja suosituksia</b>	<b>24</b>
4.1	Yleistä	24
4.2	Suosituksia lainvalmistelun laadun lähiajan yleiseksi kehittämistoimiksi	25
4.3	Lainvalmistelutoiminnan arviointi ministeriöissä; avainkysymyksiä	49
Liite:	Asiantuntijayksiköitä lainsäädännön laadun ja kustannusvaikutusten arvioinnin kehittämiseksi	52





# 1 Aluksi

Tämä selvitys on laadittu valtionalouden tarkastusviraston toimeksianosta. Tavoitteena on kartoittaa kotimaisen lainvalmistelun laatua. Kartoituksen pohjalta esitetään päätelmiä ja suosituksia lainvalmistelun kehittämiseksi. Selvityksen osatavoitteena on palvella valtionalouden tarkastusviraston toimia, kun se osana tarkastustehtäväänsä arvioi yksittäisten ministeriöiden lainvalmistelua.

Selvitysraportin aluksi esitellään suppeasti se suhteellisen laeva tutkimus- ja selvityskirjallisuus, joka on viime vuosina kohdistunut kotimaiseen lainvalmisteluun ja sen kehittämishankkeisiin. Tämän kirjallisuuden sisältöä ei tässä raportissa kuitenkaan tarkastella seikkaperäisesti. Se on kylläkin keskeisenä tausta-aineistona jäljempänä esitettävillä arvioilla ja päätelmillä. Tämän jälkeen raportissa hahmotellaan pääkohdin, millaisiin teemoihin ja kysymyksiin lainsäädäntö- ja lainvalmistelutoimintaa koskevassa kansainvälisessä arviointi- ja kehittämistyössä on viime vuosina erityisesti keskitytty.

Raportin pääasiana on kokoava arviointi siitä, mihin asioihin kotimaisen lainvalmistelun parantamisessa olisi tarpeellisinta ja kiireellisintä panostaa. Tarkastelu jäsentyy tältä osin kahdelle tasolle. Ensiksi pyritään tunnistamaan yleisesti lainvalmistelutyön kehittämispotentiaalia ja -tarvetta. Tämän pohjalta hahmotellaan suppeaa kysymys- ja tarkistuslistaa, jonka avulla voitaisiin mitata ja arvioida yksittäisten, lainvalmistelun arkityöstä huolehtivien ministeriöiden nykyistä säädösvalmistelua ja sen parantamistarpeita.

Selvitys pohjautuu jo mainitun, kotimaista lainvalmistelua koskevan tutkimus- ja selvitysaineiston ohella alan kansainväliseen kirjallisuuteen sekä eri valtioiden kehittämishankkeita ja kokemuksia valottavaan, virallis- ja muuhun aineistoon.

## 2 Arvioita Suomen lainvalmistelusta ja sen kehittämishankkeiden tuloksista

Kotimaista lainvalmistelua, sen laatua ja kehittämishankkeita on muutama viime vuoden aikana tarkasteltu useissa eri hankkeissa ja monenlaisista näkökulmista. Nämä tarkastelut tarjoavat epätavallisenkin monipuolisia lähtökohtia lainvalmistelun lähivuosien parantamispyrkimyksille.

Seuraavassa luetellaan keskeisimmät kolmen viime vuoden aikana valmistuneet tutkimukset ja selvitykset Suomen lainvalmistelusta.

- Better Regulation in Europe. Finland. OECD 2010
- Paremman sääntelyn kriittinen arviointi -hanke. OPTL 2011. Hanke tuotti seuraavat tutkimusraportit: Pakarinen A. Lainvalmistelu vuoro-vaikutuksena. OPTL:n tutkimus 253/2011; Rantala, K. Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. OPTL:n tutkimus 255/2011; Hämynen, L. Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano. OPTL:n tutkimustiedonanto 108/2011; Tala, J. & Rantala, K. & Pakarinen, A. Paremman sääntelyn kriittinen arviointi-tutkimushanke: kooste keskeisistä tutkimustuloksista. OPTL:n verkkokatsauksia 21/2011.
- Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 18/2012.
- Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 216/2010.
- Pakarinen, A & Tala, J. & Hämynen, L. Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. OPTL:n tutkimustiedonantoja 104/2010 (osa Paremman sääntelyn kriittinen arviointi -hanketta) ja Saarinen, O. & Rantala, K. & Ervasti, K. Vaikutusarviot vuoden 2012 hallituksen lakiesityksissä ja vertailua aiempiin vuosiin. OPTL:n verkkokatsauksia 30/2013.
- Näkökulmia parempaan sääntelyyn. Paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti. Mietintöjä ja lausuntoja. 33/2011. Oikeusministeriö.
- Säädöshankkeiden yritysvaikutusarviointien seurantaryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.
- Ahtonen, R. & Keinänen, A. & Kilpeläinen, M. Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. OPTL:n tutkimustiedonantoja 111/2011.

Näiden hankkeiden pääsisältö jäsentyy kahteen ryhmään. Osaksi on analysoitu *lainvalmistelutyön laatua* ja muita keskeisiä piirteitä. Osaksi taas on tarkasteltu *lainvalmistelun kehittämiseen* tähänneiden *hankkeiden* toteuttamista ja tuloksia.

Useimmissa hankkeissa kotimaisen lainvalmistelun laadusta on tunnistettu monia ongelmia ja puutteita. Ne ovat paljolti samansuuntaisia kuin mitä OECD on todennut usean muunkin valtion kohdalta vuonna 2010 valmistuneessa, EU:n viittätoista niin sanottua vanhaa jäsenmaata koskeneissa tutkimuksissaan<sup>1</sup>. Eri tutkimus- ja selvityshankkeiden valossa ei kuitenkaan ole perusteltua väittää, että kotimainen lainvalmistelu olisi yleisesti tai kansainvälisessä vertailussa laadultaan jotenkin katastrofaalisessa tilassa. Tätä päätelmää ei muuta sekään, että muutamassa ajankohittaisessa isossa lakiuudistuksessa on hyvän lainvalmistelun periaatteet usean asiantuntijan mielestä sivuutettu pahasti.

Toinen usean mainitun hankkeen päätulos on ollut se, että lainvalmistelun laadun erilaiset kehittämishankkeet viime vuosina ovat jääneet tuloksiltaan melko vaatimattomiksi. Tämä havainto on vahvimmin dokumentoitu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja valtionalouden tarkastusviraston töissä sekä Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportissa.

---

<sup>1</sup> Ks. yhteenvetoa *Better Regulation in Europe. Highlights. OECD*

### 3 Tuoreita kansainvälisiä painotuksia säädösvalmistelun kehittämiseksi

Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD on kiistattomasti noussut kansainvälisessä yhteisössä johtavaksi asiantuntijatahoksi sääntelyasioissa. Järjestölle on kertynyt monipuolisen jäsenkunnan, laaja-alaisen selvittelyn ja keskustelun sekä lukuisien, eri jäsenvaltioiden säädösvalmisteluun kohdistuneiden maatutkimusten ansiosta monikerroksinen kokemus ja asiantuntemus. Järjestön eri aikoina laatimat lainvalmistelua ja sääntelypolitiikkaa koskevat kannanotot ilmentävätkin melko luotettavasti keskeisten asiantuntijoiden ja sääntelyasioihin kansainvälisessä yhteisössä eniten panostaneiden valtioiden kunakin aikana vallitsevia näkemyksiä.

OECD:ssä kiteytettiin jo 1990-luvun lopulla hyvän lainvalmistelutyön perusideat niin sanottuun lainlaatijan tarkistuslistaan. Sillä on ollut paljon vaikutusta siihen, miten eri maissa on hanketasolla arvioitu ja kehitelty lainvalmistelua<sup>2</sup>. Tarkistuslistan mukaan lainvalmistelussa tulisi muun muassa harkita huolella, onko esillä olevassa asiassa ylipäänsä tarvetta oikeudelliseen sääntelyyn, eri vaihtoehtoja pitäisi selvittää monipuolisesti, ehdotuksen vaikutukset tulisi arvioida jo lainvalmistelussa, ehdotukselle tulisi suunnitella ja varmistaa toimiva implementaatio ja sidosryhmiä olisi kuultava.

Mainitunlaiset suositukset, joita OECD yhä pitää keskeisinä tutkiessaan esimerkiksi yksittäisen jäsenvaltion lainsäädäntötoimintaa ja sen laatua, keskittyvät lainvalmistelijan rooliin yksittäisen säädöshankkeen tekijänä. Jo vuosituhannen vaihteen aikoihin OECD:n piirissä kypsyi näkemys, jossa aikanaan uudenlaisen *sääntelypolitiikan* käsitteen kautta kiinnitetään huomiota yhtä säädöshanketta laaja-alaisempiin tekijöihin ehtona laadukkaalle lainsäädännölle<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksia. OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkistuslista. Oikeusministeriö. Valtiovarainministeriö 1998.

<sup>3</sup> Käänne on dokumentoitu selkeästi julkaisussa *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. OECD 2002. Ks. myös Rissanen, K. (2011). Onko ajatus säädöspolitiikasta utopia? Teoksessa Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhla kirja. Turun yliopisto 2011, 31–44.*

Tämän myötä alettiin korostaa erityisesti kolmea tekijää. Hyvälaatuisen sääntelyn ja erityisesti lainvalmistelun kehittämishankkeiden menestyksen välttämättömäksi edellytykseksi havaittiin se, että ylimmän poliittisen ja hallinnon johdon tulisi aidosti sitoutua parantamaan lainvalmistelun laatua. Ilman sitä tulokset jäävät vajaiksi tai puuttuvat kokonaan. Toiseksi laadukasta lainsäädäntöä ei synny pelkästään hyvästä lainvalmistelutyöstä yksittäisessä hankkeessa. Sen rinnalla ja tukena tarvitaan pätevää ja asiantuntevaa säädösvalmistelun johtamista. Kolmas verraten varhain kiteytyneet näkemys OECD:n ja kansainvälisten asiantuntijoiden keskuudessa on ollut se, että säädösehdotusten vaikutusarviotyötä edistämään, ohjaamaan, avustamaan ja tukemaan tarvitaan julkiseen organisaatioon erityinen itsenäinen asiantuntijajyksikkö.

2000-luvun alkuvuosien myötä on kertynyt lisää kokemustietoa, josta on opittu ja jonka pohjalta OECD:ssä on 2012 laadittu uusi suositus sääntelypolitiikasta ja sen johtamisesta<sup>4</sup>. Suositus sisältää oikeastaan kutakuinkin kaikki edellä mainitut näkemykset hyvistä lainvalmistelukäytännöistä. Lisäksi siinä on mukana useita sellaisia painotuksia, jotka ovat nousseet viime vuosina vahvasti esille sääntelyalan kansainvälisessä keskustelussa ja useiden maiden kehittämishankkeissa. Näitä ajankohtaisia kehityssuuntia esitellään lyhyesti seuraavassa.

*1. Lainsäädännön kustannuksiin ja määrään kiinnitetään olennaisesti aiempaa enemmän huomiota.* Tämän kehityskulun taustalla on useita osatekijöitä. Jo vakiintuneen aseman saaneet pyrkimykset säädösehdotusten vaikutusten arviointiin jo lainvalmisteluvaiheessa ovat luonnollisesti nostaneet esiin sääntelystä eri tahoille aiheutuvat kustannukset. Sääntelystä aiheutuvia kustannuksia on lainvalmistelussa pitänyt verrata sääntelyn enakoituihin hyötyihin, joiden on yleensä edellytetty joko ylittävän tai ainakin oikeuttavan sääntelyn kustannukset.

2000-luvun alkuvuosina ryhdyttiin monessa maassa erityistoimiin, joiden tarkoitus on ollut hillitä tai alentaa yrityksille säädännäisistä tiedonantovelvollisuuksista syntyviä kustannuksia, niin sanottua hallinnollista taakkaa. Tätä varten on Alankomaissa kehitelty oma laskentamenetelmä (ns. Standard Cost Model), jota on sovellettu useassa maassa<sup>5</sup>. Euroopan unionissa asetettiin 2007 sekä jäsenmaita että unionia itseään varten tavoite alentaa sääntelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa 2012 mennessä 25

---

<sup>4</sup> *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD 2012 (hyväksytty 22.3.2012).*

<sup>5</sup> *Ks. mallista esimerkiksi Handbook for Measuring Regulatory Costs. Version 1.0. Bertelsmann Stiftung, April 2009.*

prosentilla – tavoite, jonka toteuttamisessa eri maissa on menestytty eri tavoin.

Useassa yhteydessä havaittiin melko nopeasti, että ei ole perusteltua kantaa huolta vain hallinnollisen taakan määrästä. Huomio pitää suunnata *laaja-alaisemmin lainsäädännöstä*, etenkin sen noudattamisesta ja toteuttamisesta syntyviin *kustannuksiin*. Kiistatonta on lisäksi, että 2008 aikoihin alkanut taloudellinen kriisikehitys länsimaissa on ollut omiaan korostamaan sääntelyn kustannusten merkitystä. Kriisin myötä eri maissa on pyritty turvaamaan yrityssectorille kansallisesti mahdollisimman hyvä kilpailukyky ja otollinen liiketoimintaympäristö.

Lainsäädännön kustannuksia tarkastellaan eri maissa ja oikeusjärjestelmissä edelleen valtaosin hankekohtaisesti. Lainvalmistelijoilta edellytetään mahdollisimman täsmällisiä ja luotettavia ennakoarvioita ehdotuksen kustannuksista eri toimijoille. Britannian nykyhallitus on kuitenkin asettanut tätä pidemmälle meneviä tavoitteita One in – Two out -periaatteen myötä. Vuoden 2013 alusta jokaisen yrityksille tai kolmannen sektorin yhteisöille kustannuksia aiheuttavan säännösehdotuksen vastapainona pitää tehdä samaan aikaan muu ehdotus, jolla vähennetään niiden tahojen kustannuksia kaksinkertainen määrä kustannuslisään verrattuna. Britannian hanke liittyy hallinnon yleiseen deregulaatio-ohjelmaan.

Toisenlainen tuore esimerkki on saksalaisen, ministeriöhallintoon nähdessä itsenäisen Normenkontrollratin toiminta. Neuvosto tarkastaa kaikki liittohallituksen säädösehdotukset ja niihin sisältyvät arviot sääntelyn noudattamiskustannuksista yrityksille, yksityisille ja hallinnolle. Esimerkiksi viimeisimmän vuoden (1.7.2012–30.6.2013) säädösehdotuksista on arvioitu syntyvät 1 540 miljoonan pysyväluonteiset noudattamiskustannukset noille tahoille. Neuvoston mukaan tämäntyyppiset kustannukset ovat yleisesti kasvussa vuosi vuodelta.<sup>6</sup>

Yhdysvaltojen liittovaltiossa hallinnon laatiman sääntelyn kustannuksia on arvioitu ja tarkastettu ison mittaluokan sääntelyuudistuksissa (kustannusvaikutus vuositasona vähintään 100 miljoonaa dollaria) jo vuosia. Viranomaisten laatimia ehdotuksia ja niiden vaikutusarvioita tarkastaa järjestelmällisesti presidenttihallinnon säädösyksikkö OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs). Se antaa myös vuosittain kongressille yhteenvedon, joka sisältää määrällisiä arvioita niin sääntelyjen hyödyistä kuin kustannuksista. Viimeksi kuluneen vuosikymmenen näin tarkastettujen sääntelyjen on arvioitu synnyttäneen hyötyjä 193–800 miljardin dolla-

---

<sup>6</sup> Ks. *Britannian ja Saksan tilanteesta lähemmin liitteenä oleva muistio Asiantuntijajäyköitä lainsäädännön laadun ja kustannusvaikutusten arvioinnin kehittämiseksi*.

rin ja kustannuksia 57–84 miljardin dollarin verran. Tosin laskelmien perusteista on myös esitetty vakavia epäilyjä<sup>7</sup>. Lisäksi yhdysvaltalaiset ekonomistit ovat laatineet yleisarvioita siitä, paljonko kaiken voimassa olevan sääntelyn noudattaminen aiheuttaa kustannuksia muualla yhteiskunnassa kuin viranomaistoiminnassa. Näidenkin arvioiden luotettavuudesta on keskusteltu vilkkaasti<sup>8</sup>.

Lainsäädännön aiheuttamien kustannusten kasvua koskevat näkemykset liittyvät läheisesti oikeudellisen sääntelyn määrän kasvuun, mitä useat asiantuntijat pitävät nykyisin pysyvälouhteisena kehityssuuntana<sup>9</sup>. Kasvu ei tosin ole yksiulotteinen ilmiö. Esimerkiksi Suomessa on arvioitu, että vuotuisesta säästötuotannosta ainakin kaksi kolmasosaa on niin sanottuja muutoslakeja, joissa siis korjataan jollakin tavoin vallitsevaa oikeustilaa. Kustannusten kannalta on puolestaan kiinnostava saksalaisen Normenkontrollratin havainto, että sikäläisistä tuoreista säädösehdotuksista 43 prosenttia on lisännyt kustannuksia, 12 prosenttia vähentänyt niitä ja vaajat puolet aiheuttivat marginaalisia tai ei mitään kustannuksia<sup>10</sup>.

Lainsäädännön määrän kasvu ilmenee kahdessa pääsuunnassa. Tieteen, teknologian ja talouden kehityksen myötä tunnistetaan uudenlaisia riskejä, joita pyritään estämään tai hallitsemaan uusia ilmiöitä koskevalla lainsäädännöllä. Tämän rinnalla kasvun valtavirtana on kuitenkin sääntelyn muuttuminen yhä yksityiskohtaisemmaksi, täsmällisemmäksi ja eriytyneemmäksi. Tätä kehityssuuntaa ruokkivia osatekijöitä ovat epätyydyttävät kokemukset aiemman sääntelyn soveltamis- ja tulkintaongelmista, lainvalmistelijoiden pyrkimys tehdä yhä täsmällisempää ja laadukkaam-

---

<sup>7</sup> Dudley, S.E. *OMB's Reported Benefits of Regulation: Too Good to Be True? Regulation*. Summer 2013, 26–30.

<sup>8</sup> USA:n pienyriyshallinnon tilaamassa tutkimuksessa Crain, N.V. & Crain, W.M. (2010). *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms*. *Small Business Administration 2010 on päädytty liittovaltion sääntelyn synnyttäneen 2008 yhteensä 1.75 biljoonan dollarin kustannukset yhteiskunnassa*. Arvio ei kata sääntelyn kustannuksia julkiselle organisaatiolle. Taloustieteen nobelisti Milton Friedman on puolestaan arvioinut sääntelyn noudattamiskulujen kokonaismääräksi 10 prosenttia BKT:sta, mikä on jonkin verran vähemmän kuin edellä mainittu tutkimustulos.

<sup>9</sup> Tala, J. (2013). *Lagstiftningsvärlden förändras – regelverket fortsätter att växa*. *Nordisk Administrativ Tidskrift* nr. 2/2013, 97–108.

<sup>10</sup> *Kostentransparenz verbessert. Entlastung forcieren. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats*. Juli 2013, 7. – Yhdysvaltalaisen selvityksen mukaan 68 prosenttia säädösuodistuksista on rutiinia ja 32 prosenttia on sisällöltään merkittäviä. Carey, M.P. (2013) *Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations and Pages in the Federal Register*. *Congressional Research Service*. May 1. 2013, 6.

paa työtä ja sidosryhmien ponnistelut saada säädöstekstiin näkymään niille läheisiä erityissääntöjä.

Toisin kuin 1980- ja 1990-luvuilla, kehittyneissä valtioissa ei nykyisin pyritä ratkomaan sääntelyn määrän ongelmia suoraviivaisilla, kaikkea lainsäädäntöä koskevilla deregulaatiotavoitteilla. Niistähän opittiin, etteivät ainakaan tuonaikaiset toimet johtaneet sääntelyn määrän vähentymiseen kestäväällä tavalla<sup>11</sup>. Nytemmin sääntelyn määrään pyritään puuttumaan luomalla mekanismeja, joiden avulla nostetaan kynnystä uuden sääntelyn luomiselle<sup>12</sup>, korostamalla sääntelylle vaihtoehtoisten keinojen ja toimintatapojen hyödyntämistä sekä vallitsevaan sääntelyyn kohdistetuilla ”räätälöidyillä” lähestymistavoilla, joista EU:n osalta lähemmin seuraavassa kohdassa.

*2. Vallitsevan lainsäädäntökokonaisuuden roolin tunnistaminen ja ottaminen huomioon aiempaa aktiivisemmin, kun pyritään parantamaan sääntelyn laatua.* Pääosa viime vuosikymmenten paremman sääntelyn toiminnasta eri maissa on kohdistunut yksittäisiin säädöksiin, joko niiden laadintavaiheessa tai jälkikäteisessä arvioinnissa. Viime vuosina on kuitenkin noussut esiin yhä vahvemmin vaatimuksia siitä, että merkittävät edistysaskeleet lainsäädännön laadun parantamisessa edellyttävät huomioon suuntaamista laajempiin kokonaisuuksiin: voimassa olevan säännösten kokonaisuuteen, tiettyyn oikeudenalaan tai tiettyä asiaa tai ilmiötä kaikkiaan koskeviin sääntelyihin samanaikaisesti.

Lainsäädännön usea keskeinen kehityspiirre tukee ajatusta yhtä säädöstä laajempien kokonaisuuksien tarkastelusta. Näitä kehityspiirteitä ovat lainsäädännön määrän pysyvä kasvu ja monien säädösten nopea muutostiheys, samoin entistä laajempi kiinnostus säädösten vaikutuksiin yleensä ja kustannusvaikutuksiin erityisesti. Monella alalla voimassa olevat sääntelyt liittyvät likeisesti toisiinsa ja kietoutuvat tiiviiksi verkostoksi. Tällöin puuttuminen verkon yhteen kohtaan synnyttää herkästi vaikutuksia ja puuttumistarvetta muihin kohtiin. Tätä on tutkimuskirjallisuudessa osuvasti kuvattu sääntelyn ahtaaksi tilaksi<sup>13</sup>. Tässä ahtaassa tilassa myös säännösten soveltajat kohtaavat (tai ainakin heidän tulisi kohdata) monesti tilanteen, jossa samaan asiaan soveltuvat useat erisisältöiset oikeussäännöt, eikä tätä yhteisvaikutusta ole suinkaan aina osattu ottaa huomioon säännöksiä laadittaessa. Tällöin myös vaarantuu yksi oikeusjärjestelmän

---

<sup>11</sup> Tala, J. (1999). *Oikeussääntelyn määrä ja vaihtoehdot. OPTL:n julkaisuja 163/1999.*

<sup>12</sup> Ks. tästä Britannian osalta liitteenä oleva muistio.

<sup>13</sup> Wildavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power. Transaction Books, 63-83.*



toiminnan keskeisistä perustehtävistä eli sen kyky luoda ennustettavuutta ja vakautta. Säännösten yhteisvaikutus saattaa johtaa yllättäviin, eitarkeitettuihin tuloksiin ja ainakin hankaliin soveltamis- ja tulkintaongelmiin.

Ajatus voimassa olevan lainsäädännön laaja-alaisesta arvioinnista osana paremman sääntelyn toimintaa sisältyy esimerkiksi OECD:n tuoreeseen sääntelypolitiikkaa ja sen johtamista koskevaan suositukseen<sup>14</sup>. Suositus kehittää sääntelyn johtamisen järjestelmällistä, sen laadun parantamiseen tähtäävää kehikkoa. Yhtenä suosituksena on analysoida järjestelmällisesti nykyistä sääntelyä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, sen vaikutuksiin ja kustannuksiin. Näin varmistetaan sääntelyn ajantasaisuus, tuloksellisuus, kustannustehokkuus, johdonmukaisuus ja tavoitteiden saavuttaminen (suosituskohta 5). Tarkastelut pitäisi tehdä yhteistyössä sidosryhmien kanssa, jotta sääntelyn kohteiden tarpeet osataan ottaa huomioon<sup>15</sup>.

Vastaavia ideoita on tuotu esiin muuallakin<sup>16</sup>. Esimerkiksi EU:n komissio on elokuussa 2012 käynnistänyt sääntelyn toimivuus- ja tuloksellisuusohjelman, jonka päätavoitteita on eliminoida turhat sääntelystä aiheutuvat kustannukset ja varmistaa sääntelyn toimivuus<sup>17</sup>. Ohjelmaa toteutetaan tunnistamalla ensin sääntelyalueita, joilla on potentiaalia sääntelyn yksinkertaistamiseen ja kustannusten alentamiseen tinkimättä silti ohjelman tavoitteista. Jatkoaskel voi olla sääntelyn vaikutusarvio. Ohjelma on tarkoitus toteuttaa läpinäkyvällä tavalla, jotta esimerkiksi sidosryhmät saadaan osallistumaan siihen. Tuoreen raportin mukaan nykyisestä sääntelystä (acquis) on REFIT-arvioitu 42 prosenttia ja 19 prosentin osalta arviointi on suunnitteilla. Arviointi on johtanut 21 parhaillaan lainsäädäntömenettelyssä jo olevaan ehdotukseen ja tulossa on lisäksi 23 ehdotusta.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Ks. viite 4. Jo OECD:n *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* (s. 1) vuodelta 2006 ohjasi kiinnittämään huomiota sääntelyn kumulatiiviseen, eri alojen sääntelyjen yhteenkietoutumisen aiheuttamiin vaikutuksiin. Lähestymistapaa lainsäädäntökokonaisuuden arviointiin on järjestön piirissä kehitelty muun muassa Banks, G. (2013). *Reviewing the Regulatory "Stock": reflections from Australia. 5th Expert Workshop on measuring Regulatory Performance. Stockholm, 3 June 2013. OECD.*

<sup>15</sup> Suosituksen alakohta 2.2.

<sup>16</sup> Myös Ruotsin hallitus on arvioidessaan sääntelyjen yksinkertaistamistoimien tuloksia edellyttänyt hiljattain, että vallitsevan sääntelykokonaisuuden seurantaan parannetaan. *Regeringens skrivelse 2012/13: 5, 15.*

<sup>17</sup> *Regulatory Fitness and Performance Program (REFIT). Komission tiedonanto älykkäästä sääntelystä COM(2012) 746.*

<sup>18</sup> *Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps, COM (2013) 685, 5 ja 12.*

Myös Yhdysvaltain hallinnon melko tuoreissa säädösvalmisteluohjeissa edellytetään virastojen laativan suunnitelma siitä, miten virasto aikoo määräväliajoin tarkistaa alansa voimassa olevia sääntelyjä. Tarkoitus on tunnistaa tarpeita muuttaa, laajentaa, ajanmukaistaa tai kumota sääntelyjä. Näin pyritään parantamaan niiden vaikuttavuutta tai alentamaan sääntelystä aiheutuvaa kuormaa. Toiminnan kohteiksi pitäisi valita alan merkittävimmät sääntelyt. Myös yhdysvaltalainen ohje korostaa yleisön ja sidosryhmien osallistumista tähän työhön<sup>19</sup>.

3. *Lainsäädännön implementaatioon kohdistuu tuntuvasti lisähuomiota osana parempaa sääntelyä.* Kokemus ja laaja tutkimusnäyttö osoittavat, että lakien hyvin toimiva implementaatio on avaintekijä tulokselliselle sääntelylle. Implementaatiollahan tarkoitetaan niitä toimia, joilla viranomaiset ja tuomioistuimet toteuttavat lainsäädäntöä ja sitä vuorovaikutusta, joka tuolloin syntyy suhteessa sääntelyn kohteisiin<sup>20</sup>. Tyypillisiä implementaatiotoimia ovat neuvonta, ohjaus, valvonta, tarkastukset, informaatio, neuvottelut ja yksittäisiä tapauksia koskevat lain soveltamisratkaisut.

Lakien implementaatiota koskeva tutkimus on jo usean vuosikymmenen ajalta tunnistanut monia sellaisia osatekijöitä, jotka ovat edellytyksiä säännösten hyvin toimivalle toteutumiselle. Samoin tutkimuksen avulla on havaittu seikkoja, joiden vallitessa säännösten implementaatio johtaa sääntelyn tavoitteiden kannalta vajavaisiin tuloksiin tai syntyy suhteettomia kustannusrasituksia taikka muita ei-ennakoituja ongelmia. Implementaatiolla on läheinen yhteys siihen, miten sääntelyn erilaiset kohdetahot noudattavat tai eivät noudata tiettyä sääntelyä. On helppo nähdä, että tätä kautta säännösten implementoinnilla ja niiden noudattamiskäytännöillä on kiinteä yhteys myös siihen, millaisia vaikutuksia sääntelyllä on.<sup>21</sup>

Lakien implementaatiota on paikallaan lähestyä kahdesta eri näkökulmasta. Lainvalmistelussa analysoidaan ja suunnitellaan säädösehdotuksen tulevaa implementointia. Hyvän valmistelukäytännön mukaista ei ole tyytyä vain analyysiin ja suunnitteluun. Useimmissa hankkeissa on myös tar-

---

<sup>19</sup> *USA:n presidentin hallinnollinen määräys 13563 ja sitä koskeva ohje Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, and Independent Agencies. Office of Management and Budget 2.2.2011. Tämän toiminnan hidasta käynnistymistä ja niukkoja tuloksia on jo kritikoitu. Batkins, S. & Barron. I. The Need for Retrospective Review of Regulations. Regulation. Summer 2013, 3–4.*

<sup>20</sup> *Ks. Tala, J. (2005) Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita 2005, 182 – 195.*

<sup>21</sup> *Aihetta on eritelty laajemmin Tala, J.(2001). Lakien vaikutukset. OPTL:n julkaisuja 177/2001, 215–336.*

peen ensin suunnitella ja sen jälkeen toteuttaa erilaisia tukitoimia, joilla varmistetaan mahdollisimman tuloksellinen implementaatio. Implementaation suunnittelu on olennaista paitsi lakien myös muunlaisten politiikkatoimien valmistelussa.

Tämän ohella lakien (kuten muidenkin politiikkatoimien) implementaatiota on tarpeen tarkastella siinä vaiheessa, kun säännöstö on jo voimassa ja sitä toteutetaan. Tällöin analysoidaan ja arvioidaan implementoinnin sujumista, sen tuloksellisuutta, vahvuuksia ja ongelmia. Pääosa tutkimustoiminnasta eri tieteenaloilla on lähestynyt implementaatiota juuri tästä näkökulmasta.

Mainitut kaksi eri näkökulmaa eivät ole tietenkään täysin erillisiä. Näin on erityisesti silloin, kun aiemman sääntelyn implementaatiosta saatuja tutkimustuloksia ja siitä tehtyjä havaintoja hyödynnetään valmisteltaessa uusia sääntelyjä tai parannettaessa muutoin säännösten implementointikäytäntöjä. Implementaatiokysymysten keskeistä asemaa lainsäädäntötoiminnan eri vaiheissa kuvaa EU:n komission tuore kiteytys unionin sääntelyn tilaa koskeneessa katsauksessa: ”An implementation perspective is essential at all points in the policy cycle”<sup>22</sup>.

Lakien implementointiin on lainvalmistelun laadun parantamishankkeissa kohdistettu huomiota eri aikoina vaihtelevin painotuksin. Jo OECD:n lainvalmistelijan tarkistuslistan yksi kohta ohjasi huomiota implementaatioon kysymällä, mikä taho olisi soveliaimmin toteuttamaan sääntelyä<sup>23</sup>. Kansainvälisessä keskustelussa pidettiin vuosituhannen vaihteen aikoihin edistyksellisenä ja lainvalmistelua hyödyttävänä Alankomaiden hallinnossa laadittua 11 kysymyskohdan tarkistuslistaa. Sen avulla voi säädösvalmistelutyössä analysoida järjestelmällisesti sääntelyn implementaatiotoimia ja ylipäänsä sääntelyn noudattamisastetta koskevia kysymyksiä. Tarkistuslistan kohdat jakaantuvat säännösten spontaania noudattamista ja viranomaisten implementaatiotoimia koskeviin osakysymyksiin<sup>24</sup>. Lainsäädännön laatuindikaattoreita kartoittaneessa tutkimuksessa sääntelyn toimeenpanoa ja noudattamista on pidetty osana paremman sääntelyn toimintakokonaisuutta<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> *EU Regulatory Fitness. Com (2012) 746, 9.*

<sup>23</sup> *Ks. viitteessä 2 mainittu tarkistuslista, kysymys seitsemän.*

<sup>24</sup> *The ”Table of eleven” A versatile tool. Law Enforcement Expertise Centre. Dutch Ministry of Justice. The Hague 2004.*

<sup>25</sup> *Radaelli & de Fransesco (2007). Regulatory Quality in Europe. Manchester University Press 29.*

Implementaation kysymykset ovat kuitenkin pitkään jääneet jossain määrin marginaaliseen asemaan<sup>26</sup>. OECD:n tuoreen asiakirjan mukaan useimmissa maissa on suunnattu säännösten toimeenpanoon ja sen parantamiseen melko vähän huomiota<sup>27</sup>. Tätä havainnollistaa osaltaan OECD:n Suomea 2010 koskeneen tutkimuksen kriittinen havainto, jonka mukaan paremman sääntelyn strategiasta puuttuu kytkentä noudattamista ja toimeenpanoa koskeviin kysymyksiin<sup>28</sup>. Myös sääntelypolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa implementaatiota on käsitelty niukasti<sup>29</sup>.

Nyttemmin tilanne on muuttumassa. OECD on käynnistänyt hankkeen laatiakseen kansainväliset parhaiden käytäntöjen periaatteet sääntelyn implementaation parantamiseksi<sup>30</sup>. Britannian hallinnon paremman sääntelyn toiminnassa on 2012 painotettu erityisesti sääntöjen toimeenpanoa<sup>31</sup>. Euroopan komission jo mainitussa REFIT-ohjelmassa säännösten toteuttaminen on yksi keskeinen kohta. Komissio pyrkii muun muassa laatimaan implementaation toimivuutta koskevan arviointikehikon ja tarjoaa jäsenvaltioille yhteistyötä implementaation suunnittelutehtävään<sup>32</sup>. Australian hallinnossa on jo joitakin vuosia sitten laadittu erilaisten ohjelmien ja myös sääntelyn implementointia sekä sen kehittämistä monipuolisesti erittelevä ohjeisto<sup>33</sup>.

OECD:n hankkeessa uskotaan, että implementaation tuloksellisuuden ja kustannustehokkuuden parantamiseen sisältyy runsaasti potentiaalia vähentää sääntelystä kansalaisille ja yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Tämän edistämiseksi on hahmoteltu kymmenen periaatetta, joiden avulla säännösten implementointia voitaisiin parantaa. Tosin OECD:n dokumentti korostaa odottamattoman vähän implementaation suunnittelua ja varautumista sen tukemiseen jo lainvalmisteluvaiheessa.

---

<sup>26</sup> Näin myös Radaelli & Fritsch (2012). *Measuring Regulatory performance. Expert paper No.2 July 2012. OECD, 19.*

<sup>27</sup> *Public Consultation on Best Practice Principles for Improving Regulatory Enforcement and Inspections (deadline: 31 August 2013).*

<sup>28</sup> *Better Regulation in Europe. Finland. OECD 2010, 9.*

<sup>29</sup> Monk, J. (2012). *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries. OECD 2012, 6.*

<sup>30</sup> Ks. viitteessä 21 mainittu dokumentti.

<sup>31</sup> *The sixth statement of new regulation. July 2013, 14.*

<sup>32</sup> *COM (2013), 685, 9.*

<sup>33</sup> *Implementation of Programme and Policy Initiatives. Making implementation matter. Australian Government. Department of Prime Minister and Cabinet. October 2006.*

4. *Lakiuudistusten jälkikäteisseurantaan panostetaan.* Lainvalmistelussa tehtävä ehdotuksen vaikutusten ennakoarviointi on pitkään ollut paremman sääntelyn kansainvälisessä toiminnassa kenties kaikkein vahvimmin korostettu toimenpide. Sen roolin heikkenemisestä sinänsä ei edelleenkään ole vakavasti otettavia merkkejä. Nyttemmin on kuitenkin tämän rinnalla alettu painottaa yhä enemmän lakiuudistusten jälkikäteisen arvioinnin tarvetta ja hyötyjä. Osaksi siitä on kysymys jo edellä kohdassa kaksi selostetussa kehityssuunnassa, jossa kuitenkin yleensä tarkoitetaan joko koko muun oikeusjärjestelmän tai ainakin sen laajahkon osa-alueen kattavaa tarkastelua.

Lakiuudistusten tulosten jälkikäteistä arviointia tukevat monet syyt. Säädösehdotusten etukäteinen vaikutusarviointi sisältää parhaita käytäntöjäkin noudatettaessa aina väistämättä runsaasti epävarmuustekijöitä. Siksi lainsäädännön tosiasiallisesti toteutuvat vaikutukset voivat poiketa paljonkin siitä, mitä on ennakoitu. Tutkimus tarjoaa ainakin toistaiseksi sääntelyn eri instrumenttityypeistä ja niiden vaikutuksista vain niukasti aidosti yleistämiskelpoista tietoa siitä, millainen instrumentti toimii ja miten missäkin yhteydessä. Tämän vuoksi useat tutkijat painottavat, että sääntelyn vaikutukset määräytyvät yleensä vahvasti kulloisenkin konkreettisen asiayhteyden perusteella<sup>34</sup>. Tämä korostaa väistämättä kunkin lakiuudistuksen tulosten jälkikäteisen tarkastelun ja arvioinnin tarvetta.

On myös huomattava, että nyky-yhteiskunnissa ei ole mitään systemaattista palautemekanismia, joka kertoisi päätöksentekijöille tai muillekaan, miten tietty säännöstö toteutuu ja vaikuttaa. Yhteiskunnan ja sääntelyjärjestelmän monimutkaistuminen vaikeuttavat yksittäisen lakiuudistuksen aitojen ja erityisesti ei-ennakoitujen vaikutusten tunnistamista ja nousemista julkisen huomion sekä keskustelun kohteeksi. Yhtenä syynä tarpeelle korostaa lakien vaikutusten jälkikäteistä tarkastelua voinee pitää sitäkin jossain määrin dokumentoitua havaintoa, ettei ehdotusten vaikutusarvioilla ole ollut lakien laadintavaiheessa niin keskeistä roolia päätöksenteolle kuin etenkin lainvalmistelun kehittäjät ovat otaksuneet<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Parker, D. & Kirkpatrick, C. (2012). *Measuring Regulatory Performance. Expert Paper No. 3. August 2012. OECD*, 39.

<sup>35</sup> Ks. tästä 27 Euroopan maahan kohdistuneen tutkimushankkeen yhteenveto *EVIA Evaluating Integrated Impact Assessments. Improving the Practice of Impact Assessment.* (Jacob, K. & Hertin, J. & Hjerp, P. & Radaelli, C. & Meuwese, A. & Wolf, O. & Pacchi, C. & Rennings, K.). February 2008, 12–13 ja 16. *Kustannusvaikutusten jäämisestä poliittisessa keskustelussa vähälle huomiolle on huomauttanut myös Saksan Normenkontrollrat. Kostentransparenz verbessert. Entlastung forcieren. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats. Juli 2013, 5. – Britannian sääntelytutkijoiden kärkeen kuuluva Robert Baldwin on eh-*

OECD:n tuoreessa suosituksessa sääntelypolitiikan periaatteiksi suositellaan säädöshankkeiden *säännönmukaista jälkikäteisarviointia* ottamalla siinä huomioon erityisesti sääntelyn kohteiden tarpeet<sup>36</sup>. Järjestön toimeksiannosta yhdysvaltalainen Cary Coglianese on hiljattain laatinut lakiuudistusten jälkikäteistä arviointia varten kehikon, jossa erotellaan sääntelyn kohdetoiminnassa ilmenevät vaikutukset, kustannustehokkuus sekä sääntelyn nettohyödyt. Kehikon yhteydessä korostetaan lainvalmistelussa tehdyn ennakkollisen arvion ja jälkikäteisen tarkastelun kytkemistä yhteen<sup>37</sup>.

Jo mainittu Euroopan unionin REFIT-hanke koskee sekä yksittäisten sääntelyjen että tätä laajempien kokonaisuuksien jälkikäteisarviota<sup>38</sup>. Samoin Yhdysvaltojen liittovaltion sääntelyohje (EO 13563) sisältää jakson vallitsevan sääntelyn jälkikäteisestä tarkastelemisesta. Britannian sääntelyohjeen mukaan pääosan yritystoimintaa koskevasta sääntelystä pitää olla joko määräaikaista tai siinä on oltava määräys, jonka mukaan säädöksen voimassaoloa ja toimivuutta tarkastellaan ja arvioidaan uudelleen tavallisesti viiden vuoden kuluttua voimaantulosta. Tarkastuksesta laadittava raportti (Post Implementation Review Impact Assessment), jonka sisällöstä on annettu omat ohjeet, muun muassa julkaistaan ja on parlamentin käytettävissä<sup>39</sup>. Saksan liittohallituksessa on tammikuussa 2013 päätetty tietyn kustannusrajan ylittävien säädösten järjestelmällisestä jälkiarvioinnis-

---

*dottanut, että paremman sääntelyn toiminnassa pitäisi vaihtaa painopiste ennakoinnista (etenkin vaikutusarviointi) säädösten jälkikäteiseen tarkasteluun, johon sisältyisivät arviointi ja sen pohjalta tehtävät tarpeelliset muutokset. Baldwin, R. (2007). Better Regulation: Tensions aboard the Enterprise. Teoksessa Weatherhill, S. (ed.) Better Regulation. Hart Publishing, 27–47. Tämä korostaisi lakiuudistusten tulosten mittausta, läpinäkyvyyttä ja (päättäjien) vastuunalaisuutta. Vaikutusarviointia etukäteen ei hylättäisi, mutta se ymmärrettäisiin arvioinnin ensi askeleeksi, jolloin keskeinen fokus olisi jälkiarvioinnissa.*

<sup>36</sup> *Annex to the recommendation of the council on regulatory policy and governance, kohdat 2.2. ja 2.3.. Kohteiden mukanaoloa on korostanut myös Handbook for measuring regulatory costs. Bertelsmann Stiftung 2009, 13. Tätä perustelevat yhdessä tehtävien laskelmien osakseen saama hyväksyntä ja samansuuntaisen kulttuurin muotoutuminen asteittain julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden kesken.*

<sup>37</sup> *Coglianese, C. (2012). Measuring Regulatory performance. Evaluation of the Impact of Regulation and the Regulatory Policy. Expert Paper No.1. August 2012. OECD, 51–52.*

<sup>38</sup> *Komissio kertoo kohdistaneena jälkikäteisarvion 42 prosenttiin voimassa olevasta sääntelystä ja suunnittelevansa 19 prosentin osalta arviointia lähitulevaisuudessa, kuten edellä todettiin.*

<sup>39</sup> *Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. Department for Business Innovation & Skills. July 2013, 29–36.*

ta. Arviointi voi koskea myös muita, esimerkiksi poliittisesti erityisen merkittäviä uudistuksia samoin kuin hankkeita, joiden vaikutuksista on paljon epävarmuutta<sup>40</sup>.

Lakien ja muiden politiikkatoimien jälkikäteisarviointi ei tietenkään voi olla mikään itsetarkoitus. Lainsäädännön laadun kannalta olennaista on se, että on myös toimivat kanavat, instituutiot ja prosessit sille, että jälkikäteistarkastelujen löydökset etenevät ja tulevat otetuksi huomioon poliittisen päätöksenteon areenoilla<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Viitteessä 27 mainittu Normenkontrollratin kertomus, 65.

<sup>41</sup> Kanavien, instituutioiden ja prosessien puutteista on huomauttanut jo arviointitutkimuksen pioneereihin luettava Carol Weiss (1999) *The Interface between Evaluation and Public Policy*. *Evaluation* 5:4 (1999), 468–486.

## 4 Päätelmiä ja suosituksia

### 4.1 Yleistä

Edellä jaksossa kaksi mainitut tutkimukset ja selvitykset ovat sisältäneet runsaasti päätelmiä ja suoranaisia suosituksia siitä, missä kohdin ja mihin suuntaan Suomen lainvalmistelutoimintaa pitäisi kehittää. Esimerkiksi OECD:n Suomeen kohdistama maatutkimus vuodelta 2010 on sisältänyt kaikkiaan 35 erilaista, järjestön asiantuntijoiden suositusta. Niiden pohjana ovat OECD:n jäsenvaltioiden sääntelystä tekemät tutkimukset ja erityisesti tuona vuonna päätökseen saatettu, EU:n niin sanottuja vanhoja jäsenmaita koskenut vertaileva hanke.

Näitä 35 suositusta on sittemmin tarkasteltu muun muassa edellisen hallituskauden (2007–2011) toimineessa eri tahojen edustajista kootussa Paremmän sääntelyn neuvottelukunnassa. Myös saman ajanjakson lainvalmisteluun kohdistuneissa keskeisissä kotimaisissa tutkimuksissa ja selvityksissä – Valtiontalouden tarkastusviraston kaksi selvitystä ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen hanke Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi – on lukuisia päätelmiä ja arvioita, jotka antavat pohjaa kotimaisen lainsäädäntötoiminnan parantamiselle.

Nyttemmin on nähtävissä, että mainitunlaiset tutkimukset, selvitykset ja niiden päätelmät ovat jääneet *poliittis-hallinnollisessa käytännössä* valtaosalta *vaille huomiota ja toteutumatta*. Näin on siitä huolimatta, että jokseenkin kaikkia edellä viitattuja päätelmiä ja suosituksia lainvalmistelun parantamiseksi voidaan edelleen pitää pätevästi perusteltuina ja ajankohtaisina. Parin viime vuoden aikana ilmeisesti mittavin kehittämisaskel on Suomessa ollut hahmottaa ja julkistaa ministeriöiden työn tueksi niin sanottu Sujuvaan lainvalmisteluun prosessimalli, joka tarjoaa perusopetus-tyyppisen vaihekuvauksen säädösvalmistelun etenemistä ja johtamista varten<sup>42</sup>. Verrattuna monen valtion (ja myös Euroopan unionin) ponnekkaisiin pyrkimyksiin kehittää lainsäädäntötoiminnan laatua Suomi uhkaa tätä menoa jäädä takamaaksi.

Seuraavassa esitetään tässä selvityksessä hyödynnetyn aineiston pohjalta kannanottoja ja suosituksia kotimaisen lainvalmistelun kehittämiseksi. Niihin on päädytty kahdella perusteella. Näitä ovat ensiksi *kehittämistoimen tarpeellisuus* tai välttämättömyys ja toiseksi se *potentiaalinen hyöty*,

---

<sup>42</sup> Ks. *Sujuvampaa lainvalmistelua. Lainvalmistelun prosessiopas. www.Finlex.fi*



mitä toimesta voi käytännössä seurata. Suositukset suuntautuvat ennen muuta lainvalmistelun toimintatapojen ja käytäntöjen parantamiseen. Ne eivät edellytä ensimmäisenä mainittua lukuun ottamatta mainittavaa väli-töntä resurssien lisäämistä. Ensiksi esitetään koko lainvalmistelutoimintaa koskevia kannanottoja suosituksia. Sen jälkeen hahmotellaan yksittäisten ministeriöiden lainvalmistelutoiminnan analysoimista varten suppeaa tarkistus- ja kysymyslistaa, jonka tarkoitus on sisältää suhteellisen kattavasti keskeisimpiä säädösvalmistelun laadun osatekijöitä.

## 4.2 Suosituksia lainvalmistelun laadun lähiajan yleiseksi kehittämistoimiksi

*1. Suomen keskushallinnon yhteyteen on välttämätöntä luoda ja organisoida itsenäinen asiantuntijayksikkö, jonka tehtävä on ohjata, tukea ja tarkastaa ainakin keskeisimpien säädösehdotusten vaikutusarviointia yleisesti ja erityisesti sääntelyn kustannuksia koskevia laskelmia. Kokemus kansainvälisestä kehityksestä osoittaa yksiselitteisesti, että merkittävä parannus lainvalmistelun osana tehtävässä vaikutusarvioinnissa on aina edellyttänyt tämällytyypin ja uskottavan asiantuntijayksikön toimintaa.*<sup>43</sup> Tämä askel pitäisi Suomessa nyt ottaa.

Se, miten tuollainen asiantuntijayksikkö hallinnollisesti organisoidaan suhteessa ministeriöihin ja mahdollisesti eduskuntaan tai valtiontalouden tarkastusvirastoon, vaatii vielä erillistä selvitystä. Samoin on tarpeen harkita monipuolisesti tuollaisen yksikön täsmällistä tehtäväalaa, toimintavaltuuksia ja – käytäntöjä sekä tarvittavia resursseja. Kokemus vähintään kohtalaisesti toimivista ulkomaisista vastaavista yksiköistä osoittaa joka tapauksessa, että asiantuntijayksikön luominen ei vaadi mitenkään mittavia voimavaroja.

Lainsäädännön kustannusvaikutusten ennakoimisella riittävällä selkeydellä tulisi olla asiantuntijayksikön työnkuvassa tärkeä merkitys. On erikseen selvitettävä ja ratkaistava, missä määrin ja missä tilanteissa painotetaan hyötyjen ja kustannusten keskinäistä punnintaa ja milloin on perusteltua edetä saksalaisen mallin mukaan painottamalla ensi sijassa kustannuksia eri toimijatahoille.

---

<sup>43</sup> Ks. liitteenä oleva, alan kansainvälisiä kärkimaita tältä osin kuvaava muistio. Asiantuntijayksiköitä lainsäädännön laadun ja kustannusvaikutusten arvioinnin kehittämiseksi. Jyrki Tala.2.9.2013

Asiantuntijayksikön onnistumiselle on kansainvälisen kokemuksen valossa kolme perusedellytystä. Yksikön pitää olla itsenäinen suhteessa poliittisiin päättäjiin ja hallinnon lainvalmistelijoihin. Sen on oltava tehtävässään riittävän monipuolisesti asiantunteva, jotta sen toiminta tarjoaisi aitoa lisäarvoa ja olisi uskottavaa päättäjiin ja lainvalmistelijoihin nähden. Kolmanneksi sen onnistuminen edellyttää poliittisten päättäjien tukea ja näiden vahvaa sitoutumista asiantuntijayksikön toimiin. Näin näyttäisikin olevan järjestelmissä, joissa tuollainen asiantuntijayksikkö on saanut vaikutusvaltaisen roolin (esimerkiksi Britannia, Saksa, Euroopan unioni, Yhdysvallat).

Asiantuntijayksikön tuomat hyödyt eri maissa ovat olleet vaikutusarviointien laadun paraneminen, kustannuksia koskevan ymmärryksen ja osaamisen kasvu sekä koko lainlaadintaprosessin rakenteen selkiytyminen keskeisiin sisällöllisiin kysymyksiin (onko sääntely tarpeen; mitä eri toimintavaihtoehtoja on käsillä; hyötyjen, kustannusten ja muiden vaikutusten läpäisevä erittely koko lainvalmisteluprosessin mittaan)<sup>44</sup>. Kokemus eri maista viittaa myös siihen, että tällaisesta asiantuntijayksiköstä saattaa kehkeytyä tehtäväpiirin laajentamisen tai ainakin tosiasiallisen toiminnan myötä paremman sääntelyn ideoiden yleinen edistäjä julkisessa organisaatiossa.

Sekä OECD että useimmat kotimaiset asiantuntijat ovat eri yhteyksissä puoltaneet mainitunlaista asiantuntijayksikköä. Vajaat kymmenen vuotta sitten tehty asiaa koskenut selvitys ei kuitenkaan päätnyt ehdottamaan sellaista, ilmeisesti joidenkin vaikutusvaltaisten ministeriöiden vastustuksen ja erityisintressien vuoksi. OECD julkatoi vuoden 2010 Suomea koskeneessa raportissa vahvoja epäilyjä tšääläisen nykyisen ”verkostomaisen” vaikutusarviointijärjestelmän tuloksellisuudesta ja edellytti, että sen toimivuus arvioitaisiin nopeasti<sup>45</sup>. Arviointia ei ole kuitenkaan tehty.

---

<sup>44</sup> *Vaikka tässäkin kirjoituksessa puolletaan yksiselitteisesti vaikutusarvioinnin parantamista lainvalmistelussa ja sitä tukevaa asiantuntijayksikköä, on huomattava, että säädösehdotusten vaikutusarvioiden merkitystä lainlaadintaprosessissa ei tunneta hyvin. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on parhaillaan meneillään hanke, jossa neljän lainvalmisteluhankkeen valossa tarkastellaan vaikutusten arvioinnin vaikutuksia lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien käsityksiin sekä hallinnon valmistautumiseen ehdotuksen täytäntöönpanoon. Hankkeen odotetaan hyödyttävän arviointiprosessien, menetelmien ja raportoinnin kehittämistä.*

<sup>45</sup> *Better Regulation in Europe. Finland. OECD 2010. Executive Summary, eri kohdin.*

2. *Voimassa olevan lainsäädännön kokonaisuuteen, sen tilaan, toimivuuteen, vaikutuksiin ja kustannuksiin pitää kiinnittää olennaisesti vahvem-paa julkisen vallan huomiota.* Lakien ja lainvalmistelun laadun parantami-sen painopiste on ollut Suomessa tähän asti miltei kokonaan uuden sääntel-yln laadinnassa, mihin kehittämistoimet on valtaosalta suunnattu. Tämä on sinänsä ymmärrettävää ottaen huomioon lainvalmisteluhenkilöstön niuk-kuus ja sääntelyn jatkuva kiivas muutostahti.

On myös ilmeistä, että politiikan toimijoita kiinnostavat aina selvästi enemmän lähitulevaisuudessa tehtävät uudistukset kuin panostaminen jul-kisuusprofiililtaan matalaan, ei-palkitsevaksi koettuun voimassa olevan lainsäädännön toimivuuden tarkasteluun. Tätä taustaa vasten käy myös ymmärrettäväksi, että esimerkiksi Paremmän sääntelyn toimintaohjelmassa aikanaan ollut kannanotto nykylainsäädäntöön kohdistuvasta sää-döshuollosta on jäänyt paljolti hyväksi aikomukseksi<sup>46</sup>. Jossain määrin järjestelmällisiä voimassa olevan lainsäädännön toimivuuden kokonais-tarkasteluja on tehty lähinnä vain joidenkin laaja-alaisten lakiuudistusten yhteydessä.

Lainsäädännön määrän ja siitä aiheutuvien kustannusten jatkuva kasvu ja tiheästi toistuvat, usein suppea-alaiset pistemäiset lakimuutokset koros-tavat tarvetta laatia laaja-alaisia, koko tiettyä sääntelyalaa tai ainakin yhtä säädöstä laaja-alaisempia arvioita sääntelyn ajanmukaisuudesta, toimi-vuudesta, kustannuksista ja soveltamisongelmista. Tällaisiin tarkasteluihin päästään kuitenkin harvoin rutiinimaisten lakiuudistusten yhteydessä. Ko-keemus osoittaa, että niihin tarvitaan suunnitelmallisia, järjestelmällisiä eri-tyistoimia ja -panostusta.

Jos tällaisia tarkasteluja ei tehdä, vaarana ovat monet jo nykyisin vallit-sevan lainsäädännön myötä tutuiksi tulleet riskit ja ongelmat. Näitä ovat yksilöiden ja yritysten kannalta epäselvyys vallitsevan oikeustilan sisäl-löstä sekä hankaluudet ja kustannukset selvittää sitä. Eri toimijoita rasittaa myös tulevia suunnitelmia ja toimia koskeva epävarmuus, kun ei osata ennakoida eri valintojen oikeudellisia seuraamuksia. Myös säännöksiä so-veltavien viranomaisten työssä epäselvä, epäjohdonmukainen, eri säädös-ten pohjalta kumuloituva sääntely vaikeuttaa toimintaa ja on omiaan li-

---

<sup>46</sup> *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 8/2006, 171. Ohjelmassa puhutaan lainsäädännön yksinkertaistamisesta, millä tarkoitetaan tarpeettoman sääntelyn karsimista, sääntelyn monenkertaisuuden ja vanhentuneen sääntelyn poistamista, yleislainsäädännön vahvistamista ja sää-dösten kodifointia. Yksinkertaistamistoimet ehdotettiin toteutettaviksi osaksi lain-säädäntösuunnitelman strategista osaa.*

säämään esimerkiksi valvontaviranomaisten passiivisuutta epävarmoiksi koetuissa tapauksissa<sup>47</sup>.

Viime aikoina on myös kiinnitetty huomiota siihen, että puutteellinen ja epäajantasainen lainsäädäntö siirtää usein puutteet ja ongelmat viime kädessä tuomioistuinten ratkaistaviksi. Lainsäätäjän ”viipyilevä ja väistelevä” asennoituminen kanavoi näin tuomioistuimille tehtävän, joka valtiosäännön mukaan kuuluisi lainsäätäjälle. Kyse voi olla luonteeltaan yhtä säännöstä tai lakia laajemmasta järjestelmätason ongelmasta, jonka hoitaminen kuntoon ei useinkaan voi onnistua yksittäistapauksen piirteisiin ja aineistoon sidotun tuomioistuinratkaisun avulla.<sup>48</sup>

Osaksi vallitsevan lainsäädännön toimivuuden analyysi ja ajantasaistaminen voidaan toteuttaa laaja-alaisen uudistushankkeiden yhteydessä. Kuten kansainvälinen kokemus jo osoittaa, osaksi tarvitaan kuitenkin nimellisiä erityistoimia ja -hankkeita, joilla arvioidaan laajojen sääntelyalojen ja sektorien sääntelyn kokonaisuutta, sen ajanmukaisuutta ja toimivuutta<sup>49</sup>. Tätä tehtävää ei voida jättää vain kulloinkin ajankohtaisten sääntelyuudistusten yhteyteen.

Laajojen sääntelyalojen ajantasaisuuden ja toimivuuden analysoimiseen tarvitaan ainakin kolmentyyppistä osaamista. Oikeusjärjestelmän eri osien (alaan liittyvät erinimiset säädökset, yleis-vs. erityissääntelyt, hierarkkisesti eritasoinen sääntely perustuslaista alemmanaseiseen sääntelyyn, Eurooppa-oikeuden asettamat vaatimukset jne.) suhteiden ymmärtäminen ja erittely vaatii monipuolista oikeustieteellistä asiantuntemusta. Lakien toimivuuden ja vaikutusten arviointi edellyttää tämän ohessa näihin kysymyksiin pätevytynyttä lainsäädäntötutkimuksellista tai yhteiskunta- ja taloustieteellistä osaamista. Erilaisten tutkimuksellisten lähestymistapojen yhdistäminen voi olla hyödyllistä, joskin niiden erot ja kullekin ominaiset käsitteistöt tuovat mukanaan epäilemättä myös metodologisia vaikeuksia. Kuten alan kansainvälisissä esimerkeissä on korostettu, olennaista tällaisten tarkastelujen onnistumiselle ovat lisäksi sääntelyä implementoivien viranomaisten sekä sääntelyn kohdetahojen panos ja osallistuminen.

---

<sup>47</sup> *Sääntelyn kumuloitumisesta johtuviin ongelmiin eri toimijoille on kansainvälisesti kiinnitetty huomiota useassa yhteydessä. Ks. esimerkiksi Hale, A. & Borys, D. & Adams, M. (2011). Regulatory Overload: A Behavioural Analysis of Regulatory Compliance. Mercatus Center. Georg Mason University ja jo mainittu COM (2013), 685., 11.*

<sup>48</sup> *Tätä ongelma-aluetta on hiljattain tarkastellut kriittisesti erityisesti korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo. ”Laatu on oikeudenmukaisuutta”. Esitys Rovaniemen hovioikeuden juhlaseminaarissa 12.9.2013.*

<sup>49</sup> *Ks. edellä jakson 3 alakohdassa 2 kuvattuja eri hankkeita.*

On selvää, että kaavailtujen laaja-alaisten tarkastelujen toteuttaminen maksaa. Niiden oikeutusta voidaan puolustaa kuitenkin sillä, että tarkastelujen odotetaan johtavan parannuksiin. Niiden ansiosta sääntelyt saavat aikaan enemmän tarkoitettuja myönteisiä tuloksia ja kustannusten säästöjä niin viranomaisille kuin yksityisen sektorin toimijoille.<sup>50</sup>

3. *Jo lainvalmisteluvaiheessa, sen osana tulisi analysoida se, miten säännökset voidaan implementoida mahdollisimman optimaalisesti, ja tässä yhteydessä pitäisi laatia suunnitelman tuloksellisen implementoinnin tukemiseksi.* Kuten edellä todettiin, lakien vaikutusten ennakointi on kansainvälisestikin ollut paremman sääntelyn toiminnan vahvin painotus. Tästä huolimatta voi pitää yllättävänä, että lakien implementointi, joka monella alalla määrittää merkittävästi lakien vaikutuksia, on jäänyt huomattavan vähälle huomiolle. Liioittelematta voi todeta, että monella oikeudenalalla *lainsäädännön vaikutukset* tavallaan *tehdään* samalla, kun säännöksiä implementoidaan. Toisin sanoen implementaatioviranomaisten voimavarat, toimet, aktiivisuus, osaaminen, näiden käyttämät keinot ja tämän myötä syntyvä vuorovaikutus sääntelyn kohteiden kanssa ratkaisevat pitkälle lainsäädännön tulokset ja vaikutukset – tai sen että vaikutukset jäävät tavoitteisiin nähden vajavaisiksi.

Kotimaisessa lainvalmistelussa implementaation kysymykset ovat jääneet riittämättömälle huomiolle<sup>51</sup>. OECD:n maatutkimuksen mukaan lainvalmistelun sekä säännösten toimeenpanon ja noudattamisen välillä on vain heikkoja linkkejä ja eri hallinnonaloilta puuttuu yhteinen lähestymistapa säännösten toimeenpanoasioihin<sup>52</sup>. Myös OPTL:n kriittisessä arviossa Paremman sääntelyn toiminnasta ja hallituskauden 2007–2011 kärkihankkeista todettiin puutteita lakiehdotusten implementoinnin suunnittelussa ja tuessa<sup>53</sup>. Hallituksen esitysten laatimishojeissa implementaatio ohitetaan melko kevyellä maininnalla<sup>54</sup>.

Lakiehdotusten implementaation analysointi lainvalmistelussa edellyttää, että tarkastellaan huolellisesti ja kriittisesti esimerkiksi sitä, ketkä toimijat – viranomaiset ja muut – toteuttaisivat ehdotettuja säännöksiä, millaisia toimintakeinoja (menettelysääntöjä, kannustimia, sanktioita jne.)

---

<sup>50</sup> *Komission oman arvion mukaan ensikokemukset EU:n REFIT-ohjelmasta antavat tästä viitteitä. COM (2013) 685.*

<sup>51</sup> *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen nykyiseen tutkimusohjelmaan sisältyy hanke lakien implementoinnista ja seurannasta.*

<sup>52</sup> *OECD 2010, Executive Summary, 3, 8 ja 10.*

<sup>53</sup> *Rantala (2011), 192.*

<sup>54</sup> *Hallituksen esitysten laatimishojeet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.*

näillä on käytettävissä, sekä paljonko henkilövoimavaroja ja millaista asiantuntemusta toimiva implementaatio vaatii. Nämä kysymykset koskevat paljolti hallinto- ja viranomaistoiminnan arkisia, tavanomaisia asioita, joista julkisen organisaation toimijoilla on – ja täytyy voida odottaa olevan – kohtalaisen hyvät tiedot. Tässä kohden implementaatiokysymysten analysointi eroaa lakien vaikutusten ennakoinnin kaikkein vaativimmista kysymyksenasetteluista. Nehän saattavat koskea hankalasti arvioitavia säännösten muutosvaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen tai vaikkapa säännösten välillisiä, pitkän ajan taloudellisia vaikutuksia.

Implementaatiokysymysten selvittelyssä on tärkeää olla yhteistyössä niiden viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa, joiden tehtävänä ehdotettujen säännösten toteuttaminen tulisi olemaan. Tosin implementointia ei usein ole perusteltua harkita yksinomaan sitä toteuttavien viranomaisten ehdoilla, koska useassa säädöshankkeessa on samalla kysymys näiden omaksumien toimintakäytäntöjen muuttamisesta.

Hyvän lainvalmistelukäytännön kannalta ei kuitenkaan ole riittävää vain analyttinen ja ennakoiva lähestymistapa säännösehdoitusten implementointiin. Koska lakien vaikutukset ovat tärkeitä osilta, kuten edellä todettiin, tekemisen ja tahtomisen asia, jo *lainvalmistelussa* tulisi *suunnitella*, millaisilla toimenpiteillä *säännösten implementaatiota* voidaan parhaiten *tukea*. Erilaisia implementoinnin tukikeinoja on lainsäädäntöalasta ja sektorista riippuen lukuisia alkaen informaatiosta, opastuksesta ja koulutuksesta erilaisiin yhteistoimintamuotoihin julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken<sup>55</sup>. Lakiehdotuksen implementoinnin tukemista koskevat ehdotukset olisi, ainakin laajoissa ja tärkeissä lakihankkeissa, hyvä koota erityiseksi implementaation tukisuunnitelmaksi.

Lakien implementoinnin suunnittelu ja tukeminen osana lainvalmistelutoimintaa eivät edellytä merkittäviä rahapanostuksia, vaan kyse on ennen muuta *ajattelu- ja toimintatapojen muuttamisesta*. Jos tähän päästäisiin, muutoksesta voisi myös odottaa myönteisiä tuloksia melko nopeasti. Lakien implementoinnin analysointi ja suunnittelu lainvalmistelussa ja suunnitelman julkistaminen hyödyttäisivät myös sääntelyn kohdetahoja, sidosryhmiä ja ehkä yleisöäkin, kun olisi nähtävillä, millä tavalla ehdotettuja säännöksiä tultaisiin implementoimaan käytännössä. Tämä voisi myös tuoda lisää realismia niihin usein korkealentoisiin odotuksiin ja tavoittei-

---

<sup>55</sup> Tala, J. (2005), 118–119. VTV:n tarkastustoiminnassa on myös havaittu, että viranomaisen puuttuvat mahdollisuudet hyödyntää tietojärjestelmiä voivat käytännössä heikentää tehokasta implementaatiota, kun tiettyihin tarpeisiin luotuja erilaisia tietojärjestelmiä ja rekisterejä ei kyetä käyttämään toiminnan ja esimerkiksi resurssien suuntaamisen tukena.

siin, joilla varsinkin poliittisessa keskustelussa puolletaan ja perustellaan haluttuja lakiuudistuksia.

4. *Lainvalmisteluprosessin avoimuutta on lisättävä ottaen huomioon avoimuuden lisäämisen erityispiirteet.* Periaatteellisella tasolla vaatimuksella lainvalmisteluprosessien avoimuudesta on laaja puolto. Se, että paremman sääntelyn toiminnassa esitetään kuitenkin jokseenkin pysyvälouenteisesti vaatimuksia avoimuuden lisäämisestä, osoittaa asian moniselitteisyyttä ja ongelmallisuutta. Paremman sääntelyn toiminnassa avoimuuteen sisällytetään yleensä prosessien läpinäkyvyys eli yleisön, sidosryhmien ja muiden ulkopuolisten mahdollisuus saada lainvalmistelusta tietoja sekä myös näiden tahojen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuus sääntelyn muotoutumiseen. Avoimuuteen liittyy läheisesti se, miten säädöshankkeita dokumentoidaan ja niistä tiedotetaan.

Erityisesti yleisön ja sidosryhmien kuuleminen voi lainvalmistelussa täyttää eri funktioita. Tärkeimpänä pidetään yleensä näiden tahojen mahdollisuutta vaikuttaa laadittavan ehdotuksen sisältöön. Lainvalmistelijoita kuuleminen voi palvella myös erityisesti sitä kautta, että he saavat käyttöönsä tietoja, näkökohtia ja argumentteja, jotka auttavat säännösten laadinnassa. Kuulemismenettelyn kautta eri tahot saavat tietoa siitä, millaisia säännöksiä on tulossa, ja voivat varautua niihin. Kuulemisen uskotaan lisäävän yleisesti lainlaadinnan hyväksyttävyyttä, kun ulkopuolisille informoidaan, millaista sääntelyä on valmisteilla ja varataan näille ainakin periaatteellinen mahdollisuus vaikuttaa säännösten sisältöön. Julkisena toteutuvan kuulemisen myönteinen funktio voi olla se, että se ohjaa eri tahoja pyrkimään ja korostamaan yhteistä hyvää kapeiden erityisintressien sijasta<sup>56</sup>.

Suomessa on perinteisesti kuultu laajasti eri tahoja siinä vaiheessa, kun lainvalmistelu on jo tuottanut säädösehdotuksen. Arviot kuulemiskäytännön toimivuudesta ovat kuitenkin olleet erisuuntaisia. Esimerkiksi paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportin mukaan kuuleminen on yleensä järjestetty hyvin, joskin puutteitakin esiintyy, erityisesti sähköisessä kuulemisessa. Toisaalta neuvottelukunta kannustaa kuitenkin aikaistamaan kuulemista esivalmistelu- ja jo sitä edeltävään valmisteluun<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Rantala, K. (2011), 203.

<sup>57</sup> *Näkökulmia parempaan sääntelyyn (2011), 15–16. Mietinnössä suositellaan lisäksi palauteen antamista lausunnonantajille siitä, mitä näiden kannanotoista on seurannut. Tämän uskotaan parantavan lausunnonantajien yleistä motivaatiota kommentoida ehdotuksia.*

Keskeinen kritiikki nykyisiin kuulemiskäytäntöihin nousee siitä, että ne avaavat usean arvion mukaan vaikutusmahdollisuuksia liian myöhään. Tällöin ei enää tosiasiasa kyetä vaikuttamaan säädösehdotuksen keskeisiin sisältöratkaisuihin. Tutkittuaan keskeisten etujärjestöjen roolia lainvalmistelussa Auri Pakarinen on kiteyttänyt tämän seuraavasti: ”Lausuntojen antamista haastateltavat eivät yleisesti ottaen pitäneet aikaisempiin valmisteluvaiheisiin verrattuna enää kovin merkittävänä vaikuttamiskanavana”<sup>58</sup>. Taustana on se järjestöjen näkemys, että mahdollisimman varhainen, usein epämuodollinen vaikuttaminen lainvalmisteluun on kaikkein tuloksekkainta, jopa niin, että etujärjestöt näkivät varsinaista valmistelua edeltävän ajan kaikkein tehokkaimmaksi vaiheeksi vaikuttamiselle<sup>59</sup>. Todettuaan kuulemisen toteutuneen edellisen hallituksen niin sanotuissa kärkihankkeissa vaihtelevasti Kati Rantala on puolestaan havainnut vaikuttamismahdollisuudet puutteellisiksi poliittisesti ohjatuissa hankkeissa (kuten yliopisto- ja terveydenhuoltolakiuudistukset)<sup>60</sup>. Lisäksi vaikutusmahdollisuus esivalmisteluvaiheessa on Rantalan mukaan nykyisin epäselvällä pohjalla.

OECD on niin ikään kritikoinut suomalaista lainvalmistelua siitä, että varhaista kuulemistä ei korosteta riittävästi silloin, kun ehdotuksen sisältö on vielä aidosti avoin. OECD:n mukaan myös kuulemisen yhteys erityisesti vaikutusten arviointiin on heikko<sup>61</sup>. Järjestö on neuvonut viranomaisia rohkaisemaan eri tahoja osallistumaan kuulemiseen ja ehdottanut kuulemiskeinojen kirjon laajentamista. Nykyisen kuulemiskäytännön haasteena järjestö pitää sitä, että vallitseva kuulemisperinne on omiaan ohjaamaan valmistelua vähiten kiistanalaisiin, mutta ei parhaiten perusteltuihin toimintavaihtoehtoihin.

Havainnot ja kritiikki edellä tukevat päätelmää, että aitojen vaikutusmahdollisuuksien avaaminen lainvalmisteluun edellyttää *nykyistä lausuntomenettelyä varhaisempaa kuulemistä*. Tämän toteuttaminen asettaa vaatimuksia myös lainvalmistelijoille. Näiltä edellytetään valmiutta ja rohkeutta avata ulkopuolisten arvioitavaksi ehdotuksia ja vaihtoehtoja, joita ei ole usein mahdollista hioa niin lopullisiksi kuin nykyisin pidetään tavoiteltavana lainvalmistelun lopputuloksena. Lainvalmistelijoiden pitää myös olla varautuneita kohtaamaan eri suunnista tulevaa, kenties ankaraakin arvostelua.

---

<sup>58</sup> Pakarinen, A. (2011). *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia* 253, 38.

<sup>59</sup> *Ibid.*, 40.

<sup>60</sup> Rantala, K. (2011), 217.

<sup>61</sup> OECD (2010), 6 ja 8.



Hyvin toimivan kuulemisen järjestäminen lainvalmistelutyön aidossa, vielä kesken olevassa prosessissa vaatii lainvalmistelijoilta myös erityistä työpanosta ja riittäviä taustaselvityksiä. Useimmiten vasta niiden myötä kuultavat tahot saavat riittävän tiedollisen perustan arvioinnilleen. Kuulemisen tehostaminen vaatii siis resursseja ja synnyttää lisää kustannuksia, niin lainvalmistelukoneistolle kuin kuulemiseen osallistuville ulkopuolisille.

Vaikka kuulemisen tehostamiselta voikin odottaa hyötyjä ja lainvalmistelun laadun kohentumista, myös varaumia on tarpeen tehdä. Mitä varhemmassa vaiheessa ja sisällöltään avoimemmasta ehdotuksesta kuuleminen järjestetään, sitä enemmän korostuvat eri toimijoiden eritasoiset resurssit ottaa ehdotuksiin kantaa. Vaarana on, että tällöin korostuvat vahvassa asemassa olevien kuultavien vaikutusmahdollisuudet, jotka muutoinkin ovat usein muita paremmat. Vastaavasti resurssiltaan näitä heikommat toimijat uhkaavat jäädä marginaaliin, mikä taas ei ole hyväksi ajatellen kuulemismenettelyn tuottamaa tietojen ja näkemysten tasapainoisuutta<sup>62</sup>. On myös huomautettu siitä, että kuulemisen hyödyt saattavat jäädä poliittisesti kiistanalaisissa ja vahvojen intressiristiriitojen leimaamissa hankkeissa kyseenalaisiksi<sup>63</sup>. Sama riski koskee laajoissa hallitusohjelma-asiakirjoissa jo sisällöltään tarkasti kirjattuja uudistushankkeita<sup>64</sup>.

*5. Ainakin tärkeille lakiuudistuksille on luotava järjestelmällinen jälkiseuranta.* Kuten kansainvälisiä kehityssuuntauksia koskevassa jaksossa edellä todettiin, lainsäädäntötoiminnan kehittämisen etulinjan maissa on ryhdytty viime aikoina panostamaan tärkeiden lakiuudistusten toteutumisen ja vaikutusten jälkiseurantaan. Suomessa jälkiseuranta on nykyisin epäjärjestelmällistä, melkein pä satunnaista, eikä esimerkiksi valtioneuvoston piirissä ole siihen yhtenäistä lähestymistapaa. Edellisen hallituksen kärkihankkeita koskeneessa tutkimuksessa todettiin, että niiden seurantaan oli varauduttu huonosti, lähinnä vain yhdessä hankkeessa. Osassa ministeriöitä lakien seuranta tosin voi olla normaalikäytäntö, josta ei informoida erikseen hallituksen esityksessä<sup>65</sup>. Ja vaikka järjestelmällinen ote lakiuudis-

---

<sup>62</sup> Varsinkin tällaisille lausunnonantajille olisi usein hyödyksi se, että valmistelijat jäsentäisivät ehdotuksen pääkohtia tarkempiin teemoihin, jolloin kuultavat voisivat ainakin pääosin keskittyä omalta kannaltaan relevanteimpiin teemoihin.

<sup>63</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012), 202. Sääntely voi silloin olla pahimmillaan kompromissihakuista, monimutkaista, hallinnollisesti raskasta ja tehontonta.

<sup>64</sup> Rantala (2011), 183.

<sup>65</sup> *ibid.*, 214.

tusten jälkiseurantaan puuttuu, on toki muistettava, että etenkin usean sektoritutkimuslaitoksen työstä kohdistuu kohtalainen osa toteutettujen laki- ja politiikkauudistusten arviointiin. Näitä tutkimuslaitoksia ovat erityisesti Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos<sup>66</sup>, Suomen ympäristökeskus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos sekä Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Kukin tosin tarkastelee uudistuksia omilla, toisista usein jossain määrin poikkeavilla painotuksilla ja lähestymistavoilla, mihin voi sisältyä tutkimustiedon hyödyntäjän kannalta vahvuuksia ja ongelmia.

Tarve lakiuudistusten ja niiden vaikutusten jälkiseurantaan on kuitenkin tunnistettu jo useassa yhteydessä. Sitä on painotettu muun muassa Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportissa ja Valtiontalouden tarkastusviraston melko tuoreessa kertomuksessa<sup>67</sup>. OECD:n Suomea koskevan suosituksessa puolletaan lakiuudistusten jälkikäteisarviointia niiden todellisten tulosten selvittämiseksi<sup>68</sup>.

Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantamisesta yleensä, lainvalmistelu mukaan lukien, valmistui pari vuotta sitten politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti<sup>69</sup>. Työryhmän mukaan politiikkatoimien vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on useissa eri yhteyksissä todettu Suomessa puutteelliseksi. Ongelman ytimeksi nähtiin se, että arviointitietoa ei käytetä systemaattisesti eikä sen käyttöä edellytetä erityisesti päättäjien tai virkamiesjohdon puolelta.

Poliittinen päätöksenteko on luonteeltaan syklistä ja usein samoihin teemoihin palataan kaudesta toiseen eri painotuksin<sup>70</sup>. Päätöksentekoa en-

---

<sup>66</sup> *OPTULA:n toiminnassa lakiuudistusten jälkikäteisarvioinnilla on ollut vanhaan vahva asema. Takavuosien pitkäaikaiset hankkeet ovat koskeneet esimerkiksi vuoden 1993 riita-prosessin uudistusta ja velkajärjestelylain toteutumista. Tuoreemmista hankkeista voi mainita vaikkapa perheen sisäistä lähestymiskieltoa, kirjallista menettelyä rikosasioissa ja tuomioistuinsovittelua koskeneet tutkimukset. Parhailtaan on meneillään esimerkiksi vankeuslain toteutumista ja julkisen oikeusavun kohdentumista koskeneet hankkeet.*

<sup>67</sup> *Näkökulmia parempaan sääntelyyn (2011), 19; Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012), 209.*

<sup>68</sup> *OECD (2010), suositus 4.4., Executive summary, 14.*

<sup>69</sup> *Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011.*

<sup>70</sup> *Tätä on korostanut jo mm. yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen vahva nimi Charles E. Lindblom. Hänen mukaansa suuri osa 1900-luvun politiikassa esillä olleita ongelmia on osoittautunut sitkeiksi ja pitkäikäisiksi. Niitä on kerran toisensa jälkeen pyritty korjaamaan ja lievittämään erilaisilla julkisen vallan toimenpiteillä. Tällaisia ongelmia ovat läntisissä yhteiskunnissa olleet esimerkiksi työttömyys, köyhyys, rikollisuus, perhesuhteiden rikkoutuminen, velkaongelmat tai riittävän koulumotivaation aikaan saaminen kaikissa oppilasryhmissä. Korja-*

nakoivasti palveleva vaikutustieto aiemmista uudistuksista luo arviointikriteerejä ja -pohjaa politiikan uudelleen suuntaamiselle päätöksenteon seuraavissa vaiheissa.<sup>71</sup> Tämä pätee osuvasti lainvalmistelutoimintaan, jolle on luonteenomaista laatia säännöksiä vuodesta tai vuosikymmenestä toiseen ainakin osin samantyyppisistä ongelmista ja epäkohdista. – Työryhmä laati toimintamallin ja useita suosituksia järjestelmämuutoksiksi, jolla vahvistettaisiin tiedon systemaattista käyttöä poliittisen päätöksenteon tukena. Toistaiseksi malli ja suositukset odottavat ainakin valtaosalta toteuttamistaan.

Lainvalmistelutoiminnan laadun kannalta uudistusten ja niiden vaikutusten jälkiseuranta voi toteuttaa eri tehtäviä. Arviointitiedon tuottaminen ”seuraavan” uudistustoimen pohjaksi vastaa juuri edellä selostetun, tietoon perustuvan toimintapolitiikan perusajatuksia. Uskotaan, että aiemmista ratkaisuista voidaan oppia ja toimia nyt viisaammin. Välitöntä käytännön hyötyä aiemman uudistuksen seurantatieto tarjoaa silloin, kun sen pohjalta tehdään tarvittavia korjauksia, joko muuttamalla säännöksiä, arvioimalla uudelleen resurssien käyttöä tai esimerkiksi ohjeistamalla implementaation toimijoita. Periaatteellisesti tärkeää on, että jälkikäteen seurantatieto voi tähdentää lakiuudistuksen valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden vastuunalaisuutta ratkaisusta ja sen seurauksista. Eri asia on, missä määrin tämä perustelu motivoi näitä toimijoita käytännössä huolehtimaan uudistusten toimivasta jälkiseurannasta etenkin silloin, kun uudistuksen tulokset poikkeavat kielteiseen suuntaan paljon tavoitteista ja annetuista poliittisista lupauksista.

Lakiuudistusten järjestelmällinen jälkiseuranta tulisi epäilemättä käynnistysvaiheessa kohdistaa tärkeisiin, poliittisesti kiistanalaisiin ja vaikutusarviointin puolesta epävarmoihin ehdotuksiin. Selvää myös on, että toimintaan tarvitaan resursseja, jotka nykyoloissa ovat pois jostakin muusta toiminnasta<sup>72</sup>.

---

*usyrityksissä huolimatta ongelmat ovat säilyneet, joskin niiden mittaluokka ja ilmenemismuodot ovat muuttuneet. Lindblom, C.E. (1990). Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society. Yale University Press, 7. Vastaavanlaisiin ”ilkeisiin” ongelmiin viitataan myös VTV:n vuosikertomuksessa 2013, esim. 19.*

<sup>71</sup> Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen, 11–13.

<sup>72</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi 5.9.2013 sisältää kohdan valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimus-, arviointi- ja selvitystoiminnan vahvistamiseksi. Päätöksen tavoiteltuna vaikutuksena on ”tutkimus-, arviointi-, ennakointi- ja selvitystiedon systemaattinen ja laaja-alainen käyttö päätöksenteossa, ohjauksessa ja toimintakäytännöissä (tiedolla johtaminen)”, 11.

Lakiuudistusten jälkiseurantaan kohdistuu muitakin perustavia vaatimuksia. Hyödyllisten ja uskottavien tulosten tuottaminen edellyttää tutkimuksellista, usein eri lähestymistapoja hyödyntävää tarkastelua. Nykytilanteessa ongelmana on se, että tällaisen tutkimuksen osaamis pohja ja perinne ovat Suomessa vain vähän kehittyneitä. Tutkimuksen uskottavuus edellyttää myös riippumattomuutta siitä päätöksenteosta, jota tutkimus koskee ja jonka seuraavaa vaihetta sen odotetaan hyödyttävän.

*6. Lainvalmistelijoiden ja poliittisten päättäjien roolijako on tarpeen ylläpitää ja selkiyttää.* Roolijako on merkittävä erityisesti valtioneuvoston ministeriöissä, joissa kaikki keskeinen lainvalmistelu käytännössä tehdään. Perusasetelma tässä roolijaossa on se, että lait valmistellaan ministeriöissä edustuksellisen demokratian kehyksessä. Siinä ministerillä on parlamenttiin, muuhun hallitukseen, sidosryhmiin ja myös julkisuuteen nähden viimekätinen poliittinen vastuu siitä, millaisia ratkaisuja lainvalmistelussa tehdään tai ei tehdä<sup>73</sup>.

Roolijaon ideaalitalanteessa poliittisen päättäjän, käytännössä yleensä ministerin, päätehtäviä ovat 1) ratkaisuvälillä lainvalmistelun käynnistämisestä ja sille annettavasta toimeksiannosta, 2) mahdollisuus ohjata hanketta sen edetessä ja 3) ehdotuksen valmistuttua päätös sen jatkosta. Päätös voi esimerkiksi tarkoittaa, että ehdotus jatkovalmistellaan lopulliseksi hallituksen esitykseksi tai asia pysäytetään toistaiseksi. Ministeriön kansliapäällikön tehtäviin kuuluu ministerin avustaminen lainvalmistelua koskevassa päätöksenteossa. Kansliapäällikön vastuualueeseen kuuluu erityisesti asiantuntemus lainvalmistelutehtävän vaatimia resursseja ja aikataulua koskevilla asioilla. Ministerin avustamiseen osallistuu myös ministerin poliittinen esikunta, jonka henkilömäärien on todettu kasvaneen viime vuosina tuntuvasti<sup>74</sup>.

Lainvalmistelusta vastaavien virkahenkilöiden päätehtävä on puolestaan laatia asiantuntemuksensa ja hyvän lainvalmistelun käytäntöjen avulla mahdollisimman hyvälaatuinen ehdotus työlle annetussa määräajassa. Hyvistä lainvalmistelukäytännöistä on nykyisin monipuolista ohjeistus-

---

<sup>73</sup> *Ilmaisu edustuksellisen demokratia kehyksessä on käyttänyt esimerkiksi Rantala (2011). Ministerin ja lainvalmistelijan roolijakoa on tarkasteltu muun muassa Sujuvan lainvalmistelun prosessimallissa.*

<sup>74</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2013. K 18/2013, 12. Kertomuksen mukaan on myös tärkeää, ettei poliittisen esikunnan rooli hämää virkavastuulla tapahtuvaa lainvalmistelua ja valmistelun yhteyttä ministeriin. Kertomuksen mukaan poliittiset esikunnat eivät saisi johtaa lainvalmistelua, mutta voivat toimia poliittisen tason ohjaus- ja tukiryhmissä, 23.*

ta<sup>75</sup>. Hyvän lainvalmistelun ydinperiaatteita ovat kunnollinen tietopohja työn taustana, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten riittävän monipuolinen ja huolellinen analyysi, ehdotuksen implementaation ja sen tukitoimien suunnittelu sekä tarvittavan ulkopuolisen asiantuntemuksen ja näkemysten hyödyntäminen lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa.

Tehtävänasettelusta riippuen lainvalmistelussa on aina *liikkumavaraa* sen suhteen, minkä sisältöisiin ehdotuksiin työssä päädytään. Liikkumavaran laajuus vaihtelee hankkeittain, mutta olennaista on ymmärtää se, että lainvalmistelua *ei* juurikaan voi pätevästi luonnehtia ikään kuin *käännöstehtäväksi*, jossa työn toimeksiannossa jo valmiiksi ratkaisut asiat vain käännettäisiin säädöstekstiksi ja sen perusteluiksi<sup>76</sup>.

Useiden keskeisten lakiuudistusten valmistelussa on viime vuosina noussut esiin tilanteita, joissa poliittisten päättäjien ja lainvalmistelijoiden roolijakoon on kytkeytynyt erilaisia ongelmia. Niiden takia hyvien lainvalmistelukäytäntöjen noudattaminen on osoittautunut hankalaksi tai ylivoimaiseksi. Tätä kuvaavat osaltaan seuraavat esimerkkitapaukset:

- Niin sanotussa Sote-uudistuksessa (kevään ja syksyn 2012 työvaiheessa) laajapohjaisessa asiantuntijavalmistelussa omaksuttu uudistuksen suunta kääntyi, kun poliittinen valtiosihteeri tyrmäsi työssä hahmotellun mallin, koska ei pitänyt sitä poliittisesti realistisena. Valtiosihteeri alkoi sen jälkeen johtaa asian valmistelua, joka ei sittemmin johtanut hallituksen esitykseen.<sup>77</sup>
- Yliopistolakiuudistuksen ohjausryhmää vetänyt poliittinen valtiosihteeri suuntasi ryhmän työtä muistuttamalla, että ..”tästä on ehkä vähän turha jutella, koska tämä on hallitusohjelmassa eikä muutu”<sup>78</sup>. Ohjausryhmä ei laatinut työstään raporttia, eikä siellä esiin tulleista (mahdollisesti eriävistä) kannoista ole dokumentointia.
- Terveystieteiden lain uudistuksen ensimmäisen vaiheen jälkeen työlle annettiin uudet linjaukset, joiden mukaan tehtävää laajennettiin käsittämään myös sosiaalihuollon uudistaminen. Asiasta syntyi hallituksessa poliittisia

---

<sup>75</sup> Ohjeistuksen sisältöä on käsitelty edellä useissa alajaksoissa.

<sup>76</sup> *Lainvalmistelutyön konkreettisesta kulusta ja sisällöstä on hämmästyttävän niukasti tutkimustietoa myös kansainvälisesti. Tätä samoin kuin käännöstehtävälunnehdinnan epäpätevyyttä on korostanut muun muassa Edward C. Page (2003) The civil servant as legislator: law making in British administration. Public Administration. Vol.81 No 4, 651–679.*

<sup>77</sup> Hüilamo, H. (2013). Liian vaatimaton uudistus. *Talouselämä* 3/2013, 61–62.

<sup>78</sup> Rantala (2011), 74.

erimielisyyksiä, jotka ratkaistiin palaamalla uudistamaan pelkästään terveydenhuoltoa.<sup>79</sup>

- Valtionosuusuudistuksen valmistelua tuettiin sektoritutkimuslaitokselta tilatulla tutkimuksella. Sen viitoittamaa suuntaa ei kuitenkaan pidetty uudistukselle käyttökelpoisena. Jatkotyölle annettiin poliittinen linjaus, jonka myötä uudistuksen aito sisältö kapeni merkittävästi (keskeisen valmistelijan arvion mukaan kyseessä oli ”nahkapäätös”).<sup>80</sup>
- Yhteisö- ja pääomaverotusta koskeneen hallituksen poliittisen linjauspäätöksen 21.3.2013 tietoperusta ei eduskunnan tarkastusvaliokunnan mukaan täyttänyt eduskunnalle kuuluvaa oikeutta saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja vaikutuksia koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Valiokunnan mukaan myös poliittisessa valmistelussa tehtyjen linjausten, niiden vaikutusarvioinnin ja dokumentoinnin tulee tapahtua virkamiesvalmistelun pohjalta<sup>81</sup>. Lausuntoon viittasi myös oikeuskansleri samaa asiaa koskeneeseen kanteluun antamassaan päätöksessä 3.7.2013 korostaen samalla huolellisen vaikutusarvion merkitystä<sup>82</sup>. Antaessaan tarkastuslautakunnan kannanottoa pohjustaneen lausuntonsa Valtiontalouden tarkastusvirasto oli niin ikään arvostellut samansuuntaisesti hallituksen poliittisen linjapäätöksen valmistelua todeten, että sen pohja-aineiston perusteella on käytännössä huomattavan vaikeaa arvioida päätöksen sisältöä ja perusteita<sup>83</sup>.
- Kuntajakolain muuttamista koskeneita hallituksen kahta esitystä (HE 31 ja 53/2013) käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi kesäkuussa 2013 niiden liittyvän tuolloin vielä (ja yhä) valmistelussa olleeseen Sote-uudistukseen. Valiokunnan mukaan sekä kuntarakenne- että Sote-uudistuksen pitäisi olla samanaikaisesti eduskunnan käsittelyssä. Jälkimmäiseen esitykseen sisältyneitä Sote-uudistusta koskeneita hallituksen poliittisia linjauksia perustuslakivaliokunta piti varsin alustavina ja yleispiirteisinä, eikä niitä sen mielestä voida pitää riittävinä kuntien päätöksenteolle. Perustuslakivaliokunta arvosteli hallituksen lainvalmistelua ja sen johtamista erityisesti kahdessa suhteessa. Mainittujen hankkeiden ajallinen ja asiallinen koordinaatio on ollut heikkoa eikä työssä ole noudatettu kestäviä lainvalmisteluperiaatteita, kuten varmistamalla hankkeille riittävä valmistelu-aika ja laajapohjainen

---

<sup>79</sup> *Ibid.* 75.

<sup>80</sup> *Ibid.* 76.

<sup>81</sup> *TrVL 1/2013.*

<sup>82</sup> *DNo OKV/559/1/2013.*

<sup>83</sup> *Tarkastusviraston lausunto, jota eduskunnan tarkastusvaliokunta hyödynsi laajasti, on saatavilla osoitteessa*

*[http://www.vtv.fi/files/3434/Lausunto\\_kehyspaatoksen\\_taustatiedoista.pdf](http://www.vtv.fi/files/3434/Lausunto_kehyspaatoksen_taustatiedoista.pdf)*

valmistelutyö.<sup>84</sup> – Ennen jälkimmäisen, niin sanotun linjauksia sisältäneen hallituksen esityksen antamista oikeuskansleri oli jo edellyttänyt, että Sote:n perusratkaisujen tulisi kuntarakennelakia käsiteltäessä olla riittävästi eduskunnan ja kuntien tiedossa<sup>85</sup>.

- Lääkealan keskuksen perustamista koskeneen lakiuudistuksen valmistelusta ja aikataulusta syyskesällä 2008 oli oikeuskanslerin mukaan informoitu ministeriön lainvalmistelijoita poliittisen päätöksenteon jälkeen sillä tavoin, että hanke tuli valmistelijoille yllätyksenä ja niin, että valmistelulle varattu aika kokonaisuudessaan jäi lyhyeksi. Ehdotuksen kuulemismenettelyssä keväällä 2009 lausunnonantajille oli varattu vain muutama arkipäivä aikaa ilmaista käsityksensä, mitä kansleri myös arvosteli. Oikeuskanslerin mukaan poliittisella tahollakaan tehdyssä päätöksessä ei voida jättää huomiotta sitä, mitä konkreettisen valmistelun vaatimat toimet ylipäänsä ja ajallisesti vaativat.<sup>86</sup>
- Tutkittaessa edellisen hallituskauden 2007–2011 poliittisia niin sanottuja kärkihankkeita tuli esiin, että lakiehdotusten sisältämät vaikutusarviot ovat jääneet poliittisesti vahvasti ohjatuissa hankkeissa (erityisesti yliopisto- ja terveydenhuoltolakiuudistukset) heikkolaatuisiksi ja useiden ulkopuolisten asiantuntijoiden arvioiden mukaan ”varsin epätydyttäväksi”<sup>87</sup>. Osassa tuon hallituskauden muita kärkihankkeita vaikutusarvioita voitiin kuitenkin luonnehtia riittäviksi. Samansuuntaisen kriittisen havainnon poliittisesta ohjauksesta ja vaikutusarvioista on tehnyt Valtiontalouden tarkastusvirasto sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelua koskeneessa tarkastuksessa. Siinä on todettu myös, että poliittinen ohjaus voi johtaa perustelujen tietosisällön ohenemiseen<sup>88</sup>.

Näiden esimerkkien vertaaminen edellä hahmoteltuun poliittisen päättäjän ja lainvalmistelijan roolien ideaalimalliin osoittaa, että käytännön toiminnassa on törmätty ongelmiin<sup>89</sup>. Toisaalta on ilmeistä, että kaikkiin ongelmatilanteisiin ei ole hankkeiden erojen ja moninaisuuden vuoksi löydetävissä helppoja, kaavamaisia ratkaisusääntöjä. Toimivien ratkaisumallien

---

<sup>84</sup> *PeVL 20/2013*.

<sup>85</sup> *Oikeuskanslerin päätös 10.4.2013*.

<sup>86</sup> *Oikeuskanslerin päätös 6.10.2009 DNo OKV/1308/1/2008*.

<sup>87</sup> *Rantala (2011), 136–141*.

<sup>88</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelusta 12/2012*.

<sup>89</sup> *On selvyyden vuoksi hyvä muistaa, että muutamissa edellisen hallituksen kärkihankkeista poliittisen päättäjän ja lainvalmistelun vuorovaikutus ja suhde toteutuivat kutakuinkin ongelmitta. Näin esimerkiksi yhdistys- ja kilpailulakien valmistelussa. Rantala (2011), 73 ja 80.*

hahmottamiseksi tarvitaan lisää keskustelua. Sen pohjustamiseksi tarkastellaan seuraavassa lähemmin poliittisen päättäjän ja lainvalmistelijan roolin ydinkohtia.

*Poliittisen päättäjän* roolin määräävin piirre on jo aiemmin mainittu lainvalmistelua koskeva päätös- ja ohjausvalta parlamentaarisen demokration ja hallitusyhteistyön kehyksessä. Lainvalmistelua koskeva ohjausvalta, joko valmistelua koskevana toimeksiantona tai lisäohjauksena työn kuluessa, on kuitenkin luonteeltaan aina enemmän tai vähemmän yleispiirteistä. Se voi osoittaa väljemmin tai tiukemmin työn sisällöllistä suuntaa. Lakiuudistusten poliittiselle tavoitteenasettelulle on tutkijoiden mukaan leimallista sen yleispiirteisyys ja epämääräisyys<sup>90</sup>. Joka tapauksessa matka lakiuudistuksen tarpeen ja tavoitteenasettelun toteamisesta valmiiseen säädösehdotukseen on pitkä ja sisältää monia hyvien lainvalmistelukäytäntöjen mukaisia vaiheita ja valintoja, monenlaista liikkumavaraa, kuten edellä todettiin.

Lainvalmistelun laadun ja etenemisen kannalta olisi joka tapauksessa olennaista, että poliittisen päättäjän toimeksiannot tai muu ohjaus pohjautuisivat riittävän monipuoliseen valmisteluun ja harkintaan. Tästä syystä säädöshankkeiden erillistä, laadukasta esivalmisteluvaihetta on korostettu paremman sääntelyn ohjeistoissa. Vastaavasti arvostelua on esitetty erityisesti sellaisista hallitusohjelman kirjauksista, jotka ovat syntyneet vasta ohjelman laadintavaiheen ei-julkisten neuvottelujen tai lobbauksen myötä ilman asianmukaista taustaselvittelyä<sup>91</sup>.

Lainvalmistelua koskevien toimeksiantojen, ovatpa ne peräisin hallitusohjelmasta tai muualta, hyvää taustavalmistelua korostaa vielä se, ettei ministerin tai häntä tukevan poliittisen esikunnan voida odottaa olevan kyseisen asia-alan päteviä asiantuntijoita; tähän ei yleensä aseteta eikä voida asettaa ehdoksi ministerin tehtävälle. Silloin kun ministeri ohjaa lainvalmistelua työn kuluessa, olisi välttämätöntä, että hänelle tarjottaisiin ohjauksen taustaksi riittävät tiedot esillä olevasta asiasta, tiedossa olevista ongelmista, eri vaihtoehdoista ja niitä koskevien valintojen vaikutuksista.

Poliittisen päättäjän roolin yksi olennainen puoli on se, että ministeri varmistaa lainvalmistetyölle riittävät resurssit, aikataulu mukaan lukien.

---

<sup>90</sup> Tala, (2001), 117–124 ja siinä viitattu kirjallisuus, Kingdon (2005), 85. Tavoitteenasettelun epämääräisyys voi laajentaa lainvalmistelijoiden liikkumavaraa, mutta ruokkia samalla eri toimijoiden kesken erimielisyyksiä siitä, millainen ehdotus pitäisi laatia. Toisaalta tavoitteiden epämääräisyys voi edesauttaa suostutelmamahdollisuuksia, joilla varmistetaan riittävän laajuinen yhteisymmärrys niiden kesken, joilla on tosiasiallisesti eriäviä tavoitteita. Kingdon, 78.

<sup>91</sup> Ks. hallitusohjelmien laadinnasta ja sitä koskevista arvioista Pakarinen (2011), 46–51.



Ministeriön kansliapäällikön asia on avustaa ministeriä tältä osin, kuten edellä todettiin. Tässä suhteessa viime aikojen tärkeissä lakiuudistuksissa on noussut esiin ongelmia, kuten esimerkit edellä osoittavat.

Poliittisen päättäjän roolin erityispiirteiksi luetaan usein valmius saada aikaan ratkaisuja, myös hankalissa asioissa. Poliittisen päättäjän keskeisiä osaamisalueita on ratkaista suostuttelujen, lupauksen, neuvottelujen, kompromissien ja liittoutumien muodostamisen avulla kysymyksiä, joista eri tahot ovat alun perin keskenään erimielisiä. Poliittiselle päätöksenteolle on hankalissa tilanteissa tyypillistä usein se, että ensin asetetaan aikamäärä, johon mennessä asia on ratkaistava, ja sitten aikataulun viime hetkillä saadaan aikaan päätös. Esillä olevaan asiaan saattaa tuolloin sisältyä erilaisia epävarmoja seikkoja, mutta poliitikkojen vahvuutena pidetään kykyä tehdä päätöksiä epävarmuuden oloissa.<sup>92</sup>

Poliittisten päättäjien lainvalmistelua koskevien ratkaisujen ymmärtämiseksi on tärkeää muistaa, että päättäjän yksi tärkeä ratkaisukriteeri on päätöksen responsiivisuus omiin tausta- ja sidosryhmiin sekä äänestäjiin nähden. Näiden tahojen etujen huomioon ottaen lainvalmistelua koskevassa päätöksenteossa on parlamentaarisen poliittisessä järjestelmässä hyväksyttävää. Avoin tai kiistanalainen kysymys on tällöin kuitenkin se, miten tämä suhtautuu niin sanottuun yleiseen etuun, miten ja kuka sen sitten määrittelee.

*Lainvalmistelijan roolin* keskeinen tunnuspiirre on sisällöllinen liikkumavara annetun tehtävän suorittamisessa; vertailukohta kielenkääntäjään siis ontuu, kuten edellä todettiin. Sisällöllisen liikkumavaran laajuus toki vaihtelee muun muassa poliittisen ohjauksen tiukkuuden tai hankkeen laajuuden ja luonteen mukaan<sup>93</sup>. Määrällisesti suuri osa lainvalmisteluhankkeista on erilaisia rutiiniratkaisuja, joissa lähinnä vain täsmennetään ja ajanmukaistetaan muutamia säännöksiä. Laajoissa ja merkittävässä hankkeissa taas sisällöllistä liikkumavaraa lainvalmistelijalle avautuu useissa

---

<sup>92</sup> Ks. näistä piirteistä esimerkiksi Palonen, K. (2007). *Re-Thinking Politics. Essays from a quarter-century* (edited by Kia Lindroos). *The Finnish Political Science Association*, 313–328.

<sup>93</sup> Edellä tämän jakson alussa kerrotuissa esimerkkitapauksissa lainvalmistelun poliittinen ohjaus on ollut tuntuvaa. Vuonna 2006 voimaan tulleen osakeyhtiölain valmistelussa lainvalmisteluasiantuntijoiden harkinta ja liikkumavara vaikuttavat puolestaan hankkeen keskeisen valmistelijan Manne Airaksisen mukaan olleen varsin merkittävää. Airaksisen mukaan myös sidosryhmien ja asiantuntijoiden näkemyksillä oli relevanssia valmistelussa, mutta poliittisen ohjauksen rooli näyttäisi jääneen hankkeen keskeisissä säädösratkaisuissa etäiseksi. Airaksinen, M. (2013). *Onnistuiko vuoden 2006 osakeyhtiölain uudistus? Defensor Legis* 4/2013, 443–460.

eri kysymyksissä: millainen ja kuinka laava on sääntelylle valittava soveltamisala, minkä vaihtoehtojen pohjalta tehdään keskeiset sisällölliset asiaratkaisut, minkä tyyppinen implementaatio toteuttaa tehokkaasti sääntelyn tavoitteita, tarvitaanko ja millaisia sanktioita tukemaan säännösten noudattamista ja niin edelleen. Juuri tämäntyyppisissä kysymyksissä lainvalmistelijoiden pitäisi olla päteviä asiantuntijoita, joiden tulisi tietojensa ja kokemuksensa pohjalta tunnistaa, millaiset sääntelyratkaisut johtavat parhaiten tarkoitettuihin tuloksiin. Vähimmäisvaatimuksena voi pitää sitä, että lainvalmistelija osaa tarvittaessa hyödyntää ulkopuolista asiantuntemusta tällaisten ratkaisujen tueksi.

Lainvalmistelijan erityinen, poliittisesta päättäjistä eroava osaamisalue on lakitekniikan ohella taito sijoittaa ehdotettava säännöstö oikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja sen systeemiratkaisuihin. Nykytyyppinen oikeusjärjestelmään koostuu eritasoisista sääntelyistä (perustuslait, kansainväliset sopimukset, lait, alemmanasteiset sääntelyt), lukuisista eri lainsäädäntö- ja oikeudenaloista, yleis- ja erityislaeista sekä kaikkiaan yhä tiheytyneestä, monien keskinäisten riippuvuuksien leimaamasta kokonaisuudesta. Sen tietyn osan uudistaminen tai muuttaminen heijastuu väistämättä moniin, toisinaan jopa kymmeneen ja satoihin muihin kohtiin. Nämä lainvalmistelijan pitäisi tunnistaa, jotta saadaan aikaan toteuttamiskelpoinen lakiuudistus. Tästä uudistuksen niin sanotusta teknisestä toteuttavuudesta puhutaan vielä jäljempänä.

Lainvalmistelun luonteen ymmärtämiseksi on tarpeen ottaa huomioon erityisesti kaksi asiaa. Vaikka lainvalmistelutyötä ohjataan työlle annettavalla toimeksiannolla ja muulla poliittisella ohjauksella, ei suinkaan ole niin, että tuollainen ohjaus selkeällä, hierarkkisella tavalla ohjaisi saati määrittäisi tarkasti ainakaan pääosaa lainvalmistelussa tehtävistä valinnoista. Liikkumavaraa ja tulkintavaraa jää aina, enemmän tai vähemmän. Ei ole epätavallista, että lainvalmistelijat joutuvat myös omatoimisesti tulkitsemaan, mitä poliittinen ohjaus tai linjaus tarkkaan ottaen tiettyssä kysymyksessä tarkoittaa<sup>94</sup>. Silloin, kun jokin keskeinen sisältöratkaisu lainvalmistelussa perustuu tällaisille tulkinnoille, jää epäselväksi, kehen kohdistuisi vastuu tällaisen ratkaisun tuloksista tai ongelmista.

Toisaalta lainvalmistelu ei yleisesti etene suoraviivaisesti niin, että ensin ratkaistaisiin tavoitteet ja yleisluonteiset kysymykset ja sen jälkeen edettäisiin yksityiskohtiin. Varsin yleisesti hyväksytyyn käsitykseen mukaan lainvalmistelulle on päinvastoin leimallista edestakainen liike yleisistä ky-

---

<sup>94</sup> Page (2003), 673.

symyksistä yksityiskohtiin ja takaisin, mahdollisesti useita kertoja<sup>95</sup>. Lakiehdotuksen yksityiskohtien selvittely ja harkinta pakottavat nimittäin monesti palaamaan, ottamaan kantaa ja tarkentamaan aiemmin alustavasti tehtyjä, yleisiä kysymyksiä koskevia ratkaisuja. Tämän jälkeen saatetaan yksityiskohtiakin koskevat kysymykset nähdä aiemmasta poiketen. Kokeneille lainvalmistelijoille tämä on tuttua, vaikka saattaa ulkopuolisesta kuulostaa oudolta.

Omat erityspiirteensä lainvalmisteluun tuo työskentely monijäsenisissä valmisteluryhmissä, mikä on tavallista ja jokseenkin säännömukaista merkittävässä hankkeissa. Lainvalmistelulle ovat silloin leimallisia etenkin kaksi piirrettä: eri toimijoiden *eriävät käsitykset* ja toisaalta tarve päätyä työssä jollei yksimielisyyteen niin ainakin laajaan *yhteisymmärrykseen*. Ilman valmisteluelimen jonkinasteista yhteisymmärrystä ehdotuksen päälinjoista poliittisten päättäjien lienee yleensä lähes ylivoimaista viedä ehdotusta eteenpäin. Erimielisyyksien ratkaiseminen merkitsee valmisteluelimessä useimmiten sitä, että ainakin osa toimijoista joutuu poikkeamaan lähtövaiheessa omaksumistaan käsityksistä. Jos tämä poikkeaminen kuitenkin perustuu työn mittaan kertyneeseen, aiempaa monipuolisempaan tietoon ja punnitumpaan näkemykseen esillä olevasta kysymyksestä, näin saavutettu yhteisymmärrys vahvistaa yleensä ehdotuksen laatua ja myös sen menestymismahdollisuuksia.

*Kokoavaa tarkastelua.* Yleisesti poliittisen päättäjän ja lainvalmistelijan roolijaosta voidaan todeta, että 1) kummallakin on vaikutusvaltaa lopullisen säännösehdoituksen muotoutumiseen, ja 2) eri hankkeiden kesken on eroavuuksia siinä, missä määrin näillä toimijoilla vaikutusvaltaa on, mutta 3) pelkästään muodollis-juridisiin sääntöihin nojaava käsitys ei anna roolijaosta läheskään realistista kuvaa. Roolien erilaisuutta kuvastaa osaltaan kiinnostavasti myös se, että paremman sääntelyn ohjeistot ja ohjelmat kohdistuvat kansallisesti ja kansainvälisesti yksinomaan lainvalmistelijoihin.

Roolien erilaisuuden taustalla on jo se lähtökohtaero, että poliittiset toimijat ovat yleensä joko vaaleilla valittuja tai heihin läheisesti liittyviä henkilöitä. Poliittisen toiminnan ytimessä ovat vaalit, puolue-etujen edistäminen ja mahdollisimman laajan tuen hankkiminen yhteiskunnassa, jotta poliittinen toimija voi edistää ajamiaan asioita. Lainvalmistelijoille,

---

<sup>95</sup> *Ibid.* 664, Tala (2005), 123. Tämän lainvalmistelun erityspiirteiden nosti esiin jo muun muassa Werner Hugger (1983). *Gesetze – Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung.* Nomos Verlagsgesellschaft, 117.

ainakin jos he ovat virkahenkilöitä, on taas tunnusmaista usein pitkä ura, tehtävien jatkuvuus yli vaali- ja hallituskausien, asiantuntemus tietyllä substanssialalla ja lainvalmistelussa sekä monesti jo vakiintuneita yhteistyösuhteita muuhun hallintoon, sidosryhmiin ja usein myös keskeisiin asiantuntijoihin. Lainvalmistelijoiden pääkiinnostus koskee erityyppisiä asioita kuin mainitunlaiset poliittisten päättäjien päaintressit. Se suuntautuu paljolti käyttökelpoisiin työ- ja analyysivälineisiin, tiedonsaantiin omalta alalta sekä hallinnon ja lainvalmistelun menettely- ja teknisiin kysymyksiin.<sup>96</sup>

Vaikutusvalta lainsäädännön sisältöön nostaa esiin myös *vastuukysymykset*, niin poliittisten päättäjien kuin lainvalmistelijoiden kohdalla. Periaatteessa näyttää selvältä: päättäjällä on niin sanottu poliittinen ja parlamentaarinen vastuu, virkahenkilöillä virkavastuu<sup>97</sup>. Tämä normatiivinen kehikko jättää kuitenkin tosiasiaa avoimeksi monia poliittisen päättäjän ja lainvalmistelijan roolijaon ja keskinäisten suhteiden kannalta hankalia ongelmatilanteita. Ne voivat liittyä esimerkiksi tilanteisiin, joissa poliittisilla päättäjillä ja lainvalmistelijoilla on eriäviä käsityksiä.

Miten arvioidaan vastuunäkökulmasta esimerkiksi tilannetta, jossa lainvalmistelija ehdottaa perustellun käsityksensä mukaan parhaiten toimivaa sääntelyä, mutta ministeri hylkää sen julkiselle vallalle aiheutuvien liiallisten kustannusten johdosta tai muusta syystä, ja myöhemmin osoittautuu, että ministerin linjaama sääntely johti hyvin vajavaisiin tuloksiin? Entä tilanne, jossa lainvalmistelija pyrkii laatimaan ministerin tiedossa olevaa tai oletettua tahtoa vastaavan ehdotuksen, joka poikkeaa asiantuntijan optimaalisena pitämästä ratkaisusta, ja uudistuksen lopputulos on keho? Jos lainvalmistelijoiden puutteellisesti ja hyvät käytännöt sivuuttaen laadittu ehdotus sittemmin toteutuu vajavaisesti eikä tuota tarkoitettuja myönteisiä tuloksia, vastuu siitä kohdistuu, ainakin periaatteessa, poliittisesti ja muodollis-juridisesti poliittiseen päättäjään, mutta miten tulisi arvioida tällaisessa tapauksessa lainvalmistelijan vastuuta?

Poliittisen päättäjän ja lainvalmistelijan roolien tarkastelua hankaloittaa se, että roolit kietoutuvat toisiinsa muodollis-juridisestikin ja käytännön elämässä monella tavalla. Kumpakaan ei voi pitää toiseen nähden täysin

---

<sup>96</sup> *Luonnehdinta pohjautuu John W. Kingdonin (2005) erittelyihin, 33 ja 228.*

<sup>97</sup> *VTV:n vuosikertomuksessa (2013) korostetaan myös, että on voitava luottaa lainvalmistelijan lojaalisuuteen legitiimiin poliittiseen ohjaukseen nähden, 24.*

itsenäisenä ja erillisenä<sup>98</sup>. Poliittisen päättäjän tietystä, jo säädettyyn oikeuteen perustuvasta etulyöntiasemasta huolimatta on kuitenkin tärkeää korostaa lainvalmisteluasiainkäsittelijöiden liikkumavaraa kussakin hankkeessa ja heidän avainrooliaan hyvälaatuisen säädösehdotuksen laatijoina. Yleisellä tasolla hyvälaatuisen ehdotuksen tunnusmerkeiksi on ehdotettu seuraavaa viittä: 1) ehdotuksen tekninen toteutettavuus, 2) sen hyväksytävyyden vallitsevien arvojen kannalta, 3) järkevä tasapaino hyötyjen, haittojen ja kustannusten kesken, 4) yleisön ennakoitavissa oleva hyväksyntä ja 5) poliittisten päättäjien (enemmistön) hyväksyntä<sup>99</sup>. Vaikka ensiksi mainitun kriteerin konkretisointi on vaikeaa, kokeneet lainvalmistelijat tunnistavat kuitenkin usein, millainen säädösehdotus on käytännössä toteuttamiskelpoinen.

On vaikea hahmotella yleisiä sääntöjä tai ihannemalleja sille, millaisten periaatteiden mukaan poliittisen päättäjän ja lainvalmistelijan roolin ja vaikutusvallan tulisi määräytyä kussakin hankkeessa. Olisi kuitenkin tärkeää ylläpitää näiden toimijoiden välillä selkeää roolijakoa niiden ydintehävien ja -toimintojen osalta, joita edellä on pyritty kiteyttämään poliittisille päättäjille ja lainvalmistelijoille<sup>100</sup>. Niin poliittisella päättäjällä kuin lainvalmistelijalla on kummallakin kuitenkin pääosin oma, selväpiirteinen, legitiimi ja toisistaan eroava rooli ja toiminta-alue.

Tärkeä askel selkeän roolijaon kannalta olisi huolehtia siitä, että lainvalmistelun prosessit olisivat kaikilta keskeisiltä vaiheiltaan avoimia ja läpinäkyviä. Roolin- ja vastuunjaon kannalta olisi olennaista, että myös lainvalmisteluprosessin ulkopuolelta nähdään, kuka toimija on erilaisten, prosessin kussakin vaiheessa tehtyjen ratkaisujen takana ja mihin perusteisiin valinnat nojautuvat. Tämä mahdollistaa lainvalmistelun ulkopuolisen, julkisen arvioinnin ja valvonnan, mikä puolestaan voi estää esimerkiksi hyvien valmistelukäytäntöjen sivuuttamista tai ehdotuksen laadintaa yksipuolisesti jonkin yksittäisen tahon intressien suosimiseksi. Se, että lakiehdotuksen nähdään syntyneen hyväksyttävien menettelytapojen mukaisesti ja pätevän tiedon ja harkinnan pohjalta, voi lisätä ehdotuksen hyväksyttävyyttä ja viranomaistoiminnan legitimitiittiä.<sup>101</sup>

Avoimuus ja läpinäkyvyys edellyttävät samalla lainvalmisteluprosessien riittävää julkista dokumentointia. Tilannetta, jossa poliittinen päättäjä menee kasvottoman virkakoneiston taakse tai lainvalmistelija perustelee rat-

---

<sup>98</sup> Tästä varoittaa myös Kingdon (2005), 146.

<sup>99</sup> *Ibid.* 131.

<sup>100</sup> Näin myös VTV:n vuosikertomus K 18/2013, 12.

<sup>101</sup> Näin myös Rantala (2011), 200–202.

kaisuaan poliittisilla realiteeteilla yksilöimättä niiden lähdeä, ei voi mitenkään pitää suotavana tai hyväksyttävänä.

7.<sup>102</sup> *Suomen kansallisesta yhteensovittamisjärjestelmästä sekä hallituksen eduskunnan mandaatilla tekemästä EU-vaikuttamisesta on tarpeen laatia ajanmukainen perusselvitys.* Suomi on ollut Euroopan unionin jäsen pian 20 vuotta. Tänä aikana unioni on laajentunut, perussopimuksia ja myös lainsäädäntömenettelyä on muutettu,<sup>103</sup> Euroopan parlamentti on saanut merkittäviä uusia toimivaltuuksia ja muutoinkin Brysselissä tapahtuvan lainsäätämisen dynamiikka on muuttunut. EU:n toimivallan vahvistuminen on johtanut siihen, että jäsenmaat puolustavat yhä tiukemmin kansallisia erityisjuuriaan<sup>104</sup>. Myös yhä kriittisempi kansalaismielipide rajoittaa monien hallitusten liikkumatilaa EU-neuvotteluissa.

Suomessa näiden kahden vuosikymmenen aikana valtiotelinten toimivaltuudet ja noudatetut toimintakäytännöt ovat muuttuneet merkittävästi – perustuslakiin tehtyjä muutoksia myöten. Toisaalta yhteensovittamisjärjestelmä, jossa Suomen EU-kannat valmistellaan, on pysynyt varsin samanlaisena. Nämä seikat puoltavat ehdotetun perusselvityksen laatimista.

Unionin ja sen antaman lainsäädännön vaikutus Suomen oikeusjärjestelmään ja lainsäädäntötoimintaan on kiistaton. Tämä näkyy niin EU-säädöshankkeiden neuvottelussa, mikä sitoo huomattavasti ministeriöiden henkilöstöresursseja, että hyväksytyn ylikansallisen sääntelyn täytäntöpanossa. Viimeaikaisten arvioiden mukaan monissa EU-maissa yritystoimintaa koskevasta lainsäädännöstä yli puolet on EU-peräistä, ja joillakin muilla sektoreilla vastaava osuus on jopa 80 prosenttia.<sup>105</sup> Saksan lainsäädäntökehitystä (1.7.2012–30.6.2013) koskevan kertomuksen mukaan yli puolet sääntelyn noudattamisen kuluista tarkastelujaksolla on johtunut unioniperäisestä sääntelystä.<sup>106</sup> Suomessa hallituksen esitysten tarkastelussa vuosina 2009 ja 2012 on havaittu, että runsaalla 40 prosentilla esityksiä on ollut jonkinlainen EU-kytkentä (direktiivin kansallinen täytän-

---

<sup>102</sup> *Jaksoa laadittaessa on konsultoitu Suomen EU-vaikuttamisesta väitöskirjaa laativaa VT, OTM, VTK Anna Hyväristä.*

<sup>103</sup> *Useimmilla EU-politiikan aloilla sovelletaan nykyisin tavallista lainsäätämisyjärjestystä, joka korvasi aiemman yhteispäätösmenettelyn. Ks. Hyvärinen, A. (2012). Lainsäätäminen Euroopan unionissa – säännöt ja käytännöt. Defensor Legis 6/2012, 872–889.*

<sup>104</sup> *Raunio, T. & Saari, J. (2013). Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa, 7.*

<sup>105</sup> *OECD 2010.*

<sup>106</sup> *Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats (2013), 6.*

töönpano sellaisenaan tai yhdessä kansallisen sääntelytarpeen kanssa, asetuksen käytännön toteuttamisen vaatima sääntely tai muunlainen liittymä unioniin, esimerkiksi jonkin sektorin toimintapolitiikkaan)<sup>107</sup>.

Suomen tavoitteiden ajaminen unionissa edellyttää tehokasta ja oikea-aikaista kantojen määrittelyä kotimaassa. Kotimaisen EU-valmistelujärjestelmän peruspilareita ovat laajapohjainen, eri näkökulmat huomioiva kannanmuodostus sekä eduskunnan parlamentaarinen tuki. EU-jäsenyyden alkuaajoista lähtien hallinnon sisäinen valmistelujärjestelmä on pysynyt pääpiirteissään samana.<sup>108</sup> Suomen vaikuttamispyrkimykset unionin lainsäädäntötoimintaan pohjaavat toimivaltaisissa ministeriöissä tehtävään perusvalmisteluun ja valmistelun aikana laadittaviin asiakirjoihin (ns. perusmuistiot).

EU-yhteensovittamisjärjestelmän avulla varmistellaan, että muut ministeriöt, virastot sekä muut tahot pääsevät vaikuttamaan Suomen kannanottoihin kussakin sääntelyhankkeessa. Järjestelmän alimpana tasona toimivat asia-alueittain jaetut valmistelujaoistot, joissa on virkamiesten ohella sidosryhmien edustajia. Jaostojen toimintaa on pyritty viime vuosina kehittämään siihen suuntaan, että ne käsittelevät tärkeimpiä lainsäädäntömenettelyyn tulevia hankkeita jo ennakkolisesti. Olisi tärkeää selvittää, miten hyvin tällainen ennakointi toimii käytännössä. Lisäksi olisi syytä tutkia, missä määrin virkamiestason EU-valmistelua tapahtuu jaostojen ohella muissa rakenteissa, kuten ad hoc -tyyppisissä pienemmissä työryhmissä, ja miten tämä muu valmistelu suhteutuu muodollisempaan jaostovalmisteluun. Valmistelujärjestelmän keskimäinen porrassuhteisuus kansliapäälliköiden muodostama EU-asioiden komitea, joka yleensä kokoontuu sijaiskokoontumisissa ja joka vain harvoin käsittelee yksittäisiä lainsäädäntöhankkeita. Ylimpänä tasona on EU-ministerivaliokunta, joka kokoontuu viikoittain ja on avoin kaikille hallituksen ministereille. EU-ministerivaliokunnalla on aivan keskeinen rooli Suomen kantojen määrittelyssä poliittisesti ja taloudellisesti tärkeissä EU-asioissa.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Ks. Saarinen, O. & Rantala, K. & Ervasti, K. (2013). *Vaikutusarviot vuoden 2012 hallituksen lakiesityksissä ja vertailua aiempiin vuosiin, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 30/2013*, 7.

<sup>108</sup> Hyvärinen, A. (2009). *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön. Oikeuspoliittisen laitoksen tutkimuksia 241, 10–14. Ks. myös EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 122/2006.*

<sup>109</sup> Hyvärinen, A. & Raunio, T. (2013). *Bureaucratic hegemony or party interests? Explaining the level of national EU policy coordination in Finland. Esitys*

Hallituksen tuoreen EU-selonteon mukaan Suomen unionissa noudattama politiikka perustuu EU-ministerivaliokunnan linjauksiin,<sup>110</sup> toki ottaen huomioon myös edellä mainittujen muiden toimijoiden panos. Olennainen ja kansainvälisestäikin harvinaislaatuinen osa Suomen järjestelmää on eduskunnan kytkeminen tiiviisti mukaan kotimaiseen kannanmuodostukseen.

Lainvalmistelun kehittämisspyrkimyksissä on tähdennetty sitä, että kotimaisen yhteensovittamisjärjestelmän ja Suomen hallituksen edustajien Brysselissä tekemän EU-vaikuttamisen tulisi kyetä reagoimaan unionin säädöshankkeisiin etupainotteisesti. Toistuvasti on todettu, että nykyjärjestelmässä on tässä suhteessa parantamisen varaa.<sup>111</sup> Valtioneuvoston tuoreen arvion mukaan kehittämistarvetta ennakkolisessa EU-vaikuttamisessa on edelleen.<sup>112</sup> Muiksi kehittämiskohteiksi valtioneuvosto on identifioinut valmisteluajojen toiminnan kehittämisen ja niiden työn saattamisen säännönmukaiseksi valmisteluprosessin osaksi, sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan läheisemmän kytkemisen EU-asioiden valmisteluun sekä riittävän neuvotteluvaran sisällyttämisen eduskunnan omaksumiin kannanottoihin unionin lainsäädäntömenettelyssä nopeasti muuttuviin tilanteisiin reagoimiseksi.

Laajentuneessa unionissa Suomen kaltaisen pienen jäsenmaan on yhä tärkeämpää pyrkiä mahdollisimman tehokkaasti vaikuttamaan unionin lainsäädäntötoimintaan. Yleisesti tunnettu totuus, jonka mukaan varhainen vaikuttaminen takaa parhaan tuloksen, on yhä pätevä, mutta kilpailu on kiristynyt muiden jäsenmaiden, Euroopan parlamentin sekä erilaisten lobbaritahojen pyrkiessä vaikuttamaan komission ajatteluun. Lisäksi on välttämätöntä luoda ja hyödyntää yhteyksiä muihin jäsenmaihiin, jotta unionin lainsäädäntöasiat kehittyvät Suomen toivomaan suuntaan ministerineuvostossa. Sekä varhainen vaikuttaminen että myöhempi lainsäädäntöneuvotteluihin osallistuminen edellyttävät, että käytössä on kattava, ajantasainen kuva Suomen tavoitteista ja neuvottelutilanteesta Brysselissä. Suomen kokaisen jäsenmaan vaikuttamistoiminnan kulmakiviä ovat korkeatasoinen

---

*European Consortium for Political Researchin konferenssissa Bordeaux'ssa 4.9.2013.*

<sup>110</sup> *Valtioneuvoston selosteko EU-politiikasta 2013. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2013, 59.*

<sup>111</sup> *Ks. mm. paremman sääntelyn toimintaohjelma, johon vuonna 2007 aloittanut Matti Vanhasen II hallitus oli sitoutunut; Hyvärinen (2009) eri kohdin; Hämynen, L. (2011). Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108, 96.*

<sup>112</sup> *Valtioneuvoston selosteko EU-politiikasta 2013, 61–62.*



tekninen ja menettelyllinen asiantuntemus sekä joustava ja nopea reagointi muuttuviin tilanteisiin.

Jotta voitaisiin arvioida Suomen EU-vaikuttamisen sekä kotimaassa tapahtuvan yhteensovittamisen tasoa, on ensin koottava tietoa siitä, millä tavoin nämä tosiasiaa toteutuvat. Erilaisia arvioita aiheesta on esitetty, mutta kokonaiskuvaa ei ole käytössä. Kuten edellä todettiin, parissa vuosikymmenessä tapahtuneet olennaiset toimintaympäristön muutokset niin Suomessa kuin unionissa ovat paitsi muokanneet vallitsevia valmistelu- ja päätöksentekokäytäntöjä myös asettaneet uusia odotuksia ja vaatimuksia tehokkaalle vaikuttamistoiminnalle. Vasta tällaisen kokonaiskuvan pohjalta on mahdollista rakentaa tehokkaampia toimintakäytäntöjä ja varmistaa, että voimavaroja käytetään tarkoituksenmukaisesti, mitä hallituksen EU-selonteossakin tavoitteeksi ehdotetaan.

### 4.3 Lainvalmistelutoiminnan arviointi ministeriöissä; avainkysymyksiä

Kotimaisen lainsäädännön konkreettinen laatu määräytyy paljolti ministeriöissä ja niiden toimielimissä tehdyn lainvalmistelun perusteella. Tämän vuoksi ministeriöt ovat avainasemassa lakien laadun varmistamisessa ja parantamisessa.

Seuraavassa on – valtaosin edellä olevan tarkastelun pohjalta – luonnosteltu alustavasti keskeisiä teemoja ja kysymyksiä, joiden avulla voidaan tarkistuslistan omaisesti eritellä lainvalmistelutoiminnan laatua yksittäisissä ministeriöissä. Kysymykset on jäsennetty kahteen pääryhmään. Niistä ensimmäinen koskee *lainvalmistelun johtamista ja kehittämistä* yhtenä ministeriön tärkeänä toiminta-alana. Toinen ryhmä sisältää *yksittäisen lainvalmisteluhankkeen laatua* koskevia kysymyksiä.

- A. Lainvalmistelutoiminnan johtamista ja kehittämistä koskevia kysymyksiä
- Onko ministeriössä ylipäänsä lainvalmistelun ja sen kehittämisen johtamistoimintaa; millainen on kyseisen toiminnon tehtävänk kuva; mikä on sen asema ja rooli ministeriössä; miten siihen panostetaan (henkilötyö, muut resurssit)?
  - Onko ministeriön johdossa inventoitu käytettävissä olevat lainvalmisteluresurssit, niiden määrä ja osaamistaso?

- Millä tavoin ministeriötasolla on laadittu suunnitelma menossa olevien ja tulevien lakiuudistushankkeiden toteuttamisesta; onko erillistä suunnitelmaa; mikä on sen realismi; edellytetäänkö suunnitelmassa hankkeiden noudattavan paremman sääntelyn tai muita erityisiä valmisteluperiaatteita?
- Miten ministeriön johto seuraa meneillään olevaa lainvalmistelutyötä, sen etenemistä ja siinä esiin tulevien ongelmien ratkaisemista; millaista asiantuntija- tai muuta tukea hankkeille on tarvittaessa tarjolla? Millaista palautetta lainvalmistelijat saavat työnsä laadusta tai jo voimassa olevan sääntelyn tuloksellisuudesta tai ongelmista? Millaisia kannustimia käytetään hyvästä lainvalmistelusta palkitsemiseen?
- Millaisia toimia ministeriö suunnittelee ja toteuttaa huolehtiakseen toimialallaan voimassa olevaa lainsäädäntöä koskevista laaja-alaisista tarkastelutehtävistä, joiden tavoite on varmistaa tietyn alan sääntelykokonaisuuden toimivuus sekä vanhentuneiden, päällekkäisten tai turhanaikaisia kustannuksia aiheuttavien sääntelyjen korjaaminen tai eliminointi?
- Millaisia kehittämistoimia ministeriö toteuttaa kohentaakseen lainvalmistelijoiden ammattitaitoa, edistääkseen oppimista aiemmista lainvalmistelutehtävistä ja varmistaakseen niin sanotun hiljaisen tiedon kertymisen ja siirtymisen lainvalmistelijalta toiselle?
- Tehdäänkö ministeriön tärkeissä lainvalmisteluhankkeissa säädösvalmisteluohjeistojen edellyttämä esivalmistelu; arvioidaanko esivalmistelussa erityyppisiä (myös sääntelyä sisältämättömiä) toimintavaihtoehtoja ja lainvalmistelutyön tietotarpeita; varataanko ulkopuolisille (sidosryhmille, asiantuntijatahoille) osallistumis- ja kuulemismahdollisuus esivalmisteluvaiheeseen?

## B. Yksittäisen lainvalmisteluhankkeen laadun avainkysymyksiä

Kansainväliset (esimerkiksi OECD:n) ja kotimaiset säädösvalmisteluohjeet ja muutkin paremman sääntelyn dokumentit sisältävät runsaasti periaatteita ja kriteerejä, joita voi hyödyntää hanketason lainvalmistelutyössä sekä jälkikäteen työn laadullisessa arvioinnissa. Niitä ei ole tarpeen selostaa tässä yksityiskohdin. Seuraavassa on pyritty kiteyttämään kysymysmuotoon vain hyvälaatuisen lainvalmistelutyön kaikkein keskeisimmät avainulottuvuudet.

- Onko lainvalmisteluhankkeesta laadittu riittävän huolellinen työ- ja etenemissuunnitelma sekä aikataulu?

- Miten hankkeessa huolehditaan siitä, että työn kuluessa on käytettävissä lainvalmistelun vaatima tietopohja ja hankkeeseen tarvittava ulkopuolinen asiantuntemus?
- Millä tavoin varmistetaan ulkopuolistahojen (sidosryhmät, asiantuntijat, sääntelyn kohdetahot, muut relevantit viranomaiset, yleisö) kuuleminen lainvalmistelusta riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta näille avautuu aito ja todellinen mahdollisuus vaikuttaa lainvalmistelussa tehtäviin ratkaisuihin?
- Kytetäänkö lainvalmistelussa vakavan harkinnan kohteena olevien eri toimintavaihtoehtojen vaikutusten arviointi kiinteästi ja läpäisyperiaatteella lainvalmistelutyöhön? On huomattava, että vaikutusarvioinnin syvällisyydelle ja kattavuudelle asetettavat vaatimukset ovat valmistelutyön alkupuolella (esimerkiksi eri toimintavaihtoehtojen alustavassa vertailussa) selvästi kevyemmät kuin lopullista säädösehdotusta viimeisteltäessä.
- Onko lainvalmistelussa harkittu tarpeeksi konkreettisesti ehdotuksen käytännön implementointia niin, että säännöstö toteuttaa optimaalisesti asetettuja tavoitteita? Onko implementaation tukemisesta suunnitelma, joka kattaa ainakin julkisen vallan vaikutuspiirissä olevat keinot? Onko erityisesti implementaatiosta vastaavia viranomaisia ja organisaatioita kuultu asiassa?
- Miten jo lainvalmisteluvaiheessa on varauduttu uudistuksen toteutumisen jälkiseurantaan; miten sen tuloksista saadaan tietoja päättäjien, lainvalmistelijoiden, sidosryhmien ja yleisön käytettäväksi ja julkisuuteen?

## Asiantuntijayksiköitä lainsäädännön laadun ja kustannusvaikutusten arvioinnin kehittämiseksi

### 1 Aluksi

Tässä katsauksessa esitellään melko tuoreen aineiston avulla esimerkkejä hallinnollis-organisatorisista järjestelyistä, joilla viidessä eurooppalaisessa oikeusjärjestelmässä on pyritty parantamaan lainsäädännön laatua ja tietoa sen kustannusvaikutuksista. Viime vuosina sääntelyn kasvava määrä ja erityisesti sen kustannusvaikutukset ovat nousseet paremman sääntelyn toiminnassa laatukysymysten ohella yhä keskeisempään asemaan.

Sääntelyasioiden keskeisen asiantuntijajärjestön OECD:n työssä tällaisia hallinnollis-organisatorisia järjestelyjä on kutsuttu kokoavasti nimellä Regulatory Oversight Bodies<sup>113</sup> (OECD 2011). Niiden ydintehtävä on yleensä parantaa jo lainvalmisteluvaiheessa tehtävien vaikutusarviointien tietosisältöä. Usein tällaisten toimielinten työkenttä käsittää melko laaja-alaisen tehtäväpiirin: lainvalmisteluprosessien laadun yleinen seuranta ja valvonta, lainvalmistelijoiden ohjaus ja tuki, laadittujen ehdotusten laadun ja erityisesti vaikutusarvioiden haastaminen sekä toiminta yleisesti paremman sääntelyn periaatteiden edistäjänä<sup>114</sup> (OECD 2011, 6).

Tämä katsaus kuvaa pääpiirtein lainsäädännön laatua parantavia hallinnollis-organisatorisia järjestelyjä Britanniassa, Alankomaissa, Saksassa, Ruotsissa ja Euroopan unionissa. Kutakin näistä voi pitää yhtenä versiona Regulatory Oversight Body -instituutiosta. Katsaus pohjautuu pääosin noita toimielimiä koskevaan virallisaineistoon. Institutionaalisten seikkojen rinnalla esitellään kustakin järjestelmästä käytännön toimintatapoja ja joitakin määrällisiä tietoja.

---

<sup>113</sup> *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform. The Experience from OECD Countries. OECD Working papers on Public Governance No 19. OECD 2011.*

<sup>114</sup> *ibid.*, 6.

## 2 Britannia

Britanniaa on pitkään pidetty yhtenä Euroopan kärkimaana paremman sääntelyn toiminnassa. Nykyisen, vuonna 2011 aloittaneen hallituksen kaudella toimintaan on tullut useita uusia avauksia ja painotuksia. Kunnianhimoisen deregulaatiopyrkimyksen avulla Britannia on määrätullalla Euroopan paras paikka aloittaa, kasvattaa ja rahoittaa yritystoimintaa<sup>115</sup>.

Britannian nykyinen paremman sääntelyn toiminta koostuu useasta osasta. Uuden sääntelyn tarpeellisuutta testataan jo laadintavaiheessa tiukoilla ohjeilla, jotta sääntelyyn turvaututtaisiin vasta viimesijaisena keinona. Lisäksi uuden sääntelyehdotuksen tekemiseen tarvitaan lupa erityiseltä toimielimeltä (Reducing Regulation Sub -committee), joka valvoo muutoinkin hyvän sääntelyn periaatteiden noudattamista. Komitea on hallinnon sisäinen toimielin, joka koostuu yhdeksästä hallituksen ministeristä.

Keskeinen tavoite on vähentää sääntelystä yrityksille tai kolmannen sektorin yhteisöille aiheutuvia kustannuksia tai ainakin estää niiden kasvua. Tätä varten otettiin aluksi käyttöön One in – One out -sääntö. Jokaista yrityksille aiheuttavaa säännösehdotusta kohden pitää tehdä samanaikaisesti muu ehdotus, joka vähentää ainakin vastaavalla määrällä yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Vuoden 2013 alusta sääntöä on tiukennettu One in – Two out -periaatteella. Nyt kustannuksia pitää vähentää ehdotukseen tuomaan kustannusten lisäksi nähdessä kaksinkertainen määrä.

Erityinen toimielin Regulatory Policy Committee valvoo Britannian hallinnossa sekä säädösehdotuksia koskevien yleisten vaikutusarvio-ohjeiden noudattamista että mainitun One in – Two out -säännön noudattamista. Komitea tarkastaa myös sen, onko ehdotus omiaan johtamaan tavoiteltuun tulokseen (Fit for Purpose-tarkastus). Komitean tehtäväksi on luonnehdittu sääntelykulttuurin muutoksen aikaan saaminen muun muassa vahvistamalla sääntelyjen perusteluja ja niitä tukevia analyyseja (ns. tietoon perustuva toimintapolitiikka)<sup>116</sup>. Komitea on itsenäinen, hallinnon ulkopuolinen asiantuntijaelin. Puheenjohtajan ohella siinä on seitsemän jäsentä sekä suppea virkahenkilösihteeristö.

Britannian hallinnon muita keskeisiä paremman sääntelyn keinoja ovat pienyritysten ja start up -yritysten suosiminen keventämällä niitä koskevaa

---

<sup>115</sup> *The sixth statement of new regulation. Better Regulation Executive. Department for Business Innovation & Skills. July 2013, 3.*

<sup>116</sup> *Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Governmental Officials. Department for Business Innovation & Skills. July 2013, 19.*

sääntelyä, sääntelyjen voimassaolon rajaaminen määräaikaissäädöksillä tai sisällyttämällä niihin määräys, joka velvoittaa tarkastelemaan sääntelyn tarpeellisuutta ja toimivuutta viiden–seitsemän vuoden kuluessa sekä julkistamaan tätä arvioita koskevan raportin. Erilaisin yksinkertaistamistoimin ja tietotekniikkaa hyödyntämällä yrityssectorille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia on pyritty alentamaan mittavasti.

Britannian toimet eivät suinkaan painotu vain laadittavaan uuteen sääntelyyn. Voimassa olevan sääntelyn kokonaisuutta pyritään parantamaan paitsi edellä mainituilla keinoilla myös panostamalla sääntelyn implementointikäytäntöihin ja sen vuorovaikutukseen laatuun, jossa viranomaiset ja yritykset vuorovaikutuksessa toteuttavat sääntelyjä.<sup>117</sup>

Vuoden 2010 kesästä syksyyn 2012 Regulatory Policy Committee on tarkastanut yli 1300 vaikutusarvioita, näistä vuoden 2012 kahdeksan ensi kuukauden aikana vajaan 450. Tarkastuksessa on keskitytty hyötyjen ja kustannusten tunnistamiseen, vaikutusarvio-ohjeiden noudattamiseen ja sääntelyn kustannuksia koskevien peruseriaatteiden soveltamiseen. Arvioitaessa ehdotuksen toimivuutta sille asetettuun tavoitteeseen nähden testin läpäisi vuonna 2010 runsaat 50 prosenttia ehdotuksista, vuonna 2012 yli 80 prosenttia. Ehdotetun toimintapolitiikan tavoitteita komitea ei arvioi.<sup>118</sup>

Tähänastinen toiminta on Britannian hallituksen ennakoarvion mukaan synnyttänyt yrityssectorille vuoden 2013 loppuun mennessä 931 miljoonan punnan säästöt. Yrityksille aiheutunutta hallinnollista taakkaa arvioidaan alennetun vuositasolla 212 miljoonaa puntaa.<sup>119</sup>

### 3 Alankomaat

Alankomaiden hallinnossa lainsäädännön laatuun, vaikutuksiin ja kustannuksiin kohdistuva toiminta on kokenut 2000-luvulla useita muutosvaiheita. Niissä erottuu kaksi eri kehityslinjaa: lainsäädännön yleinen vaikutusarviointi ja sääntelystä eri toimijoille aiheutuva hallinnollinen tai laajempi sääntelytaakka. Toimintamuodot ja kokemukset kummallakin linjalla ovat olleet vaihtelevia.

---

<sup>117</sup> *The sixth statement of new regulation, 14.*

<sup>118</sup> *Tiedot ovat peräisin kertomuksesta Regulatory Policy Committee. Assessing Regulation. November 2012.*

<sup>119</sup> *The sixth statement of new regulation, 7 ja 12.*

Lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnin yleistä tilaa Alankomaisissa arvosteltiin voimakkaasti OECD:n 2010 julkaisemassa maatutkimuksessa<sup>120</sup>. Vaikutusarvioinnista puuttui tuolloin vahva keskitetty laadunvalvonta. Silloisia institutionaalisia rakenteita pidettiin heikkoina, eikä niitä hyödynnetty laajasti. Tätä nykyä ministeriöiden laatimien säädösehdotusten vaikutusarvioinnin tarkastamiseen on Alankomaiden hallintoon luotu erityiselin (Impact Assessment Body, CET). Sen vähäistä hyödyntämistä on kuitenkin kritikoitu<sup>121</sup>.

Alankomaat nousi sitä vastoin 2000-luvun alkuvuosina kehittyneiden valtioiden esimerkkimaaksi toiminnassa lainsäädännön aikaansaaman hallinnollisen taakan alentamiseksi. Vuosina 2003–2007 hallitus laati ensiksi tarkan laskelman hallinnollisen taakan kokonaismäärästä, asetti tavoitteekseen sen alentamisen 25 prosentilla ja myös pääsi tuohon tulokseen. Sen osaselityksinä on pidetty tätä varten kehiteltyä laskentamallia (ns. Standard Cost Model), aikatauluun sidottuja tarkkoja määrällisiä alentamistavoitteita, vahvaa koordinaatiota hallinnon sisällä, tehtävää varten luotua erityistä neuvoo-antavaa asiantuntijaelintä (Actal) sekä hankkeen saamaa laajaa poliittista tukea<sup>122</sup>. Vuonna 2010 silloinen hallitus asetti uuden, yhtä suuren hallinnollisen taakan alentamistavoitteen. Päähuomio näissä hankkeissa on ollut nimenomaan yritystoiminnalle sääntelystä aiheutuvissa kustannuksissa.

Vuodesta 2012 Actalin roolia ja tehtäviä on tarkennettu jonkin verran<sup>123</sup>. Actal arvioi yleisesti, miten asianmukaisesti eri ministeriöt ottavat huomioon sääntelyn kustannuksia ja muita sääntelytaakkaa koskevia vaikutuksia sekä neuvovat ministeriöitä ehdotusten vaikutusten arvioinnissa. Ensin mainitussa tehtävässä ei rajoituta vain kustannuksiin, jotka aiheutuvat säädettyjen tiedonantovelvoitteiden täyttämisestä, vaan tarkastelu kattaa yleisesti sääntelyn noudattamiskulut ja erilaiset maksut. Jälkimmäisessä tehtävässä korostetaan sitä, että säädösehdotuksen vaikutuksiin kohdistetaan huomio riittävän ajoissa ja että harkitaan sääntelytaakan kannalta optimaalisia vaihtoehtoja.

---

<sup>120</sup> *Better Regulation in Europe. Netherlands. OECD 2010, 70.*

<sup>121</sup> *Less bureaucracy More societal impact. Recommendations for the Cabinet based on the first audit on regulatory burden. Actal (Advisory Board on regulatory burden). September 2012, 5.*

<sup>122</sup> *Better Regulation in Europe. Netherlands, 84.*

<sup>123</sup> *Seuraavat tiedot ovat peräisin julkaisuista Less Regulatory Burden. More Commitment. Actal Annual Report 2012 ja Less Bureaucracy More societal impact. Recommendations for the Cabinet based on the first audit of regulatory burden. Actal. September 2012.*

Actal tarkastelee nykyisin sääntelytaakkaa erityisesti kolmen toimijaryhmän kannalta: yritykset, yksityishenkilöt ja erityiset ammattiryhmät, jotka toimivat useimmiten julkisella sektorilla. Näitä ovat terveydenhoidon, opetuksen, turvallisuustoimen ja sosiaaliturvan alojen ammattiryhmät. Kansalaistasolla päähuomio kohdistuu ryhmiin, joiden arkea on tiivis kontakti julkiseen sektoriin (ikäntyneet, sairaat, tuen varassa elävät, moniongelmaiset jne.).

Actal on itsenäinen asiantuntijaelin. Sen johtokunnassa on politiikkaa, yritysmaailmaa ja tutkimusta edustava jäsen. Tehtävistä huolehtii 13 työntekijän henkilöstö. Actalin erityisenä roolina on toimia yhteiskunnan eri sektoreilta nousevien signaalien perusteella. Ministeriöhallinnon ohella Actal palvelee myös parlamenttia ja tukee sieltä tulevia pyrkimyksiä alentaa sääntelytaakkaa.

Toimintansa alkuvaiheessa Actal on tarkastanut yhdeksän keskeisen ministeriön toimia sääntelytaakan alentamiseksi. Tarkastus on tuottanut joukon kriittisiä havaintoja sekä useita suosituksia, joiden ydinsanoma on kunnianhimoisten uusien tavoitteiden asettaminen, jotta sääntelytaakka alenisi.

## 4 Saksa

Saksasta on muutaman viime vuoden kuluessa tullut yksi Euroopan kärkeimäitä paremman sääntelyn toiminnassa. Keskeisen roolin siinä on saanut 2006 lailla perustettu toimielin Normenkontrollrat, joka syntyi alun perin edistämään sääntelyn aiheuttaman hallinnollisen taakan alentamista. Vuonna 2011 sen tehtäväalaa lavennettiin tuntuvasti. Nyttemmin sen päätehtävä on tarkastaa kaikki liittohallituksen ministeriöissä laaditut säädösehdotukset ennen kuin ne etenevät hallituksen käsittelyyn.

Neuvosto tarkastaa ministeriöissä laaditut arviot siitä, mitä kustannuksia ehdotus aiheuttaisi yrityksille, kansalaisille ja hallinnolle. Neuvoston arvio seuraa säädösehdotuksen liitteenä myös parlamenttikäsittelyyn. Lisäksi neuvosto arvioi muun muassa ehdotuksen tarpeellisuutta, vaihtoehtojen tarkastelua säädösvalmistelussa ja ehdotuksen toteutettavuutta. Neuvoston yksi tehtävä on edistää sääntelyn yksinkertaistamispotentialin hyödyntämistä.

Neuvosto on puolueeton, itsenäinen asiantuntijaelin. Siinä on 10 sivutoimista jäsentä, jotka ovat talouselämästä, politiikasta, tutkimusmaail-



masta, oikeuslaitoksesta (asianajajat mukaan lukien) ja hallinnosta. Neuvoston valmistelutyöstä huolehtii tätä nykyä 16 henkilön sihteeristö.<sup>124</sup>

Normenkontrollratin tuoreimman kertomuksen mukaan neuvosto on viimeksi kuluneen vuoden (1.7.2012 – 30.6.2013) aikana käsitellyt yhteensä 348 säädösehdotusta: lakeja 123, asetuksia 218 ja hallinnollisia määräyksiä 7<sup>125</sup>. Neuvoston tarkastuksen pääasia on selvittää, paljonko säädösehdotukset tulevat aiheuttamaan noudattamiskustannuksia yrityksille, yksityishenkilöille ja hallinnolle. Viimeksi kuluneen tarkasteluvuoden ehdotuksista 43 prosenttia lisäsi ja 12 prosenttia vähensi noudattamisen kokonaiskustannuksia. Lopuilla 45 prosentilla oli noudattamiskustannuksiin marginaalisia tai ei mitään vaikutuksia.

Kiinnostavia ja eurooppalaisittain urauurtavia ovat neuvoston laskelmat säädösehdotusten noudattamiskustannusten määristä. Ne on jaettu kertaluonteisiin, säännösten voimaantulovaiheen vaatimien muutosten aiheuttamiin sekä jatkuviin, vuodesta toiseen aiheutuviin kustannuksiin. Jatkuvaluonteiset noudattamiskulut tarkasteluvuoden ehdotuksista on arvioitu 1540 miljoonaksi euroksi ja kertaluonteiset, pääosin yrityssectorille aiheutuvat kustannukset 4365 miljoonaksi euroksi. Yli puolet noudattamiskustannuksista johtuu Euroopan unionista peräisin olevasta sääntelystä.

Lainsäädännön kustannuksia koskevan keskustelun kannalta hyödyllisiä ovat myös arviot siitä, miten jatkuvaluonteiset noudattamiskustannukset kohdentuvat eri toimijaryhmiin. 1540 miljoonan kokonaisuudesta yritysosiin kohdistui tarkasteluvuonna 950 miljoonan, kansalaistasoon 246 miljoonan ja hallintoon 340 miljoonan lisäkustannus. Yrityksiin kanavoitui noudattamiskuluista siis runsaat 60 prosenttia, kansalaisiin vajaat 20 prosenttia ja hallintoon runsaat 20 prosenttia.

Neuvoston yleisarvion mukaan voimassa olevan sääntelyn noudattamiskustannukset ovat pysyvässä kasvussa. Neuvosto arvioi nykyisen tarkastusjärjestelmän parantaneen kustannustietoisuutta hallinnossa, parlamentissa ja poliitikkojen keskuudessa. Silti ne saavat poliittisessa keskustelussa yhä liian vähän huomiota. Neuvosto korostaa myös säädösten jälkikäteen arvioinnin tarvetta ja tehostamista. Saksassa onkin keväällä 2013 päätetty käynnistää isojen lakiuudistusten järjestelmällinen jälkiarviointi kolmen – viiden vuoden kuluttua voimaantulosta. Normenkontrollrat on

---

<sup>124</sup> Edellä olevat tiedot ovat neuvoston kotisivuilta, [www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de)

<sup>125</sup> Tässä ja seuraavassa esitettävät tiedot ovat julkaisusta *Kostentransparenz verbessert. Entlastung forcieren. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats. Juli 2013.*

pitänyt tärkeänä myös säädösehdotusten hyötyjen parempaa arviointia. Tätä varten se on teettänyt hiljattain valmistuneen erillisselvityksen<sup>126</sup>.

## 5 Ruotsi

Ruotsissa keskeinen lainsäädännön laatua kehittävä erityinen asiantuntijaelin on vuonna 2008 toimintansa aloittanut Regelrådet. Se on itsenäinen, komiteamuotoinen asiantuntijaelin, joka on elinkeinoministeriön hallinnonalalla ja toimii puheenjohtajan ja kolmen jäsenen kokoonpanossa. Neuvoston toimintaa avustaa kanslia, jossa vuoden 2012 päättyessä työskenteli kansliapäällikkö, kuusi esittelevää ja kaksi avustavaa sihteeriä. Komitean nykyinen toimikausi ulottuu vuoteen 2014.<sup>127</sup>

Neuvoston päätehtävä on tarkastaa ministeriöiden ja muiden viranomaisten säädösehdotuksia, joilla voi olla taloudellisia vaikutuksia yritysten toimintaan. Tavoitteena on estää tarpeettomien kustannusten syntyminen. Joka säädösehdotukseen tulee sisältyä vaikutusarvio.

Neuvosto pyrkii osaltaan saamaan aikaan merkittävän myönteisen muutoksen yritysten arjessa. Sen tehtävä täsmentyy kaksiosaiseksi. Neuvosto tarkastaa 1) onko ehdotuksessa valittu hallinnollisten kustannusten kannalta vähiten kuormittava tapa toteuttaa lainsäätäjän tavoite ja 2) millainen on laadultaan ehdotukseen liittyvä vaikutusarvio<sup>128</sup>.

Toiminnan määrää kuvaa se, että neuvosto on neljänä toimintavuotenaan käsitellyt 1700 asiaa ja antanut yli 700 lausuntoa. Vuonna 2012 asioita oli 458, joista se antoi varsinaisen lausunnon 145 asiassa ja lopuissa avustavan henkilöstön laatiman niin sanotun kansliavastauksen. Tarkasteltuaan hallinnollisia kustannuksia neuvosto antoi myönteisen arvion 108 tapauksessa eli 73 prosentissa asioita, osapuilleen sama osuus kuin vuotta aiemmin. Sen sijaan vaikutusarvioita koskeva tarkastus johti paljon kriittisempiin havaintoihin. Sisällöltään hyväksyttäviä tai riittävän selvällä tavalla esitettyjä vaikutusarvioita oli alle puolessa ehdotuksia (42 prosenttia). Neuvosto piti huolestuttavana puutteellisten vaikutusarvioiden määrää, joka pysytteli aiemmalla tasolla.

<sup>126</sup> *Quantifying the benefits of regulatory proposals. International practice. Prognos. Berlin, 5<sup>th</sup> of April 2013.*

<sup>127</sup> *Jakson tiedot ovat pääosin neuvoston kotisivuilta [www.regelradet.se](http://www.regelradet.se) ja tuoreimmasta toimintakertomuksesta Regelrådet. Årsrapport 2012.*

<sup>128</sup> *Årsrapport 2012, 5.*

Tarkastustehtävän ohella neuvosto antaa ohjeita ja tukea valmistelijoille, osallistuu koulutukseen, on laatinut kokoelman hyviä esimerkkejä ja osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön muun muassa kolmen edellä esitellyn (sekä Tšekin vastaavan) asiantuntijaorganisaation kanssa.

Ruotsissa on tehty kyselyjen avulla useita arvioita lähinnä sääntelyn hallinnollisia kustannuksia koskevien toimenpiteiden tuloksista (Riksrevisionen 2012; Tillväxtnätverket 2012; Näringslivets Regelnämnd 2011)<sup>129</sup>. Tulokset ovat poikenneet toisistaan melkoisesti siltä osin, missä määrin sääntely-ympäristö on yritysten arvion mukaan parantunut. Hallituksen tavoite alentaa 2006–2010 lainsäädännöstä yrityksille aiheutunutta hallinnollista taakkaa muiden EU-maiden tavoin 25 prosentilla on joka tapauksessa toteutunut vajavaisesti, sillä taakka pieneni noina vuosina nettomääräisesti 7.3 prosenttia<sup>130</sup>. Hallitus on sittemmin asettanut uusia sääntelykustannusten alentamistavoitteita.

## 6 Euroopan komissio

Euroopan komissiossa keskeinen asema lainlaadinnan laadun parantamisessa on vuonna 2007 työnsä aloittaneella vaikutusarviolautakunnalla. Sen päätehtävä on antaa lausunto kaikista komission pääosastoilla laadituista säädösehdotuksista ja muistakin uudistusehdotuksista, joilla on merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia<sup>131</sup>. Vaikutusarviot on laadittava niitä koskevan ohjeiston mukaisesti. Jo vuosittain laadittava komission työ- ja lainsäädäntösuunnitelma sisältää tietoa vaikutusarvioinnin laadinnasta. Näin informoidaan sidosryhmiä ja yleisöä sekä pyritään varmistamaan, että vaikutusarviotyö kattaa koko valmisteluprosessin<sup>132</sup>.

Vaikutusarviolautakunta on itsenäinen säädösvalmistelun laadun tarkastuselin. Se toimii komission organisaation sisällä, mutta erillään pääosastoista. Lautakuntaa johtaa komission apulaispääsihteeri ja siinä on kahdeksan osaamisensa ja asiantuntemuksensa perusteella valittua jäsentä eri pääosastoilta. Lautakuntatyössään jäsenet eivät edusta omia taustayksiköi-

<sup>129</sup> *Regeringens skrivelse 2012/13: 5. Riksrevisionens rapport om regelförenkling för företag (RiR 2012:6)*

<sup>130</sup> *En märkbar förändring. Regeringens handlingsplan för regelförenklingsarbetet. 2009/10. Regeringskansliet, 25.*

<sup>131</sup> *Impact Assessment Guidelines. SEC(2009)92, kohta 1.4.*

<sup>132</sup> *Impact Assessment Board Report 2012. European Commission, 8. Jäljempänä olevat tiedot ovat pääosin kyseisestä raportista.*

tään. Lautakunta nimetään kahden vuoden toimikaudeksi. Se antaa yksittäiset lausuntonsa puheenjohtajan ja neljän jäsenen kokoonpanossa. Lautakuntaa avustavat komission pääsihteerin alainen Policy and Impact Assessment-yksikkö sekä pääosastojen valmistelijat.

Tarkastettuaan vaikutusarvion lautakunta ehdottaa valtaosassa tapauksia siihen korjauksia ja parannuksia, minkä jälkeen ehdotus voi korjattuna edetä komission päätöksentekoon. Osassa tapauksia vaikutusarvio vaatii lautakunnan mielestä kuitenkin niin merkittäviä korjauksia, että valmistelijoiden on toimitettava parannettu arvio lautakunnan uutta käsittelyä varten. Lautakunnan noudattamien arvioperusteiden laatua kuvastaa se, että esimerkiksi vuonna 2012 miltei puolesta ehdotuksista (47 prosenttia) vaadittiin esitettäväksi lautakunnalle uusi korjattu arvio. Lautakunnan kannanottojen painoa osoittaa se, että lautakunnan myönteinen arvio on komission puheenjohtajan mukaan yleensä edellytys asian ratkaisemiselle.

Lautakunta laati vuonna 2012 kannanoton 97 ehdotuksesta, hieman vähemmän kuin vuotta aiemmin (104 ehdotusta). Uusintakäsittelyjen takia lautakunnan lausuntojen kokonaismäärä 2012 oli 144. Lautakunta piti 20 kokousta ja asioiden käsittelyaika oli keskimäärin neljä viikkoa. Kaikkiaan lautakunta on antanut vuodesta 2007 lukien yli 700 lausuntoa ehdotuksiin sisällyneistä vaikutusarvioista.

Vaikutusarviolautakunnan työn luonnetta havainnollistavat sen antamat suositukset vuoden 2012 työn perusteella. Vaikutusarviotyöhön ehdotusten valmisteluvaiheessa tarvitaan lisää resursseja ja suunnitelmallisuutta, ulkopuolisia olisi kuultava laajemmin, samoin harkittava avarammin erilaisia toimintavaihtoehtoja, subsidiariteettiperiaatteen noudattaminen pitäisi perustella paremmin, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arvioinnissa on puutteita, taloudellisten vaikutusten selvittelyssä olisi suunnattava enemmän huomiota kilpailukyky- ja PK-yritysvaikutuksiin, hyötyjen ja kustannusten määrällistä arviointia tulisi lisätä ja ehdotuksissa tulisi kertoa selvemmin, miten asiasta aiemmin tehtyä jälkikäteisarviota on hyödynnetty.<sup>133</sup>

Euroopan komissio raportoi muusta parempaa sääntelyä koskevasta toiminnastaan, että se on jo saavuttanut vuonna 2007 asetetun tavoitteen alentaa EU:n lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvaa rasitusta 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä. Komissio kertoo myös, että lainsäädäntöä on yksinkertaistettu ja kodifioitu.<sup>134</sup> Lähivuosien painopisteitä on komission

---

<sup>133</sup> *Impact Assessment Board Report 2012, 3–4.*

<sup>134</sup> *EU:n sääntelyn tila. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Euroopan Talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. COM(2012) 746, 2 ja 5. – Komission mukaan jo päätetyt toimet ovat alentaneet yrityksille aiheutuvaa hal-*

Regulatory Fitness and Performance -ohjelma (REFIT). Sen myötä tarkastellaan yksittäistä säädöstä laveampia toimintapolitiikan alueita niin, että tunnustetaan mahdollisuudet sääntelyn yksinkertaistamiseen ja kustannusten alentamiseen tinkimättä silti kyseisen toimintapolitiikan tavoitteista. Osana tarkastelua saatetaan myös arvioida sääntelyn vaikutuksia. Tämä komission omaksuma lähestymistapa perustuu käsitykseen, jonka mukaan yleisten tai määrällisten kaavojen omaksuminen sääntelyn hallitsemiseksi ei tuota haluttuja tuloksia. Tarvitaan räätälöityjä toimia kustannusten hillitsemiseksi ja sääntelyn laadun parantamiseksi<sup>135</sup>.

Tuoreimpia komission toimia on tiedonanto, jonka tavoitteena on vahvistaa Pk-yritysten asemaa ja huomioonottamista lainlaadinnassa ja muussa toimintapolitiikassa<sup>136</sup>.

## 7 Alustavia päätelmiä

Suppea katsaus erilaisiin lainvalmistelua tukeviin asiantuntijyksiköihin osoittaa, että eri maissa ja oikeusjärjestelmissä on päädytty jossain määrin erilaisiin institutionaalisiin ratkaisuihin. Samoin jo alustavassa tarkastelussa näkyy, että toiminnan tulokset ja painotukset vaihtelevat. Osa noista asiantuntijayksiköistä huolehtii laaja-alaisesti paremman sääntelyn osaluista, osa keskittyy lähinnä vaikutusarviointiin. Tätä nykyä eri maissa korostetaan vahvasti sääntelyn kustannuksia, mikä herkästi jättää vähemmän sijaa sääntelyn tarkoitettujen hyötyvaikutusten analyysille.

Yhteistä erilaisille järjestelyille on kuitenkin se, että niiden ansiosta vaikutusarviointityö ja kustannustietoisuus ovat lainvalmistelussa parantuneet, osin tuntuvastikin. Kansainvälisissä arvioissa katsauksessa esiteltyjä institutionaalisia järjestelyjä on usein myös pidetty jollakin tapaa esimerkiksi<sup>137</sup>.

Kokemus noiden asiantuntijayksiköiden toiminnasta osoittaa myös sen, että edettäessä paremman sääntelyn työssä pelkistä ohjeista ja suunnitel-

---

*linnollista taakkaa 30.8 biljoonalla eurolla (taakan kokonaismääräksi on arvioitu 123.8 biljoonaa euroa). Commission Staff Working Document. Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU. Final Report SWD(2012)423, 3.*

<sup>135</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>136</sup> *Järkevä sääntely – Pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet. COM(2013)122.*

<sup>137</sup> *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform. OECD 2011, eri kohdin, samoin Quantifying the benefits of regulatory proposals. International practice 2013.*

mista aitoon käytännölliseen ja ohjattuun toimintaan myös keskustelun tapa ja taso muuttuvat. Yleisluonteisen keskustelun ja kiistelyn asiantuntijayksikön tarpeesta tai organisoinnista korvaavat konkreettiset, lainvalmistelutyön ydinalueen keskeiset asiakysymykset ja ongelmat sekä niiden kulloisetkin ratkaisumahdollisuudet; millaisen tiedon varassa säädösratkaisuja suunnitellaan, eri vaihtoehtojen hyödyntäminen, vaikutusarvioinnille asetettava vaatimustaso, mahdollisuus kuvata riittävällä tarkkuudella ehdotuksen hyötyjä ja kustannuksia ja niin edelleen.

Tiedot erilaisten asiantuntijayksiköiden toiminnasta vahvistavat myös jo kansainvälisessä keskustelussa kiteytyneitä käsityksiä siitä, millä ehdoilla tuollainen yksikkö voi toimia tuloksellisesti. Näitä ehtoja ovat: 1) asiantuntijayksikön riittävä itsenäisyys sekä suhteessa lainvalmistelijoihin että poliittisiin päätöksentekijöihin; 2) asiantuntijayksikön osaamisen ja kapasiteetin laatutaso niin, että sen toiminta tuottaa aitoa lisäarvoa ja on omiaan synnyttämään luottamusta sen asiantuntemukseen; ja 3) asiantuntijayksikölle osoitettava poliittisen tahon tuki ja sitoutuminen siihen, että yksikön toiminta on hyödyllistä ja relevanttia. Kuten edellä olevasta katsauksesta on käynyt ilmi, eri asiantuntijayksiköissä on näiden edellytysten osalta omaksuttu jossain määrin toisistaan poikkeavia ratkaisuja. Tästä riippumatta kustakin löytyvät samansuuntaiset ydinajatuksukset. On myös huomattava, ettei noiden asiantuntijayksiköiden toiminta näytä vaatineen mitenkään valtavia resursseja.

On tietenkin hyvä muistaa, etteivät mitkään organisaatoratkaisut, toimintatilastot tai lainvalmisteluohjeet ole itsetarkoitus. Koko paremman sääntelyn työn ydin on ajattelu- ja toimintatapojen aito, todellinen muuttuminen. Muutoksen myötä ymmärrettäisiin nykyistä paremmin sääntelyn avaamat mahdollisuudet ja sen rajat, erilaisten vaihtoehtojen tarkastelun anti ja koko lainvalmisteluprosessin läpäisevän, ehdotuksen vaikutuksia koskevan tarkastelun ja keskustelun arvo. Ajattelu- ja toimintatapojen muutos edellyttää oppimista, joka ei saisi rajoittua vain lainvalmistelutyön tekijöihin, vaan sen pitäisi ulottua poliittisiin päättäjiin, lainlaadinnan sidosryhmiin, jopa aktiivisiin kansalaisiin.





VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-249-7 (PDF)