



## **Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste**

Valtiontalouden tarkastusviraston  
selvitys 5/2011



# **Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste**

ISSN-L 1799-8115  
ISSN 1799-8123 (PDF)  
ISBN 978-952-499-205-3 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2011

# Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 312/02/11

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laatinut selvityksen lainsäädäntöpolitiikan haasteista ja mahdollisuuksista Suomessa. Eduskunnalle antamissaan vuosikertomuksissa Valtiontalouden tarkastusvirasto on useampana vuotena tuonut esille suorittamiensa tarkastusten tarkastushavaintojen pohjalta lainsäädännön laadun tilan epäkohtia.

Selvityksen on laatinut pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti. Selvitys täydentää ja dokumentoi valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa eduskunnalle vuoden 2011 valtiopäiville K 17/2011 vp. pääjohtajan puheenvuorossa sivuilla 13–19 esitettyä katsausta lainsäädäntöpolitiikasta.

Tässä selvityksessä käydään läpi suomalaisen lainsäädäntöpolitiikan taustaa ja kehittämiskohteita, erityisesti ministeriöiden välisen yhteistyön kehittämisen tuomia mahdollisuuksia. Samoin selvityksessä tuodaan esille lainsäädäntöpolitiikan merkitystä ja mahdollisuuksia suomalaisen yhteiskunnan ajankohtaisiin haasteisiin, kuten tuottavuuden parantamiseen, vastaamisessa.

Helsingissä 15. päivänä syyskuuta 2011

Esikuntapäällikkö Tytti Yli-Viikari

Selvityksen tekijä:

Pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti

Asiasanat:

lainsäädäntöpolitiikka, lainvalmistelun laatu, parempi sääntely,  
säädosvalmistelu, hyvä hallinto

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Johtopäätökset</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Luottamus lakiin on Suomen vahvuus</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Suomalainen legalismi kohtaa muutoksen</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Oikeudellisten tietokantojen laatuun ja oikeudelliseen viestintään huomiota</b>	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>Sääntö- ja periaatehakuisen ohjausmallin välillä tehdään jatkuvaa valintaa</b>	<b>17</b>
<b>6</b>	<b>Lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun kipupisteistä puhutaan paljon</b>	<b>19</b>
<b>7</b>	<b>Lainsäädäntöpolitiikan tarve</b>	<b>21</b>
7.1	Lainsäädäntöpolitiikka tai säädöspolitiikkaa tarvitaan suuntaviitaksi	21
7.2	Lainsäädäntöpolitiikkaa tarvitaan hallitusohjelman tavoitteisiin	24
7.3	Lainsäädäntöpolitiikassa tarvitaan monia toimijoita	27
<b>8</b>	<b>Lainsäädännön ja lainvalmistelu laatu on ulkoisen tarkastuksen teema-alue</b>	<b>29</b>
<b>9</b>	<b>Kolmella käytännön toimenpiteellä parannetaan lainvalmistelun horisontaalisuutta</b>	<b>31</b>
<b>10</b>	<b>Lopuksi: Lainsäädäntöpolitiikalla luodaan Suomen tulevaisuutta</b>	<b>34</b>



# 1 Johtopäätökset

Suomalaisen yhteiskunnan ja kansantalouden historiallisiin vahvuuksiin kuuluu toimiva oikeusvaltio. Sen kehittäminen edelleen antaa jatkossakin taloudellista kilpailuetua ja turvallisuutta yhteiskuntaan ja sen jäsenille. Toimiva oikeusvaltio luo turvallisuutta yksityisille ihmisille sekä edellytyksiä kansantalouden ja yritysten kilpailukyvyille ja tuottavuudelle. Eduskunta päättää ja vaikuttaa valtionalouteen ja kansantalouden kasvuun pitkälti lainsäädännön kautta. Lainsäädännöllä on tärkeä rooli hyvinvointivaltion rahoitusperustan varmistamisessa tarvittavan tuottavuuden kasvun edellytysten luojana. Siksi lainsäädännön ja lainvalmistelun laatu valtionaloudellisen päätöksenteon osana on otettu valtionalouden tarkastusviraston suorittaman, perustuslaissa säädetyn ulkoisen tarkastuksen yhdeksi teema-alueeksi.

Toimiva oikeusvaltio rakentuu hyvälle, ymmärrettävälle ja johdonmukaiselle lainsäädännölle ja sitä tehokkaasti ja lainmukaisesti sekä laadukkaasti toimeenpanevalle oikeuslaitokselle ja hallinnolle. Viestintä lainsäädännöstä, ajanmukaiset oikeudelliset tietovarannot ja tiedon kokoaminen valmistelua ja viestintää varten tietojohtamisella kuuluvat 2010-luvun oikeusvaltion perusteisiin. Lainsäädäntöpolitiikalla luodaan johdonmukaiset puitteet hyvälle lainsäädännölle ja sen toteutumiselle käytännön arjessa.

Lainsäädäntöpolitiikan määrittely ja säädösjohtaminen ovat tärkeä osa 2010-luvun hallituspolitiikan ja valtionhallinnon virkamiesjohtamista. Lainsäädäntöpolitiikalla on merkittävä rooli monien hallitusohjelmassa asetettujen finanssi- ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden tosiasiallisen toteutumisen edellytysten luojana. Lainsäädäntöpolitiikkaa ja lainsäädännön kehittämistä tarvitaan varsinkin aidon tuottavuuden ja tuloksellisuuden paranemiseen pyrkivän uudistetun tuottavuusohjelman toteuttamisessa ja hyvinvointipalveluiden uudistamisessa.

Suomalaisen lainsäädäntöpolitiikan haasteita ovat määrältään vähäisemmän mutta laadultaan paremman sääntelyn toteuttaminen käytännössä, lainsäädännön vaikutusarviointien kehittäminen sekä turvallisen verkko-yhteiskunnan ja tehokkaan informaatiohallinnon toteuttaminen niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Informaatiohallinnon ja ICT:n avulla voisi vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta noin puoli prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lainsäädäntöpolitiikkaa ja lainsäädäntöuudistuksia tarvitaan antamaan tälle edellytykset.

Ongelmana ei Suomessa ole tietoisuuden puute lainvalmistelun puutteista. Hyvät periaatteet toteutuvat mutta välillä tuskallisenkin hitaasti. Säädösjohtaminen osana ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon työtä on



mennyt eteenpäin. Vaikutusarvioinnit ovat hitaasti parantuneet. Tarvitaan järjestelmällistä käytännön toimintaa konkreettisissa lainvalmisteluhankkeissa ja ministeriöiden päivittäisessä johtamisessa. Ministeriöiden välistä yhteistyötä ja niiden edustamien eri näkökulmien sovittamista yhteen olisi lisättävä huomattavasti lainsäädännön laadun parantamiseksi. Ministeriöiden kansliapäälliköillä voisi olla siinä keskeinen rooli. Valtioneuvostoa koskevassa lainsäädännössä olisi tarpeen antaa viesti ministeriöiden yhteisen valmistelun ja yhteisten näkökulmien etsimisen vahvistamisesta.

## 2 Luottamus lakiin on Suomen vahvuus

Suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen hallinnon historiallinen vahvuus on usko ja luottamus lakiin. Hyvälle lainsäädännölle sekä luotettavasti ja tehokkaasti toimivalle oikeuslaitokselle ja hallinnolle rakentuva oikeusvaltio ovat kansantalouden menestyksen ja kilpailukyvyn rakennuspuita. Kun Suomessa on totuttu hyvään tasoon, on tarpeen jatkuvasti myös pitää esillä toimivan oikeusvaltion merkitystä.<sup>1</sup> Muuten sen arvo ja merkitys voivat jäädä vaille riittävää arvostusta.<sup>2</sup>

Hyvä sääntelyn kokonaisuus, hyvä hallinto ja toimiva oikeuslaitos luovat vakautta ja ennustettavuutta oikeussuhteisiin. Ne vähentävät epävarmuudesta ja turvattomuudesta aiheutuvia kustannuksia sekä luovat instituutiot ja kannustimet taloudellisen kasvun hakemiseen, varallisuuden jakoon ja vaihdantaan. Varsinkin varallisuusoikeudelliset instituutiot sekä aineetonta pääomaa, immateriaalioikeuksia koskevat säännökset ovat hyvin tärkeitä taloudellisen toiminnan tarvitseman koordinaation, vakauden ja kannustimien kannalta. Julkisoikeuden tehtävänä on puolestaan järjestää julkinen hallinto ja hallinta sekä suojata yksilöitä suhteessa julkiseen

---

<sup>1</sup> *Toimivan oikeusvaltion merkitys taloudellisen menestyksen kannalta tulee selkeämmin esille kansainvälisissä talouden rakennepolitiikkaa koskevissa vertailuissa. Ks. esim. OECD:n kasvupolitiikan maa-arvioinnit, OECD Going for Growth, -julkaisut, joissa empiiriseen tutkimukseen pohjautuvalla kriteeristöllä arvioidaan myös lainsäädännön ja oikeusjärjestyksen vaikutuksia talouskasvuun. Samalla ajatuksella rakentuvat Maailmanpankin Doing Business Indicators, ks. esim. World Bank: Doing Business 2010.*

<sup>2</sup> *Korkein hallinto-oikeus teetti vuonna 2009 valtiovarainministeriön tukemana pyramiditutkimuksen suomalaisen oikeusturvan todellisuudesta ja oikeusturvan vaikuttavuuden ja tuottavuuden perusteisiin vaikuttavista päätösten määristä ja muista näkökohdista, ks. Korkein hallinto-oikeus: Oikeusturvan todellisuus, Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta, Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 1/2009. Pyramiditutkimus antaa viitteitä siitä, kuinka laaja taloudellinen merkitys hyvin toimivalla julkisella hallinnolla on talouselämälle ja kansalaisille. Korkein hallinto-oikeus on hallituskonseljin 200 -vuotisjuhlan johdosta Turussa pitämässään juhlaistunnossaan 2.10.2009 esittänyt pyramiditutkimukselle syvempää jatkotutkimusta, jossa tarkasteltaisiin ihmisten hyvinvoinnin ja oikeusvaltiokehityksen kannalta keskeisiä kysymyksiä muun muassa valtion talousarviossa tapahtuvan päätöksenteon tietotarpeiden kannalta. Olisi tarpeellista arvioida Suomessa hallintomme ja oikeusvaltiomme merkitystä ja kehittämistä tuottavuuden ja kilpailukyvyn kannalta.*



valtaan. Julkisoikeudellisen sääntelyn tehtävänä on luoda turvallisuutta niin rikos- kuin hallinto-oikeudellisin ja informaatio-oikeudellisin säännöksin torjumalla ja ehkäisemällä inhimillisestä toiminnasta seuraavia haitallisia seurannaisvaikutuksia.<sup>3</sup>

Yksityisoikeudellisen lainsäädännön ja taloudellisen toiminnan sääntelyn tehtävänä on myös torjua moraalikatoa ja estää kielteisten seurannaisvaikutusten työntämistä muiden maksettavaksi tai kärsittäväksi. Moraalikatkon riittävän kattava torjunta myös edellyttää johdonmukaista sääntelyä ja sen varmistavaa lainsäädäntöpolitiikkaa. Kansainvälisen vuosien 2008–2009 finanssikriisin yhtenä syynä voidaan pitää johdonmukaisuuden osalta puutteellista sääntelyä. Julkiset palvelut ja sosiaaliturva pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa toimivat – ja niiden pitääkin toimia – eräänlaisena vakuutuksena terveyden ja toimeentulon riskejä vastaan ja kannustaa näin terveeseen riskinottoon työssä ja yrittämisessä.

Lainsäädännön rooli ja merkitys inhimillisen ja yhteiskunnallisen koordinaation sekä myös oikeusjärjestyksen kokonaisuuden muotoutumisen kannalta on lisääntynyt. Hyvä hallinta on nykyisin paljolti hyvää lainsäädäntöä, parempaa sääntelyä. Hyvän hallinnan ajatuksellinen sisältö palautuu hyvän hallinnon vanhaan merkitykseen hyvänä hallituksena, mutta on saanut oikeudellisen ja hallituksen jäsenten henkilöstö riippumattoman merkityksen. Hyvä hallitus ja hyvä hallinta onnistuvat toteuttamaan ja suojaamaan vakaata ja oikeudenmukaista yhteiskuntaa sekä julkista hallintoa koskevia yhteisöllisiä hyveitä.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *Julkisoikeudellisella ja yksityisoikeudellisella sääntelyllä on yhteisiä, mutta myös perusteiltaan huomattavasti eriäviä tehtäviä, ks. Friedrich A. Hayek: Law, Legislation and Liberty, Volume 1: Rules and Order, The University of Chicago Press 1973 (uusintapainos 1992), erityisesti s. 131–134.*

<sup>4</sup> *Ks. Ida Koivisto: Hyvän hallinnon muunnelmia, Suomalainen lakimiesyhdistys 2011, erityisesti s. 86–90.*

### 3 Suomalainen legalismi kohtaa muutoksen

Suomalainen luottamus lakiin on ollut pitkälti luottamusta lain kirjaimeen. Tästä suomalaisesta legalismista on kaunis ja juhlallinen kuvaus Vänrikki Stoolin tarinoissa, jossa maaherra Wibelius kokee lain suojelun olevan pyhä tehtävänsä ja lain tarkoitus taas turvata yksityistä kansalaista: "Lakia suojella ja huojentaa maan kuormaa pyhä tehtävänsä on... Mut laki, ennen mua syntynyt, myös jälkeheni jää..."<sup>5</sup> Luottamus lakiin ja lain tunnolliseen soveltamiseen näkyy siinä, että muutoksenhakuherkkyys hallinnon päätöksiin ei ole kovin korkea, noin promillen luokkaa. Päätökset tehdään tai pyritään tekemään oikein jo ensimmäisessä vaiheessa ja siihen luotetaan.<sup>6</sup>

Perinteisellä legalismilla on myös rajansa. Usko muodolliseen lain kirjaimeen näkyy varovaisuutena tuomioistuimissa soveltaa kansallisia perusoikeuksia ja kehittää perusoikeuksiin palautuvaa lainsäätäjän toiminnan kontrollia tai lainsäätäjän asettamia yleisiä periaatteita uusiin tilanteisiin.<sup>7</sup> Vallanjako-oppi ja sen kunnioitus on Suomessa vielä osin heikko.<sup>8</sup> Yksityiskohtaiseksi menevä lainsäädäntö julkisen hallinnon ja palvelutuotannon prosessien ja organisoinnin osalta siirtää hallitus- ja toimeenpanovaltaa lainsäätäjälle.<sup>9</sup> Hankalia asetelmia syntyy julkisen hallinnon puolella

---

<sup>5</sup> J.L.Runeberg: runo Maaherra teoksessa *Vänrikki Stoolin tarinat*. Lainausta tässä Paavo Cajanderin suomennoksen mukaan. Olli Mäenpää on kuvannut suomalaisen laillisuusvalvonnan ja legalismin tradition vahvuuksia ja muutoshaasteita maaherra Wibeliuksen hahmon kautta, ks. Olli Mäenpää: *Laillisuusvalvonnan haasteet*, *Lakimies* 107 (2009), s. 1094–1105.

<sup>6</sup> Ks. *Korkein hallinto-oikeus: Oikeusturvan todellisuus* (2009), jonka mukaan ensi asteen päätösten määrä on vuosittain noin 20–30 miljoonaa ja oikaisu- ja korjausmenettelyiden jälkeen hallintotuomioistuimiin tulee vuosittain noin 30 000 asiaa.

<sup>7</sup> Suomalaiseen perinteiseen legalismiin kuuluvasta varovaisuudesta kansallisten perusoikeuksien soveltamisessa tuomioistuimissa on tuore laaja puheenvuoro Juha Lavapuron väitöskirjassa, ks. Juha Lavapuro: *Uusi perustuslakikontrolli, Suomalainen lakimiesyhdistys 2010. Aihepiiriin liittyvästä ajankohtaisesta yliopistojuristien keskustelusta*, ks. myös Ida Koivisto: *Impivaarasta Strasbourgiin - ja takaisin, tunnelmia Suomalaisen lakimiesyhdistyksen helmikuun kokouksesta*, *Lakimies*, vsk. 109, (2011), s.397–401.

<sup>8</sup> Ks. Kaarlo Tuori: *Vallanjako – vaiettu oppi*, *Lakimies* 103 (2005), 1021–1049.

<sup>9</sup> Liiallinen sääntelytarkkuus aiheuttaa helposti monia pulmia tuloksellisuuden ja joustavuuden sekä myös valtioelinten järkevän työnjaon kannalta, ks. *Valtionta-*

oikeuden soveltamisessa ja toimeenpanossa siirrettäessä vanha lain kirjaimen painotukseen perustuva laintulkintatapa osaksi nykyaikaisessa hallinnossa kohdattavaa todellisuutta. Tätä määrältään laajentuvaa ja sisällöllisesti yhä eriytyneempää lainsäädäntöä soveltavat usein muut kuin oikeustieteellisen koulutuksen saaneet.

Laki ja oikeus eivät erikoistumisen ja lainsäädännön hajautumisen seurauksina enää ole koko yhteiskunnan ja sen jäsenten yhteisesti jakamaa henkistä omaisuutta. Lainsäädäntö ja oikeus ovat lisääntyvästi juristien ja muiden erityisalojen osajien eriytynyttä asiantuntijatietoa.<sup>10</sup> Kun asiantuntijat soveltavat tätä asiantuntijatietoa oman alansa näkökulmasta, syntyy helposti tulkintavaikeuksia. Toimintamallit ovat kansalaisten arjelle ja lainsäädännön yleisten tavoitteiden toteuttamiselle vieraita, väärällä lailla byrokraattisia tai eri hallinnonaloilla samantyyppisissä asioissa keskenään ristiriitaisia. Nämä tilanteet tulevat esille valtionalouden tarkastusviraston suorittamassa tuloksellisuustarkastuksessa ja laillisuustarkastuksessa.<sup>11</sup> Usein hyvinvointipalveluissa tai yrityselämän todellisuudessa eri ministeriöiden hallinnonalojen erilaiset säännökset kohtaavat. Jos laki kirjoitetaan ja se luetaan kokonaisuus ja lain yleisempi tarkoitus sivuuttaen, tulee kansalaisille ja yrityksille pettymyksiä oikeudellisiin odotuksiin ja yhteiskunnalle hyvinvointitappioita.

Suomalainen oikeusvaltio ja lainsäädäntö ovat näin kohtaamassa useita muutoksia ja haasteita. Merkittäviä muutoksia ovat:

---

*louden tarkastusvirasto: Laadukas lainsäädäntö osana valtionaloudellista päätöksentekoa, Valtionalouden tarkastusviraston selvityksiä 2011, erityisesti s. 63–66 ja Jyrki Tala (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2010. Optimaalinen sääntelytarkkuus on tilannesidonnaista eli kysymys sääntelytarkkuudesta voidaan ratkaista vain punnitsemalla tarkempiin ja joustavampiin vaihtoehtoihin sisältyviä etuja ja haittoja.*

<sup>10</sup> Oikeuden muuttuminen yhä enemmän erityistiedoksi on tärkeä oikeuden kehitystä koskeva viesti Kaarlo Tuorin teoksessa *Oikeuden ratio ja voluntas, WSOY Pro 2007*. Oikeuden muuttuminen erityisalan asiantuntijatiedoksi on kansainvälinen kehitysilmiö ja koskee kaikkia länsimaisia oikeusjärjestyksiä.

<sup>11</sup> Ks. tarkastusviraston vuosikertomuksen K 17/2011 vp. luvun 8 *Laadukas lainsäädäntö s. 92 – 100 havainnot hyvinvointipalveluita koskevan lainsäädännön monimutkaisuudesta ja liian pirstaleisesta rakenteesta sekä samansuuntaiset havainnot valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta K 15/2008 vp., s. 23–31.*

1. oikeudellisen sääntelyn ja oikeuden täytäntöönpanon sekä sääntelytarpeiden ja sääntelyä edellyttävien tilanteiden syvälinen kansainvälistyminen;<sup>12</sup>
2. oikeudellisen sääntelyn merkityksen kasvu yhteiskunnallisen ongelmanratkaisun ja sosiaalisen koordinaation välineenä ja tähän liittyvä sääntelyn määrän ja sääntelyintensiteetin kasvu;<sup>13</sup>
3. tietoverkkoihin perustuvan kansainvälisen verkkoyhteiskunnan sekä sille ominaisen informaatiohallinnan ja informaatiohallinnon nousu niin yksityisen sektorin kuin julkisen hallinnon organisoitumisen ja toimintatapojen perusmalliksi;<sup>14</sup>
4. perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen sekä Euroopan unionin tuomioistuimen perusoikeuksia koskevan käytännön, sisällöllisen merkityksen ja painoarvon kasvu lain ja oikeuden kokonaisuudessa.

Lainsäädännön määrän kasvu ja ristiriitaiset vaatimukset ja tavoitteet johtavat myös siihen, että laillisuusvalvojien ja lainvalvontaviranomaisten suuntaan tulee myös lisääntyvästi painetta ohjata valintaa sen suhteen, mitä lainsäädäntöä ja mistä lähtökohdista johonkin toimintaan tulisi soveltaa. Tämä ilmiö on alkanut näkyä hallinnon osalta myös valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaan ulkoiseen tarkastukseen kuuluvassa vuorovaikutuksessa käytännön hallinnon kanssa. Yhteiskunnan muutoksen ja auktoriteettien heikkenemisen myötä voi olla hyvinkin tavoitteellista pitää hallintoa koskeva muutoksenhakuherkkyys nykyisessä noin promillessa.

Sanktiot ja tehosteet ovat olennainen osa lainsäädäntöä. Mitä ei ole sanktioitu, ei näytä enää käytännössä myöskään toteutuvan.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Ks. Ulrich Sieber: *Legal Order in a Global World – The Development of a Fragmented System of National, International and Private Norms in A. von Bogdandy ja R. Wolfrum (eds.): Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 14, 2010, p.1–49.*

<sup>13</sup> *Paremmän sääntelyn toimintaohjelmassa vuonna 2006 ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 8/2010 vp. puhutaan sääntelykierteen ongelmasta. Kuitenkin kansainvälistyvissä ja hajautuvassa yhteiskunnassa epäviralliset ohjauskeinot menettävät tehoaan, minkä vuoksi oikeudellistuminen vahvistuu.*

<sup>14</sup> *Informaatiohallinto on alun perin Yhdysvalloista Harvardin yliopiston tutkijoiden piirissä kehitetty konsepti kuvaamaan uutta organisaatiotapaa ja hallintoa, joka syntyy ICT:n myötä, ks. V. Mayer-Schönberger ja D. Lazer: Governance and Information Technology – From Electronic Government to Information Government, MIT Press 2007.*

<sup>15</sup> *Ks. tarkastusviraston vuosikertomuksen K 17/2011 vp. luvun 8 havaintoyhteenvedot tehtyjen tuloksellisuustarkastusten perusteella, K 17/2011 vp., s. 92-100.*

Lainsäädännön soveltamisessa on tarpeen hakea oikeuden ja yhteiskunnan kokonaisuuden näkökulmaa. Lainsäätäjät ja lainvalmistelijat voivat ohjata tähän hyvillä perusteluilla sekä yhä paremmin arjen kokonaisuuksiin sijoitetuilla laeilla ja asetuksilla, sekä käyttämällä vaihtoehtoisia ja rinnakkaisia, yleistä lakia täydentäviä ohjaus- ja viestintäkeinoja. Lain säännösten sisällössä on tarpeen kiinnittää huomiota lain käytännön soveltajien arkeen.



## 4 Oikeudellisten tietokantojen laatuun ja oikeudelliseen viestintään huomiota

Oikeus lain ja oikeuden ymmärtämiseen ja sen edellyttämään tiedon saamiseen on perustavanlaatuinen kansalaisoikeus. Sen turvaaminen on olennainen osa lainsäädäntöpolitiikkaa ja oikeusvaltion toimivuudesta huolehtimista. Tämä vaatii ymmärrettävää lain kirjoittamista.<sup>16</sup> Mutta lisäksi myös oikeudelliset tietokannat, Suomessa erityisesti Finlex, ovat oikeuden ja lain kokonaisuutta ja tavoitteita koskevan viestinnän kannalta merkittäviä.

Oikeus kohdataan yhä useammin tietoverkossa ja siten, ettei oikeuden tekstiä etsivä välttämättä etukäteen tiedä, mitä etsii. Finlexin ajantasaisen lainsäädännön tietokanta ja tietokantojen kokonaisuuden käytettävyys ja tiedonhakuun liittyvien riskien hallinnan ja käyttäjän tukemisen ominaisuudet jäävät kuitenkin tällä hetkellä selkeästi jälkeen esimerkiksi Ruotsin oikeudellisista tietokannoista ja oikeudellisen informaation sähköiselle julkaisemiselle nykyisin asetettavista vaatimuksista. Erityisen riskialtis käyttäjän virheille on Finlexin ajantasaisen lainsäädännön kokoelma, jonne tietokannan toimittajat valitsevat itse tärkeinä pitämänsä säädökset. Mitä tietokantaan kuuluu ja mitä ei kuulu ei ole välttämättä erityisen helposti ulkopuolisella tarkkailijalle esitetty. Tämä tuli esille muun muassa tämän eduskuntakertomuksen luvussa 5 vaikuttavuus ja hallinnon palvelukyky kansalaisnäkökulmasta raportoituja tarkastuksia valmistellessa. Jopa ministeriöiden asiantuntijat olivat yllättyneitä siitä, mitä säädöksiä on konsolidoituina Finlexin ajantasaisen lainsäädännön tietokannassa ja mitä ei.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa, VNT 2/2011 vp., pääluku 10 kuntapolitiikka ja hallinnon kehittäminen, s. 78, linjataan laadittavaksi ohjelma lainsäädännön, viranomaisviestinnän ja asioinnin kielen kehittämiseksi.

<sup>17</sup> Oikeusinformatiikan tutkimuksessa on kehitetty ja eritelty oikeudellisen informaation laadulle ja julkaisemiselle sekä sellaisena myös julkisen vallan ylläpitämillä oikeudellisilla tietovarannoilla asetettavia vaatimuksia, ks. näistä tiivistä suomalaisesta näkökulmasta Ahti Saarenpää: Oikeudellinen tieto verkkoyhteiskunnassa teoksessa *Paratiisi vai Panoptikon, Näkökulmia ubiikkiyhteiskuntaan, Eduskunnan kirjaston tutkimuksia ja selvityksiä 10, Eduskunta 2008, s. 117–140, erit. s. 121–130* sekä Ruotsissa esimerkiksi Peter Wahlgren: *Quest for law, Law Libraries and Legal Information Management of the Future*, Almqvist & Wiksell 1999 sekä Wahlgrenin arvioinnit eri julkaisuissa ruotsalaisista 1990-luvun oi-

## 5 Sääntö- ja periaatehakuisen ohjausmallin välillä tehdään jatkuvaa valintaa

Oikeusvaltion ja julkisen hallinnon ohjauksen ja valtion taloudenhoidon muutoksissa käydään myös keskustelua ja joudutaan tekemään valintaa tavoite- ja normihakuisen sekä periaate- ja sääntöhakuisiin normeihin perustuvan ohjausmallin välillä. Tavoitehakuksessa asetetaan yleisiä tavoitteita, joiden käytännön toteutumista ei juuri käytännössä kontrolloida, kun taas normihakuisessa ohjausmallissa asetetaan suhteellisen tarkkoja rahoituksen käyttötarkoituksia ja toimintaa koskevia sääntöjä, joiden noudattamista myös valvotaan.<sup>18</sup>

Periaatepainotteisessa sääntelymallissa lainsäädäntö ja muu normiohjaus koostuu yleisistä sisällöltään joustavista, suuntaa-antavista periaatteista, joita konkretisoidaan asetuksilla, standardeilla, käytännesäännöillä ja muulla ohjauksella. Sääntöhakuksessa sääntelymallissa taas lainsäädännön normit ovat ehdottomia ja yksityiskohtaisempia.

Tavoite- ja normihakuisilla ohjausmalleilla on erilaiset käytännön vaikutukset julkisen hallinnon ja yhteiskunnan ohjauksessa. Sama pätee myös normihakuisen ohjausmallin sisällä periaate- ja sääntöpainotteiseen ohjausmalliin. Kysymys valinnoista tavoite- ja normihakuisen sekä normiohjauksen osalta periaate- ja sääntöpainotteisten sääntelymallien välillä tulee Suomessa hyvin ajankohtaisiksi esimerkiksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan perustuvassa, kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (Paras -hanketta) jatkavassa kuntauudistuksessa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden uudistuksessa. Sääntelytarkkuuden ohella tässä valinnassa on ratkaistava painotukset lailla säätämisen ja lakia täydentävien ohjauskeinojen, erityisesti standardien ja informaatio-

---

*keudellisista tietojärjestelmistä. Kansalaisten kannalta merkityksellisiä säädöskokonaisuuksia koskevan ajantasaisen normiston hahmottamisen hankaluudet oikeudellisten tietokantojen avulla tulivat esille muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa Sairaanhoidonvakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista (tuloksellisuustarkastuskertomus 228/2011).*

<sup>18</sup> *Valinta ja jännitteet tavoitehakuisen ja normihakuisen ohjaus- ja rahankäyttömallien välillä olivat yksi tärkeä keskusteluteema kansainvälisen ylimpien tarkastusviranomaisten järjestön INTOSAI:n Euroopan maanosajärjestön EUROSAI:n konferenssissa Lissabonissa vuonna 2011.*

tio-ohjauksen käytön kesken. Valinnalla on selkeät vaikutukset palveluiden yhtenäisyyteen ja vaikuttavuuteen sekä julkisten menojen tasoon.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Tämä valinnan tarve ja tarve esittää avoimesti kunnallisen itsehallinnon ja resurssien riittävyyden sekä kansalaisten saaman palvelun yhtenäisyyden välinen punninta oli keskeinen viesti valtioneuvoston tarkastusviraston vuosikertomuksessa eduskunnalle vuoden 2008 valtiopäiville sisältyneessä arvioinnissa paremman sääntelyn periaatteiden toteutumisesta hyvinvointipalveluita koskevassa lainsäädännössä, ks. K 15/2008 vp., s. 23–31. Tämä teema on nyt vireillä olevien uudistusten johdosta aikaisempaa ajankohtaisempi.

## 6 Lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun kipupisteistä puhutaan paljon

Lainsäädännössä ja sääntelypolitiikassa on Suomessa, kuten muissakin maissa, haasteita ja kipupisteitä. Niitä on toistettu jatkuvasti ja niinpä laadun puutteita ja niiden syitä koskeva keskustelu ovat hallinneet. Merkittävimpiä ongelmakohtia ovat:<sup>20</sup>

- sääntelyn määrän ja yksityiskohtaisuuden jatkuva kasvu
- valmistelun etupainotteisuuden heikko toteutuminen
- valmistelun tietopohjan puutteet ja vaikutusarviointien rajoittuneisuus
- valmistelun valtioneuvostotason strategisen suunnitelmallisuuden heikko toteutuminen
- EU-lainsäädäntöön vaikuttamisen reaktiivisuus
- lainvalmistelun tosiasiallisen läpinäkyvyyden väheneminen
- liian vähäinen voimavarojen osoittaminen säädösvalmisteluun valtioneuvostossa ja epärealistisen kireät aikataulut<sup>21</sup>
- lainvalmistelun hankejohtamisen sekä laajemmin säädösjohtamisen vajeet
- valmisteluhankkeiden epätasainen avoimuus.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ks. *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 158 sekä eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp., s. 8–9. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimukset säädösten vaikutusarvioinnista ja laadusta; Auri Pakarinen, Jyrki Tala & Laura Hämynen: Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2010; Kati Rantala: Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2011; Auri Pakarinen: Lainvalmistelu vuorovaikutuksena, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2011.*

<sup>21</sup> *Hallituksen strategiariihä varten tehty hallitusohjelman puolenvälin arviointi vuonna 2009, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, s. 261. Tämän mukaan säädösvalmisteluun käytettäisiin noin 7 prosenttia ministeriöiden henkilöstön kokonaistyöajasta. Ks. myös hallitusohjelman toimeenpanon loppuarviointi, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011, s. 109–115.*

<sup>22</sup> *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, s. 268–270 ja Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003.*

Lainvalmistelun ja paremman sääntelyn kehittäminen ovat olleet vahvasti esillä koko 2000 -luvun useissa kehittämishankkeissa ja paremman sääntelyn toimintaohjelmassa vuodesta 2006 lähtien. Tulostakin on tullut. Mutta kehitys on ollut varsin, jopa tuskallisen hidasta. Monet paremman sääntelyn toimintaohjelman periaatteista eivät ole kovin kattavasti toteutuneet.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011, s. 109–115. Valtiontalouden tarkastusvirasto: tuloksellisuustarkastuksen esiselvitykset Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma, VTV drno 45/54/2011 ja Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu, VTV drno 2/54/2011.

# 7 Lainsäädäntöpolitiikan tarve

## 7.1 Lainsäädäntöpolitiikka tai säädöspolitiikkaa tarvitaan suuntaviitaksi

Kokonaisuuksien hallintaan ja erilaisten näkökulmien yhdistämiseen johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi tarvitaan myös lainsäädännön käytön ja eri normatiivisten ohjauskeinojen ja sääntelymallien suunnitelmallista ohjausta ja selkeästi ilmaistuja poliittisia ja arvovalintoja lainsäädännön kehittämisen kokonaisuuden suuntaviivoista ja painopisteistä. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa tätä kokonaisuutta kutsutaan oikeusministeriön ja sittemmin valtioneuvoston virallisasiakirjoissa käytetyllä nimellä säädöspolitiikaksi. Sen nimenomaan yhteiskunnallista sisällöllistä merkittävyyttä kuvaa samasta asiasta käytetty lainsäädäntöpolitiikan käsite. Lainsäädäntöpolitiikassa esitetään poliittiset ja periaatteelliset linjat sille, miten hallituksen poliittisia linjauksia ja yhteiskunnallisia tavoitteita toteutetaan lainsäädännön keinoin ja hallituksen tulkinta paremman sääntelyn periaatteiden käytännön toteuttamisessa lainsäädännössä.<sup>24</sup> Lainsäädäntöpolitiikassa vastataan, miten lakeja tulisi säätää ja miten lainsäädännöllisiä keinoja ja mitä normien muotoja tulisi käyttää yhteiskunnan ohjauksessa sekä miten tähän ideaalilanteeseen tulisi päästä.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> *Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen määritelmästä, ks. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen II väliraportti, Oikeusministeriö: Ohjauksella laatua lainsäädäntöön, Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen II väliraportti, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2011, s. 13.*

<sup>25</sup> *Tämä säädöspolitiikan varsin ytimekäs määrittely on yhdistelty lähteestä Auri Pakarinen: Lakien vaikutusten arviointi diskurssina – analyysi ministeriöiden säädöspoliittisista asiakirjoista. Oikeus 40 (2011), s. 45–65, s. 45 ja Paremmän sääntelyn toimintaohjelmasta (2006). Säädöspolitiikka tuli Suomen lainvalmistelun kehittämisen kielenkäyttöön ja asialistalle oikeusministeriön työryhmämuistion Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 4/1999 myötä, joka sisältää myös edelleen varsin ajantasaisen ja ajankohtaisen listauksen säädöspolitiikassa tai lainsäädäntöpolitiikassa keskeisistä kysymyksistä. Säädöspolitiikan määrittelyn ja kehittämisen kannalta vuonna 2006 julkaistu Paremmän sääntelyn toimintaohjelma on ollut merkittävä, ks. Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, erityisesti s. 73–74 ja s. 151 s.*

Kyseessä on siis mitä suurimmassa määrin sisällöllinen, yhteiskuntapoliittinen ja siten aidosti eduskunnalle ja hallitukselle kuuluva poliittinen asia. Valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön johdolla tehdyissä kehittämishankkeissa on myös tehty varsin määrätietoista työtä lainsäädäntöpolitiikan kehittämiseksi ja ottamiseksi tärkeäksi osaksi hallituksen politiikan ja toiminnan johtamista. Kansalaisten ja yritysten näkökulmasta lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella on samantasoinen vaikutus yhteiskuntaan ja elämään kuin esimerkiksi valtiontalouden kehysmenettelyllä julkisen talouden vakauttajana. Siksi lainsäädäntöpolitiikalle ja sen linjaamiselle on perusteltua antaa arvostettu ja selkeästi määritelty asema hallituspolitiikan ja valtioneuvoston johtamisen menettelyissä.<sup>26</sup>

Lainsäädäntöpolitiikka on yksi valtioneuvoston konserniohjauksen muoto.<sup>27</sup> Konserniohjaus voi tuntua valtion viranomaisten itsenäisen hallinto-oikeudellisen toimivallan johdosta valtioneuvoston ja valtionhallinnon yhteydessä osin vieraalta ja liiallisesti yksityisen sektorin ajatteluun perustuvalta. Valtiokonsernin sijaan onkin ajoittain puhuttu valtioyhteisöstä. Olennaista on valtioneuvoston ja valtionhallinnon ministeriöiden hallinnonalojen rajat ja muut sektorirajat ylittävänä kokonaisuutena. Idea on yksinkertaisesti valtionhallinnon ja viime kädessä kaiken veronmaksajan rahoitettavana ja vastuulla eli ajatuksellisesti saman tahon maksettavana olevan toiminnan ja sen tulosten tarkastelu kokonaisuutena. Valtioneuvoston sisällä konserniohjauksella annetaan merkityksiä perustuslain 60 §:n 2 momentin ministereiden yhteisestä kollektiivisesta ministerivastuusta ja perustuslain 65 ja 66 §:stä ilmenevälle periaatteelle valtioneuvostosta yhtenäisenä ja yhteisenä valtioelimenä. Tämä hallituksen ja valtioneuvoston yhtenäisyyden ja yhteisen toiminnan ja vastuun periaate on käytännössä

---

<sup>26</sup> *Ks. tästä Oikeusministeriön asettaman Sujuvampaan lainvalmisteluun hankkeen I väliraportti, Oikeusministeriö: Mallia lainvalmisteluun, Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 80/2010, saman hankkeen II väliraportti, Oikeusministeriö: Ohjauksella laatua lainsäädäntöön, Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen II väliraportti, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2011 ja valtioneuvoston kanslian ns. KOKKA -hankkeen raportti Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.*

<sup>27</sup> *Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti rakentui pitkälti valtiovaraministeriössä kehitettyihin ajatuksiin valtionhallinnon konserniohjauksesta, ks. Oikeusministeriö: Mallia lainvalmisteluun, s. 54 ja Valtiovaraministeriön työryhmämuistio Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen, työryhmäraportti, kesäkuu 2010, Saatavilla [www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20100623Konser/Komeetta - raportti 23062010.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20100623Konser/Komeetta - raportti 23062010.pdf).*

jäänyt perustuslain 68 §:ssä säädetyn ministeriöperiaatteen ja siitä johdetun kunkin ministeriön ja ministerin omaa roolia korostavan hallinnollisen ja poliittisen kulttuurin varjoon.<sup>28</sup>

Selkeästi ilmaistu ja johdettu lainsäädäntöpolitiikka voivat tukea lainsäätäjää ja lainvalmistelijaa tuoman edellä kaivattua arjen ja käytännön järjen ja kokonaisuuksien hallinnan näkökulmaa lakiin ja sen soveltamiseen. Lainsäädäntöpolitiikka on hyvän hallinnon ja hyvän hallinnan toteuttamisen välineitä lainsäädännössä. Hyvässä hallinnassa on historiallisesti ollut kyse viisaasta ja yhteiskunnan perustarpeita mahdollisimman hyvin tyydyttävästä hallituksesta. Lainsäädäntöpolitiikassakin näin korostuvat hyvän hallituksen ja hyvän hallinnan historialliset hyveet kuten rauha ja järjestys, oikeudenmukaisuus, kohtuus sekä yleinen hyvä. Näiden keskinäiset painotukset ovat historiassa muuttuneet ja samalla on siirretty tietyn, vakiintuneen ja sellaisena hyvänä pidettävän järjestyksen ylläpitämisestä dynaamiseen yhteiskunnan ja sen ongelmien ratkaisun ja riskienhallinnan ohjaamiseen.<sup>29</sup> Lainsäädäntöpolitiikka on merkittävä osa viisaan ja hyvän hallituksen hyveiden toteuttamista 2010-luvun yhteiskunnassa.

Lainsäädäntöpolitiikkaan kohdistuu monia, keskenään ristiriitaisia tavoitteita eikä kyse suinkaan ole teknisestä ja arvovapaasta kehittämisestä ja rationaalisesta päätöksenteosta, miksi lainvalmistelun ja erityisesti säädösten vaikutusarvioinnin kehittäminen usein asiantuntijatyössä ja siihen liittyvissä asiantuntija- ja viralliskeskusteluissa esitetään.<sup>30</sup> Lainsäädäntöpolitiikassa on tarpeen myös sovittaa yhteen kaksi hyvin erilaista perustavanlaatuaista lainsäädäntöperustetta eli yhtäältä (1) lainsäätäjän yhteiskunnallisen tavoitteenasettelun toteuttaminen (lainsäätäjän tahto, parlamentarismissa usein hallituksen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttaminen) ja toisaalta (2) lainsäädännön ja koko oikeuden kokonaisuuden johdonmukaisuuden turvaaminen ja perusoikeuksien toteuttaminen lainsäädännön keinoin (oikeuden ratio).<sup>31</sup> Oikeuden ratio ja perusoikeudet sekä Euroopan unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus rajoittavat

---

<sup>28</sup> Tämä seikka tuodaan suoritetuihin tarkastuksiin perustuen esille valtionalouden tarkastusviraston kommentoissa valtioneuvostolain uudistamista pohtivalle työryhmälle, ks. valtionalouden tarkastusviraston lausunto 17.6.2011 valtioneuvoston kanslialle Valtioneuvostosta annetun lain uudistaminen ja ministeriöiden välisen yhteistyön oikeudellisen perustan vahvistaminen, VTV drno 227/31/2011, saatavilla [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi).

<sup>29</sup> Hyvän hallinnon ja hallinnon historiallisista merkityksistä ja niiden muutoksesta, ks. Ida Koivisto: *Hyvän hallinnon muunnelmat, julkisoikeudellinen tutkimus, Suomalainen lakimiesyhdistys 2011*, s. 51–90.

<sup>30</sup> Auri Pakarinen: *Lakien vaikutusten arviointi diskurssina (2011)*.

<sup>31</sup> Ks. Kaarlo Tuori: *Oikeuden ratio ja voluntas (2007)*.



myös lainsäätäjän toimivaltaa ja toimintavapauksia sekä ohjaavat lainsäätäjää käyttämään valtaansa perusoikeuksien mahdollisimman optimaaliseksi toteuttamiseksi.<sup>32</sup>

## 7.2 Lainsäädäntöpolitiikkaa tarvitaan hallitusohjelman tavoitteisiin

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa on merkittäviä yleisiä ja erityisiä lainsäädäntöpolitiikkaa tai säädöspolitiikkaa koskevia linjauksia. Hallitusohjelman mukaan Oikeusministeriön asettaman sujuvampaan säädösvalmisteluun hankkeen viitoittamat valtioneuvoston hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat otetaan käyttöön. Lainvalmistelun laatuongelmien voittamiseksi paremman sääntelyn toimintaohjelmaa jatketaan.<sup>33</sup> Tämä tarkoittaa selkeää tukea Paremman sääntelyn toimintaohjelman sisältämien paremman sääntelyn periaatteiden käytännön toteuttamiselle. Huomattava on myös lainsäädännön, viranomaisviestinnän ja asioinnin kielen kehittämiseksi laadittava toimintaohjelma.<sup>34</sup> Hyvä ja ymmärrettävä kielenkäyttö on oleellinen osa parempaa sääntelyä.

Hallitusohjelma sisältää myös monia erityisiä teemoja, joiden onnistuneessa toteuttamisessa tarvitaan johdonmukaista lainsäädäntöpolitiikkaa.

Hallitusohjelman mukaan esimerkiksi digitaalisten palveluiden tarjontaa helpotetaan selkeyttämällä lainsäädäntöä ja kokoamalla sähköistä viestintää ja tietoyhteiskunnan palveluiden tarjontaa koskevat säännökset uudeksi tietoyhteiskuntakaareksi.<sup>35</sup> Sisällöllisesti tämä tavoite yhdessä hallitusohjelman turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa osiossa todetun tavoitteen,

---

<sup>32</sup> *Rikosoikeudellisen lainsäädännön näkökulmasta tätä käsitellään perusteellisesti Sakari Melanderin väitöskirjassa, ks. Sakari Melander: Kriminalisointiteoria: rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset, Suomalainen lakimiesyhdistys 2008. Euroopan ihmisoikeussopimus myös edellyttää monissa tilanteissa rikosoikeudellista kriminalisointia, ks. näistä esimerkiksi yksityiselämän suojan ja tietoturvallisuuden osalta Tuomas Pöysti: Judgment in the Case K.U. v. Finland: The European Court of Human Rights requires Communication Data to identify the Sender to enable Criminal Prosecution in Serious Violations of Private Life, Digital Evidence and Electronic Signatures Law Review, Vol. 6., 2009, s. 33–45.*

<sup>33</sup> *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, VNT 2/2011 vp., luku pääluku 4, alaluku säädöspolitiikka, s. 25.*

<sup>34</sup> *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, VNT 2/2011 vp., pääluku 10 kuntapolitiikka ja hallinnon kehittäminen, s. 78.*

<sup>35</sup> *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, VNT 2/2011 vp., pääluku 6, alaluku viestintä, s. 51.*

jonka mukaan Suomen tulisi olla yksi johtavista maista kyberturvallisuuden kehittämisessä,<sup>36</sup> tarkoittaa, että tietoturvallisuuden ja sitä koskevan laajan mutta hajanaisen yleis- ja erityislainsäädännön kokoaminen olisi perusteltua olla osa tietoyhteiskuntakaaren pohdintaa.<sup>37</sup> Tietoyhteiskuntakaaren toteuttaminen edellyttää selkeää lainsäädäntöpolitiikkaa ja sen toteuttamista nykyisin hyvin hajanaiseksi mutta määrältään laajaksi paisuneen tietoyhteiskuntaa koskevan lainsäädännön kokoamiseksi. Tarvetta lainsäädäntöpolitiikalle ja ministeriöiden hyvin läheiselle yhteistyölle lisää se, että tietoyhteiskuntakaaren ja menestyvän tieto- ja verkkoyhteiskunnan ja sen julkisen ja yksityisen sektorin informaatiohallinnon lainsäädännön ja yhteiskuntapolitiikan – tieto- ja tietoyhteiskuntapolitiikan – valmistelu kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön ja hallitusohjelman linjausten perusteella useille ministeriöille. Tärkeitä toimijoita ovat ainakin valtiovarainministeriö (julkishallinnon ICT -toiminto, hallinnon kehittäminen sekä budjettiasiat), opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja oikeusministeriö minkä lisäksi myös työ- ja elinkeinoministeriön edustamalla elinkeinopoliittisella näkemyksellä ja valmistelulla on tärkeä sija kokonaisuudessa.

Hallitusohjelmassa finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisen ja yleensä hallitusohjelman keskeisenä painopisteenä on harmaan talouden torjunta. Harmaan talouden torjuntaohjelman toteuttaminen edellyttää niin ikään johdonmukaista ja ministeriöiden sektorirajat ylittävää lainsäädäntöpolitiikkaa.<sup>38</sup> Finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa tuottavuuden parantaminen on tärkeää koko julkisella sektorilla ja erityisesti hyvinvointipalveluiden tuottamisessa. Kuntaudistuksen yhteydessä kuntia koskevan yleis- ja erityislainsäädännön yhteensovittaminen johdonmukaiseksi ja tehokkuutta edistäväksi kokonaisuudeksi on tärkeää ja pitkällä

---

<sup>36</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, VNT 2/2011 vp., pääluke 3, alaluku turvallisuus ja puolustuspolitiikka, s. 22–23.

<sup>37</sup> Tietoturvallisuuden sääntelytarpeista, ks. esimerkiksi valtioneuvoston tarkastusviraston ja tietosuojavaltuutetun yhteisen eurooppalaisen tietosuojapäivän IT-foorumin 28.1.2010 puheenvuorot, ks. [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) -> ajankohtaista -> puheet. Tietoturvallisuus on noussut usein esille niin Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännössä kuin eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä. Tietoturvallisuus on tietoyhteiskunnan tärkeitä perusoikeuksia ja useiden perusoikeuksien sekä lainalaisuusperiaatteen toteuttamisen välttämätön edellytys, ks. esim. Tuomas Pöysti: *Information Government in Practice: Functional Gains and Legal Perils* teoksessa Peter Wahlgren (ed.): *ICT, Legal Issues, Scandinavian Studies in Law*, Vol. 56, Stockholm University 2010, p. 91–124.

<sup>38</sup> Ks. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, VNT 2/2011 vp., luku tehostettu harmaan talouden torjunta, s. 15–16.

tähtäimellä tuottavuuskehityksen kannalta paljon vaikuttava tehtävä. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma on hallitusohjelman mukaan tarkoitus korvata uudella vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla, jolla tavoitellaan vastaavia tehokkuushyötyjä kuin valtionhallinnon tuottavuusohjelmalla mutta samalla pyritään aidon kokonaistuottavuuden pysymiseen entisellään ja paranemiseen.<sup>39</sup>

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa ja taloustieteellisessä tutkimuksessa on saatu selvästi näyttöä siitä, että julkisella sektorilla tuottavuuden parantaminen vaatii yhtäaikaaisesti (1) toimintatapojen uudistamiselle perusteet antavia lainsäädännöllisiä uudistuksia, (2) uuden ICT:n ja informaatioprosessien käyttöönottoa ja tiedon hyödyntämistä sekä (3) toimintatapojen uudistamista. Valtionhallinnon onnistuneissa tuottavuuden kehittämishankkeissa lainsäädännön kehittäminen on ollut selkeä osa laajempaa tuottavuuskehittämistä.<sup>40</sup>

Lainsäädännön kehittämisessä on erityisesti julkisoikeudellisessa lainsäädännössä otettavakin yhdeksi lähtökohdaksi julkisen toiminnan tuottavuuden pitkäjänteinen parantaminen. Lainsäädännön ja myös sen muuttamatta jättämisen tuottavuusvaikutukset on näin tarpeen arvioida. Olenaista on antaa myös joustavuutta ottaa käyttöön ICT:n myötä avautuvia uusia toimintamalleja ja toisaalta poistaa päällekkäisen työn vaatimuksia ja tiedon hyödyntämisen esteitä. Erilaisilla mallipohjaisilla laskelmilla on osoitettu, että jatkuva julkisen toiminnan tuottavuuden parantaminen 0,25 prosentilla vuosittain voidaan julkisen talouden kestävyysvajeen määrää pienentää noin prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiontalouden tarkastusvirastossa on yksityisen sektorin empiirisiin esimerkkeihin perustuvien laskelmien pohjalta arvioitu, että tietojohdamisen ja informaatiohallinnon keinoin voidaan tästä tuottavuuden kasvusta saa-

---

<sup>39</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma, VNT 2/2011 vp., pääluku 10 kuntopolitiikka ja hallinnon kehittäminen, s. 75–78.

<sup>40</sup> Nämä seikat tulevat toistuvasti esiin tarkasteltaessa kaikin puolin onnistuneita tuottavuuden kehittämishankkeita esimerkiksi verohallinnossa ja Tullissa ja oikeuslaitoksessa. Valtion tuottavuusohjelmassa on ollut useita onnistuneita hankkeita ja ohjelma on osaltaan vauhdittanut monia perusteltuja uudistuksia, ks. tarkastusviraston vuosikertomuksen K 17/2011 vp. luku 4 sekä valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset Tuottavuusohjelman vaikuttavuus (tuloksellisuustarkastuskertomukset 2011) ja Tuottavuusohjelman vaikuttavuus oikeusministeriön hallinnonalalla (tuloksellisuustarkastuskertomukset 2011). Ks. myös Tuomas Pöysti: Valtion tuottavuusohjelma ulkoisen tarkastajan näkökulmasta teoksessa *Tarkastus ja arviointi yksityisen ja julkisen rajapinnalla*, Tampere University Press 2011.

vuttaa noin puolet.<sup>41</sup> Tehokkaalle ja vaikuttavalle informaatiohallinnolle edellytysten antaminen lainsäädännöllä on näin tavattoman merkittävässä asemassa tuottavuuden kehittämisessä ja julkisen talouden kestävyysvaajeeseen vastaamisessa.

### 7.3 Lainsäädäntöpolitiikassa tarvitaan monia toimijoita

Eduskunnalla ylimpänä valtioelimenä ja lainsäätäjänä on lainsäädäntöpolitiikassa suurten linjojen esittäjän ja arvioijan rooli. Eduskunta ja sen valiokunnat voivat myös tarkemmin rajatusti vaatia ja tilata paremman sääntelyn periaatteiden toteuttamista. Eduskunnan harjoittamaan parlamentaariseen valvontaan kuuluu myös lainsäädäntöpolitiikan ja paremman sääntelyn periaatteiden parlamentaarinen arviointi. Paremman sääntelyn toteuttaminen ja laadukkaan lainsäädännön kokonaisuuden turvaaminen kuuluu valtiollisen tehtävä- ja vallanjaon puitteissa niin hallitukselle kuin sen alaisuudessa lainvalmistelusta vastaavalle valtioneuvoston ministeriöiden virkamiehistöille, lainsäätäjänä toimivalle eduskunnalle sekä toimeenpanosta huolehtivalle hallinnolle ja lain soveltamisessa oikeussuojan antamisesta huolehtiville riippumattomille tuomioistuimille. Parlamentaarisisessa hallitustavassa hallitus on lainsäädännön kehittämisen moottori. Hallituksen ja ministereiden roolina on linjata valmistelun asialistaa sisällöllisesti ja tehdä poliittisia arvovalintoja valmistelussa.

Valmistelu sekä toimeenpano kuuluvat hallinnolle. Tärkeä osa lainsäädäntöpolitiikan valmistelua ja käytännön toteutusta on ministeriöiden säädösjohtaminen. Säädösjohtamisessa ministeriön johto ja asiantuntijat arvioivat ministeriön toimialan sääntelyn ajantasaisuutta, huolehtivat säädössuunnittelusta ja sääntelyn vaihtoehtojen ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arvioinnista sekä arviointitulosten hyödyntämisestä, säädösten toimeenpanosta ja toteutuneiden vaikutusten arvioinnista samoin kuin säädösvalmisteluhankkeiden hyvän hallinnan periaatteiden mukaisesta projektinjohdosta.<sup>42</sup> Säädösjohtamisen on paremman sääntelyn periaattei-

---

<sup>41</sup> *Valtiontalouden tarkastusviraston valtion- ja kansantalouden riskianalyysiin 2011 sisältyvät arviot.*

<sup>42</sup> *Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä, tuloksellisuustarkastuskertomus 2011, jossa esitetään virallisaineiston perusteella yleiset säädösjohtamisen kriteerit ja arvioidaan tarkastuksen kohteena olevan ministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää ja johtamisen käytäntöjä ja rakenteita näiden kriteereiden va-*

den toteuttamiseksi tarpeen olla merkittävässä asemassa valtioneuvoston toiminnan ohjauksessa ja yksittäisten ministeriöiden johtamisessa.

---

*lossa. Asiaa käsitellään tarkemmin mainittuun tarkastuskertomukseen liittyvässä selvityksessä Työ- ja elinkeinoministeriön säädösjohtaminen.*

## 8 Lainsäädännön ja lainvalmistelu laatu on ulkoisen tarkastuksen teema-alue

Valtiontalouden ulkoisella tarkastuksella on perustuslain 90 §:ssä säädettyllä tavalla oma roolinsa tukea eduskunnan toimintaa ja finanssivaltaa riippumattomana, objektiivisena ja ei-poliittisena ulkoisena arvioijana ja tiedon varmentajana. Valtiontalouden tarkastusviraston valtiosääntöisenä tehtävänä on varmistaa ja edistää luottamusta oikeusvaltion ja kansanvaltan periaatteiden toteutumiseen valtion taloudenhoidossa ja julkisessa toiminnassa. Pohjoismaiseen demokratiaan kuuluu oikean ja luotettavan tiedon antaminen ja sille perustuva, eri näkökulmia esille tuova julkinen keskustelu. Avoin ja julkinen keskustelu on pohjoismaisen demokratian ydintä.<sup>43</sup>

Valtion taloudenhoidon ja talousarvion ulkoinen ammattitarkastus, joka perustuslain 90 §:n mukaan on riippumattoman valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä, varmentaa tarkastuksen keinoin päätöksenteon tietope- rustaa ja perustuslain ja muun lainsäädännön ja talousarvion noudattamis- ta sekä tavoitteiden saavuttamista sekä tavoitteiden saavuttamisen edelly- tyksiä. Ulkoiseen tarkastukseen sovellettavien kansainvälisten ISSAI - standardien mukaisesti tarkastuksessa tuodaan ja myös pitää tuoda esille myös kriittisiä havaintoja ja kehittämistarpeita. Ulkoinen tarkastus ja siinä varsinkin tuloksellisuustarkastus ja finanssipolitiikan tarkastus sekä osin myös laillisuustarkastus näyttäytyvät joskus julkisuudessa epäkohtien esille tuojana, "eräänlaisena ilonpilaajana".<sup>44</sup> Kansainvälisten standardien pe- rusteella ulkoinen tarkastus pyrkii tuomaan esille myös sen, mikä toimii hyvin. Positiiviset viestit saavat harvemmin vastaavaa huomiota julkisessa keskustelussa. Avoimeen keskusteluun ja demokratiaan kuuluu myös ta-

---

<sup>43</sup> *Julkisen keskustelun keskeinen merkitys valtiosäännössä ja myös perusoikeus- kontrollissa on myös yksi Juha Lavapuron valtiosääntöoikeudellisen väitöskirjan keskeisistä viesteistä, ks. Lavapuro: Uusi perustuslakikontrolli (2010).*

<sup>44</sup> *Kansainvälisesti ja esimerkiksi Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa on käyty kes- kustelua siitä, onko nykyisten kansainvälisten standardien mukainen ulkoinen tarkastus liian kriittistä ja keskittyy liiaksi tuomaan esille epäkohtia. Niiden esille tuominen voi nimittäin joidenkin arvioiden mukaan myös heikentää luottamusta hallintoon.*

voitteiden saavuttamisessa ilmenevien vaikeuksien tuominen selkeästi esille ja keskustelun kohteeksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston tämä perustuslakiin ja kansainvälisesti hyväksytyihin ulkoisen tarkastuksen standardeihin ja hyviin käytäntöihin perustuva rooli koskee lainsäädäntöpolitiikan ja lainsäädännön ja lainvalmistelun laadun arviointia. Valtion tuloista ja menoista huomattavin osa on vahvasti sidottu lainsäädännöllä. Eduskunta käyttää keskeisesti sille kuuluvaa valtiontaloudellista valtaa juuri lakeja säätämällä.<sup>45</sup> Valtion talousarvion tuloista ja menoista on ainakin noin 80 prosenttia vahvasti sisälöltään sidottuja lakiin.<sup>46</sup> Lainsäädäntöpolitiikka ja lainsäädännön ja lainvalmistelun laatu on tämän vuoksi otettu valtiontalouden tarkastusvirastossa tärkeäksi tarkastuksen strategiseksi teema-alueeksi.<sup>47</sup> Tarkoituksena on vastuullistaa hallintoa paremman sääntelyn periaatteiden toteuttamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen sekä lainsäädännön hyvään ja tehokkaaseen toteuttamiseen. Kysymys on siten vastuuttamisesta viisaan hallinnan ja hyvän hallituksen perusteisiin. Ulkoinen tarkastus on lainsäädännön laadun teemassa kokonaisvaltaisuuteen pyrkivää eli tarkoituksena on yhdistää yhteiskuntatieteilijöiden ja oikeustieteilijöiden näkökulmat, kattaa lain prosessi ja elinkaari valmistelusta täytäntöönpanoon ja vaikutusten seurantaan sekä hahmottaa hyvin erilaiset näkökulmat ja painotukset, jotka lainsäädäntöön ja lain elinkaareen vaikuttavat.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> *Lainsäädännössä tehtävien ratkaisujen merkityksestä finanssipoliittisten tavoitteiden käytännön saavuttamiselle ja voimavarojen uudelleen kohdentamisen sidonnaisuudesta lailla tehtäviin ratkaisuihin, ks. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuudesta finanssipoliittikan hallintavälineenä K 21/2010 vp. sekä tuloksellisuustarkastuskertomus Säädosshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi (VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 216/2011).*

<sup>46</sup> *Valtionhallinnon talousraportoinnin portaalissa netra.ssa helposti saatavilla olevien talousarviokirjanpidon kertymätietojen perusteella noin 67 prosenttia valtion menoista on valtionapuja, tukia ja etuisuuksia sekä muita varojen siirtoja, joita vastaan valtio ei saa välitöntä vastiketta. Nämä siirtomenot perustuvat usein lakiin. Lisäksi valtion kulutusmenoista merkittävä osa liittyy välittömästi lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen.*

<sup>47</sup> *Ks. valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2010–2012 sekä tulosavoitteet ja tarkastussuunnitelma vuosille 2011–2014. Valtiontalouden tarkastusvirastossa on laadittu selvitys Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa, Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiä 2011, jossa avataan kriteerejä ja näkökulmia, jotka ovat tai voivat olla keskeisessä asemassa lainsäädännön laatuun osana valtiontaloudellista päätöksentekoa koskevissa tarkastuksissa, erityisesti tuloksellisuustarkastuksissa.*

<sup>48</sup> *Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto: Lainsäädännön laatu (2011), s. 84–85.*

## 9 Kolmella käytännön toimenpiteellä parannetaan lainvalmistelun horisontaalisuutta

Suomen lainsäädäntöpolitiikan pulmana eivät ole yleisten periaatteiden kehittämisessä. Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa esitetyt paremman sääntelyn periaatteet ovat edelleen kansainvälisessä vertailussa ajantasaisia ja kunnianhimoisia. Tehtävää on periaatteiden soveltamisessa käytäntöön ja havaittujen ongelmakohtien ratkaisemisessa. Lainvalmistelijoiden ja johdon syyllistäminen eivät myöskään auta vaan tarvitaan käytännön toimia.

Tärkeä käytännön toimi on sujuvampaan säädösvalmisteluun - hankkeessa tarkoitetun hallituksen lainsäädäntösuunnitelman valmistelu ja käyttöönotto todellisena lainsäädäntötyötä ja hallituksen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamista sääntelyn avulla sekä lainsäädännön kehittämisen linjoja ohjaavana strategisena suunnitelmana. Tärkeää on, että lainsäädäntösuunnitelma sisältää aidosti poliittista sisältöä ja painopistevalintoja hallitusohjelman pohjalta. Lainsäädäntösuunnitelman valmistelu edellyttää hyvää yhteistyötä erityisesti oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian sekä valtiovarainministeriön kesken. Lainsäädäntösuunnitelman olisi osaltaan tarkoituksenmukaista tukea hyvinvointipalveluiden tuottavuuden ja tuloksellisuuden parantamisen tavoitteita.

Toinen tärkeä toimi on ryhtyä aidosti sovittamaan jo valmistelun kaikissa vaiheissa yhteen eri ministeriöiden edustamia erilaisia näkökulmia ja painotuksia. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamissa tuloksellisuustarkastuksissa on tullut selkeästi esille, kuinka ministeriöt ovat tietyn erityisen yhteiskuntapolitiikan sektorin ja sektorilla painottuvan asiantuntemuksen näkökulmien edustajia ja etujen ajajia yhteiskunnassa. Yhä useammin lainsäädännössä edellytetään nykyisten ministeriöiden hallinnonalojen rajat ylittävää lähestymistapaa, jossa myös sovitetaan yhteen erilaiset näkökulmat.<sup>49</sup> Yhteensovituksen jääminen tekemättä johtaa helposti veronmaksajille kalliiksi tulevaan osaoptimointiin ja heikompaan

---

<sup>49</sup> Tiivis yhteenveto kahden viime vuoden tarkastushavainnoista on koottu em. valtiontalouden tarkastusviraston lausuntoon valtioneuvoston kanslialle valtioneuvostolain muutostarpeista, ks. VTV 227/31/2011.



yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumiseen pitkällä aikavälillä. Tuottavuustappiot voivat olla myös merkittäviä.<sup>50</sup>

Lainvalmistelun laadun kehittämiseksi ja sektorikohtaisuuden ongelmien voittamiseksi olisi tarpeen myös vastuuttaa selkeästi hallinnonalarajat ylittävän näkökulman hakeminen. Valtioneuvostosta annetun lain olisi perusteltua antaa selkeästi normatiivinen viesti ministeriöille siitä, että niiden on toimittava laajakantoisten ja useamman ministeriön toimialaan ja tehtäviin vaikuttavien asioiden valmistelussa. Nykyisellään valtioneuvostolaki ja valtioneuvoston ohjesääntö korostavat tosiasiaa osin liiaksi tiukkaa tehtävien jakamista eri ministeriöiden kesken ja ministeriöiden välinen yhteensovittaminen näkyy lain säännöksistä vain hyvin vähäisesti. Tällainen muutos on myös keskustelun alaisena pohdittaessa valtioneuvostolain tarkistamisen tarpeita.<sup>51</sup> Ministeriöiden kansliapäälliköt ovat potentiaalinen voimavara näkökulmien yhteen sovittajina virkamiesvalmistelun johtamisessa. Ministereiden valtioshteereiden osalta tällainen yhteensovittamistehtävä ministerin edustajana mainitaan jo nykyisissä säännöksissä. Ministeriöiden johtamisjärjestelmässä osastopäälliköt ovat yleensä vahvoja vaikuttajia ja alansa esille tuojia. Kansliapäälliköiden rooli sisältökysymyksissä on muodollisesti korkeammasta asemasta huolimatta sisältökysymyksissä usein vahvempi. Kansliapäälliköt voisivat näin ottaa vastuulleen ministeriön yhteistyön järjestämisen ja valmistelun yhteensovittaminen muiden ministeriöiden kanssa.<sup>52</sup>

Kolmas tärkeä käytännön toimenpide on ottaa paremmin huomioon lainsäädännön täytäntöönpanon näkökulmat huomioon lainvalmistelussa

---

<sup>50</sup> Ks. *Valtiontalouden tarkastusvirasto: Lainsäädännön laatu (2011)*, s. 17–19 niistä hyvinvointitappioista, joita epäonnistunut lainsäädäntö ja lainvalmisteluprosessi voivat aiheuttaa. Käytännössä Suomessa löytyy esimerkkejä kaikista oikeustaloustieteellisessä tutkimuksessa havaituista mahdollisista hyvinvointitappioista.

<sup>51</sup> Ks. tästä *Valtiontalouden tarkastusviraston kommentit valtioneuvoston kanslialle drno VTV 227/31/2011*, valtioneuvostosta annetun lain tarkistaminen ja ministeriöiden keskinäisen yhteistyön oikeudellisen perustan vahvistaminen, saatavilla [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi).

<sup>52</sup> *Kansliapäälliköiden potentiaali horisontaalisen yhteistyön ja hallinnonalarajat ylittävien kokonaisuuksien valmistelun johtamisessa tuli selkeästi viestinä esille valtioneuvoston kanslian hallituspolitiikan strategista johtamista ja hallitusohjelman seurannan kehittämistä valmistellutta KOKKA -hanketta varten tehdyssä Jocelyn Bourgonin kansainvälisessä asiantuntijatyössä, ks. J. Bourgon: *From Success to Sustained Success*, marraskuu 2010 ja *Hallituspolitiikan strateginen johtaminen 2010-luvulla*, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011. Säädosvalmistelun osalta ks. em. *Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto valtioneuvoston kanslialle VTV drno 227/31/2011*.*

ja nykyistä järjestelmällisemmin seurata myös lainsäädännön toteutumista käytännössä. Tämä edellyttää nykyistä rakenteellisempaa dialogia ministeriöiden ja toimeenpanevan hallinnon ja sidosryhmien välillä. Käytännössä tarvitaan myös toimeenpanon ja vaikuttavuuden tietoja koskevaa tietojohdantamista. Valtiontalouden tarkastusviraston ja vastaavasti myös Ruotsin Riksrevisionin suorittamissa tarkastuksissa on saatu viitteitä siitä, että ministeriöiden maailma ja käytännön toimeenpanon ja palvelutoiminnan sekä kansalaisten arki saattaa olla ajoittain erkaantumassa toisistaan. Tämä aiheuttaa tahtomattaan pitkällä aikavälillä myös koko lainkuuliaisuutta heikentävää byrokraattista tai siltä vaikuttavaa ilmapiiriä. Laki kuitenkin on merkityksellinen vain käytännön kautta.

# 10 Lopuksi: Lainsäädäntöpolitiikalla luodaan Suomen tulevaisuutta

Lainsäädäntöpolitiikka on yksi niistä keinoista, joilla Suomi voi olla rakentamassa vahvaa perustaa tulevaisuudelleen. Toimiva oikeusvaltio ja sen instituutiot ovat olleet suomalaisen yhteiskunnan ja kansantalouden vahvuuksia ja kilpailukykytekijöitä. Sen lisäksi ne ovat tuoneet sitä turvallisuutta ja henkistä ja aineellistakin hyvinvointia, jolle hyvä elämä perustuu. Lainsäädäntöpolitiikan ja paremman sääntelyn periaatteiden johdonmukaisella soveltamisella voidaan edelleen kehittää ja hyödyntää tätä Suomen historiallista vahvuutta. Lainsäädäntöpolitiikkaa voidaan käyttää myös välineenä vastata suomalaisen yhteiskunnan ja oikeusvaltion parhailaan kohtaamiin merkittäviin muutoshaasteisiin. Julkisessa hallinnossa ja palvelujärjestelmässä lainsäädännöllä on hyvin tärkeä rooli luoda edellytykset ja kannustimet julkisen toiminnan tuottavuuden parantamiselle.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-205-3 (pdf)