

Juhlajulkaisu
Esko Hoppu
1935 – 15/1 – 2005

Toimittajat

Heikki Halila

Mika Hemmo

Lena Sisula-Tulokas

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2005 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Esko Hopun valokuva s. VII Atelier Nyblin

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-239-8

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005

Kirsti Rissanen

Lainvalmistelun kehittäminen ja säädöspolitiikka

Lähtökohtia

Kansalaisilla on oikeus odottaa, että lait ovat selkeitä, ymmärrettäviä ja johdonmukaisia. Oikeusjärjestyksen keskeisten aineiden sisällöllinen ristiriidattomuus on oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden edellytys. Ihmisten tulee voida tietää oikeutensa ja velvollisuutensa ja kaikkien tulee olla yhdenvertaisia lain edessä. Oikeusjärjestyksen selkeyden ja johdonmukaisuuden tavoitteista ei voida tinkiä, vaikka nykyisin enenevästi kansainvälisiä aineksia sisältävässä voimassa olevien normien kokonaisuudessa ei käytännössä voidakaan välttää sitä, että joitakin ristiriitoja esiintyy. Lakien soveltaminen vaatii usein avoimeen oikeudelliseen argumentaatioon perustuvaa tulkintaa.

Julkisen vallan toimien ennakoitavuus sekä hallinnon tehokkuus, joutuisuus ja kansalaisten hyvä palvelu vaativat selkeiden aineellisten säännösten lisäksi tarkoitukseensa sopivia organisaatoratkaisuja. Hyvän hallinnon perusteet luodaan viranomaisten toimivallan ja tehtävien onnistuneella määrittelyllä. Oikeusjärjestyksen laatu, hyvä hallinto ja oikeusturvan saatavuus nähdään välttämättömäksi sekä talouden kilpailukyvyllä että kestäväälle sosiaaliselle kehitykselle.¹

Eduskunnan taholta on toistuvasti arvosteltu lainvalmistelun tasoa. Huoli on aiheellinen, vaikka pääosa hallituksen esityksistä täyttää korkeat laatuvaatimukset. Vuonna 1994 perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään, että lainvalmistelun laatu oli heikentynyt 1990-luvun alussa. Valiokunta totesi lakiesityksissä esiintyneen usein viimeistelemättömyyttä ja pahimmillaan jopa keskeneräisyyttä. Erityisenä yksittäisenä heikkoutena valiokunnan omalla toimialalla otettiin esiin esitysten yksilöihin ulottuvien taloudellisten vaikutusten puutteellinen tai olematon selostaminen. Lainvalmistelun heikkolaatuisuudesta katsottiin olevan monenlaista haittaa poliittiselle järjestelmälle, kun lakien käsittely sen seurauksena jäi puutteelliseksi myös edus-

¹ Ks. esim. Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012. Oikeusministeriö 2002, s. 4. Yhtenä mielenkiintoisena uudenlaisena esimerkkinä lainsäädännön merkityksestä talouden suorituskyvyllä voidaan pitää kansainvälistä tutkimusta *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington 2004. Siinä tutkitaan taloudellisten mittareiden avulla yli 130 maan tilannetta vertaillen sitä, miten lait edistävät tai rajoittavat yritystoimintaa ja selvitetään erilaisten uudistusten taloudellisia seurauksia. Tutkimus on tarkoitettu uudistaa vuosittain.

kunnan lainsäädäntömenettelyssä.² Eduskunnan puhemiesneuvosto on erikseen kiinnittänyt hallituksen huomiota asiaan ainakin vuosina 1995, ja 2002 sekä viimeksi kesäkuussa 2003, jolloin kannanotossa todettiin: ”On ensisijaista, että lainsäädännön laadun varmistamiseksi lainvalmistelulle varataan riittävästi aikaa.”

Lakien laatiminen ja uudistaminen on vaativa tehtävä. Demokratian lähtökohtiin kuuluu, että asioiden huolelliseen ja puolueettomaan selvittämiseen ja lakeja säädettäessä noudatettavan menettelyn avoimuuteen voidaan luottaa. Päätöksenteon tulee voida perustua oikeaan ja riittävään tietoon. Vain näillä edellytyksellä lait hyväksytään yleisesti ja niitä noudatetaan omaehtoisesti ilman viranomaisvalvontaa ja tehostavien seuraamusten käyttöä.³ Lakien laatu sinänsä on abstrakti asia. Sitä voidaan parantaa vain kehittämällä sitä prosessia, jonka tuloksena lait syntyvät. Vaikka suomalainen lainvalmistelu on perinteisesti ollut korkeatasoista, ovat yhteiskunnalliset olosuhteet viime vuosina siinä määrin muuttuneet, että uusiin haasteisiin vastaaminen vaatii toiminnan jatkuvaa kehittämistä. Oikeusnormien määrän ja laadun kritiikki samoin kuin säädöspoliittinen keskustelu ja lainvalmistelua koskeviin haasteisiin vastaaminen onkin ollut ajankohtaista monissa maissa, kansainvälisissä järjestöissä ja myös EU:ssa.⁴

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan aluksi lyhyesti demokraattisen oikeusvaltion lähtökohtia ja Suomen EU-jäsenyyden vaikutuksia. Näin haetaan paikkaa säädöspolitiikalle suhteessa hallituksen muihin politiikkoihin. Sen jälkeen luodaan katsaus viimeisen kymmenen vuoden aikana tehtyyn lainvalmistelun kehittämistyöhön. Hypoteesina on, että lainvalmistelulle tulisi kehittää laatujärjestelmä, jonka avulla olisi mahdollista nykyistä paremmin ja kattavammin huolehtia eri ministeriöissä tapahtuvan valmistelun tasosta ja sen tulosten eli eduskunnalle annettavien hallitusten esitysten korkealaatuisuudesta. Säädöspolitiikan periaatteille tarvittaisiin sekä hallituksen että eduskunnan nimenomainen hyväksyntä.

Demokratia ja oikeusvaltio

Yhteisöllisen demokratian historia kytkeytyy kansallisvaltioiden syntyyn. Vuonna 1789 Ranskan kansalliskokoukseksi julistautunut kolmas sääty antoi ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistuksen, joka sitten otettiin vuonna 1791 säädetyin uuden perustuslain johdannoksi. Sen ensimmäisen pykälän mukaan ihmiset olivat syntyneet vapaiksi ja oikeuksiltaan tasa-arvoisiksi. Oikeuksiin kuuluivat henkilökohtainen vapaus, loukkaamaton omistusoikeus, turvallisuus ja sorron vastustaminen. Oikeuksien takeeksi lakien tuli olla kaikille samat. Suvereniteetti tuli

² PeVM 1/1994 vp., s. 2–5.

³ Ks. perusteellista selvitystä lakien noudattamisesta Tala, Jyrki, Lakien vaikutukset. Helsinki 2001, s. 286–336.

⁴ Ks. esim. Tala, Jyrki, Oikeussääntelyn määrä ja vaihtoehdot. Helsinki 1999, s. 45–67, Tala, Jyrki, Lakien ja lainvalmistelun laadun kehittäminen Euroopan unionissa teoksessa Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä, toim. Helander, Lavapuro & Mylly. Turku 2002, s. 105–131 sekä Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1999 (Säädöspolitiikka), s. 29–38.

kuulumaan kansalle, aluksi tosin vain veroa maksaneille miehille. Heidän edustajansa ilmaisivat kansan tahdon, säätivät lait ja päättivät verorasituksesta.

Uudistuksia seurasi sekasorto, sotia ja entisten hallitsijoiden paluu valtaan. Englannissa teollinen vallankumous ja taloudellisen liberalismiin aate toivat toisaalta mukanaan ammattiyhdistykset, joiden perustaminen sallittiin vuonna 1824, ja teollisuustyöväen piirissä alkunsa saaneen osuustoiminta-aatteen. Teollisen yhteiskunnan kehittyessä ihminen vapautui siteistä kuninkaaseen ja kirkkoon. Syntyivät kansakunnat ja puolueet. Euroopan hullu vuosi 1848 näki kansanrintaman nousun alistamista ja ankaraa valvontaa vastaan melkein kaikissa Manner-Euroopan maissa ja muodostui näin virstanpylvääksi sen jälkeen syntyneiden kansallisvaltioiden kehityksessä. Uusien valtioiden poliittiseksi ohjelmaksi omaksuttiin Ranskan suuressa vallankumouksessa muotoillut periaatteet ja lähtökohdat.

Kansallisvaltioissa säädettiin yleisesti liberaalit perustuslait, jotka takasivat perusoikeudet, kansanvallan, oman kansallisen lain, oman kielen ja sittemmin myös elinkeinovapauden. Samaan aikaan luotiin oikeusvaltioiden hallinnon perusteet. Viime vuosisadan alkupuolella alkoi hyvinvointivaltion rakentaminen, joka johti valtioiden tehtäväpiirin laajentumiseen. Sen myötä ryhdyttiin säätämään esimerkiksi koulutusta, työelämää, terveydenhuoltoa, sosiaalisia oikeuksia ja asumista koskevaa normistoa.⁵

Antero Jyränki on kuvannut demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteen tarkoitusta ja vaikutussuuntaa seuraavasti: ”*Demokratia*-periaate vastaa kysymykseen julkisen vallan haltijasta ja käyttäjistä, ei vallankäytön sisällöstä. – Viime kädessä sen tarkoituksena on *julkisen vallan käytön legitimointi*. – *Oikeusvaltio*-periaate taas vastaa kysymykseen julkisessa toiminnassa noudatettavista menettelytavoista ja osin myös tämän toiminnan sisällöstä ja laajuudesta. – Tarkoituksena on yhtäältä *suojata yksilöä* niin julkista valtaa kuin toisia yksilöitä vastaan (mielivallan välttäminen, ennustettavuus, oikeusvarmuus) ja toisaalta varmistaa tiettyjen yksilölle tärkeiden perusarvojen toteutuminen (perusoikeudet). – Oikeusvaltioperiaatteen tarkoituksena on myös *yhteisön demokraattisen legitimaattiorakenteen suojaaminen*.”⁶ Nykyisissä syvenevän integraation oloissa lainvalmistelun ja lainsäädännön laatuun kohdistettu huomio ja kritiikki heijastaa osaltaan näiden perusperiaatteiden uudenlaista ajankohtaisuutta.⁷ Tätä taustaa vasten saattaa olla ymmärrettävissä myös julki lausutun säädöspolitiikan tarve, toisin sanoen kokonaisvaltainen, suunnitelmallinen ja koordinoitu lähestymistapa säädöksiin poliittisessa päätöksenteossa ja tavoitteenasettelussa.⁸

Demokratian ydin on kansalaisten oikeus vaikuttaa lainsäädäntöön ja velvollisuus noudattaa lakeja. Suomen uuden perustuslain 2 §:ssä kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate ilmaise-

⁵ Ks. kehityksestä esim. Letto-Vanamo, Pia, Eurooppa oikeusyhteisönä. Helsinki 1998, s. 126–145 ja Tala, 2001, s. 1–5.

⁶ Ks. Jyränki, Antero, Oikeusvaltio ja demokratia, teoksessa Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo, Oikeusvaltio. Helsinki 2002, s. 13–14.

⁷ Ks. Oikeusvaltiosta ja integraatiokehityksestä Hallberg, Pekka, The Rule of Law. Helsinki 2004 ja lainsäädännön paikasta Tuori, Kaarlo, Lainsäädäntö politiikan ja oikeuden välissä. Oikeus 1998:3, s. 251.

⁸ Ks. Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriö, Lainvalmistelu-osaston julkaisu 4/1999 (Säädöspolitiikka), s. 45.

taan seuraavasti: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Valtioneuvoston työskentelyssä lakien valmistelu on keskeisessä asemassa. Hallitusten esitysten käsittely ja lakien sisällöstä päättäminen on kansanedustajien keskeinen valtaoikeus.

Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaan tulo vuonna 1990 vaikuttivat voimakkaasti ihmis- ja perusoikeusajattelun kehittymiseen, sille myönteiseen laintulkintaan ja maamme oikeuskulttuuriin. Vuonna 1995 seurasi perusoikeus uudistus, jossa korostettiin yksilön oikeuksien ja perustuslain tasoisen turvan laajentamista ja vahvistamista. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa lausuttiin, että perusoikeuksien selkeä määrittely auttaa ihmisiä hahmottamaan oikeutensa ja asemansa julkiseen valtaan, yhteiskuntaan ja ympäristöönsä.⁹ Perusoikeussuojaa tehostettiin myös täsmentämällä ja tiukentamalla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Suojaa täydentää uudistusta koskeneessa perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetty perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luettelo.¹⁰

Uudistettu Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Se asettaa lukuisia vaatimuksia asioiden sääntelylle lain tasolla. Tärkeä on perustuslain 80 §, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä vaatimukset ovat täsmentyneet ja osittain laajentuneet, sitä mukaa kun valiokunnan tulkinnat ovat kehittyneet entistä yksityiskohtaisemmiksi. Seurauksena on ollut, että lakien määrä ja yksityiskohtaisuus on lisääntynyt.¹¹ Myös lakien määrä suhteessa asetuksiin on kasvanut.

Perustuslakiuudistus on samalla merkinnyt sitä, että lakien valmistelussa ja hallituksen esityksen perusteluissa on välttämätöntä selvittää mahdollisimman tarkkaan perusoikeuksien merkitys, erityisesti perusoikeuksien rajoitusten ja myös asetuksenantovallan täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Tämä on merkinnyt uutta haastetta lainvalmistelulle ja vaatinut lainvalmistelijoilta uudenlaista osaamista.

Perustuslakiuudistuksen toimeenpanoa selvittänyt seurantaryhmä piti hyvänä kehityssuuntaa, joka korostaa eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä. Aivan ongelmaton tilanne ei kuitenkaan ole. Mietinnössä lausutaankin: ”Toisaalta suuntaus on herättänyt myös keskustelua, jossa on arvioitu sääntelyn painopisteen jo liiaksikin siirtyneen lain tasolle ja jossa tällaisen siirtymän tarkoituksenmukaisuus on kyseenalaistettu. Samalla on huomautettu, että asiakokonaisuuksien kannalta vähäisten yksityiskohtien sääntely ei kansainvälisesti vertaillen kuulu yleensä kansanedustuslaitosten tehtäväpiiriin.”¹² Lakien liiallisten teknisten ja ehkä usein muutosta vaativien säännösten antaminen voi myös suorastaan häiritä eduskunnan

⁹ Ks. HE perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp., s. 5.

¹⁰ PeVM 25/1994 vp., s. 5.

¹¹ Ks. Tala, Jyrki, Oikeussääntelyn määrä ja vaihtoehdot, Helsinki 1999, s. 2–7 ja Oikeusministeriön hallinnonalan toimintakertomus 2003, s. 7. Myös säädöskokoelman sivumäärä on kasvanut. Vuonna 2002 sivuja oli 5634.

¹² Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, s. 100.

keskeisten, oleellisten tehtävien hoitamista. Se myös rasittaa valtioneuvoston rajallisia lainvalmisteluresursseja.

Valtioneuvoston kansliapäällikkökokouksen keskuudestaan nimeämä työryhmä, joka selvitti toimenpiteitä valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämiseksi, katsoikin, että tulisi joko tilastollisesti tai esimerkkien avulla pyrkiä saamaan selvitys siitä, ovatko perustuslaista johtuvat vaatimukset johtaneet epätarkoituksenmukaiseen säädöstasoon ja yksityiskohtaisuuteen. Työryhmän mielestä tulisi arvioida, miten perustuslain vaatimukset voidaan ottaa huomioon siten, että syntyisi perustuslain ja lainsäädännön kokonaisuuden kannalta tasapainoinen sääntely-ympäristö.¹³ Selvityksen tekeminen on vaativa tehtävä eikä siihen ole vielä ollut mahdollisuuksia.

Euroopan unionin jäsenyys

Suomen liittyessä jäseneksi ensin Euroopan talousalueeseen ETA:aan vuoden 1994 alusta ja jo vuotta myöhemmin Euroopan unioniin toteutettiin nopeassa tahdissa laajamittainen kansallisten lakien harmonisointi EY:n oikeuden mukaiseksi. Esimerkiksi vuonna 1995 eduskunta hyväksyi ennätykselliset 791 lakia. Unionin jäsenyys ja osallistuminen EU:n ja sen lainsäädännön kehittämiseen on merkittävästi lisännyt maamme ministeriöiden, ministeriöiden virkamiesten ja lainvalmistelijoiden työtä.¹⁴ Myös eduskunta osallistuu kiinteästi EU:ssa tapahtuvaan lainsäädäntötyöhön ottamalla linjauksillaan ehdotuksiin kantaa jo varhaisessa valmisteluvaiheessa. EU:ssa hyväksytyt direktiivit ja puitepäätökset vaativat huolellista lainvalmistelua siinäkin vaiheessa, kun niitä pannaan kansallisesti täytäntöön.

Muissakin kansainvälisissä yhteyksissä kuten Euroopan neuvostossa, YK:ssa ja Maailman kauppajärjestössä WTO:ssa sitoudutaan usein kansallisen lainsäädännön kehittämistä koskeviin velvoitteisiin. Kansainväliset toimijat ovat saaneet ja saamassa yhä laajemman aseman oikeussäännösten laatijana. Samalla kansallisten parlamenttien päätöksenteolle syntyy reuna-ehdoja. Toisaalta on tärkeää osallistua täysipainoisesti EU:ssa ja muissa kansainvälisissä yhteyksissä tapahtuvaan valmisteluun. Sekä oikeussääntely että sitä tuottavat elimet verkostoituvat ja lomittuvat kansainvälisesti. Tämän myötä säädösvalmistelu ja -valmistelijat saavat uusia haasteita. Osallistumisen on oltava kansainvälisesti kilpailukykyistä.¹⁵ Erityisesti pienen maan kansainvälinen vaikutusvalta riippuu sen edustajien osaamisesta ja argumentointikyvystä.

Euroopan unionin rakenteeseen ja sen oikeussäännöksiin on kohdistunut paljon kritiikkiä. Sen kärki on ollut demokratiavajeessa, byrokraattisuudessa, avoimuuden puutteessa ja EU:n

¹³ Ks. Parempaan lainvalmistelun suunnitteluun ja johtamiseen. Kansliapäällikköryhmän kehittämis ehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003, s. 9.

¹⁴ Ks. yleistä tarkastelua Säädospolitiikka, s. 7–17 ja Wiberg, Matti, Lainsäädäntömme EU-vaikutteisuus luultua oleellisesti pienempää. Oikeus 2004:2, s. 200–206.

¹⁵ Ks. Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma II. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 6/2000, (Ohjelma II) s. 8 ja 25–27 ja Säädospolitiikka, s. 41–42.

oikeuden vaikeaselkoisuudessa ja epäselvyydessä. EU:n oikeus poikkeaaakin olennaisesti kansallisesta oikeudesta sekä syntytapansa että sektorikohtaisuutensa puolesta. Oikeussäännöksiä on käytetty nimenomaan sisämarkkinoiden luomiseen ja niiden sääntöjen yhdenmukaisuuteen. Tuloksena on usein ollut säännösten sisällön tulkinnanvaraisuus, liiallinen yksityiskohtaisuus, monimutkaisuus ja eri säädösten ja säännösten päällekkäisyys ja ristiriitaisuus. Säädösten hallittavuutta vaikeuttaa myös niiden suuri määrä. Vuonna 2001 komissio ilmoitti säädösten kokonaismääräksi 80 000 sivua.¹⁶ EU:n oikeuden ongelmat heijastuvat suoraan jäsenvaltioiden normistoon.

EU:n lainlaadinta on 1990-luvulla otettu järjestelmällisen kehittämisen kohteeksi. Yhtenä syyksensä oli Maastrichtin sopimukseen kirjattu subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaate. Vuonna 1992 Eurooppa-neuvosto asetti päätelmissään tavoitteiksi sääntelyn yksinkertaistamisen ja parantamisen ja seuraavana vuonna neuvosto laati päätöslauselman lainvalmistelun laadusta.¹⁷ Vuonna 1996 komissio aloitti sisämarkkinalainsäädännön yksinkertaistamishankkeen (SLIM) ja laati muistion EU:n lainsäädäntöpolitiikan suuntaviivoista. Yksinkertaistamista ja kodifointia eli koonnelmia onkin saatu aikaan monella sektorilla.

Hollanti teki puheenjohtajakaudellaan 1997 kunnianhimoisen yrityksen lainvalmistelun laadun parantamisen vauhdittamiseksi. Se ehdotti itsenäisen EU:n lainlaadinnan tarkastuselimen perustamista. Ehdotus ei kuitenkaan saanut riittävää kannatusta. Sen sijaan Amsterdamin sopimuksen liitteeksi N:o 39 kirjattiin julistus yhteisön lainsäädännön valmistelun laadusta ja vuonna 1998 EU:n toimielimet tekivät keskenään sopimukset valmistelun laatua koskevista suuntaviivoista.¹⁸ Vuonna 2001 valmistui jäsenmaiden korkean tason virkamiesryhmän, ns. Mandelkern-ryhmän raportti, joka sisältää ehdotukset säädösympäristön yksinkertaistamisesta ja laadun parantamisesta sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa.¹⁹ Vuonna 2002 komissio antoi neljä tiedonantoa sääntelyn parantamiseksi.²⁰ Vaikka kehittämistyön tulokset ovat toistaiseksi jääneet odotettua laihemmiksi, on asiaan johdonmukaisesti panostettu. Esimerkiksi Mandelkern-ryhmän raportti on hyväksytty Eurooppa-neuvostossa ja samalla päätetty työn jatkamisesta. EU:n perustuslaillisen sopimuksen hyväksyminen kesäkuussa 2004 on todennäköisesti omiaan vauhdittamaan kehitystä.

EU on mielenkiintoisella tavalla seuraamassa kehityksessään Ranskan suuren vallankumouksen etenemisjärjestystä. Vuonna 2002 Eurooppa-neuvosto, komissio ja Euroopan parlamentti antoivat yhteisen juhlallisen julistuksen Perusoikeuskirjasta. Sen johdannossa korostetaan EU:n rakentumista kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteelle. Perusoikeuskirjan kuuteen lukuun on kirjattu jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin, kansainvälisiin velvoitteisiin ja unionin oikeuteen perustuvat unionin asukkaiden oikeudet. Niihin kuuluvat ihmisarvo, vapaudet, tasa-arvo, yhteisvastuu (työntekijöiden oikeudet, perhe- ja työelämä,

¹⁶ Simplifying and Improving the Regulatory Environment. Com (2001), 725, s. 5.

¹⁷ EYVL C 166/01, 17.6.1993.

¹⁸ EYVL C 73/01, 22.12.1998.

¹⁹ Mandelskern Group on Better Regulation. Final Report 13.11.2001.

²⁰ Ks. Säädöspolitiikka, s. 33–35, Tala 1999, s. 14–17 ja Tala 2002, s. 105–131.

sosiaaliturva), unionin kansalaisten oikeudet ja lainkäyttö. Perusoikeuskirja ei ole oikeudellisesti sitova, mutta tekstinsä mukaan se ilmentää EU:n toimielinten sitoutumista perusoikeuksiin. Jäsenvaltioita perusoikeudet sitovat perusoikeuskirjan mukaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.

Joulukuussa 2001 asetettiin Eurooppa-valmistelukunta eli konventti, joka sai tehtäväkseen tehdä EU kansalaisille ymmärrettävämmäksi ja hyväksyttävämmäksi. Yksi kolmesta keskeisestä haasteesta, johon valmistelukunnan tuli laatia vastaus oli: Miten Eurooppa-hanketta ja unionin toimielimiä voidaan tuoda lähemmäksi kansalaisia? Kaksi muuta kysymystä liittyivät poliittiseen elämään laajentuneessa unionissa ja unionin rooliin uuden maailmanjärjestyksen vakauttavana tekijänä.

Kesällä 2003 konventti luovutti ehdotuksensa sopimukseksi Euroopan perustuslaista. Perusoikeuskirja on otettu sen osaksi. Hallitusten välisissä neuvotteluissa ehdotuksen rakenne säilyi, vaikka moniin sen kohtiin tehtiin muutoksia. Sopimus EU:n perustuslaista hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston kesäkuun 2004 kokouksen yhteydessä. Voimaan tullakseen se vaatii vielä ratifioinnin kaikissa jäsenmaissa niiden valtiosäännön edellyttämällä tavalla. Useissa maissa tullaan järjestämään kansanäänestys sopimuksen hyväksymisestä. Perustuslakisopimus selkeyttäisi ja yksinkertaistaisi olennaisesti unionin perustamissopimusta sellaisena kuin se nykyisin on useaan kertaan muutetussa muodossaan. Jos sopimus EU:n perustuslaista hyväksyttäisiin kaikissa jäsenmaissa, saattaisi sitä seurata samankaltainen sektorikohtaisten säädösten uudelleen jäsentäminen. Siinä yhteydessä ote olisi todennäköisesti säädöspoliittinen ja edellyttäisi yleisiä tavoitelinjauksia.

Valtion roolin muuttuminen ja lainvalmistelu

Edellä on kuvattu, miten globalisoituminen on monin tavoin muuttanut oikeudellista toimintaympäristöä ja toimintamahdollisuuksia. Teknologinen kehitys on vaikuttanut samansuuntaisesti. Valtion rooli on muuttunut ja muuttuu edelleen, sitä mukaa kun tuotantotoiminnan siirtyminen korkean kustannustason hyvinvointivaltioista matalan kustannustason valtioihin ja muu kansainvälinen liikkuvuus lisääntyy ja kilpailu kiristyy. Samanaikaisesti valtion toimintoja yksityistetään tai muutetaan toimintaperiaatteiltaan markkinaehtoisiksi. Globaaleilla markkinoilla valtio on vain yksi, joskin olennaisen tärkeä toiminnan taso. Sen kansallisia ratkaisuja siivittää kansainvälisten velvoitteiden lisäksi myös esimerkiksi kansainvälinen verokilpailu ja huoli omassa maassa harjoitettavan yritystoiminnan menestyksestä, johon pitkälle kehittyneissä teollisuusmaissa liittyy kysymys julkisen toiminnan rahoituksen kestävyyydestä väestön vanhentuessa. Kansainvälisinä toimijoina valtiot etsivät uusia, tehokkaita välineitä globalisaation ja sen vaikutusten hallintaan.

Oikeudellisesta näkökulmasta on vaara, että toisaalta perusoikeuksien ja hyvinvointivaltiolisten tehtävien kuten koulutus-, terveydenhoito- ja sosiaalipalvelujen vahvistaminen ja toisaalta hyvinvoinnin kasvua lisäävän, mutta uudessa työnjaossa syrjässä sijaitsevia, pieniä

markkina-alueita helposti syrjivän globalisaation vaikutukset johtavat käytännössä vakaviin ongelmiin.²¹ Julkinen valta tarvitsee kansalaisten oikeuksien toteuttamiseen riittävät voimavarat.²²

Entä mihin asioihin kansalaisia edustava kansanedustaja voi käytännössä vaikuttaa? Onko globalisaatio ja huomion kiinnittyminen taloudellisiin mahdollisuuksiin todellisuudessa syytä siihen, että lainvalmistelun kehittämistä koskevassa keskustelussa juuri lakien vaikutukset, niiden arviointi ja se, mitä tavoitellun vaikutuksen aikaansaaminen edellyttää, ovat nousseet etualalle? Kun oikeus- ja yhteiskuntajärjestys ei enää ole yksinomaan valtion sisäinen asia, ei myöskään vaikutusketjuja ja muiden, usein nopeiden olosuhteiden muutosten merkitystä vaikutusten toteutumiselle tai toteutumatta jäämiselle voida helposti hahmottaa. Entä onko markkinavetoinen globalisaatio ollut omiaan korostamaan menestystä, itsensä toteuttamista ja omista oikeuksista kiinni pitämistä yhteisöllisyyden, vastuun ja välittämisen kustannuksella?²³ Miten arvojen muutokset vaikuttavat demokratiaan ja lainsäädäntötyöhön?

Valtiovalta etsii entistä määrätietoisemmin mahdollisuuksia tarjota kansalaisilleen ja alueensa asukkaille menestymisen eväitä, turvallisuutta ja kansainvälistä vakautta. Esimerkin uudesta toimintatavasta tarjoavat pääministeri Matti Vanhasen hallituksen horisontaaliset politiikkaohjelmat: tietoyhteiskunta, työllisyys, yrittäjyys ja kansalaisvaikuttaminen.²⁴ Erityisesti taloudellisen toimintaympäristön muutosta, sen vaikutuksia ja mukanaan tuomia haasteita on eri tahoilla selvitetty laajalti. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta aloitti vuonna 2003 työn tietoyhteiskunnan syvien haasteiden kartoittamiseksi havaittuaan, että tietoyhteiskunta-kehityksen nykyinen, kriittinen vaihe vaatii uudenlaisia rohkeita toimia. Filosofi Pekka Himanen laati tulevaisuusvaliokunnan tilauksesta tähän tarkoitukseen raportin, joka sisältää 25 toimenpide-ehdotusta.²⁵

Valtioneuvoston kansliassa on tekeillä laaja, monipuolinen selvitys Suomi maailmantaloudessa, jossa tullaan arvioimaan suomalaisen työn ja tuotannon menestystekijöitä maailmantalouden murroksessa. Ulkoasianministeriön johdolla laadittava globalisaatioraportti etsii mahdollisuuksia globalisaation hallinnan kehittämiseen. Töiden on määrä valmistua vuonna 2004.

Lakien valmisteluakaan ei uuden etsinnässä ole kokonaan unohdettu. Tavoitteena on kehittää lainvalmistelun suunnittelua, johtamista, resursointia ja vaikutusarviointia. Linjaus on tarpeen ja oikeansuuntainen. Tätä kehittämistä ei kuitenkaan ole katsottu niin tärkeäksi, että sitä varten olisi osoitettu lisää voimavaroja. Silti oikeusjärjestys ja hallinnon lainalaisuus ovat

²¹ Ks. selkeää kuvausta globaalien trendien haasteista Himanen, Pekka, Välittävä, kannustava ja luova Suomi. Katsaus tietoyhteiskuntamme syviin haasteisiin. Eduskunnan kanslian julkaisu 4/2004, s. 2–4.

²² Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2003, s. 13, jossa hän painottaa sitä, että voimavaroilla on tärkein sija perusoikeuksien toteuttamisessa. Esimerkkinä oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio mainitsee hallituksen hammashuoltoa koskevan esityksen, jossa hallitus lähti siitä, että voimavaroja ei tarvitsisi lisätä.

²³ Ks. Seppo Niemelän valaisevaa kansalaisuutta ja ajankohtaista demokratiaa koskevaa esipuhetta kirjassa Hansen, Niels Buur, Korsgaard, Ove & Bergstedt, Bosse (toim.), *Demokratia ja vapaa sivistystyö*. Helsinki 2002.

²⁴ Ks. Hallituksen strategia-asiakirja 2004. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2004.

²⁵ Ks. alav. 17 Himanen.

edelleen se luuranko, joka pitää koossa hyvinvointivaltioiden yhteisöllistä demokratiaa. Onkin valitettavaa, ettei lainvalmistelu ole tähän mennessä saanut riittävää huomiota valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kehittämisen yhteydessä, sillä lainvalmistelun kehittämisen koordinoimista ja tukea koskevat järjestelyt ovat meillä huomattavasti heikompia kuin OECD- ja EU-maissa yleensä.²⁶

Toimenpiteitä lainvalmistelun kehittämiseksi

Oikeusministeriö on julkaissut lainvalmistelijoille hallituksen esityksen laatimisohteja vuodesta 1975. Vuoden 1992 ohjeissa painotettiin aikaisempaa enemmän esitysten vaikutusten selvittämistä. Parhaillaan valmistumassa olevissa uusissa ohjeissa korostetaan jälleen vaikutusarviointien tärkeyttä. Vuonna 2000 ilmestyi Lainlaatijan perustuslakiopas ja keväällä 2004 Lainlaatijan EU-opas. Vaikutusten arviointien tueksi valtioneuvosto on periaatepäätöksinään hyväksynyt ohjeet säädöshdotusten taloudellisten vaikutusten, ympäristövaikutusten, yritysvaikutusten, alueellisten vaikutusten ja sukupuolivaikutusten arvioinneista. Lisäksi edellytetään, että säädösmuutosten vaikutuksia mm. rikollisuuden estämiseen sekä tietovarantoihin ja tietoprosesseihin arvioidaan. Sekä ohjeiden noudattamista että vaikutusarviointia tuetaan koulutuksella, jonka järjestämiseen oikeusministeriön laintarkastustoimisto osallistuu.

Säädösvalmistelun kehittämiseen otettiin hallitustasolla kantaa, kun vuonna 1996 annettiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämisohjelma.²⁷ Siinä esitettiin kootusti ne seikat, jotka säädöshankkeen valmistelussa ja toteuttamisessa tulee ottaa huomioon. Vuonna 1998 laadittiin lisäksi suomenkielinen versio tarkistuslistasta, joka liittyy OECD:n vuonna 1995 hyväksymään suositukseen sääntelyn laadun parantamisesta.²⁸

Vaikka kehittämisohjelmaan suhtauduttiin myönteisesti ja ministeriöiden lainvalmistelutehtäviä hoitavat virkamiehet ovat olleet kiinnostuneita työnsä kehittämisestä, jouduttiin vuonna 2000 suoritettussa arvioinnissa toteamaan, että lainvalmistelun tilanteeseen ei voitu olla tyytyväisiä. Ohjeita ja hyvän säädösvalmistelun periaatteita ei aina noudatettu riittävästi. Laintarkastuksen yhteydessä oli jouduttu toteamaan, että usein tärkeäkin hanke oli valmisteltu puutteellisesti ja että säännösten lakitekkinen taso ei läheskään aina ollut riittävä. Erityisesti ministeriöiden virkamiesjohdon ja poliittisen johdon sitoutumisessa hyvään lainvalmisteluun havaittiin toivomisen varaa.²⁹

Eduskunnan aloitteesta Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tarkasteli lainvalmistelun laatua lakiesitysten eduskuntakäsittelyn, erityisesti valiokuntien työn näkökulmasta. Vuonna 2000

²⁶ Ks. Parempaan lainvalmistelun suunnitteluun ja johtamiseen. Kansliapäällikköryhmän kehittämisohdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003 (Kehittämisohdotukset), s. 8.

²⁷ Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1996.

²⁸ Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksista. OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkistuslista. OM ja VM 1998.

²⁹ Ks. Ohjelma II, s. 8–11.

valmistuneessa tutkimuksessa voitiin todeta, että lainvalmistelun tekninen taso oli noussut vertailuvuodesta 1994 vuoteen 1998, mutta keskeisissä kysymyksissä, kuten säädösten vaikutusten arvioinnissa, oli edelleen selviä puutteita, vaikka ministeriöissä on erityisesti panostettu juuri vaikutuksia koskevan tiedon laajentamiseen. Eduskunnan valiokuntatyössä oli myös käynyt ilmi, että sääntelykohteen nykytila oli usein puutteellisesti kuvattu. Viranomaisten tai tuomioistuinten soveltamiskäytäntöä tai yhteiskunnallista tilannetta oli selostettu vain noin puolessa esityksistä. Kansainvälinen tilanne puolestaan sivuutettiin noin kahdessa kolmanneksessa esityksiä. Runsaassa neljäsosassa esityksistä oli valiokuntatyön kannalta ongelmia tavoitteenasettelussa. Ne koskivat lähinnä tavoitteiden epärealistisuutta, epäselvyyttä, kiistanalaisuutta tai tavoitteiden ja ehdotettujen keinojen välistä epäsuhtaa. Esitysten käsittelyn tietopohja oli siten aivan liian usein päätöksenteon näkökulmasta riittämätön.³⁰

Vuoden 1996 lainvalmistelun kehittämisohjelman toteutumisen arvioinnissa voitiin lisäksi todeta ongelmia säädösvalmistelun organisoinnissa ja johtamisessa sekä säädöshankkeiden muodostaman kokonaisuuden hallinnassa. Samoin voitiin todeta, että säädösten voimaantulon vaatimiin toimenpiteisiin ei yleensä kiinnitetty riittävästi huomiota.³¹ Valmistelun tieto- ja kokemuspohjan sekä samalla vaikutus- ja voimaantulotoimenpiteiden arviointipohjan kapeenemiseen on vaikuttanut komiteavalmistelun käytön väheneminen. 1970-luvulla komiteoiden vuotuinen määrä oli noin 250, josta se väheni noin sataan 1990-luvulle tultaessa. Vuonna 1999 asetettiin ainoastaan yksitoista komiteaa tai toimikuntaa. Niistä seitsemällä oli lainvalmistelu-tehtäviä.³²

Uudenlaista lähestymistapaa lainvalmisteluun haettiin kunnianhimoisesti vuoden 1999 alussa valmistuneessa oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnössä Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen.³³ Sillä tarkoitettiin kokonaisvaltaista, suunnitelmallista ja koordinoitua lähestymistapaa säädöksiin (sekä muihin ohjauskeinoihin) hallituksen poliittisessa päätöksenteossa ja tavoitteenasettelussa. Säädöspolitiikka sisältäisi sekä lainsäädännön sisällöllisen ulottuvuuden eli sen, millaisia lainsäädännöllisiä keinoja käytetään että lainsäädäntötyön menettelylliset kysymykset. Säädöspolitiikan paikan katsottiin olevan poliittisen tavoitteenasettelun ja konkreettisen lainvalmistelutyön välimaastossa.³⁴

Pohtiessaan säädöspolitiikan tarvetta työryhmä totesi, että lainsäädäntötyön poliittisen johtamisen tukena ei ole yleistä hahmotelmaa lainsäädännön ja muiden vaihtoehtoisten keinojen käytöstä. Säädösten määrässä tapahtunut voimakas kasvu ja sen jatkuminen saattaisi johtaa lainsäädännön vaikeaan hallittavuuteen. Kansainvälisten veloitteiden kasvu on aiheuttanut kansainvälisten ja kansallisen lainsäädännön välille jännitteitä, jonka johdosta oikeusjärjestyksen ennustettavuus on heikentynyt. Suomessa ei ole juurikaan käyty keskustelua lainsäädän-

³⁰ Ervasti, Kaijus, Tala, Jyrki & Castrén, Elina, Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Helsinki 2000, s. 112–117.

³¹ Ks. Kehittämisohjelma II, s. 5–6.

³² Ks. Kehittämisohjelma II, s. 4.

³³ Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1999.

³⁴ Ks. Säädöspolitiikka, s. 45.

nölle vaihtoehtojen yhteiskunnan ohjauskeinojen käytöstä. Myöskään säädännäisten vaihtoehtojen käytöstä ei ole yleisiä linjauksia. Näihin kuuluisivat muun muassa kysymykset säädösten valinnasta, valinta pakottavien ja tahdonvaltaisten normien välillä, lainsäädännön yksityiskohtaisuuden taso ja tehosteiden valinta. Säädospolitiikka edellyttäisi tehokasta lainsäädäntötyön koordinoitua sekä kokonaisuuden hallintaa ja seuranta.³⁵

Työryhmä tuli siihen tulokseen, että poliittisen päätöksenteon ja lainvalmistelun välistä yhteyttä oli tarpeen tiivistää ja pyrkiä muodostamaan lainsäädäntötyön johtamisen tueksi valtioneuvoston säädospolitiikka. Kyse olisi uudenlaisesta kokonaisvaltaisesta ja suunnitelmallisesta lähestymistavasta oikeusjärjestykseen ja sen kehittämiseen.³⁶ Mietintö sisälsi ehdotuksia muun muassa lainsäädännön tarpeen arvioinnista ja käytettävistä tehosteista. Molemmissa suhteissa suositeltiin käytettäväksi pidättyvää ja huolellista tarveharkintaa. Rikosoikeudellisia tehosteita, kriminalisointeja tulisi käyttää ainoastaan tärkeiksi katsottavien intressien suojaamiseen ja vain silloin, kun lakien noudattamista voidaan valvoa ja rikkomukset näyttää käytännössä toteen.³⁷ Edelleen kiinnitettiin huomiota mahdollisimman varhaiseen vaikuttamiseen kansainvälisessä yhteistyössä, erityisesti EU:ssa, säädösten vaikutusten ennakkoinnin ja seurannan tärkeyteen sekä lainsäädännön kokonaisuuden hallintaan ja seurantaan eli säädöshuollon tarpeeseen.

Keinoiksi säädospolitiikkatyöryhmä ehdotti erityistä ministeriryhmää, jonka johdolla valmisteltaisiin erillinen lainsäädäntöohjelma. Ministeriryhmä soveltuisi käsittelemään myös valtioneuvoston säädospolitiikan yleisiä linjauksia ja arvioimaan tarvetta tehdä lainsäädännön tilaa koskevia selvityksiä. Työryhmä itse teki lakikirjan pohjalta mielenkiintoisen pikakatsauksen voimassa oleviin säädöksiin, niiden yleiseen sisältöön, ikään ja muutoksiin.³⁸ Säädospolitiikkatyöryhmän mietinnössä korostettiin erityisesti siitä huolehtimista, ettei merkittäviä tai laajalle ulottuvia lainsäädäntöuudistuksia valmistella liian kiireisessä aikataulussa. Varsinaiseen valmisteluun, vaikutusten arviointiin, julkiseen keskusteluun, esitysten viimeistelyyn, kääntämiseen ja laintarkastukseen tuli varata riittävä aika.³⁹

Lausuntokierroksella työryhmän havaintoja ja linjauksia pidettiin sinänsä oikeaan osuneina, mutta ehdotukset säädospolitiikan muodostamisesta, ministerityöryhmästä ja lainsäädäntöohjelmasta nähtiin liian järeiksi keinoiksi lainvalmistelun kehittämiseen. Hallitus ei tuntenut asiaa kohtaan riittävää kiinnostusta. Kävi myös ilmi, ettei säädospolitiikan (legislative policy, regulatory policy) idea ole meillä vielä selkeästi hahmottunut ja erottunut muusta politiikasta erilliseksi lakeja säädettäessä noudatettavien menettelytapojen sekä tämän toiminnan yhteisten, horisontaalisten sisältökysymysten kokonaisuudeksi.

³⁵ Ks. Säädospolitiikka, s. 40–44.

³⁶ Säädospolitiikka s. 46.

³⁷ Nämä näkökohdat ovat olleet korostetusti esillä seksin oston kriminalisointia koskevassa lainvalmistelussa ja keskustelussa. Ks. myös Abrahamsson, Olle, Lagstiftningspolitiken i den nationella lagberedningen, SvJT 2003, s. 1–17, erit. kohta symbollagstiftning, s. 10–11.

³⁸ Ks. Säädospolitiikka, s. 8–14.

³⁹ Säädospolitiikka, s. 47–85.

Kun toisaalta oli tutkimuksin ja selvityksin todettu, ettei säädösvalmistelun tasoa edelleenkään voitu pitää yleisesti ottaen riittävänä eikä uudenlaiseen säädöspoliittiseen lähestymistapaan nähty tarvetta, julkaistiin vuonna 2000 lainvalmistelun toinen kehittämisohjelma. Sen toimenpide-ehdotukset ja kannanotot liittyivät lainvalmistelun asemaan osana valtioneuvoston ja ministeriöiden toimintapolitiikkaa, lainvalmistelun suunnitelmallisuuden lisäämiseen, oikeussääntelyn vaihtoehtojen selvittämiseen ja seurantaan sekä säädöspoliittisten linjausten, EU:n ja kansainvälistymisen huomioon ottamiseen. Kehittämistyön ja kansainvälisten kokemusten pohjalta tiedetään siis varsin hyvin, miten lainvalmisteluprosessi tulisi organisoida ja mitä vaatimuksia sisällölliselle valmistelulle asetetaan.⁴⁰ Laatujärjestelmien kehittämisen ja sertifiointien yleisistä lähtökohdista asiaa tarkastellen voisi tehdä sellaisen johtopäätöksen, että periaatetasolta tulisi siirtyä käytännön toteutukseen. Tulisi kuvata lainvalmistelun arvot ja prosessin eri vaiheet siten, että siitä syntyisi prosessiajatteluun perustuva laatujärjestelmä, jossa asetettujen tavoitteiden toteutumista olisi mahdollista seurata lainvalmistelun eri vaiheissa ja tarkoitukseen kehitetyillä mittareilla.

OECD:n suositus ja Hollannin malli

Hallituksen toimeksiannosta OECD:n asiantuntijat tekivät vuosina 2002–2003 Suomen lainsäädännön ja lainvalmistelun tilaa arvioivan tutkimuksen.⁴¹ Sen johtopäätöksenä oli, että Suomi on selvinnyt hyvin 1980-luvun lopun lamasta ja sopeutunut onnistuneesti EU-jäsenyyteen. Erityisen hyvinä piirteinä pidettiin avoimuutta, kuulemismenettelyjen käyttöä, panostamista peruslainsäädännön selkeyteen ja tietoyhteiskuntakehitystä. Hyvistä piirteistä huolimatta nykyinen lainvalmistelukäytäntö todettiin riittämättömäksi vastaamaan tämän päivän talous- ja sosiaalipolitiikan haasteisiin. Raportin mukaan hallituksen tulisi vahvistaa säädöspolitiikan tärkeyttä ja sitoutua sen kehittämiseen. Sen tulisi olla koko hallituksen yhteinen painopiste siten, että olennaisesti keskitetympin vastattaisiin lainvalmistelun ja lainsäädännön korkeasta tasosta ja lakien tehokkaasta täytäntöönpanosta. Lainsäädännön vaikutusten arviointia tulisi merkittävästi kehittää.⁴²

OECD:n raportissa Suomelle esitettiin yhdeksän suositusta. Niiden mukaisesti hallituksen tulisi:

1. ottaa säädöspolitiikka (regulatory policy) avainprioriteetikseen,
2. perustaa ministerivaliokunta huolehtimaan johdonmukaisesti lainsäädäntöuudistusten tuloksista ja asettamaan uudistusten yleiset tavoitteet,
3. perustaa erityinen yksikkö, jolla olisi valtuudet, kapasiteettia ja resursseja edistää, panna toimeen ja arvioida tehostettua säädöspolitiikkaa sekä toimia ministerivaliokunnan sihteeristönä,

⁴⁰ Ks. Tala, Jyrki, Lakien valmistelu on uskottavuuskriisissä. HS 13.1.2003, s. A 4.

⁴¹ OECD Reviews of Regulatory Reform. Finland, a new consensus for change. OECD 2003.

⁴² Ks. OECD, s. 70–71.

4. yhdistää vaikutusarviointia koskevat erilliset ohjeet yhdeksi kokonaisuudeksi ja antaa vastuu niiden noudattamisesta sekä vaikutusarviointien laadusta yllä mainitulle yksikölle,
5. vahvistaa kriteerit sääntelyn tarpeelle ja sääntelytavoille käyttämällä enemmän hyväksi kustannus-hyöty-arviointia,
6. ottaa käyttöön olemassa olevan lainsäädännön systemaattinen arviointi- ja uudistusmenettely, jossa käytettäisiin hyväksi vaikutusarvioinnin menetelmiä,
7. huolehtia lainvalmistelijoiden tukemisesta ja koulutuksesta,
8. vahvistaa kuulemismenettelyjä ja varmistaa, että vaikutusarvioinnilla on keskeinen sija vuorovaikutusprosessissa, sekä
9. tehostaa niiden ohjeiden noudattamista, jotka koskevat lainsäädännölle vaihtoehtoisten keinojen käyttöä ja varmistaa, että muut keinot yksilöidään ja analysoidaan hankkeiden yhteydessä.

OECD:n suositukset perustuvat vertaisarviointiin ja nojaavat siihen eri maissa tehtyyn työhön, josta on saatu hyviä tuloksia. Hollanti kuuluu maihin, joissa säädöspolitiikkaan, lainsäädännön ja lainvalmistelun laatuun sekä vaikutusten arviointiin on johdonmukaisesti panostettu jo kahdenkymmenen vuoden ajan ja saatu myös hyviä tuloksia. Vuonna 1991 Hollannin hallitus esitteli parlamentille säädöspoliittisen suunnitelman ”Legislation in perspective”. Sen tavoitteena oli parantaa hallituksen politiikan valtiosääntöistä ja hallinnollista laatua. Suunnitelman toteuttaminen sisälsi seuraavia toimenpidekokonaisuuksia: lakien vaihtoehdot, lakien laatu-kriteerit, hallituksen ja yhteiskunnan vuorovaikutus, yhteistyö säädöspolitiikan toimeenpanossa, lainvalmisteluprosessin vaatima aika, olemassa olevan lainsäädännön arviointi, lainsäädäntöä ja -valmistelua koskeva tiedottaminen, lainsäädännön vaikutusten arviointi ja yleisen säädöspolitiikan muodostaminen.

Vuonna 2000 Hollannissa laadittiin uusi lainvalmistelun laatupolitiikka, vahvistettiin oikeusministeriön roolia lainvalmistelussa ja perustettiin erityinen informaatiokeskus lainvalmistelijoille (knowledge center), joka huolehtii tietolähteiden ja työvälineiden saatavilla olost. Uusille lainvalmistelijoille on järjestetty kahden ensimmäisen työvuoden ajaksi osapäiväinen koulutus, johon osallistuminen kuuluu työtehtäviin. Jo lainvalmisteluhankkeiden alkuvaiheessa ministeriöt laativat perusarvion uudistuksen vaikutuksista (quick scan), johon liittyy selvitys vaihtoehtoisten keinojen käytöstä. Vuonna 2004 parlamentille esitellyssä uudessa parempan lainvalmisteluun tähtäävässä ohjelmassa keskitytään erityisesti säädöspoliittisiin linjauksiin, joihin sisältyy pyrkimys vähempään ja selkeämpään sääntelyyn, sääntelyn vaihtoehtojen kehittämiseen sekä huomion kiinnittämiseen lakien täytäntöönpanoon käytännössä.

Hollannin kokemukset ovat esimerkki siitä, että OECD:n suositusten täytäntöönpano Suomessa edellyttäisi pääministerin ja koko hallituksen sitoutumista lainvalmistelun laadun pitkäjänteiseen kehittämiseen ja myös yhteistyötä eduskunnan kanssa. Se vaatisi myös tähän tarkoitukseen osoitettuja resursseja.

Kansliapäälliköiden toimenpiteet

OECD:n raportin ja lainvalmistelun laatua koskevan julkisen kritiikin jatkumisen⁴³ johdosta valtioneuvoston kansliapäälliköiden kokous nimesi keskuudestaan työryhmän selvittämään toimenpiteitä säädösvalmistelun kehittämiseksi. Se perehtyi aluksi lainvalmistelijoiden tilanteeseen ja oikeusministeriön laintarkastuksen havaintoihin. Niiden mukaan lainvalmistelutyötä leimaa usein kiire, mikä osaltaan vaikuttaa lainsäädännön laatuongelmiin kuten tekstin vaikeaselkoisuuteen ja vaikutusarviointien puutteellisuuteen. Lainvalmisteluhankkeita ei useinkaan suunnitella riittävän huolellisesti, minkä seurauksena aikaa ei ole riittävästi valmistelun eri vaiheita, eri tahojen osallistumismahdollisuuksia ja arviointien tekemistä varten. Myöskään lainvalmistelijoiden osaamisesta, koulutuksesta ja kehittämisestä ei huolehdi. Lainvalmistelijat kokevatkin, ettei heidän työtään arvosteta. Ongelmia nähtiin siis sekä lainvalmistelun johtamisessa että suunnitelmallisuudessa ja resursoinnissa.⁴⁴

Keväällä 2003 valmistuneessa raportissaan kansliapäällikkötyöryhmä keskittyi ehdotuksiin, jotka koskivat lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen tehostamista, säädösvalmistelua koordinoivia rakenteellisia järjestelyjä, lainvalmistelun laadun parantamista ja osaamisen vahvistamista sekä vaikutusarviointien tehostamista.

Kesäkuussa 2003 valtioneuvoston kanslia asetti uuden lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän jatkamaan työtä ja toteuttamaan ehdotuksia.⁴⁵ Tämän kehittämisryhmän ehdotuksesta valtioneuvoston kansliapäällikkökokous päätti toukokuussa 2004 toteuttaa seuraavat konkreettiset toimenpiteet, jotka tultaisiin esittelemään oikeusministerin toimesta pääministerille:

1. Laaditaan vaalikauden lopun kattava lainsäädäntöohjelma, johon sisällytetään valmistelutyön ja vaikutusten kannalta merkittävät hankkeet aikatauluineen. Ohjelma kytketään hallituksen strategia-asiakirjan valmisteluun ja seurantaan ja sitä käsitellään hallituksessa niiden yhteydessä. Samalla sovitaan siitä, mistä hankkeista tullaan laatimaan laajempi vaikutusarviointi.
2. Jatketaan määrätietoista vaikutusarviointien koordinoitua kehittämistä kansliapäällikköryhmän asettaman avainministeriöiden asiantuntijoiden muodostaman vaikutusarvioinnin tuen pilottihankkeen työn tulosten pohjalta. Selvitetään, miten tutkimuslaitosten, yliopistojen ja korkeakoulujen resursseja voidaan hyödyntää nykyistä johdonmukaisemmin lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa.
3. Vahvistetaan oikeusministeriön roolia parantamalla sen valmisteluvaiheessa antamien lausuntojen sisältöä ja huomioon ottamista ja vahvistamalla laintarkastuksen resursseja. Oikeusministeriön mahdollisuus palauttaa sille lausunnolle tai laintarkastukseen toimitettu puutteellinen ehdotus jatkovalmisteluun hyväksytään osaksi lainvalmistelun laadun varmistusta.

⁴³ Ks. esim. korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin haastattelua HS 7.1.2003, s. A 6 ja Tala, HS 13.1.2003, s. A 4.

⁴⁴ Ks. Kehittämis ehdotukset, s. 8.

⁴⁵ Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmä, asettamispäätös 25.6.2003 VNK007/00/2003.

4. Lainvalmistelutyölle järjestetään ministeriöissä jäsennetty säädösvalmistelun tuki. Kunkin ministeriön säädösvalmistelun laadunvalvontaa vahvistetaan siten, että ministeriössä on kansliapäällikön alaisena vastuuhenkilö, joka kansliapäällikön apuna huolehtii ja vastaa lainvalmistelun suunnitelmallisuudesta. Sama henkilö toimii ministeriönsä edustajana oikeusministeriön johdolla toimivassa Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämisryhmässä.
5. Varmistetaan sääntelyn vaikuttavuus ja johdonmukaisuus. Sääntelylle on oltava selkeät perusteet ja tarpeetonta sääntelyä on vältettävä. Sääntelyn vaihtoehtoja kuten itsesääntelyä on käytettävä silloin, kun se on mahdollista.

Näillä konkreettisilla toimilla, joihin kaikki valtiosihteerit ja kansliapäälliköt ovat yhteisesti sitoutuneet, on mahdollista parantaa lainvalmistelun johtamista ja työn suunnitelmallisuutta sekä varata valmistelun eri vaiheisiin tehtävän vaativuuteen nähden riittävästi aikaa ja resursseja. Se voi merkitä tarvetta tehdä määrätietoisia priorisointeja ja karsia lainvalmisteluhankkeiden määrää.

Kansliapäällikköryhmän toimeksiannosta oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto laati selvityksen hallituksen esitysten vaikutusten arvioinnista vuosina 2001–2003. Selvitys osoitti vaikutusten arvioinnin kehittyneen pääsääntöisesti huonompaan suuntaan vuoden 2003 aikana. Vakavasti otettuna tehtävä onkin varsin vaativa. Onhan kyse sen selvittämisestä, miten uusi laki tai lain muutos vaikuttaa kansalaisten elämään. Se edellyttää hyvää käsitystä nykyisestä tilanteesta, sen kehittymiseen vaikuttavista yhteiskunnallisista trendeistä ja arviota muutoksen täytäntöönpanon vaatimista toimista ja resursseista. Ilman tätä tiedollista pohjaa ei demokraattinen päätöksenteko voi saavuttaa kansalaisten luottamusta.

Kasvava tarve lakiehdotusten ja myös lakien vaikutusten arviointiin ja huomion kiinnittäminen siihen, mitä lakiuudistusten toimeenpano käytännössä edellyttää, on merkki siitä, että oikeusjärjestyksen hallitseminen ja ymmärtäminen on käymässä entistä vaativammaksi ja samalla välttämättömämmäksi. Kyse ei ole pelkästään lain valmistelijan tehtävästä vaan yhteisestä näkemyksestä, jonka muodostavat valmistelijan lisäksi ministeriön virkamiesjohto, esittelevä ministeri, hallitus ja eduskunta. Muuttuvassa toimintaympäristössä on olemassa riski siitä, että asetetaan epärealistisia tavoitteita tai että syntyy epäsuhta tavoitteiden ja keinojen välille. Tällöin lisätään eikä vähennetä yhteiskunnassa vallitsevia jännitteitä. Poliittinen järjestelmä ei silloin myöskään vastaa kansalaisten oikeutettuihin odotuksiin.

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä jatkaa työtään 25.6.2005 asti, minkä jälkeen tehdään saatujen kokemusten perusteella päätös toimikauden jatkamisesta. Käytännössä lainvalmistelun kehittämisessä on vielä paljon tehtävää, jotta saadaan luoduksi, hyväksytyksi ja käytäntöön vakiinnutetuksi kriteerit niin lainsäätämisprosessin laadulle kuin lakien sisällölliselle laadullekin. Siihen tarvittaneen julkilausuttua ja vahvistettua säädöspolitiikkaa.