OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

5.10.2021

EDUSKUNNAN TARKASTUSVALIOKUNNALLE 5.10.2021

Asia: **Lainvalmistelun laatu lainsäädäntötyön johtamisen näkökulmasta**

Lausuja: **Oikeusministeriö / kansliapäällikkö Pekka Timonen**

1. Lainvalmistelun arvioinnin lähtökohdista

Normaalioloissa eduskunnan käsiteltäväksi tuotavat lainsäädäntöehdotukset tulisi jakaa kahteen pääryhmään: kansallisia politiikkatavoitteita toteuttavat ja EU-lainsäädäntöön perustuvia velvoitteita toteuttava HE:t. Näiden perustava ero on siinä, että kansallisia tavoitteita toteuttavien ehdotusten sisältö ja tavoitteet voidaan asettaa vapaasti mutta EU-lainsäädäntöön perustuvat ehdotukset toteuttavat unionin valmistelu- ja päätöksentekokoneistossa syntyneen ja jäsenmaita velvoittavan tavoitteenasettelun. Tästä johtuen EU-lainsäädäntöön perustuvilta esityksiltä ei ole perusteltua odottaa esimerkiksi vaihtoehtoisten ratkaisumallien ja niiden vaikutusten arviointia. Tätä jossakin määrin kompensoi se, että ehdotusten kansallinen käsittely (valmistelu jaostoissa, joissa keskeiset etutahot ovat edustettuina sekä Suomen kannan muodostaminen U-kirjeen pohjalta eduskunnassa) sisältää tätä korvaavia elementtejä kun keskeiset etutahot tuovat kantansa esille.

Juuri nyt arvioinnissa tulee lisäksi muistaa, että tuoreet esimerkit lainvalmistelun laatuongelmista liittyvät suurelta osin korona-ajan poikkeussäänelyyn. Siinä sääntelylle on poliittisesti asetettu vähintään yksityiskohtaiset tavoitteet, usein myös käytännössä sitova toteutustapa. Kun valmistelulle lisäksi on useimmiten ollut aikaa enintään joitakin viikkoja, arviointi on otsikossa toteamastani näkökulmasta aina suhteutettava annettuun tehtävään ja käytettävissä olevaan aikatauluun. Tästä johtuen en pidä korona-ajan poikkeussäänelyä lainkaan merkityksellisenä arvioitaessa lainvalmistelua ja sen laatua ns. normaalioloissa.

2. Lainvalmistelun tyypillisistä ongelmista

Lainvalmisteluhankkeisiin liittyvä lainsäädännön arviointineuvoston palaute kohdistuu kaikkein selkeimmin vaihtoehtojen selvittämisen ja vaikutusarviointien puutteisiin. Eduskunnasta valiokuntatyön ja valiokuntien saaman lausuntopalautteen kautta saatava palaute puolestaan kohdistuu osin vaikutusarviointien

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

puutteisiin mutta vielä selkeämmin eräiden lainvalmistelussa varsin yleisten / tyypillisten kysymysten käsittelyyn. Näitä ”tyypillisesti hankalia” asioita ovat perustuslaki- / perusoikeuskysymykset, tietosuojaan liittyvät kysymykset sekä kriminalisointeja ja sanktioita koskeviin esityksiin liittyvä kritiikki. Enempää arviointineuvoston lausunnoissa kuin muussakaan palautteessa ei sen sijaan nouse kovin usein esiin se lainvalmistelukäytännössä ja lainvalmistelun johtamisessa keskeinen seikka, että hallituksen esitysten pakollisten ”yleisten osien” laajetessa ja niitä koskevien vaatimusten kasvaessa esitysten säädöskohtaiset perustelut pyrkivät yleistymään ja supistumaan. Samalla heikentyy – hitaasti mutta varmasti – se suomalaisen lainvalmistelutradition perinteinen vahvuus, että lainvalmistelijat kirjoittavat avoimesti näkyviin, miten ehdotetut uudet säännökset on ajateltu sovittaa oikeusjärjestelmään ja lainsäädäntösystematiikkaan ja miten uusia säännöksiä on ajateltu tulkittavan. Edellä sanomani voisi varovasti yleistäen sanoa myös niin, että esitysten yleisiin osiin siirtyvä painotus aiheuttaa vähintään riskin esityksiin sisältyvän ei-normatiivisen ohjauksen ohentumisesta.

Toinen lainvalmistelussa huomioon otettava seikka on, että oikeusministeriössä ylläpidettävät hyvän lainvalmistelun ohjeet ilmentävät pääosin virkamiesten muotoilemaa käsitystä eräänlaisesta lainvalmistelun ideaaliprosessista. Siinä valmistelu aloitetaan esiselvityksillä ja vaihtoehtoisten ratkaisujen arvioinnilla ja lainvalmistelutoimeksiannossa asetetaan tuolta pohjalta valmistelulle tavoitteet, sekä sisällölliset että aikataululliset. Ohjeistus tuottaa hitaan ja perusteellisen valmisteluprosessin, jota on vaikea sovittaa vaalikausien määräämään nelivuotiseen työskentelysykliin ja mahdoton sovittaa EU-sääntelyn valmisteluprosesseihin. Voikin sanoa, että tämä lainvalmisteluohjeiden ”ideaalimalli” on tavallaan perintöä globalisaatiota edeltäneestä kansallisen sääntelyn Suomesta eikä siten ota huomioon enempää EU-lainsäädännön implementointiaikatauluja kuin kotimaisia poliittisen päätöksenteon realiteettejakaan. Tietopohjaisen ja vaihtoehtoja arvioivaan tavoitteenasetteluun perustuvan valmistelun kannalta malli on siitä huolimatta edelleen validi.

Lainsäädäntö on aina hidas politiikanteon väline ja huolella valmisteltu lainsäädäntö on sitä vielä selvemmin. Jotta vaalien jälkeen hallitusohjelmaan tulevat tavoitteet voidaan vaalikauden aikana toteuttaa, lainvalmistelun suhteen on tehtävä kompromisseja. Eri hallitukset ovat laatineet ohjelmiaan ja niihin perustuvia toiminta- tai lainsäädäntösuunnitelmiaan eri tavoin ja lainvalmistelutyön – samoin kuin sen johtamisen – on aina sopeuduttava poliittiseen tahtoon. Kaikkea ei pystytä hallituskauden mittaisella valmistelullakaan tekemään mutta lainvalmistelun johtamisen on varmistettava, että mahdollisimman paljon pystytään. Tämän vaikutus valmistelutyöhön on oikein hyvin kiteytetty valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa 2021, s. 31:

> ”Valmistelun kiire on toistuva ongelma julkishallinnon uudistuksissa. Kiire voi johtaa esimerkiksi puutteellisiin vaikutusarviointeihin, tulkinnanvaraisiin säädöksiin ja ongelmiin uudistuksen toimeenpanovaiheessa.”

Pidän perusteltuna sanoa, että keskustelu lainvalmistelun ongelmista on siltä osin yksipuolista, että se ei kuvasta lainvalmistelun laatua yleisesti vaan esiin nousseita puutteita. Kokonaisuutena ja pidemmällä tarkastelujaksolla arvioituna lainvalmistelun laatu on käsitykseni mukaan Suomessa selkeästi parantunut kun perinteisen ”pykälät ja perustelut” –valmistelun lisäksi edellytetään aiempaa enemmän ns. oikeuttamispe-

rusteita, kuten juuri tyypillisiksi kritiikin kohteiksi osoittautuneita vaihtoehtojen arviointeja ja valmisteltavien esitysten vaikutusten arviointeja. Samalla systemaattinen lainvalmisteluohjeistus on yhdenmukaistanut valmistelua eri ministeriöissä.

3. Mitä pitäisi ja mitä voitaisiin tehdä

Olen edellä yrittänyt nostaa esiin niitä seikkoja, jotka määrittävät minun ja kollegoitteni realiteetteja lainsäädännön johtamistyössä sekä kirjoittavien valmistelijoiden realiteetteja lainvalmistelun arjessa. En yritä tällä kiistää ongelmia eduskunnan käsiteltäväksi tuotavissa ehdotuksissa vaan muistuttaa, että osaan niistä on muita / muitakin syitä kuin sellaisia, joihin me voimme vaikuttaa. Tältä pohjalta esitän muutaman ajatuksen siitä, mitä tästä pitäisi tai voisi seurata:

- Lainvalmisteluhankkeen lähtökohdat tulisi tunnistaa sen tuotosta arvioitaessa. Kun hallitus kertoo virkamiehille, minkä sisältöisen lainsäädännön se haluaa, virkamiesten tehtävä on tuottaa tuollainen sääntely – niin hyvänä ja mahdolliset ongelmat minimoiden kuin mahdollista. Mutta virkamiesten tehtävä ei ole kyseenalaistaa toimeksiantoa ja ryhtyä arvioimaan vaihtoehtoja kun poliittinen päätös valmistelulta vaadittavasta tuloksesta on tehty. Valmisteluprosessin aikana havaittavat ongelmat on tietysti nostettava esiin ja joskus tämä johtaa myös valmistelun toimeksiannoista poikkeaviin tuloksiin.

- Jos EU-sääntelyä koskevaan kansalliseen valmisteluun halutaan lisätä kansallista vaihtoehtojen arviointia, se pitäisi pystyä integroimaan U-kirjettä edeltävään valmisteluprosessiin ja saada eduskunnan tietoon Suomen kantaa sääntelyesityksiin muodostettaessa. Sen sijaan EU-sääntelyn vaikutusten arviointia pitäisi pystyä parantamaan osana direktiivi- tai asetushankkeen aikaista Suomen vaikuttamista ja sitä kautta myös osana tulevaa HE:tä. EU-säädöksen hyväksymisen jälkeistä vaikutusarviointia en pidä samalla tavalla relevanttina, sillä siihen ei enää juurikaan liity mahdollisuutta vaikuttaa kansallisen implementointisääntelyn sisältöön. Joka tapauksessa on syytä korostaa, että lainvalmisteluresurssien kapeus näkyy erityisen selvänä EU-hankkeissa. Ne jäävät varsin usein yhden asiantuntijan työpanoksen varaan ja kun samanaikaisesti kansallinen kannanmuodostus erilaisiin muutosehdotuksiin ja kompromisseihin joudutaan tekemään erittäin nopeasti, valmistelu painottuu direktiivi- tai asetusehdotuksen sisältöön ja sääntelytekniikkaan.

- Kansallisten säädöshankkeiden osalta vaikutusten arviointeja tulisi pystyä sekä selkeästi rajaamaan määrällisesti että parantamaan laadullisesti. Nämä mielestäni kulkevat käsi kädessä, sillä pitkä lista pakollisia vaikutusarviointeja on omiaan johtamaan ”tick the box” –tyyppiseen valmisteluun kun muuhun ei ole mahdollisuutta. Jos hyväksytään se, että suppeiden esitysten osalta valitaan esimerkiksi 2 – 3 arvioitavaa kohdetta ja laajojen osalta vastaavasti 4 – 6, arvioinnit on mahdollista tehdä selvästi sisällöllisempinä ja aidosti valmisteluun integroituina. Samalla luonnollisesti menetetään sellaisia arviointeja, joita jokin taho pitäisi tärkeinä mutta tämä mielestäni tulisi hyväksyä edellytyksenä arviointien laadun parantamiselle.

- Valmistelussa ”tyypillisesti hankalien” asiaryhmien osalta minulla ei ole ehdottaa yhtä ja yleisesti toimivaa ratkaisua. Oma kokemukseni on, että lainvalmistelutyötä jatkuvasti / säännöllisesti tekevät valmistelijat omaksuvat myös näitä asioita koskevat yhteiset mallit ja esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käytännöt, jolloin noita kysymyksiä ei synny tai kritiikin kohteet ovat selvästi pienempiä. Vastaavasti tilanteissa, joissa ministeriöt joutuvat osoittamaan valmistelutehtäviä muun politiikkatyön asiantuntijoille, riski kasvaa. Tämä on kuluvalla hallituskaudella tullut selvästi näkyviin kun virkakunnalla on

yhtä aikaa toteutettavanaan kunnianhimoinen lainsäädäntöohjelma ja korona-ajan lisätehtävät. Eri ministeriöiden lainvalmisteluresurssit ovat myös virkakunnan vaihtuvuuden vuoksi kovastikin erilaisia ja jopa yhden, saati useamman, kokeneen valmistelijan siirtyminen toisiin tehtäviin voi siksi vaikuttaa valmistelun laatuun siirtymävaiheen ajan. Resurssiongelma on varmasti koko valtioneuvoston osalta myös määrällinen mutta pidän valmistelukokemuksen riittävyyttä vielä selvemmin lopputuloksissa näkyvänä seikkana.

- Keskustelusta yleensä sivuun jäävä seikka on, että lainvalmisteluresurssien kapeus ja kunnianhimoiset hallitusohjelmat ovat käytännössä vieneet ministeriöiltä resurssit normaaliin ns. säädöshuoltoon. Tämä tarkoittaa käytännössä lainsäädännön vähittäistä ja väistämätöntä jäämistä ajastaan jälkeen ja laadullista heikentymistä, sillä jatkuva ja nopea muutos sekä toimintaympäristössä että sen sääntelyssä tuottaisivat pysyvän tarpeen päivittää etenkin oikeusjärjestelmän näkökulmasta keskeisiä säädöksiä.

- Oikeusministeriö on viime vaalikauden lopun organisaatiouudistuksen ja tällä vaalikaudella saatujen lisäresurssien ansiosta pystynyt selvästi nostamaan palvelutasoaan edellä kuvaamieni tyypillisesti hankalien kysymysten osalta. Mutta kirjoitusvastuu itse perusteluista ei koskaan voi siirtyä esittelevältä ministeriöltä tällaiselle ”konsultointipalvelulle”. Resursoinnin kannalta pidän nykyisenkaltaista keskitetyn osaamisen varaan rakentuvaa konsultointimallia parempana kuin resurssien kokoamista jokaiseen ministeriöön erikseen mutta on syytä todeta, että lainvalmistelun vaalikausittainen sykli johtaa esitysten ja esitysluonnosten sellaisiin keskittymisiin, joiden yhteydessä syntyy pakostakin pullonkauloja.

- Samoin ministeriöiden lainsäädäntöjohtajaverkoston profiilia ja työskentelyä on tiivistetty ja tämän vaikutusten odotan tulevan näkyviin nyt koronan väistyttyä ja tilanteen normalisoiduttua. Oma odotukseni on, että tämän yhteistyön kehittämisellä ja lainvalmistelukoulutuksen tehostamisella on mahdollista saavuttaa myös laatutason yhdenmukaistumista. Erikseen on syytä todeta, että tämä verkosto mahdollisti yhteiset käytännöt korona-ajan poikkeusolojen sääntelyyn liittyvien kysymysten suhteen. Tämän vaalikauden aikana käynnistetyt kehityshankkeet on kuvattu erillisessä liitemuistossa.

- Kokonaan uudenlaisia malleja lainvalmistelun laatuun vaikuttamiseen on ollut esillä kaksi: lainsäädännön jälkiarviointien aloittaminen sekä lainsäädännön arviointineuvoston roolin vahventaminen siten, että se voisi huomautusten lisäksi pysäyttää liian heikoksi arvioimansa ehdotuksen. Jälkiarviointeja pitäisin tärkeänä lisänä, vaikka niiden aikasykli onkin pitkä; käytännössä arvioinnit tehtäisiin 1 tai jopa 2 vaalikautta lain hyväksymisen ja voimaantulon jälkeen. Arviointineuvoston pysäyttämisoikeutta pidän mahdollisena tapana pysäyttää selkeät ”alisuoritukset” mutta siihen liittyvä hallituksen politiikkatavoitteiden estyminen tai viivästyminen virkamiespohjaisella linjauksella on varsin vaikeasti demokraattiseen päätöksentekoon sovitettava ajatus. Vain riittävä poliittinen yksimielisyys ja riittävän korkeaksi / poikkeukselliseksi asetettu pysäyttämiskynnys voisivat tehdä pysäyttämisoikeuden mahdolliseksi.