

29/2013

Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

29/2013

Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta

28.5.2013

Julkaisun nimi	Tilastoja ja selvityksiä lainvalmistelusta
Tekijä	Hanna Putkonen
Oikeusministeriön julkaisu	29/2013 Selvityksiä ja ohjeita
OSKARI numero	OM 14/014/2013
ISSN-L	1798-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-286-6
URN	URN:ISBN:978-952-259-286-6
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-286-6
Asia- ja avain-sanat	lainvalmistelun kehittäminen, parempi sääntely, säädösvalmistelu, ministeriöt, valtioneuvosto
Tiivistelmä	Julkaisu sisältää seuraavat kolme selvitystä: <ul style="list-style-type: none">- Hallituksen esitysten tuotannon seuranta vuosina 2009–2012- Vaihtoehtojen arviointi vuosien 2010 ja 2011 hallituksen esityksissä- Säädösvalmistelun kuulemisohjeiden seuranta vuosien 2010 ja 2012 hallituksen esityksissä

Vuosina 2009–2012 hallituksen esityksiä annettiin eniten, 336 kappaletta, vuonna 2010, joka oli hallituskauden viimeinen vuosi. Vähiten, 151 kappaletta, esityksiä annettiin vuonna 2011, joka taas oli hallituskauden ensimmäinen vuosi. Tarkasteluvuosina eniten esityksiä antoivat valtiovaraministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö.

Vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä oli vähäistä. Vuonna 2010 vaihtoehtoja arvioitiin vain 30 prosentissa hallituksen esityksiä. Vuonna 2011 arviointi tehtiin vain 26 prosentissa esityksistä. Vaihtoehtojen arvioinneissa kuvattiin yleensä sääntelykeinoja, mutta muiden ohjauskeinojen kuvaus oli selvästi harvinaisempaa.

Hallituksen esitysten valmistelusta ja sidosryhmien kuulemisesta kerrottiin esityksissä hyvin vaihtelevasti. Suppeimmillaan hallituksen esitykseen kirjattiin ainoastaan tieto esityksen valmistelleesta ministeriöstä. Vuonna 2010 61 % ja vuonna 2012 76 % hallituksen esityksistä oli valmisteltu virkatyönä. Monijäsenisissä valmisteluelimissä valmisteltiin vuonna 2010 37 % ja vuonna 2012 19 % annetuista hallituksen esityksistä. Käytetyin kuulemisen muoto oli säädösehdotuksesta pyydetty kirjalliset lausunnot, jota käytettiin kuulemisen menetelmänä noin 80 %:ssa hallituksen esityksistä molempina tarkasteluvuosina.

28.5.2013

Publikationens titel	Statistik och utredningar om lagberedning
Författare	Hanna Putkonen
Justitieministeriets publikation	29/2013 Utredningar och anvisningar
OSKARI nummer	OM 14/014/2013
ISSN-L	1798-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-286-6
URN	URN:ISBN:978-952-259-286-6
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-286-6
Sak- och nyckelord	utveckling av lagberedningen, bättre lagstiftning, beredning av lagar och andra författningar, ministerier, statsrådet
Referat	Publikationen innehåller följande tre utredningar: <ul style="list-style-type: none">- En uppföljning av produktionen av propositioner 2009–2012- I vilken mån olika alternativ bedömdes i propositionerna 2010 och 2011- En uppföljning av anvisningarna gällande hörande i propositionerna 2010 och 2012

Under åren 2009–2012 gavs de flesta regeringspropositionerna, 336 stycken, under det sista året av regeringsperioden, dvs. år 2010. Det lägsta antalet propositioner, 151 stycken, gavs år 2011 då följande regeringsperiod inleddes. Under de år som granskades stod finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, kommunikationsministeriet och arbets- och näringsministeriet för det största antalet propositioner.

Olika alternativ bedömdes i rätt liten utsträckning i propositionerna. År 2010 bedömdes olika alternativ i endast 30 procent av propositionerna. För år 2011 var motsvarande siffra endast 26 procent. Vid bedömningen av olika alternativ beskrevs i allmänhet olika regleringssätt, medan det var betydligt ovanligare att andra styrmetoder togs upp.

Beredningen och hörandet av intressentgrupper behandlades på ett mycket varierande sätt i propositionerna. När informationen var som mest kortfattad handlade den endast om vilket ministerium som hade berett propositionen. År 2010 hade 61 procent av propositionerna utarbetats som tjänsteuppdrag, medan siffran år 2012 var 76 procent. År 2010 bereddes 37 procent av propositionerna i kollegiala beredningsorgan, medan siffran år 2012 var 19 procent. Den mest anlitade formen av hörande var att begära skriftliga utlåtanden om författningsförslaget. Denna metod användes i 80 procent av propositionerna under bägge granskningsåren.

SISÄLLYS

1	HALLITUKSEN ESITYSTEN TUOTANNON SEURANTA VUOSINA 2009–2012	9
1.1	Hallituksen esitysten tuotanto	9
1.2	Hallituksen esitysten tuotanto ministeriöittäin	10
1.3	Hallituksen esitysten laajuus	13
1.4	Yhteys Euroopan unioniin	17
2	VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI VUOSIEN 2010 JA 2011 HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ	19
2.1	Johdanto	19
2.2	Vaihtoehtojen lajit	21
2.2.1	Käsitteet	21
2.2.2	Oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoiset ohjauskeinot	22
2.2.3	Oikeudellista sääntelyä sisältävät ohjauskeinot	23
	PERINTEISELLE SÄÄNTELYLLE VAIHTOEHTOINEN OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY	23
	SÄÄNTELYRATKAISUT	24
2.3	Vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä	25
2.3.1	Vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä valtioneuvoston tasolla	25
2.3.2	Vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä ministeriöittäin	27
2.3.3	Vaihtoehtojen arvioinnin suhde hallituksen esityksen laajuuteen	29
2.3.4	Vaihtoehtojen arvioinnin suhde hallituksen esityksen EU-kytkentään	32
2.4	Muita huomioita	34
2.5	Johtopäätökset	35
	LIITE 1. MUUTTUJAT	37
	LIITE 2. VAIHTOEHTOJA SISÄLTÄVIEN ESITYSTEN LUKUMÄÄRÄT JA PROSENT-TIOSUUDET MINISTERIÖITTÄIN VUOSINA 2010 JA 2011	38
3	SÄÄDÖSVALMISTELUN KUULEMISOHJEIDEN SEURANTA VUOSIEN 2010 JA 2012 HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ	41
3.1	Johdanto	41

3.2	Hallituksen esitysten lukumäärä ministeriöittäin _____	42
3.3	Hallituksen esitysten valmistelua koskevat tiedot _____	43
3.3.1	Valmistelutapa _____	43
3.3.2	Valmistelun laajapohjaisuus ja valmisteluelinien kokoonpano__	46
3.4	Kuulemisen menetelmät _____	49
3.4.1	Kuulemisen menetelmien käyttö _____	49
3.4.2	Kirjalliset lausunnot _____	50
3.4.3	Lausuntoaika _____	52
3.4.4	Lausuntojen sisältö ja niiden vaikutukset esitykseen _____	53
3.5	Yhteenveto _____	54
	LIITE 3. MUUTTUJAT _____	55

1 HALLITUKSEN ESITYSTEN TUOTANNON SEURANTA VUOSINA 2009–2012

1.1 Hallituksen esitysten tuotanto

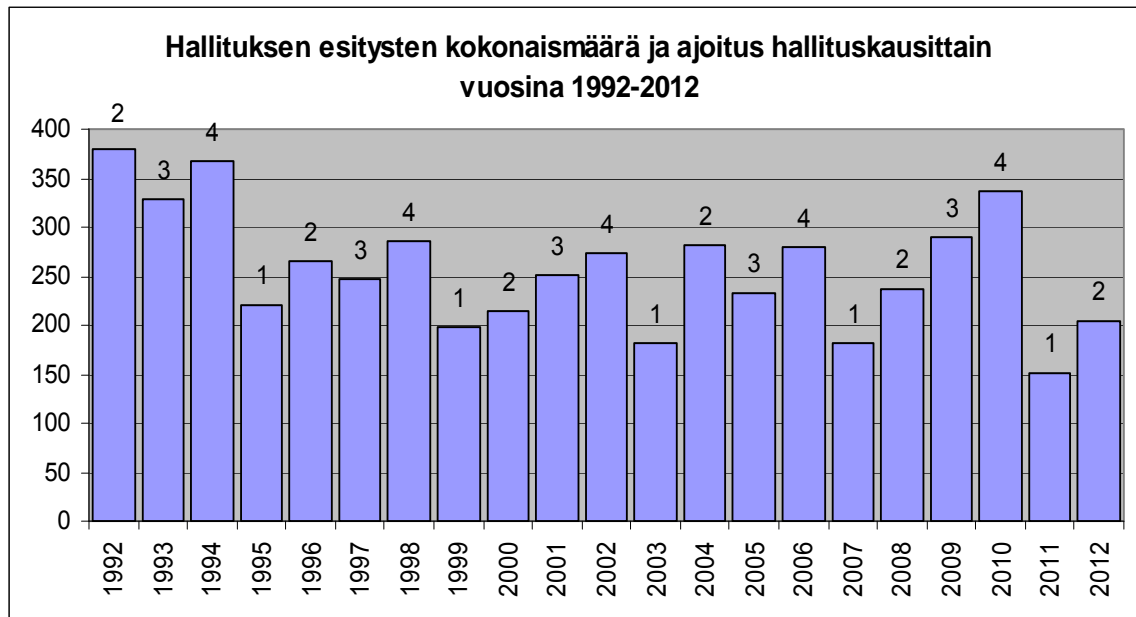
Hallituksen esitysten tuotannon seurannassa on tarkasteltu vuosina 2009–2012 eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä tietoja esitysten kokonaismäärästä, laajuudesta, eduskunnalle antamisen ajoituksesta hallituskaudella ja yhteydestä Euroopan unioniin. Seuranta-aineisto koostui valtiopäivien 2009–2012 aikana annetuista, lakiehdotuksen sisältävistä hallituksen esityksistä, joten esimerkiksi talousarvioesitykset rajattiin seurannasta pois. Vuoden 2009 osalta on käytetty Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen keräämiä tietoja.¹

Vuonna 2009 hallituksen esityksiä annettiin 289 kpl, joista lakiehdotuksen sisältäviä esityksiä oli 282 kpl. Vuonna 2010 esityksiä annettiin 336 kpl (lakiehdotuksen sisältäviä esityksiä 326 kpl), vuonna 2011 esityksiä annettiin 151 kpl (lakiehdotuksen sisältäviä esityksiä 139 kpl) ja vuonna 2012 205 kpl, joista lakiehdotus sisältyi 197 esitykseen.

Hallituksen esitysten kokonaismäärää vuosina 1992–2012 on havainnollistettu kuviossa 1. Kuvion pylväiden päällä olevat luvut kuvaavat hallituskauden vuosia. Tyypillisesti esityksiä annetaan eniten hallituskauden loppupuolella ja vähiten uuden hallituskauden alussa. Kahtena ensimmäisenä tarkasteluvuonna (2009 ja 2010) annettujen hallituksen esitysten määrä noudatti keskiarvoa. Vuosina 2011 ja 2012 esitysten määrä jäi puolestaan tavallista vähäisemmäksi.

¹ Pakarinen, Auri & Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010): Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104, Helsinki.

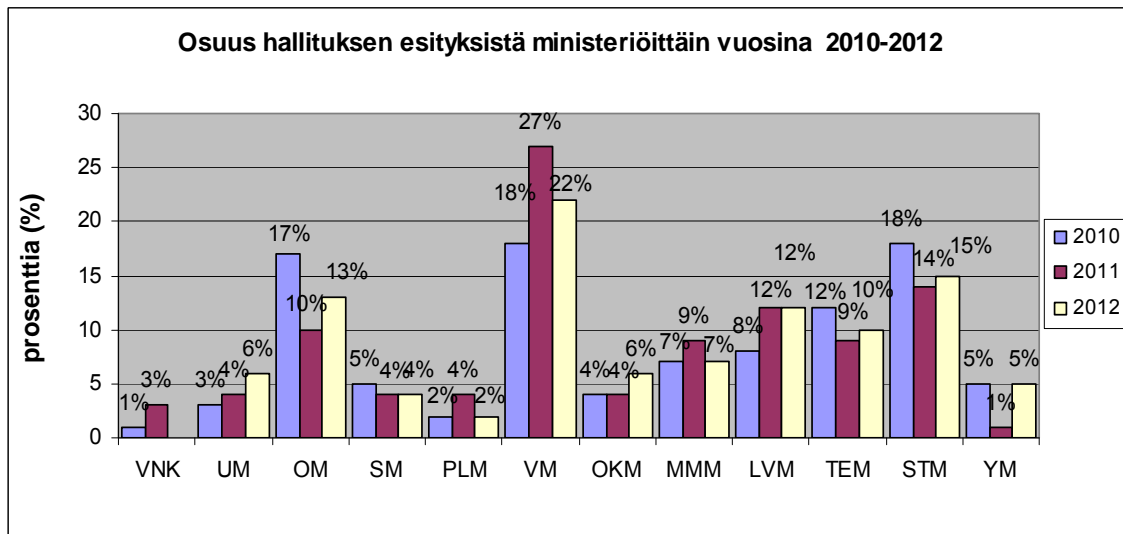
Kuvio 1. Hallituksen esitysten kokonaismäärä ja ajoitus hallituskausittain vuosina 1992–2012



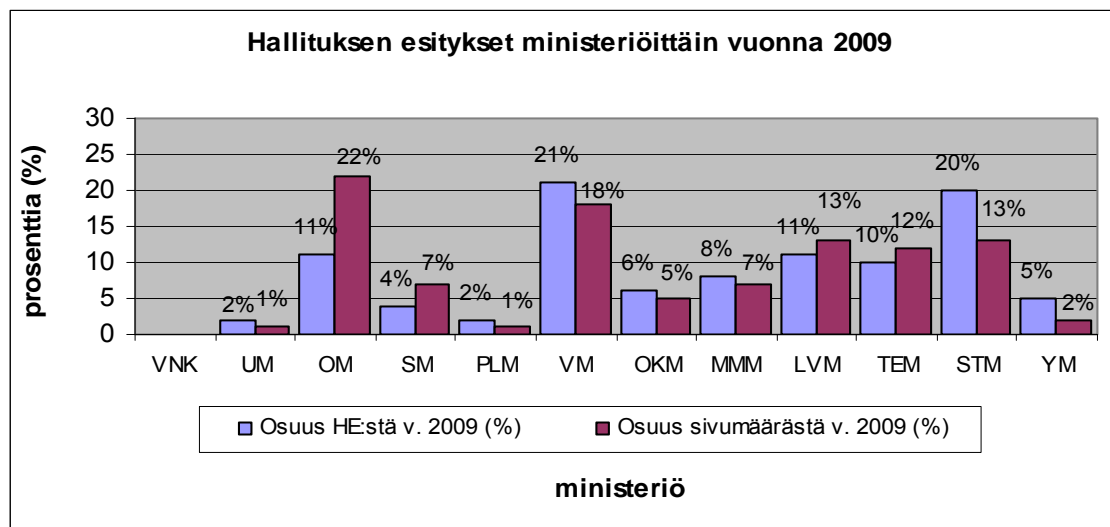
1.2 Hallituksen esitysten tuotanto ministeriöittäin

Eduskunnalle annettujen hallituksen esitysten lukumäärä vaihteli merkittävästi ministeriöiden välillä (kuvio 2). Eniten hallituksen esityksiä vuosina 2010–2012 antoi valtiovarainministeriö (noin viidennes kaikista annetuista esityksistä). Seuraavaksi eniten hallituksen esityksiä antoivat sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö (kumpikin noin 15 % annetuista esityksistä). Liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja maa- ja metsätalousministeriössä antoivat kukin noin 10 % esityksistä. Vähiten esityksiä antoivat valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja ympäristöministeriö (kukin korkeintaan 5 % annetuista esityksistä). Ministeriökohtaisessa tarkastelussa ministeriöiden väliset erot eduskunnalle annettujen hallituksen esitysten lukumäärissä näyttävät vakiintuneet. Kuvioissa kolmesta kuuteen havainnollistetaan ministeriöiden osuuksia annetuista hallituksen esityksistä ja niiden laajuudesta (sivumäärä).

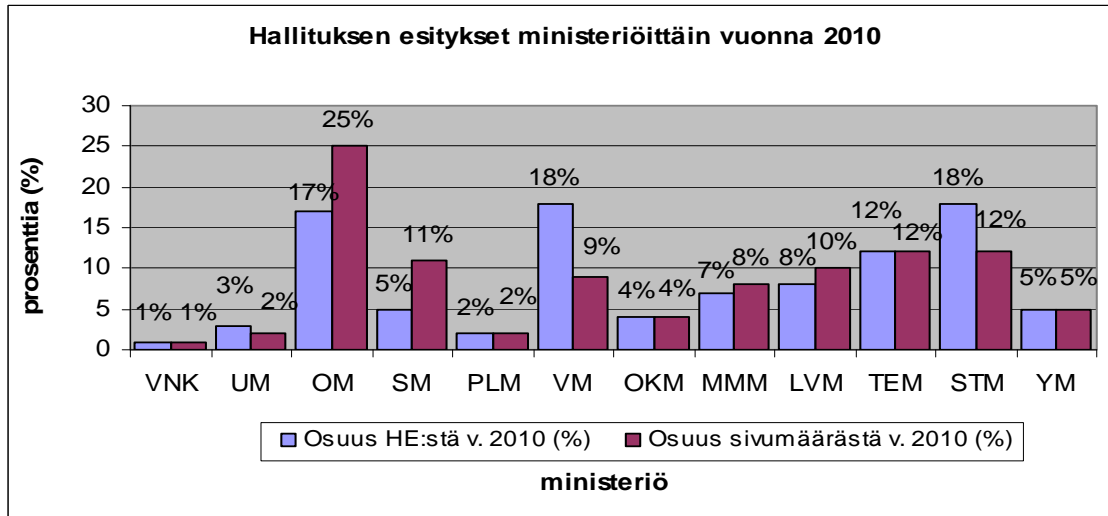
Kuvio 2. Hallituksen esitykset ministeriöittäin vuosina 2010–2012



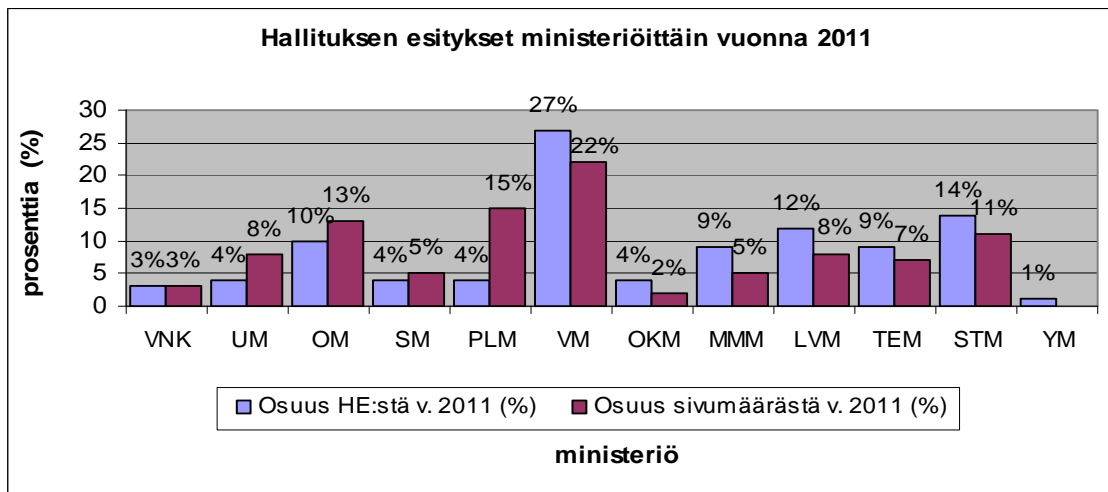
Kuvio 3. Ministeriöiden osuudet hallituksen esityksistä ja sivumäärästä vuonna 2009



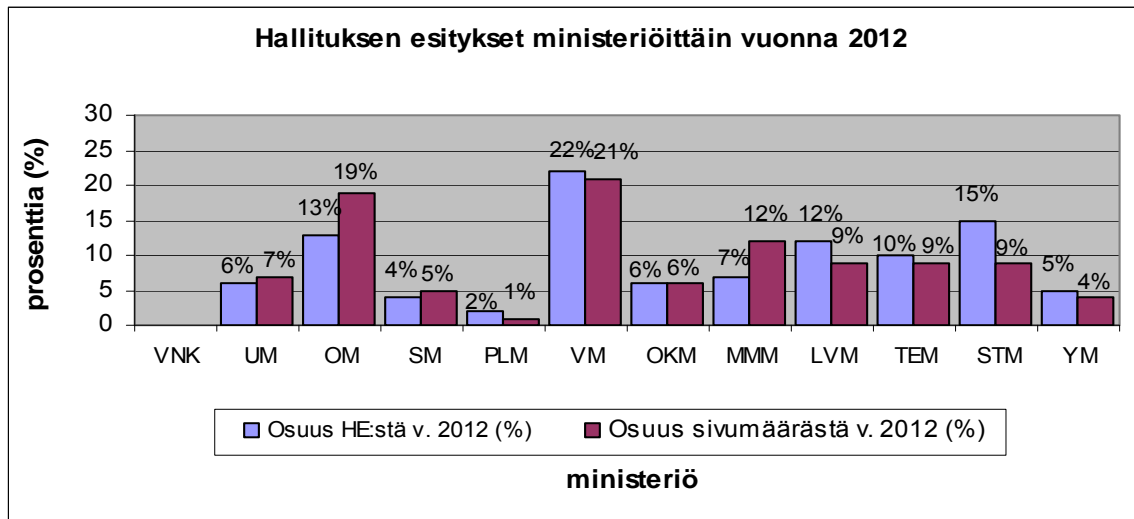
Kuvio 4. Ministeriöiden osuudet hallituksen esityksistä ja sivumääristä vuonna 2010



Kuvio 5. Ministeriöiden osuudet hallituksen esityksistä ja sivumääristä vuonna 2011



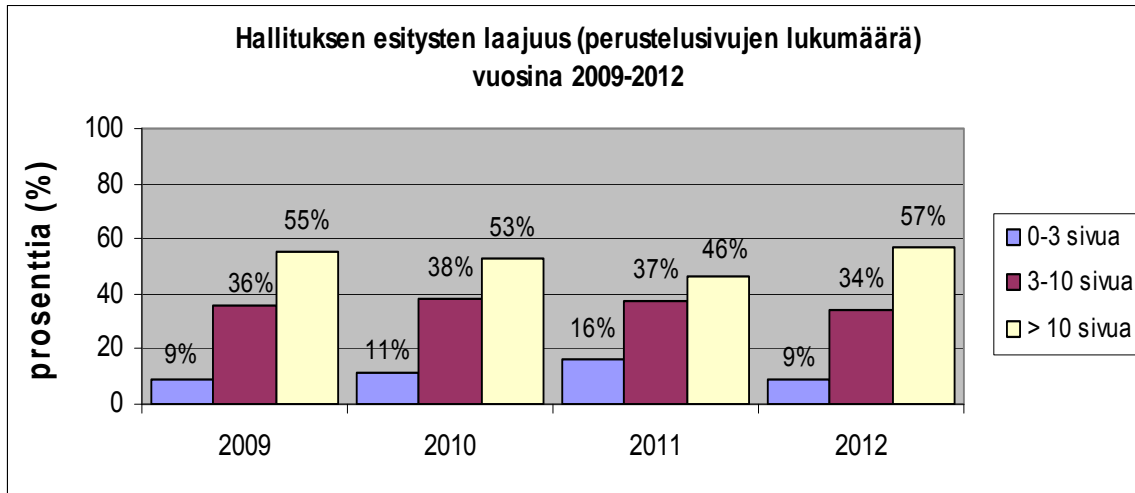
Kuvio 6. Ministeriöiden osuudet hallituksen esityksistä ja sivumääristä vuonna 2012



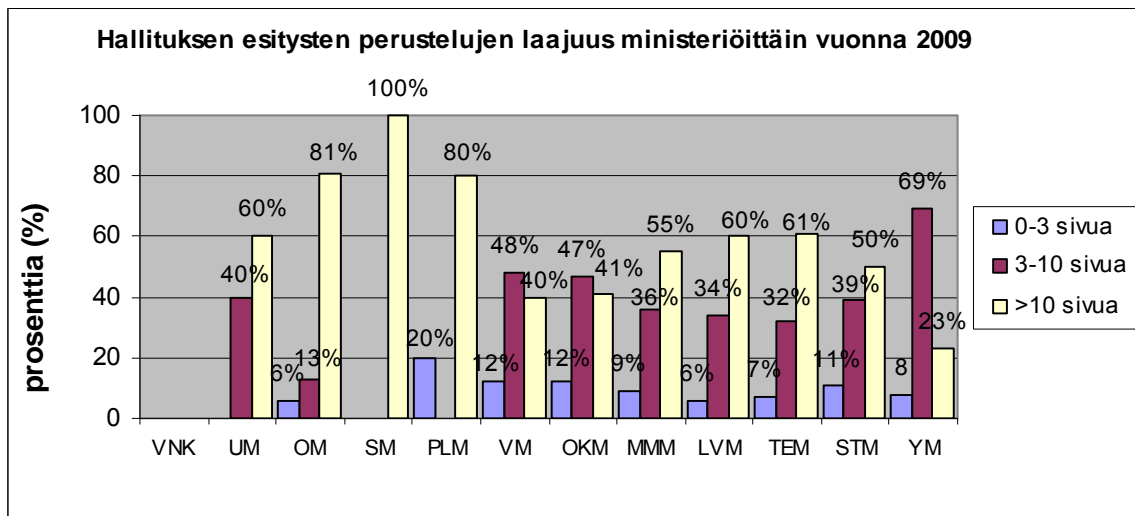
1.3 Hallituksen esitysten laajuus

Hallituksen esitysten laajuutta mitattiin perustelusivujen lukumäärällä. Tarkasteluvoosina annetuista hallituksen esityksistä hieman yli puolet oli laajoja eli perustelusivuja oli yli kymmenen (kuvio 7). Kuvioissa kahdeksasta yhteentoista on tarkasteltu hallituksen esitysten laajuutta ministeriökohtaisesti. Tarkasteluvoosina eniten laajoja esityksiä antoivat sisäasiainministeriö, oikeusministeriö ja puolustusministeriö. Suppeita eli alle kolmen sivun perusteluita oli eniten maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön antamissa esityksissä. Kuviossa 12 on havainnollistettu lakiehdotusten jakaumaa tarkasteluvoosien hallituksen esityksissä.

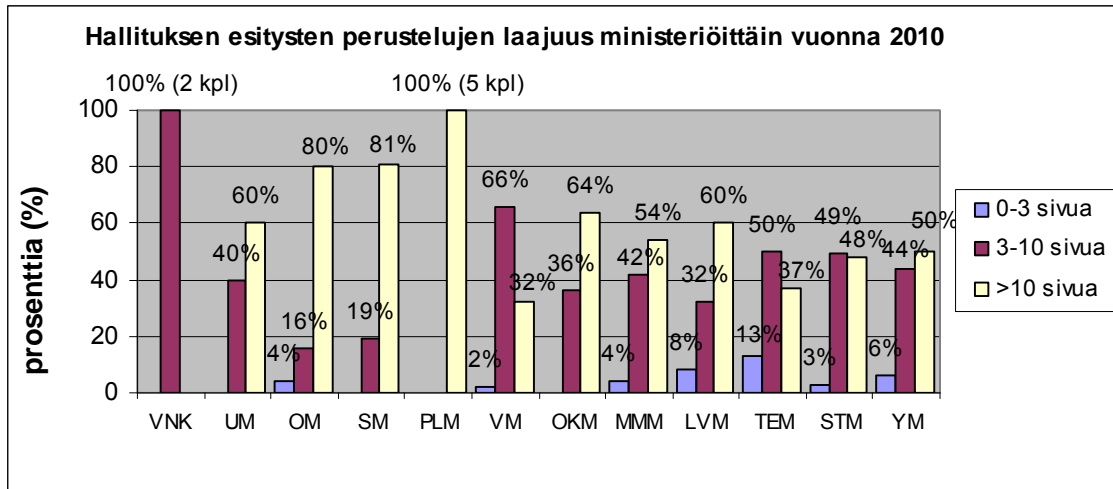
Kuvio 7. Hallituksen esitysten laajuus vuosina 2009–2012



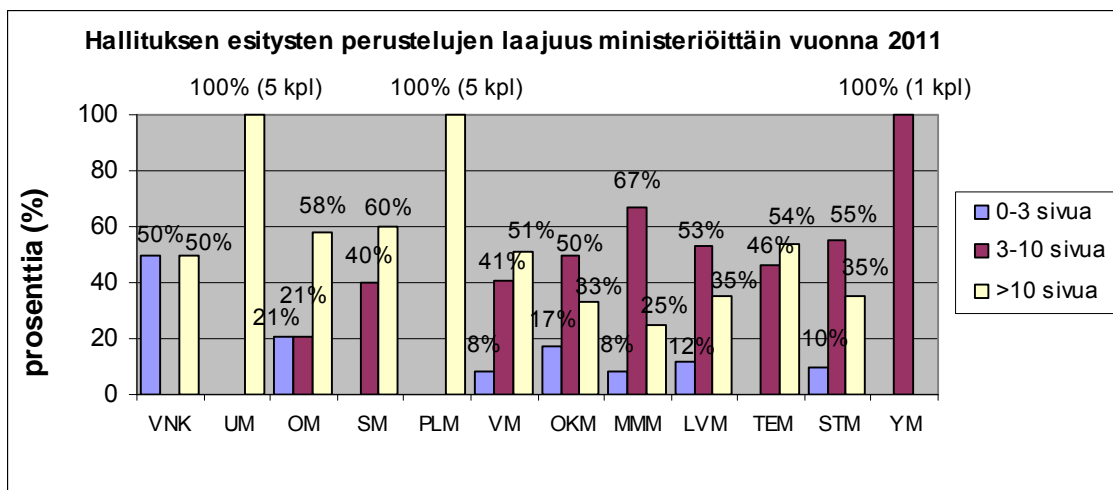
Kuvio 8. Hallituksen esitysten perustelusivujen lukumäärä ministeriöittäin vuonna 2009



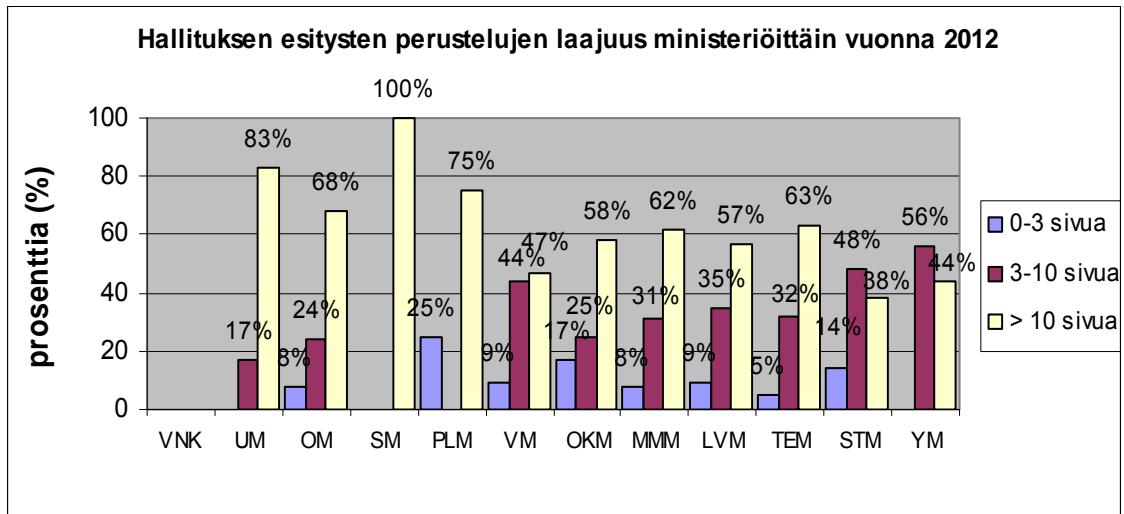
Kuvio 9. Hallituksen esitysten perustelusivujen lukumäärä ministeriöittäin vuonna 2010



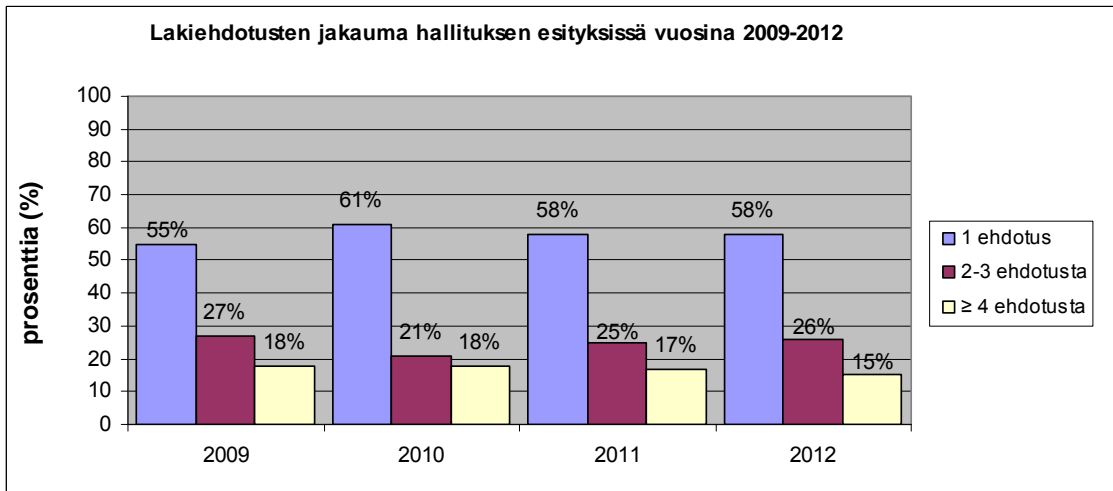
Kuvio 10. Hallituksen esitysten perustelusivujen lukumäärä ministeriöittäin vuonna 2011



Kuvio 11. Hallituksen esitysten perustelusivujen lukumäärä ministeriöittäin vuonna 2012



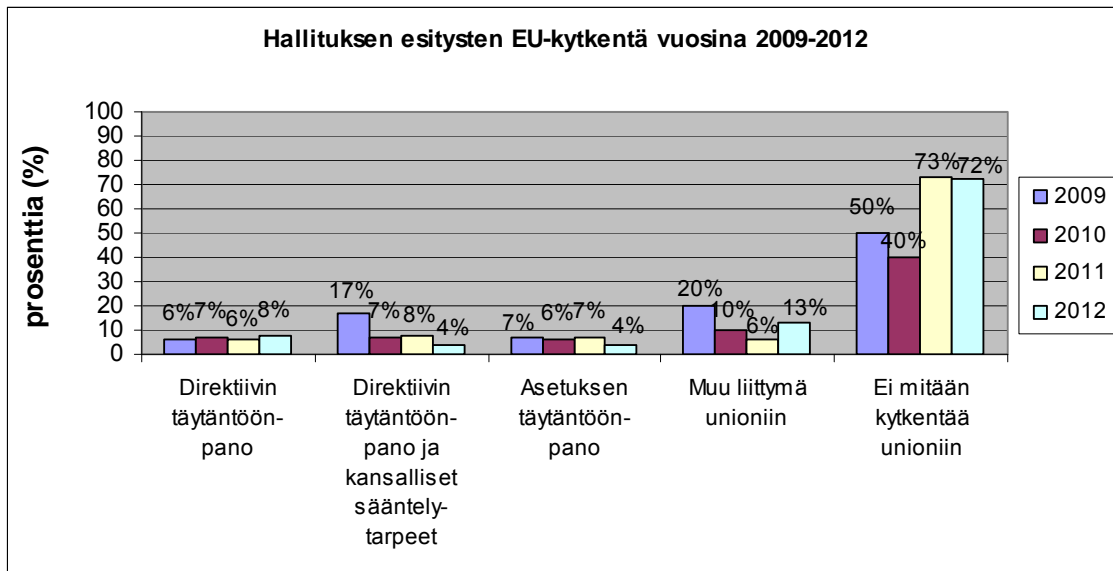
Kuvio 12. Lakiehdotusten jakauma hallituksen esityksissä vuosina 2009–2012



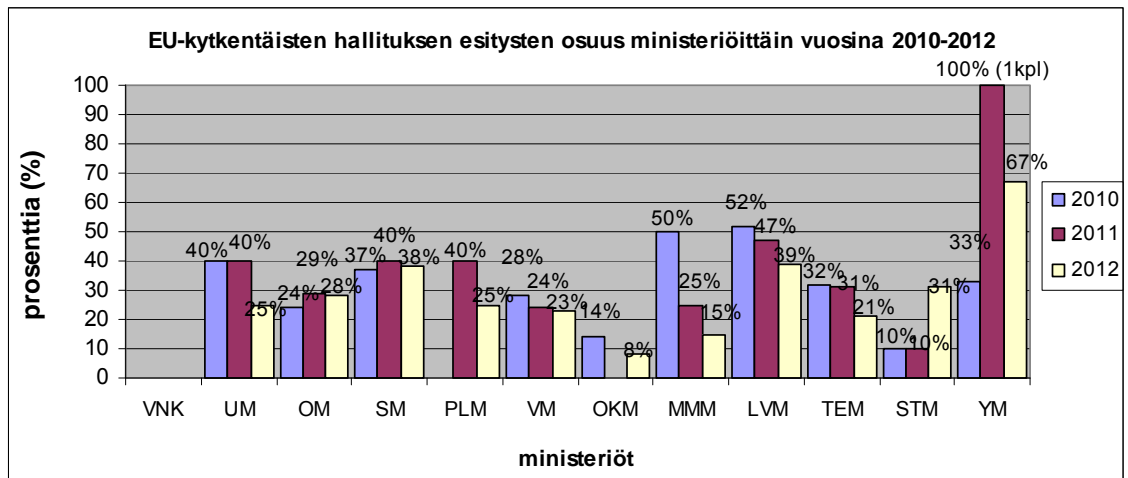
1.4 Yhteys Euroopan unioniin

Kuviossa kolmesta havainnollistetaan hallituksen esitysten EU-kytkentää tarkastelu-
vuosina. Vuosina 2009 ja 2010 annetuista hallituksen esityksistä noin puolella oli kyt-
kentä Euroopan unionin sääntelyyn (asetuksen tai direktiivin täytäntöönpano, sopimuk-
set, puitepäätökset, jonkin sektorin toimintapolitiikka tms.). Vuosina 2011 ja 2012 yhte-
ys unioniin oli noin kolmasosalla annetuista esityksistä. EU-kytkentäisten hallituksen
esitysten osuus vaihteli ministeriöittäin huomattavasti (kuvio 14).

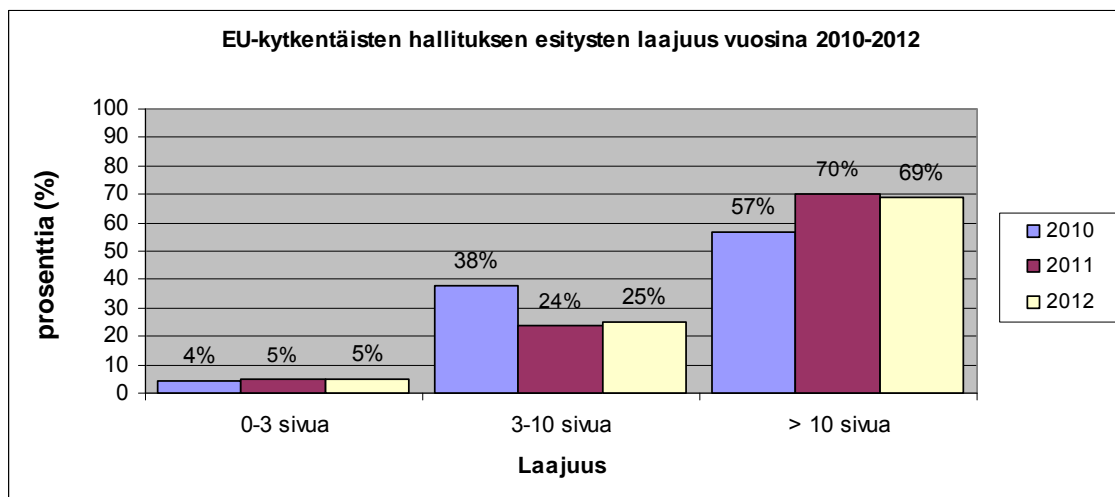
Kuvio 13. Hallituksen esitysten EU-kytkentä vuosina 2009–2012



Kuvio 14. EU-kytkentäiset hallituksen esitykset ministeriöittäin vuosina 2010–2012



Kuvio 15. EU-kytkentäisten hallituksen esitysten laajuus vuosina 2010–2012



2 VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI VUOSIEN 2010 JA 2011 HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ

2.1 Johdanto

Hallituksen esitysten laatimisohjeissa (oikeusministeriön julkaisu 4/2004) edellytetään, että hallituksen esitysten yleisperusteluissa arvioidaan vaihtoehtoja säädösehdotukselle. Ohjeiden mukaan esityksessä kuvataan, millaisia vaihtoehtoja – lainsäädännöllisiä ja muita – on valmistelun aikana harkittu ja miksi on päädytty juuri esityksessä ehdotettuun ratkaisuun. Samalla esitetään vertailu valitun vaihtoehdon ja muiden vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista mukaan lukien se vaihtoehto, ettei mitään muutosta tehtäisi.

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaan vaihtoehtojen arviointia tehostetaan ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa kiinnitetään erityistä huomiota vaihtoehtojen sääntelytapojen lisäämiseen.²

Vaihtoehtojen arviointia on selvitetty viimeksi vuoden 2009 hallituksen esityksistä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kahdessa tutkimuksessa. Tutkimuksissa havaittiin, että oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja pohdittiin viidessä prosentissa hallituksen esityksiä, ja että oikeudellista sääntelyä sisältäviä ohjauskeinoja 17 prosentissa esityksiä.³ Lisäksi havaittiin, että eduskunnalle tai eduskunnan päätöksenteon kannalta hallituksen esityksissä kuvatuista vaihtoehtojen arvioinneista oli melko vähän hyötyä.⁴

Tässä selvityksessä arvioidaan, miten vaihtoehtoja on kuvattu vuosina 2010 ja 2011 eduskunnalle annetuissa hallituksen esityksissä. Vuoden 2010 valtiopäivien aikana eduskunnalle annettiin 336 hallituksen esitystä ja vuoden 2011 valtiopäivien aikana 151 esitystä. Selvityksestä on kuitenkin rajattu pois ne esitykset, jotka eivät sisällä yhtään

² Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011, s. 25.

³ Pakarinen, Auri & Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010): Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104, Helsinki.

⁴ Riitta Ahtonen, Riitta & Keinänen, Anssi & Kilpeläinen, Mia (2011): Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 111, s. 96–97.


lakiehdotusta, esimerkiksi talousarvioesitykset.⁵ Tarkastelun kohteena on 326 hallituksen esitystä vuodelta 2010 ja 139 esitystä vuodelta 2011. Seurannassa on huomioitu hallituksen esityksessä ”Toteuttamisvaihtoehdot”, ”Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset” tai muussa niitä vastaavaksi katsottavassa kohdassa kuvatut vaihtoehtojen arviointia koskevat tiedot. Tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava, että valmistelussa vaihtoehtoja on saatettu pohtia hallituksen esityksiin tehtyjä kirjauksia kattavammin. Tällaisten arvioiden huomioon ottaminen ei ole kuitenkaan ollut tässä selvityksessä mahdollista.

Hallituksen esityksistä kerättiin tietoa yhdeksän muuttujan avulla (liite 1). Muuttujien valinnassa hyödynnettiin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuoden 2009 hallituksen esityksiä koskevan tutkimuksen⁶ muuttujia valmistelutietojen ja vaihtoehtojen luokittelun osalta tulosten vertailtavuuden vuoksi.

Vaihtoehtojen arviointi toteutettiin jakamalla hallituksen esitykset kolmeen ryhmään sen mukaan, millaisia vaihtoehtoja esityksessä on kuvattu. Ensimmäisen ryhmän muodostivat ne esitykset, joissa oli kuvattu sekä oikeudellista sääntelyä sisältäviä että sille vaihtoehtoisia ohjauskeinoja. Toiseen ryhmään kuuluivat esitykset, joissa oli kuvattu

⁵ **Selvityksen ulkopuolelle rajatut hallituksen esitykset vuodelta 2010:** Hallituksen esitys Eduskunnalle antaa valtuus myöntää valtioneuvoston Suomen Pankin Kansainväliselle valuuttarahastolle annettavan lainan vakuudeksi (HE 9/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 lisätalousarvioksi (HE 26/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 toiseksi lisätalousarvioksi (HE 57/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 kolmanneksi lisätalousarvioksi (HE 62/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 kolmannen lisätalousarvioesityksen (HE 62/2010 vp) täydentämisestä (HE 70/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2011 (HE 126/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 neljänneksi lisätalousarvioksi (HE 227/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 talousarvioesityksen (HE 126/2010 vp) täydentämisestä (HE 228/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 lisätalousarvioksi (HE 332/2010 vp) ja Hallituksen esitys eduskunnalle suostumukseksi myöntää valtioneuvoston valtion sähköhankinnan hintasuojauksen toteuttamiseksi (HE 333/2010 vp). **Vuodelta 2011:** Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 toiseksi lisätalousarvioksi (HE 11/2011 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muutoksen hyväksymisestä (HE 12/2011 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälistä tavaran kauppaa koskevista sopimuksista tehtyyn yleissopimukseen tehdyn selityksen peruuttamisen ja uuden selityksen hyväksymisestä (HE 16/2011 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 kolmanneksi lisätalousarvioksi (HE 38/2011 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2012 (HE 59/2011 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle Kansainvälisen valuuttarahaston neljäntoista yleistä jäsenosuustarkistusta ja johtokuntaudistusta koskevan päätöslauselman nro 66-2 hyväksymisestä sekä valtioneuvoston Suomen Pankille (HE 62/2011 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 kolmannen lisätalousarvioesityksen (HE 38/2011 vp) täydentämisestä (Kolmas lisäbudjetti 2011, täydentäminen) (HE 78/2011 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 kolmannen lisätalousarvioesityksen (HE 38/2011 vp) toisesta täydentämisestä (Kolmas lisäbudjetti 2011, toinen täydentäminen) (HE 112/2011 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 talousarvioesityksen (HE 59/2011 vp) täydentämisestä (HE 119/2011 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 neljänneksi lisätalousarvioksi (Neljäs lisäbudjetti 2011) (HE 127/2011 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 talousarvioesityksen (HE 59/2011 vp) toisesta täydentämisestä (HE 128/2011 vp) ja Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen, Norjan ja Ruotsin välisen Pohjoiskalotin koulutussäätiöstä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä (HE 136/2011 vp).

⁶ Pakarinen, Auri & Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010): Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104, Helsinki.



vain oikeudellista sääntelyä sisältäviä vaihtoehtoja. Kolmannen ryhmän muodostivat esitykset, joissa vaihtoehtoja ei ollut kuvattu lainkaan. Edellä kuvattu jaottelu ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen, koska osa hallituksen esityksissä kuvatuista vaihtoehdoista oli tulkinnanvaraisia.

2.2 Vaihtoehtojen lajit

2.2.1 Käsitteet

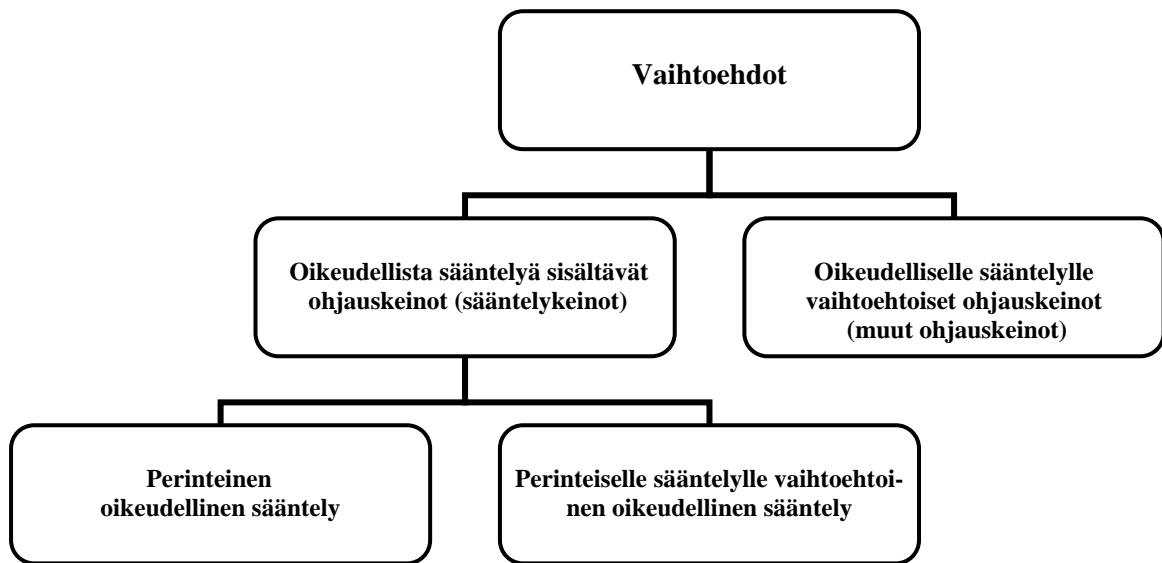
Vaihtoehtojen arviointia koskevan tarkastelun yhtenä haasteena oli käsitteiden käyttö. Edes vaihtoehtojen arviointia koskevasta kirjallisuudesta tai aiemmista tutkimuksista ei ollut löydettävissä täysin yhtenevää tapaa viitata erilaisiin vaihtoehtoihin.

Vaihtoehdoista puhutaan yleisesti kahdessa eri merkityksessä. Niillä voidaan viitata, joko aidosti oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoihin ohjauskeinoin tai oikeudellista sääntelyä sisältäviin vaihtoehtoihin ohjauskeinoin. Lisäksi oikeudellista sääntelyä sisältäviin vaihtoehtoihin ohjauskeinoin lukeutuu erityyppisiä vaihtoehtoja. Niitä ovat perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoinen oikeudellinen sääntely, joka poikkeaa luonteeltaan velvoitteiden ja niihin liittyvien sanktioiden varaan rakentuvasta perinteisestä oikeudellisesta sääntelystä sekä suppeammat, yksittäiseen kysymykseen kohdistuvat sääntelyratkaisut.⁷

Tässä selvityksessä käsitettä vaihtoehdot käytetään yläkäsitteenä, jolla viitataan yleisesti kaikkiin edellä kuvattuihin vaihtoehtoihin. Käsite kattaa sekä oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoiset ohjauskeinot että oikeudellista sääntelyä sisältävät vaihtoehtoiset ohjauskeinot. Käsitteiden keskinäistä suhdetta on havainnollistettu seuraavassa kuviossa.

⁷ Tala, Jyrki: Oikeussääntelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 163. Helsinki 1999, s. 68.

Kuvio 1: Vaihtoehtojen arviointi



2.2.2 Oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoiset ohjauskeinot

Oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoisilla ohjauskeinoilla tarkoitetaan oikeusjärjestyksen ulkopuolisia vaihtoehtoja (myöhemmin ”muut ohjauskeinot”). Ne ovat ns. aitoja lainsäädännön vaihtoehtoja ja niitä käytetään joko täydentämään tai korvaamaan lainsäädäntöä. Keskeisiä muita ohjauskeinoja ovat Jyrki Talan⁸ jaottelun mukaan seuraavat:

- a tiedottaminen, neuvonta, ohjaus, suostuttelu tai muu asenteisiin vaikuttaminen (informaatio-ohjaus)
- b yhteistoiminta julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken eri muodoissa yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi
- c itsesääntely
- d julkisten varojen osoittaminen poliittisella tai hallinnon päätöksellä tiettyyn tarkoitukseen
- e lainsäädäntötoimesta pidättäytyminen.

Muita ohjauskeinoja kuvattiin tarkasteluvuosien hallituksen esityksissä esimerkiksi työaikalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 100/2010 vp), jossa esitettiin yhtenä vaihtoehtona työehtosopimusmääräysten saattamista direktiivin asettamien vaatimusten mukaisiksi. Kasviensuojelulainelakia koskevassa esityksessä (HE 81/2011 vp) esitettiin puolestaan sääntelyä täydentävää toimintaohjelmaa kasviensuojelulainelakien kestävästä käytöstä. Hallituksen esityksessä laeiksi tekijänoikeuslain 60 a §:n ja sähköi-

⁸ Tala, Jyrki: Lainsäädäntöoppi. Turku 2005.

sen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta (HE 235/2010 vp) arvioitiin lakiin sisältyvän ilmoitusmenettelyn kohdalla sitä, mistä kaikesta on säädettävä lailla ja mitä voidaan jättää valvontaorganisaation ja teleyritysten välisen sopimisen ja alan yhteisten käytöjen varaan. Lisäksi tarkasteluvuosien hallituksen esityksissä esillä olivat sopimus (mm. HE 306/2010 vp), itsesääntely (HE 144/2011 vp) ja sääntelystä pidättäytyminen (HE 13/2010 vp). Näiden lisäksi kalastuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 135/2011 vp) kerrottiin, että tavoiteltu asiantila oli pyritty saavuttamaan aluksi ilman lainsäädännöllisiä toimia. Oikeudellisen sääntelyn sijaan oli käytetty sopimusmallia, mutta koska sen avulla ei saavutettu toivottuja tuloksia, jouduttiin asiassa turvautumaan lainsäädäntöön.

2.2.3 Oikeudellista sääntelyä sisältävät ohjauskeinot

Oikeudellista sääntelyä sisältävillä ohjauskeinoilla tarkoitetaan vaihtoehtoja oikeusjärjestyksen sisäpuolella (myöhemmin ”sääntelykeinot”). Näitä ovat yksittäiset sääntelyratkaisut sekä perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoinen oikeudellinen sääntely.

PERINTEISELLE SÄÄNTELYLLE VAIHTOEHTOINEN OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY

Perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoinen oikeudellinen sääntely sisältää yleisesti käytettyä säädösohjauksesta poikkeavia ratkaisuja. Perinteinen oikeudellinen sääntely pyrkii määrittelemään eri toimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja käyttäytymistä koskevat velvollisuudet yksityiskohtaisesti. Perinteisessä oikeudellisessa sääntelyssä sanktio- ja seuraamusjärjestelmä rakentuu vahvasti rangaistus-, pätemättömyys- ja vahingonkorvauseuraamusten varaan. Lisäksi säännösten noudattamisen tueksi käytetään viranomaisvalvontaa.⁹ Perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoinen oikeudellinen sääntely edustaa uudenlaista oikeudellista ajattelua. Siihen kuuluu Talan¹⁰ jaottelun pohjalta seuraavalaisia ratkaisuja:

- a asiamiesjärjestelmät
- b ryhmäkanne
- c sovintojen ja sovittelun edistäminen kiistatilanteiden ratkaisukeinona
- d asian vireillepano-oikeuden tai muutoksenhakuoikeuden ulottaminen varsinaisen asianosaistahon ulkopuolisille, joiden tavoitteena on edistää yleisen edun toteutumista kyseisellä alalla
- e uudenlaiset seuraamukset rikosoikeudellisessa kontrollijärjestelmässä
- f velkajärjestely

⁹ Tala, Jyrki: Oikeussääntelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 163. Helsinki 1999, s. 85.

¹⁰ Tala, Jyrki: Lainsäädäntöoppi. Turku 2005.

Lisäksi perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoiseen oikeudelliseen sääntelyyn luetaan ympäristövaikutusten arviointimenettely suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa¹¹, määräaikalait¹², kolmikanta/yhteissääntely, päästökaupparamalli ja viranomaisohjauksen korvaaminen markkinoilla¹³.

Tarkasteluvuosien hallituksen esityksissä perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoisia oikeudellista sääntelyä edusti esimerkiksi valvontarangaistus rikosoikeudellisen seuraamuksen muotona (HE 17/2010 vp). Suurin osa tähän ryhmään kuuluvista esitetyistä vaihtoehtoisista oli kuitenkin teknislouhteisia. Määräaikalakeja sen sijaan ehdotettiin useammassa esityksessä (esimerkiksi HE 64/2010 vp, HE 213/2010 vp ja HE 131/2011 vp).

Edellä esitetyt Talan jaotteluun perustuvat luettelot erilaisista vaihtoehtoisista on tarkoitettu suuntaa antaviksi. Selvityksen kohteena olevissa hallituksen esityksissä ei esiintynyt kaikkia mainittuja ohjauskeinoja.

SÄÄNTELYRATKAISUT

Sääntelyratkaisut ovat sääntelykeinoja, jotka kohdistuvat lähinnä sääntelyllisiin yksityiskohtiin. Ne ovat luonteeltaan suppeita. Tarkasteluvuosien hallituksen esityksissä sääntelyratkaisut koskivat muun muassa vastaavan viranomaisen valintaa (HE 4/2010 vp ja HE 58/2011 vp), lakisystemaattisia ratkaisuja kuten säädösten lukumäärään, uudistuksen laajuuteen tai sääntelytasoon liittyviä vaihtoehtoja (esimerkiksi HE 30/2010 vp, HE 182/2010 vp ja HE 142/2011 vp), enimmäisrangaistusaikaa (HE 221/2010 vp) ja organisaatiomalleja (HE 237/2010 vp ja HE 109/2011 vp).

Tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella suurin osa vuosien 2010 ja 2011 hallituksen esityksissä arvioiduista sääntelykeinoista koski nimenomaan sääntelyratkaisuja. Perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoinen oikeudellinen sääntely oli selvästi harvinaisempaa. Selvityksessä sääntelykeinoja ei kuitenkaan eritelty sen mukaan oliko esityksessä kuvattu vaihtoehto sääntelyratkaisu vai perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoisia oikeudellista sääntelyä, jotta vertailtavuus vuoden 2009 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimukseen säilyisi.

¹¹ Lindfors, Heidi (toim.): Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua. Helsinki 2005.

¹² Tala, Jyrki: Oikeussääntelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 163. Helsinki 1999, s. 86.

¹³ Tala, Jyrki: Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa Helsinki 2007, s.13–14.

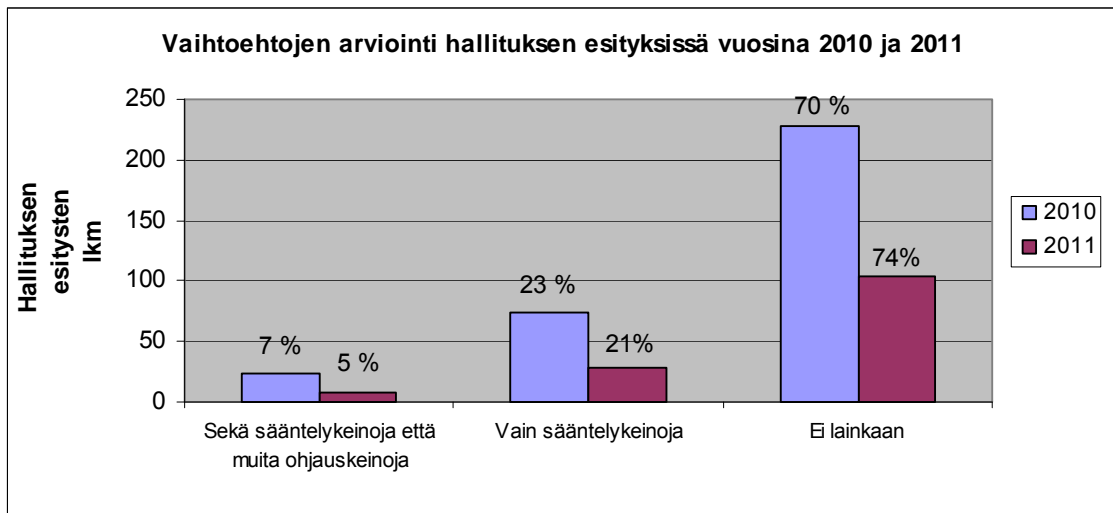
2.3 Vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä

2.3.1 Vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä valtioneuvoston tasolla

Vuonna 2010 eduskunnalle annettiin 326 lakiehdotuksia sisältävää hallituksen esitystä. Niistä vaihtoehtoja kuvattiin ainoastaan 98 esityksessä eli noin 30 prosentissa. Näin olleen 70 prosentissa vuoden 2010 hallituksen esityksistä vaihtoehtoja ei ollut tarkasteltu tai dokumentoitu lainkaan. Vuonna 2010 sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja oli pohdittu 24 hallituksen esityksessä (7 %) ja pelkästään sääntelykeinoja 74 hallituksen esitykseen (23 %).

Vuonna 2011 eduskunnalle annettiin 139 lakiehdotuksia sisältävää hallituksen esitystä. Niissä vaihtoehtojen tarkastelu sisältyi 36 esitykseen (26 %). Näistä esityksistä kahdeksan (5 %) sisälsi sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja. Pelkästään sääntelykeinoja sisältyi 28 esitykseen (21 %). Vaihtoehtojen esiintymistä on havainnollistettu seuraavassa kaaviossa.

Kuvio 2. Vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä vuosina 2010 ja 2011



Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuoden 2009 hallituksen esityksiä koskevan tutkimuksen¹⁴ mukaan vuoden 2009 hallituksen esityksissä muita ohjauskeinoja oli kuvattu vain 5 prosentissa esityksistä. Sääntelykeinoja oli pohdittu 17 prosentissa esityksistä. Vaihtoehtojen arviointi oli siis lisääntynyt vuonna 2010 muutamalla prosenttiyksiköllä, mutta vuoden 2011 esityksissä laskenut taas lähemmäs vuoden 2009 tasoa. Suurista muutoksista suuntaan tai toiseen ei kuitenkaan ole kyse. Vuosien 2010 ja 2011 välisiä eroja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että vuonna 2011 alkoi uusi hallituskausi ja eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten määrä on pienempi.

Tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella vaihtoehtojen arvioinnin dokumentointi hallituksen esityksissä oli laadullisesti melko yksipuolista ja kirjavaa. Vuoden 2010 hallituksen esityksissä vaihtoehdot oli kuvattu monipuolisesti ja ymmärrettävästi ainoastaan 16 hallituksen esityksessä¹⁵ eli 5 prosentissa esityksistä. Vuonna 2011 vaihtoehtoja oli kuvattu vain viidessä esityksessä¹⁶ (4 %). Tässä otettiin huomioon ne hallituksen esitykset, joissa oli kuvattu useampia vaihtoehtoja ja vaihtoehtojen välillä oli tehty vertailua edes jossain määrin. Huomionarvoista on, että kaikki tässä mainitut hallituksen esitykset liittyivät direktiivien täytäntöönpanoon. Suurimpaan osaan kyseisistä esityksistä liittyi kansallisia sääntelytarpeita, mutta osa koski puhtaasti direktiivin täytäntöönpanoa.

Tarkasteltaessa vaihtoehtojen dokumentoinnin laatua vuonna 2010 havaitaan, että vaihtoehtoja ja niiden välistä vertailua esitettiin monipuolisimmin ja ymmärrettävimmän oikeusministeriön valmistelemissa esityksissä (5 kpl). Työ- ja elinkeinoministeriön

¹⁴ Pakarinen, Auri & Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010): Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104, Helsinki.

¹⁵ Nämä ovat hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Suomen perustuslain 25 §:n, vaalilain ja puoluelain 9 §:n muuttamisesta (HE 7/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 ja 19 c §:n muuttamisesta (HE 25/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taksiliikennelain muuttamisesta (HE 32/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuomareiden nimittämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 51/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 21 luvun 16 §:n muuttamisesta (HE 78/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työaikalain 2 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 100/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta (HE 137/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamisen menettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 146/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (HE 152/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 163/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain, yliopistolain sekä rikosrekisterilain 6 §:n muuttamisesta (HE 164/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tutkintojen ja muun osaamisen viitekehyksestä (HE 165/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 199/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta, laiksi porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 247/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä (HE 299/2010 vp) ja Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 318/2010 vp).

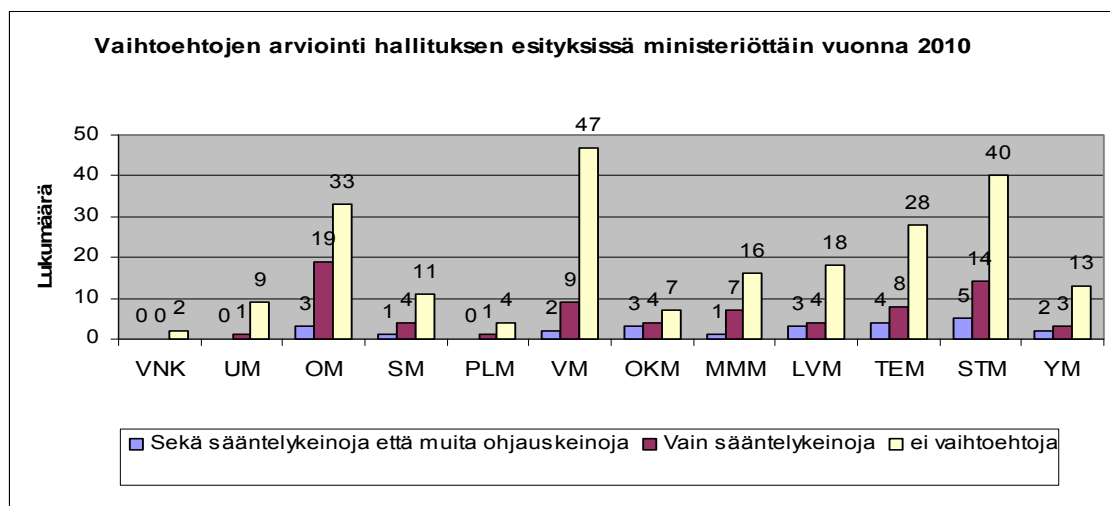
¹⁶ Nämä ovat Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 61/2011 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taksiliikennelain muuttamisesta (HE 72/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 76/2011 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kotimaisten kielten keskukselta (HE 97/2011 vp) sekä Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 f §:n ja tuloverolain muuttamisesta (HE 148/2011 vp).

ja ympäristöministeriön antamista esityksistä löytyi yksi esitys, joka sisälsi sekä kuvauksen vaihtoehtoista että niiden vertailua. Vuonna 2011 vaihtoehtojen arvioinnin sisältävistä esityksistä kaksi oli valmisteltu valtiovarainministeriössä ja loput kolme esitystä oli opetus- ja kulttuuriministeriön, puolustusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemat.

2.3.2 Vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä ministeriöittäin

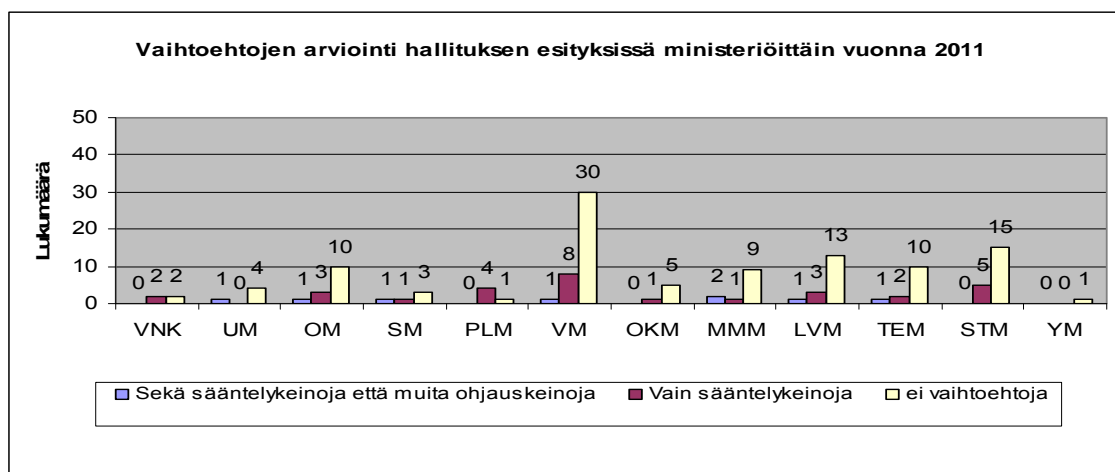
Vaihtoehtojen arvioinnin määrässä ei ministeriöiden välillä ollut suuria eroavaisuuksia (ministeriökohtaiset taulukot vaihtoehtoja sisältävien esitysten lukumäärästä ja prosentiosuuksista ks. liite 2). Kaikissa ministeriöissä vaihtoehtojen arvioinnin kuvaus puuttui vuonna 2010 ainakin puolessa ministeriön antamista esityksistä. Eniten vaihtoehtoja oli arvioitu opetus- ja kulttuuriministeriön (50 %) ja oikeusministeriön (40 %) antamissa esityksissä. Keskimääräisesti muissa ministeriöissä vaihtoehtoja oli arvioitu noin 20–30 prosentissa esityksistä. Poikkeuksena tähän olivat ulkoasiainministeriö, jossa vaihtoehtoja esitettiin vain 10 prosentissa annetuista esityksistä ja valtioneuvostonkanslia, jonka antamiin esityksiin ei sisällynyt vaihtoehtoja lainkaan. Tarkemmat ministeriöiden väliset erot vuonna 2010 käyvät ilmi seuraavasta kuviosta.

Kuvio 3. Vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä ministeriöittäin vuonna 2010



Vuonna 2011 vaihtoehtojen arviointi puuttui yli puolesta annetuista esityksistä kaikissa ministeriöissä puolustusministeriötä lukuun ottamatta. Puolustusministeriön antamissa esityksissä (5 kpl) noin 80 prosentissa oli esitetty vaihtoehtoja. Erityisesti hallituksen esityksessä laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (HE 76/2011 vp) oli arvioitu direktiivin voimaansaattamistapaa erittäin kattavasti. Keskimääräisesti muissa ministeriöissä vaihtoehtoja oli vuonna 2011 kuvattu noin 20–30 prosentissa esityksistä. Ainoastaan ympäristöministeriön esityksessä (yksi esitys vuonna 2011) ei vaihtoehtoja ollut kuvattu lainkaan.

Kuvio 4. Vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä ministeriöittäin vuonna 2011



Verrattaessa vaihtoehtojen arvioinnin määrää vuoden 2010 ja 2009 hallituksen esityksissä havaittiin, että jokaisen ministeriön kohdalla vaihtoehtojen arviointi oli lisääntynyt keskimäärin 5–15 prosenttiyksikköä. Suurin lisäys oli tapahtunut opetus- ja kulttuuriministeriön (32 prosenttiyksikköä) ja sosiaali- ja terveysministeriön esityksissä (22 prosenttiyksikköä). Myös puolustusministeriön ja ympäristöministeriön esityksissä vaihtoehtojen kuvaus oli lisääntynyt molemmilla 20 prosenttiyksikköä.

Vaihtoehtojen arviointi vuoden 2011 esityksissä oli pitkälti vuoden 2009 tasoa. Ainoastaan puolustusministeriö oli vuonna 2011 lisännyt vaihtoehtojen arviointia merkittävästi. Erityyppisten vaihtoehtojen jakaumassa ministeriöiden välillä ei ollut tapahtunut merkittäviä muutoksia tarkasteluvuosien aikana vaan sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja oli arvioitu lähestulkoon samassa suhteessa toisiinsa nähden kuin aieminkin.

2.3.3 Vaihtoehtojen arvioinnin suhde hallituksen esityksen laajuuteen

Hallituksen esitysten laajuutta tarkasteltiin pykälien ja perustelusivujen lukumäärän perusteella. Selvityksessä laajaksi hallituksen esitykseksi luettiin esitys, jossa perustelusivuja on yli 30. Erityisen laajoiksi esityksiksi puolestaan luettiin yli sata perustelusivua sisältävät esitykset. Vuonna 2010 lähes puolet (45 %) hallituksen esityksistä sisälsivät alle kuusi pykälää. Vuonna 2011 alle kuusi pykälää sisältäviä esityksiä oli 53 %. Yli sata pykälää sisältäviä esityksiä oli vuonna 2010 14 kappaletta ja vuonna 2011 neljä kappaletta. Alle kolmen sivun perusteluja oli vuonna 2010 35 hallituksen esityksessä ja yli 30 sivun perusteluja taas 54 hallituksen esityksessä. Vuonna 2011 alle kolmen sivun perusteluja oli 14 hallituksen esityksessä ja yli 30 sivun perusteluja 15 hallituksen esityksessä.

Myös lakiehdotusten jakauma hallituksen esityksissä vaihteli. Yli puolet vuoden 2010 esityksistä (61 %) sisälsi yhden lakiehdotuksen, 2-3 lakiehdotusta sisältäviä hallituksen esityksiä oli 21 prosenttia ja neljä lakiehdotusta tai sitä enemmän sisälsi taas 18 prosenttia esityksistä. Vuonna 2011 yhden lakiehdotuksen sisältäviä esityksiä oli 58 prosenttia, 2-3 ehdotusta sisältäviä hallituksen esityksiä 25 prosenttia ja neljä ehdotusta tai sitä enemmän 24 prosenttia esityksistä. Vuonna 2009 yhden lakiehdotuksen hallituksen esityksiä oli 55 prosenttia. 2-3 ehdotusta sisälsi 27 prosenttia esityksistä ja neljä tai sitä useampi ehdotus sisältyi 18 prosenttiin esityksistä.

Vuonna 2010 erityisen laajoja (perustelusivuja yli 100) hallituksen esityksiä olivat hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi (HE 222/2010 vp), hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2010 vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle jätelaksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 199/2010 vp). Näistä esityksistä perustelusivujen, pykälien ja lakiehdotusten lukumäärän perusteella laajin oli esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys.

Taulukko 1. Laajoja hallituksen esityksiä vuonna 2010

Esitys	Aihe	Ministeriö	Sivuja	Lakiehdotuksia (kpl)	Pykälä (kpl)	Vaihtoehdot
HE 222/2010	Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö	OM	378	66	429	ei vaihtoehtoja
HE 224/2010	Poliisilaki	SM	175	27	246	ei vaihtoehtoja
HE 199/2010	Jätelaki	YM	163	20	191	vaihtoehdot ja vaikutukset kattavasti

Vuonna 2011 laajoja tai erittäin laajoja hallituksen esityksiä olivat hallituksen esitys eduskunnalle adoptiolaksi (HE 47/2011 vp), hallituksen esitys laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (HE 76/2011 vp), hallituksen esitys sijoitusrahastolaksi (HE 113/2011 vp) ja hallituksen esitys sotilaskurinpitolaiksi (HE 142/2011 vp). Vuoden 2010 laajoihin esityksiin verrattuna vuoden 2011 esitykset olivat huomattavasti suppeampia. Näistä esityksistä lakiehdotusten ja pykälien lukumäärän perusteella laajin oli sijoitusrahastolakia koskeva hallituksen esitys.

Taulukko 2. Erityisen laajoja tai laajoja hallituksen esityksiä vuonna 2011

Esitys	Aihe	Ministeriö	Sivuja	Laki-ehdotuksia (kpl)	Pykälä (kpl)	Vaihtoehdot
HE 47/2011	Adoptiolaki	OM	90	9	118	vaihtoehtoja monipuolisesti
HE 76/2011	Julkiset puolustus- ja turvallisuushankinnat	PLM	173	1	110	direktiivin voimaansaattamistapa – perusteellinen arvio
HE 113/2011	Sijoitusrahastolaki	VM	126	11	161	ei vaihtoehtoja
HE 142/2011	Sotilaskurinpitolaki	PLM	56	8	104	oikeudellisia vaihtoehtoja

Hallituksen esityksen laatimisoheissa todetaan, että vaihtoehtojen arviointi on erityisen tärkeää laajoissa tai merkittävässä hankkeissa¹⁷. Edellä mainituista esityksistä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi annetussa esityksessä ja poliisilakia koskevassa esityksessä ei ollut mainittu vaihtoehtoja lainkaan. Sen sijaan hallituksen esityksessä jätelaiksi vaihtoehdot ja niiden vaikutukset oli esitetty kattavasti. Hallituksen esityksessä jätelaiksi oli arvioitu lakisystemaattisten kysymysten (kokonaisuudistus/osittaisuudistus) lisäksi vaihtoehtoja jätteiden määrän/haitallisuuden vähentämiseksi, tuottajavastuuta, yhdyskuntajätehuollon vastuuta ja sen järjestämistä. Lisäksi esityksessä viitattiin selvityksiin, joissa vaihtoehtoista vaikutuksineen oli tarkempi erittely.

Vuoden 2011 laajoissa hallituksen esityksissä vaihtoehtoja oli kuvattu kahdessa esityksessä neljästä. Julkisia puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevassa esityksessä direktiivin voimaansaattamistavoista esitettiin perusteellinen arvio. Myös adoptiolakia koskevassa esityksessä oli esitetty monipuolisesti erilaisia vaihtoehtoja.

Esille nostetuista puutteellisuuksista huolimatta vaihtoehtojen arviointi hallituksen esityksissä näytti olevan sidoksissa hallituksen esityksen laajuuteen. Vuonna 2010 alle kolmen perustelusivun esityksiä annettiin 35 kappaletta. Näistä vaihtoehtoja oli tarkasteltu vain kahdessa esityksessä (6 %). Esityksissä, joissa perustelusivujen laajuus oli kolmesta kymmeneen sivua, vaihtoehtoja tarkasteltiin 15 prosentissa esityksiä.

¹⁷ Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4 s. 14.

Laajoissa esityksissä (perustelusivuja 10–30) vaihtoehtoja kuvattiin 43 prosentissa ja yli kolmenkymmenen sivun perusteluihin vaihtoehtoja sisältyi 52 prosenttiin.

Taulukko 3. Vaihtoehtojen arviointi erilaajuisissa hallituksen esityksissä vuonna 2010

Vaihtoehtojen arviointi	Laajuus 0–3 sivua		Laajuus 3–10 sivua		Laajuus 10–30 sivua		Laajuus 30+ sivua	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Säätelykeinoja ja muita ohjauskeinoja	0	0 %	5	4 %	12	10 %	7	13 %
Vain säätelykeinoja	2	6 %	14	11 %	37	33 %	21	39 %
Ei lainkaan	33	4 %	103	85 %	66	57 %	26	48 %
Yhteensä vuonna 2010 annetuista hallituksen esityksistä	35	11 %	122	38 %	115	35 %	54	18 %

Vuonna 2011 alle kolmen perustelusivun esityksiä annettiin 22 kappaletta. Näistä vaihtoehtoja kuvattiin neljässä esityksessä (18 %). Perustelujen ollessa kolmesta kymmeneen sivua vaihtoehtoja tarkasteltiin 12 prosentissa esityksiä. Kymmenestä kolmenkymmeneen sivun perusteluissa vaihtoehtoja arvioitiin jo 35 prosentissa annettuja esityksiä. Yli kolmenkymmenen sivun perusteluihin vaihtoehtoja sisältyi 60 prosenttiin.

Taulukko 4. Vaihtoehtojen arviointi erilaajuisissa hallituksen esityksissä vuonna 2011

Vaihtoehtojen arviointi	Laajuus 0–3 sivua		Laajuus 3–10 sivua		Laajuus 10–30 sivua		Laajuus 30+ sivua	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Säätelykeinoja ja muita ohjauskeinoja	0		2	4 %	2	4 %	4	27 %
Vain säätelykeinoja	4	18 %	4	8 %	15	31 %	5	33 %
Ei lainkaan	18	82 %	46	88 %	32	65 %	6	40 %
Yhteensä vuonna 2011 annetuista hallituksen esityksistä	22	16 %	52	37 %	49	35 %	15	11 %

Verrattuna vuoteen 2009 kehitystä tapahtui erityisesti keskipituisten esitysten kohdalla. Niissä etenkin säätelykeinojen arviointi lisääntyi huomattavasti. Vuonna 2009 alle kolmen sivun perusteluissa ei kuvattu vaihtoehtoja lainkaan. Vastaavasti kolmesta kymmeneen sivun perusteluissa vaihtoehtoja kuvattiin vain kolmessa prosentissa kun vastaava luku vuonna 2010 oli 15 % ja vuonna 2011 12 %. Kymmenestä kolmenkymmeneen sivun perusteluissa vaihtoehtoja kuvattiin vuonna 2009 18 prosentissa, vuonna

2010 43 prosentissa ja vuonna 2011 35 prosentissa esityksistä. Yli kolmenkymmenen sivun perusteluissa vuoden 2009 hallituksen esityksissä vaihtoehtoja kuvattiin 46 prosentissa, vuoden 2010 esityksissä 52 prosentissa ja vuoden 2011 esityksissä jopa 60 prosentissa.

2.3.4 Vaihtoehtojen arvioinnin suhde hallituksen esityksen EU-kytkentään

Vuonna 2010 annetuissa hallituksen esityksissä 28 prosentissa oli jonkinlainen liittymä Euroopan unioniin. EU-kytkentäisistä esityksistä 27 prosenttia liittyi direktiivin täytäntöönpanoon. Lisäksi 23 prosenttiin EU-kytkentäisistä esityksistä liittyi direktiivin täytäntöönpanon lisäksi muita kansallisia sääntelytarpeita. EU-kytkentäisistä esityksistä 18 prosenttia koski asetuksen täytäntöönpanoa ja 32 prosentissa oli muu liittymä unioniin, esimerkiksi neuvoston päätös (HE 18/2010), komission kannanotto (HE 63/2010) tai puitepätös (HE 110/2010).

Vaihtoehtojen arviointi tarkasteluvuosien EU-kytkentäisissä hallituksen esityksissä oli melko vähäistä. Vaihtoehtoja oli arvioitu keskimäärin neljäsosassa esityksiä. Ainoana poikkeuksena olivat esitykset, joihin direktiivin täytäntöönpanon lisäksi liittyy kansallisia sääntelytarpeita. Niissä vaihtoehtoja kuvattiin vuonna 2010 jopa 67 prosentissa esityksiä. Näistä noin kolmannes sisälsi sääntelykeinojen lisäksi myös muita ohjauskeinoja. Vuonna 2011 esityksissä, joihin direktiivin täytäntöönpanon lisäksi liittyy kansallisia sääntelytarpeita, vaihtoehtoja kuvattiin 46 prosentissa esityksiä. Direktiivin täytäntöönpanoa koskevissa hallituksen esityksissä muita ohjauskeinoja oli arvioitu selvästi kattavammin. Arviointeja on tehty keskimäärin jopa kolme kertaa useammin.

Taulukko 5. Hallituksen esitysten EU-kytkennän vaikutus vaihtoehtojen arviointiin vuonna 2010

	Sääntelykeinoja ja muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei lainkaan		Yht. v. 2010 annetuista hallituksen esityksistä	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Direktiivin täytäntöönpano	4	17 %	4	17 %	16	67 %	24	7 %
Direktiivin täytäntöönpano ja kansalliset sääntelytarpeet	5	24 %	9	43 %	7	33 %	21	6 %
Asetuksen täytäntöönpano	0	0 %	4	25 %	12	75 %	16	5 %
Muu liittymä unioniin	1	3 %	4	14 %	24	83 %	29	10 %
Ei mitään kytkentää unioniin	13	6 %	54	23 %	168	71 %	235	72 %

Vuonna 2009 annettuihin hallituksen esityksiin verrattuna EU-kytkentäisten hallituksen esitysten määrä oli vuonna 2010 huomattavasti pienempi. Vajaassa puolessa vuoden 2009 hallituksen esityksistä (49 %) oli kytkentä Euroopan unioniin kun vastaava luku vuonna 2010 oli 28 %. Suurimmat erot löytyvät niiden esitysten väliltä, joihin liittyy direktiivien täytäntöönpanon lisäksi muita kansallisia sääntelytarpeita (vuonna 2009 17 % kaikista esityksistä ja vuonna 2010 6 % kaikista esityksistä). Ero oli suuri myös muun liittymän unioniin omaavien esitysten välillä (vuonna 2009 20 % kaikista esityksistä ja vuonna 2010 kymmenen prosenttia kaikista esityksistä).

Taulukko 6. Hallituksen esitysten EU-kytkennän vaikutus vaihtoehtojen arviointiin vuonna 2011

	Sääntelykeinoja ja muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei lainkaan		Yht. v. 2011 annetuista hallituksen esityksistä	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Direktiivin täytäntöönpano	0		1	12 %	7	88 %	8	6 %
Direktiivin täytäntöönpano ja kansalliset sääntelytarpeet	1	9 %	4	36 %	6	54 %	11	8 %
Asetuksen täytäntöönpano	1	10 %	2	20 %	7	70 %	10	7 %
Muu liittymä unioniin	0		1	12 %	7	88 %	8	6 %
Ei mitään kytkentää unioniin	6	6 %	20	20 %	76	74 %	102	73 %

Vuonna 2011 annetuista hallituksen esityksissä 27 prosentissa oli jonkinlainen liittymä Euroopan unioniin. Vuoteen 2010 verrattuna EU-kytkentäisten esitysten osuus oli pysynyt lähes samana, mikä on mielenkiintoista kun otetaan huomioon, että vuonna 2011 hallituksen esityksiä annettiin yli puolet vähemmän kuin vuonna 2010. Vuonna 2011 EU-kytkentäisistä esityksistä 22 prosenttia liittyi direktiivin täytäntöönpanoon. Lisäksi 30 prosenttiin näistä esityksistä liittyi direktiivin täytäntöönpanon lisäksi muita kansallisia sääntelytarpeita. 27 prosenttia esityksistä koski asetuksen täytäntöönpanoa ja 22 prosentissa oli muu liittymä unioniin, esimerkiksi neuvoston sopimus (HE 123/2011 vp) ja komission päätös (HE 151/2011 vp).

2.4 Muita huomioita

Vaihtoehtojen esitystapa vaihteli hallituksen esitysten välillä suuresti. Useimmiten vaihtoehtojen arviointien kuvaukset oli sisällytetty ”Keskeiset ehdotukset” -otsikon alle. Toisinaan vaihtoehtojen arviointi oli sisällytetty myös ”Nykytilan arviointi ja keskeiset ehdotukset” -otsikon alle. Vaihtoehdot esitettiin usein irrallisina mainintoina asiayhteydessään sen sijaan, että ne tuotaisiin esiin kootusti. Varsinkin laajojen hallituksen esitysten kohdalla tällainen käytäntö vaikeutti huomattavasti vaihtoehtojen löytämistä esityksestä. Myös otsikoinnin puuttuminen hankaloitti niiden löytämistä. Vain harvoissa esityksissä oli erillinen toteuttamisvaihtoehtoja käsittelevä alaluku. Kaiken kaikkiaan vaihtoehtojen arvioinnin paikantaminen hallituksen esityksistä oli vaikeaa. Vaihtoehtojen vaihtelevat esitystavat hallituksen esityksissä eivät palvele myöskään eduskunnan päätöksentekoa tai kansalaisten tiedonsaantia. Hallituksen esityksen funktiona on tarjota tietoa valmistelutyön tuloksista ja johtopäätöksistä¹⁸. Tällöin myös asioiden esitystavan tulisi tukea tätä tarkoitusta.

Joissakin hallituksen esityksissä vaihtoehtojen erittelyssä käytäntönä oli vain yhden esillä olleen vaihtoehdon esittely toteamalla: ”Eräänä vaihtoehtona on valmistelun aikana tarkasteltu...” (esimerkiksi HE 159/2010 vp), ja muut vaihtoehdot jätettiin mainitsematta. Tällainen esitystapa herätti väistämättä kysymyksiä muista valmistelussa esillä olleista vaihtoehdoista. Myös esitettyjen vaihtoehtojen kuvaukset olivat usein puutteellisia. Esimerkiksi vakuutusyhtiölain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 178/2010 vp) esitettiin erästä sääntelyratkaisua koskevana vaihtoehtona nykyisen sääntelyn säilyttämistä ja ongelmien ratkaisemista. Keinoja ongelmien ratkaisemiseen ei kuitenkaan eritelty. Tästä huolimatta esityksessä päädyttiin pitämään kyseessä olevaa vaihtoehtoa toimimattomana.

Muutamien oikeusministeriön valmistelemien hallituksen esitysten (HE 7/2010 vp, HE 146/2010 vp, HE 318/2010 vp ja HE 10/2011 vp), jo mainitun ympäristöministeriön jätelakia koskevan esityksen (HE 199/2010 vp) ja valtionvarainministeriön antaman vuoden 2012 tuloveroasteikkolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 50/2011 vp) kohdalla vaihtoehtojen arvioinnin osalta viitattiin erilliseen mietintöön tai muuhun valmisteluasiakirjaan. Tämä palvelee tavoitetta pitää hallituksen esitykset mahdollisimman lyhyinä. Kattava vaihtoehtojen analyysi kun veisi kieltämättä ainakin laajempien esitysten kohdalla useita sivuja. Tämänkin dokumentointitavan osalta käytännöt kuitenkin vaihtelivat. Joissakin esityksissä tyydyttiin vain toteamaan, että vaihtoehtoja on tarkasteltu esimerkiksi komiteamietinnössä (HE 146/2010 vp) esittelemättä niitä tarkemmin. Tämän vuoksi valmisteluaineistoon perehtymättä ei ollut mahdollista arvioida vaihtoehtojen luonnetta sen tarkemmin. Toisissa esityksissä vaihtoehdot mainittiin ja todettiin yksityiskohtaisemman tarkastelun löytyvän valmistelun yhteydessä tehdyistä selvityksistä tai mietinnöstä (HE 199/2010 vp tai HE 318/2010 vp). Vaihtoehtoisesti esillä olleista vaihtoehdoista mainitaan vain yksi, minkä jälkeen todettiin tarkemman erittelyn löytyvän valmisteluasiakirjoista (HE 50/2011 vp).

¹⁸ Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4 s. 7.

Valtiosopimusten tai muun kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevista hallituksen esityksissä vaihtoehtojen arviointi oli erittäin puutteellista. Hallituksen esityksen laatimisohteiden mukaan valtiosopimusten tai muun kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien hallituksen esitysten yleisperusteluissa tulee selostaa sopimuksen kansainvälisiä ja kansallisia valmisteluvaiheita sekä valittua voimaansaattamistapaa ja sen perusteita. Tarkasteluvuosien esityksissä oli kuitenkin tyydytty kuvailemaan sopimuksen valmisteluvaiheita ja voimaansaattamistavan selostus, ja perustelut oli sivutettu lähes kokonaan. Poikkeuksena oli hallituksen esitys ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 122/2011 vp). Kyseisessä esityksessä esitettiin muuna ohjauksena sisäisen turvallisuuden ohjelmaa vastauksena yleissopimuksen uhrin, todistajien ja heidän perheenjäsentensä suojelun toteuttamista koskevan artiklan (28 art.) aiheuttamiin kehitystarpeisiin.

2.5 Johtopäätökset

Tarkastelun kohteena olevissa hallituksen esityksissä vaihtoehtojen arviointi oli vähäistä. Erityisesti muiden ohjaukskeinojen kuvailu hallituksen esityksissä oli erittäin harvinaista. Vuonna 2010 vaihtoehtojen arviointi esitettiin vain 30 prosentissa hallituksen esityksiä. Vuonna 2011 arviointi oli esitetty vain 26 prosentissa esityksistä. Muutaman prosenttiyksikön lasku selittynee hallituskauden vaihdoksella. Hallituksen esityksissä kuvatuista vaihtoehdoista sääntelykeinot olivat muita ohjaukskeinoja selvästi yleisempiä. Vaihtoehtojen arviointia sisältävien esitysten osuudessa ei ollut suuria eroja ministeriöiden välillä. Vaihtoehtoja arvioidaan keskimäärin kolmasosassa (27 % vuonna 2010 ja 32 % vuonna 2011) ministeriöiden valmistelemissa hallituksen esityksissä ministeriöstä riippumatta.

Vaihtoehdoista oli dokumentoitu esityksiin varsin kirjavasti. Jo pelkästään vaihtoehtojen arvioinnin sijainti hallituksen esityksessä oli kirjavaa. Hallituksen esityksessä myös tyydyttiin usein ainoastaan nimeämään valmistelun aikana esillä olleet vaihtoehdot tai mainitsemaan esimerkinomaisesti vain yksi niistä. Monipuolista ja ymmärrettävää vaihtoehtojen kuvausta ja vertailua sisältyi vain muutama prosenttiin (5 % vuonna 2010 ja 4 % vuonna 2011) tarkasteluvuosien esityksistä. Hallituksen esityksiin tehdyt kirjaukset eivät antaneet kovin selvää kuvaa siitä, millaisia kysymyksiä vaihtoehtoja pohtiessa oli noussut esille ja miksi hallituksen esityksessä oli päädytty juuri kyseiseen sääntöehdotukseen.

Hallituksen esityksen laajuudella oli selkeä kytkeä vaihtoehtojen arviointiin. Esityksen sivumäärän kasvaessa myös todennäköisyys vaihtoehtojen arvioinnille lisääntyi. Erityisen laajojen hallituksen esitysten kohdalla näyttää kuitenkin olevan tässä suhteessa huomattavia puutteita. Hallituksen esityksen EU-kytkennän vaikutus vaihtoehtojen arviointiin ei pääosin poikennut yleisestä linjasta. Positiivisena ilmiönä voidaan kuitenkin todeta, että hallituksen esityksissä, joihin direktiivin täytäntöönpanon lisäksi liittyy kan-

sallisia sääntelytarpeita, vaihtoehtoja arvioitiin vuonna 2010 jopa kahdessa kolmasosassa esityksiä. Vuonna 2011 arviointeja tehtiin lähes puolessa tällaisia esityksiä. Lisäksi direktiivien täytäntöönpanoa koskevien esitysten kohdalla oli vuonna 2010 arvioitu muita ohjauskeinoja (24 %) huomattavasti enemmän kuin kaikissa sinä vuonna annetuissa esityksissä yhteensä.

Suurin osa vuosien 2010 ja 2011 hallituksen esityksissä arvioituista vaihtoehtoista koski nimenomaan sääntelyratkaisuja. Muut sääntelykeinot olivat selvästi harvinaisempia. Koska systemaattista erottelua erilaisten sääntelykeinojen välillä ei tässä selvityksessä vertailtavuuden säilyttämiseksi tehty, tarkkoja lukumääriä on vaikea antaa. Selvää kuitenkin on, että jos sääntelyratkaisut eroteltaisiin omaksi ryhmäkseen, perinteiselle sääntelylle vaihtoehtoisen oikeudellisen sääntelyn osuus jäisi vain muutamaan prosenttiin.

LIITE 1. MUUTTUJAT

Taustatiedot

1. Hallituksen esityksen tunnus
2. Hallituksen esityksen otsikko
3. Ministeriö
VNK
UM
OM
PLM
VM
OKM
MMM
LVM
TEM
STM
YM
SM
4. Perustelusivujen lukumäärä kaikkiaan (sivut ennen lakiehdotusta/lakiehdotuksia)
5. Lakiehdotusten lukumäärä
6. Pykälien lukumäärä
7. Suhde Euroopan unioniin (yleensä kuvattu otsikon 'Nykytila' alla)
 - a Direktiivin täytäntöönpano
 - b Direktiivin täytäntöönpano ja kansalliset sääntelytarpeet
 - c Asetuksen täytäntöönpano
 - d Muu liittymä unioniin (esim. jonkin sektorin toimintapolitiikka)
 - e Ei mitään kytkentää unioniin

Vaihtoehtojen arviointia koskevat tiedot

8. Onko esitetty vaihtoehtoisia ratkaisumalleja?
 - a Sekä oikeudellisia (sääntelyä) että pehmeitä ohjauskeinoja (lainsäädäntöä korvaavia tai täydentäviä)
 - b Pelkästään oikeudellisia (sääntelyä)
 - c Ei lainkaan
9. Huomioita vaihtoehtojen arvioinnista

LIITE 2. VAIHTOEHTOJA SISÄLTÄVIEN ESITYSTEN LUKUMÄÄRÄT JA PROSENTTIOSUUDET MINISTERIÖITTÄIN VUOSINA 2010 JA 2011

Valtioneuvoston kanslia						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	0	0	0	0	2	100 %
2011	0	0	2	50 %	2	50 %

Ulkoasiainministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	0	0	1	10 %	9	90 %
2011	1	20 %	0	0	4	80 %

Oikeusministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	3	5 %	19	35 %	33	60 %
2011	1	7 %	3	21 %	10	71 %

Sisäasiainministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	1	6 %	4	25 %	11	69 %
2011	1	20 %	1	20 %	3	60 %

Puolustusministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	0	0	1	20 %	4	80 %
2011	0	0	4	80 %	1	20 %

Valtiovarainministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	2	3 %	9	16 %	47	81 %
2011	1	3 %	8	21 %	30	77 %

Opetus- ja kulttuuriministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	3	21 %	4	29 %	7	50 %
2011	0	0	1	17 %	5	83 %

Maa- ja metsätalousministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	1	4 %	7	29 %	16	67 %
2011	2	17 %	1	8 %	9	75 %

Liikenne- ja viestintäministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	3	12 %	4	16 %	18	72 %
2011	1	6 %	3	18 %	13	76 %

Työ- ja elinkeinoministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	4	10 %	8	20 %	28	70 %
2011	1	8 %	2	15 %	10	77 %

Sosiaali- ja terveysministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	5	8 %	14	24 %	40	68 %
2011	0	0	5	25 %	15	75 %

Ympäristöministeriö						
	Sekä sääntelykeinoja että muita ohjauskeinoja		Vain sääntelykeinoja		Ei vaihtoehtoja	
	N	%	N	%	N	%
2010	2	11 %	3	17 %	13	72 %
2011	0	0	0	0	1	100 %

3 SÄÄDÖSVAlMISTELUN KUULEMISOHJEIDEN SEURANTA VUOSIEN 2010 JA 2012 HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ

3.1 Johdanto

Sidosryhmien kuulemista ja osallistumista säädösvalmistelussa ohjaavat valtioneuvoston maaliskuussa 2010 antamat säädösvalmistelun kuulemisohjeet (oikeusministeriön julkaisu 18/2010). Ohjeet koskevat lakien, asetusten ja oikeussääntöjä sisältävien määräysten valmistelua. Lisäksi kuulemisessa on noudatettava säädösvalmistelun avoimudesta ja kuulemismenettelystä muun muassa perustuslaissa, laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta, hallintolaissa ja kielilaissa annettuja säännöksiä.

Hallituksen esitysten laatimisohteissa (oikeusministeriön julkaisu 2004:4) edellytetään, että esityksen valmisteluvaiheita ja -aineistoa kuvaavassa alajaksossa selostetaan valmistelun kulku ja valmisteluun eri vaiheissa osallistuneet toimielimet sekä lyhyesti ja pääpiirteissään niiden ehdotukset. Esityksen perusteluissa luetellaan myös valmistelun yhteydessä kuullut lausunnonantajat ja mainitaan lausuntojen päälinjat. Tällöin on myös perusteltava, miksi on päädytty ehdotettuun ratkaisuun vaikka lausunnonantajat ovat mahdollisesti olleet asiassa toisella kannalla. Jaksossa mainitaan myös lausunnoista laadittu yhteenveto.¹⁹

Tässä selvityksessä on arvioitu, miten säädösvalmistelun kuulemisohjeita on noudatettu ja miten kuulemisesta ja valmistelusta on selostettu vuosina 2010 ja 2012 eduskunnalle annetuissa hallituksen esityksissä. Vuoden 2010 valtiopäivien aikana eduskunnalle annettiin 336 hallituksen esitystä. Vuoden 2012 valtiopäivien aikana esityksiä annettiin 205. Selvityksestä rajattiin pois sellaiset esitykset, jotka eivät sisällä yhtään laki-

¹⁹ Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4, s. 18.

ehdotusta, esimerkiksi talousarvioesitykset.²⁰ Tarkastelun kohteena on siis ollut 326 hallituksen esitystä vuodelta 2010 ja 197 esitystä vuodelta 2012. Selvitys perustuu esitysten ”Esityksen valmistelu” -kohdassa kuvattuihin valmistelua ja kuulemista koskeviin tietoihin. Hallituksen esityksistä kerättiin tietoja 17 muuttujan avulla (liite 1). Muuttujien valinnassa hyödynnettiin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuoden 2009 hallituksen esityksiä koskevan tutkimuksen²¹ muuttujia valmistelun ja kuulemisen osalta, jotta tuloksia olisi mahdollista vertailla.

Säädösvalmistelun kuulemisohjeet hyväksyttiin maaliskuussa 2010 ja ohjeiden täytännönpanoa tukevia ministeriökohtaisia koulutustilaisuuksia järjestettiin syksyllä 2010 ja keväällä 2011. Täten kuulemisohjeiden voidaan arvioida vaikuttaneen vain osaan vuonna 2010 eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä.

3.2 Hallituksen esitysten lukumäärä ministeriöittäin

Vuonna 2010 eduskunnalle annettiin 326 lakiehdotuksen sisältävää hallituksen esitystä. Vuonna 2012 esityksiä annettiin 197. Eduskunnalle annettujen hallituksen esitysten kokonaismäärä oli vuonna 2012 noin kolmanneksen pienempi kuin vuonna 2010.

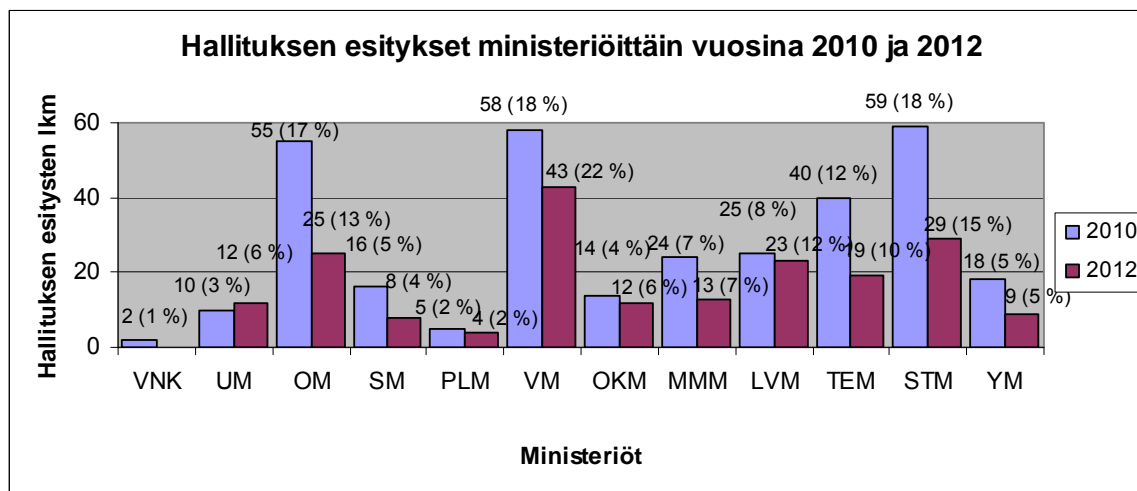
Annettujen hallituksen esitysten lukumäärä vaihteli ministeriöittäin. Eniten esityksiä tarkasteluvuosina antoivat valtiovarainministeriö (18 prosenttia kaikista vuonna 2010 eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä ja 22 prosenttia kaikista vuonna 2012 eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä) ja sosiaali- ja terveysministeriö (18 % vuonna 2010 ja 15 % vuonna 2012). Seuraavaksi eniten hallituksen esityksiä vuonna

²⁰ *Selvityksen ulkopuolelle rajatut hallituksen esitykset vuonna 2010:* Hallituksen esitys Eduskunnalle antaa valtuus myöntää valtioneuvoston Suomen Pankin Kansainväliselle valuuttarahastolle annettavan lainan vakuudeksi (HE 9/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 lisätalousarvioksi (HE 26/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 toiseksi lisätalousarvioksi (HE 57/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 kolmanneksi lisätalousarvioksi (HE 62/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 kolmannen lisätalousarvioesityksen (HE 62/2010 vp) täydentämisestä (HE 70/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2011 (HE 126/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 neljänneksi lisätalousarvioksi (HE 227/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 talousarvioesityksen (HE 126/2010 vp) täydentämisestä (HE 228/2010 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 lisätalousarvioksi (HE 332/2010 vp), Hallituksen esitys Eduskunnalle suostumukseksi myöntää valtioneuvoston valtion sähkönhankinnan hintasuojauksen toteuttamiseksi (HE 333/2010 vp). *Ulkopuolelle rajatut hallituksen esitykset vuonna 2012:* Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 lisätalousarvioksi (HE 23/2012 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 toiseksi lisätalousarvioksi (HE 48/2012 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013 (HE 95/2012 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä (HE 101/2012 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 kolmanneksi lisätalousarvioksi (HE 136/2012 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Pankille myönnettävästä valtioneuvoston Kansainväliselle valuuttarahastolle annettavan lainan vakuudeksi (HE 147/2012 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 kolmannen lisätalousarvioesityksen (HE 136/2012 vp) täydentämisestä (HE 163/2012 vp), Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp) täydentämisestä (HE 166/2012 vp).

²¹ Pakarinen Auri & Jyrki Tala & Laura Hämynen (2010): Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104, Helsinki, s.83–93.

2010 antoivat oikeusministeriö (17 %) sekä työ- ja elinkeinoministeriö (12 %) ja vuonna 2012 oikeusministeriö (13 %) sekä liikenne- ja viestintäministeriö (12 %). Vähiten esityksiä molempina tarkasteluvuosina antoi valtioneuvoston kanslia, joka antoi vuonna 2010 kaksi hallituksen esitystä (1 %) ja vuonna 2012 ei yhtään. Toiseksi vähiten esityksiä antoi puolustusministeriö (2 % molempina vuosina). Tarkemmat ministeriökohtaiset hallituksen esitysten lukumäärät ja osuudet esitysten kokonaismäärästä tarkasteluvuosina käyvät ilmi alla olevasta taulukosta.

Kuvio 1. Hallituksen esitysten lukumäärä ministeriöittäin vuosina 2010 ja 2012



3.3 Hallituksen esitysten valmistelua koskevat tiedot

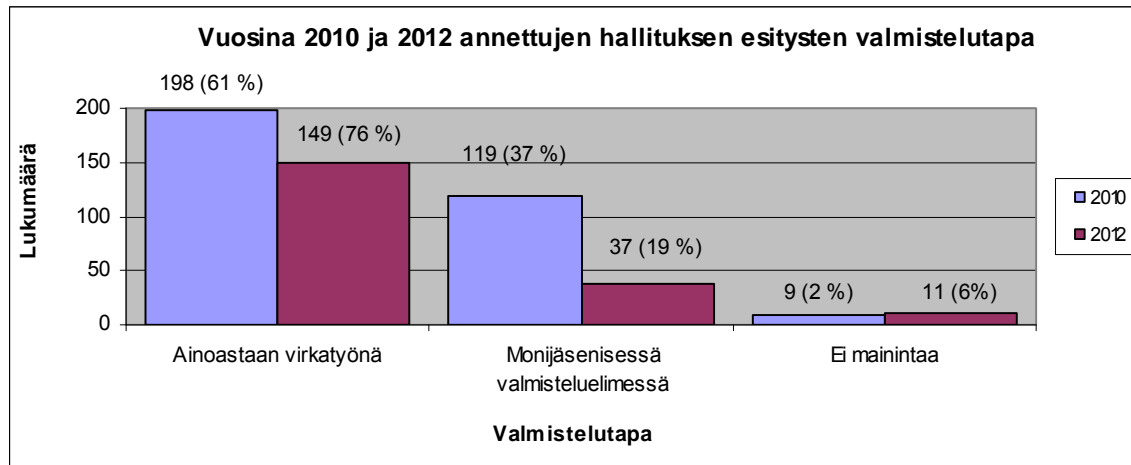
3.3.1 Valmistelutapa

Säädösvalmistelun kuulemisohjeiden mukaan vaikutuksiltaan merkittävät hallituksen esitykset tulee valmistella pääsääntöisesti monijäsenisissä valmisteluelimisissä, joissa on hankkeen kannalta keskeisten viranomaisten ja sidosryhmien edustajat. Ohjeiden mukaan hallituksen esityksen valmistelun organisointi kuvataan ja perustellaan hallituksen esityksessä.

Vuonna 2010 eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä lähes kaikissa (98 %) oli maininta valmistelutavasta. Vuonna 2012 valmistelutapa mainittiin 95 prosentissa annetuista hallituksen esityksistä. Hallituksen esityksen valmistelutapaa ei ollut selkeästi perusteltu virkatyönä valmistelluissa esityksissä kumpanakaan tarkasteluvuotena.

Vuonna 2010 61 prosenttia hallituksen esityksistä oli valmisteltu ainoastaan virkatyönä. Vuonna 2012 virkatyönä valmistettujen esitysten osuus oli 76 prosenttia. Monijäsenisissä valmisteluelimissä valmisteltiin vuonna 2010 37 % ja vuonna 2012 19 % annetuista hallituksen esityksistä. Monijäsenisiksi valmisteluelimiksi on luettu esimerkiksi työryhmät, komiteat tai toimikunnat, joihin osallistui valmistelevan ministeriön lisäksi jonkun toisen ministeriön, viranomaisen tai järjestön edustaja. Hallituksen esitys on katsottu valmistelluksi monijäsenisessä valmisteluelimessä, jos valmisteluelintä käytettiin joko esivalmistelussa tai perusvalmistelussa. Esitys on katsottu valmistelluksi monijäsenisessä toimielimessä myös silloin, kun hallituksen esitykseen oli kirjattu esityksen asiallisesti perustuvan työryhmän tekemiin ehdotuksiin, vaikkei työryhmää olisi varsinaisesti asetettu hallituksen esityksen valmistelua varten. Työryhmä oli tällöin valmistellut periaatteet, joiden pohjalta hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä.

Kuvio 2. Hallitusten esitysten valmistelutapa

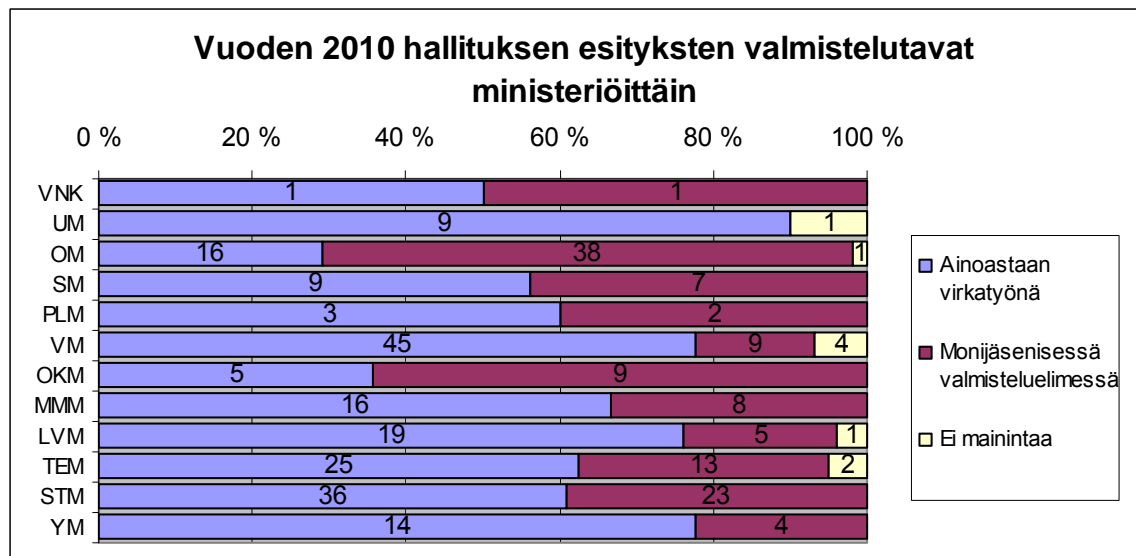


Monijäsenisten valmisteluelinten käyttö näytti laskeneen jonkin verran vuodesta 2010. Tämä saattaa selittyä osin sillä, että vuosi 2010 oli edellisen hallituskauden viimeinen vuosi, jolloin tyypillisesti annetaan enemmän suuritöisiä, laajapohjaista valmistelua edellyttäviä hallituksen esityksiä kuin hallituskauden alkupuolella.

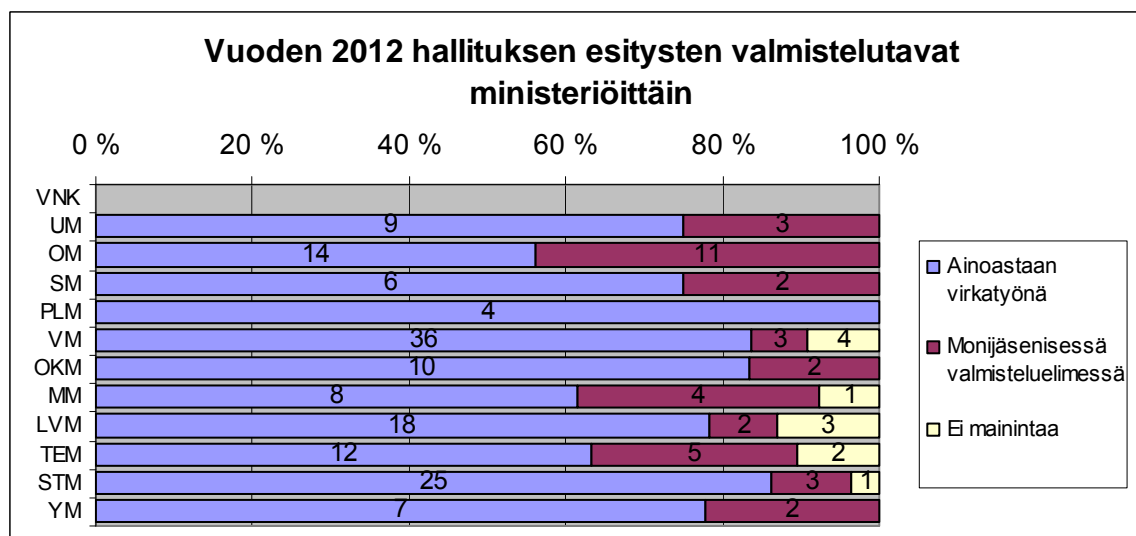
Molempina tarkasteluvuosina hallituksen esitysten valmistelutapa vaihteli ministeriöittäin. Vuonna 2010 esitysten valmistelu virkatyönä oli yleisintä ulkoasiainministeriössä, valtiovarainministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä sekä ympäristöministeriössä. Ainoastaan oikeusministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä yli puolet vuonna 2010 annetuista hallituksen esityksistä valmisteltiin monijäsenisessä valmisteluelimessä. Vuonna 2012 esitysten valmistelu virkatyönä oli käytetympi valmistelutapa kaikissa ministeriöissä. Eniten valmistelua monijäsenisessä valmisteluelimessä käytet-

tiin vuonna 2012 oikeusministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Kuvio 3. Vuoden 2010 hallituksen esitysten valmistelutavat



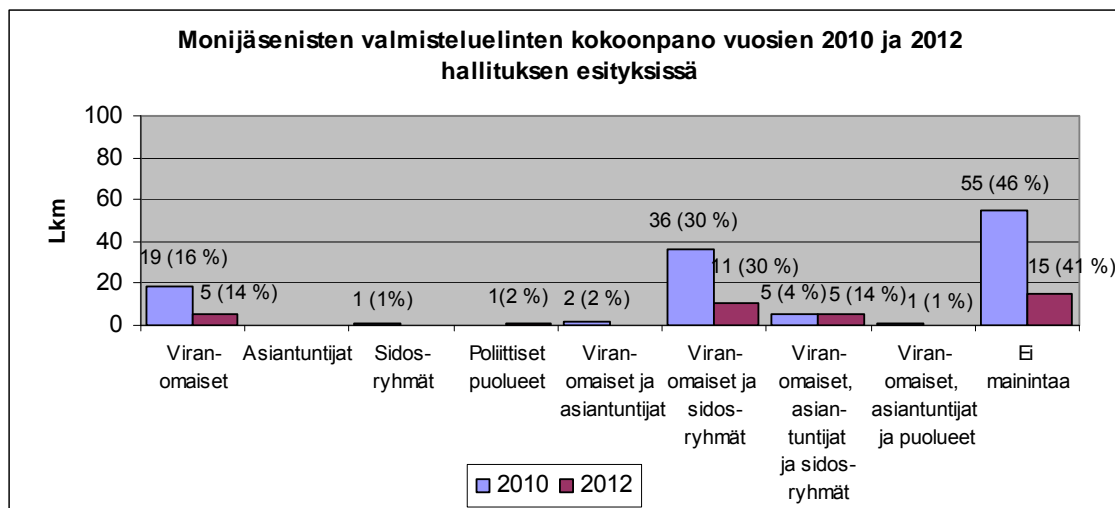
Kuvio 4. Vuoden 2012 hallituksen esitysten valmistelutavat



3.3.2 Valmistelun laajapohjaisuus ja valmisteluelinten kokoonpano

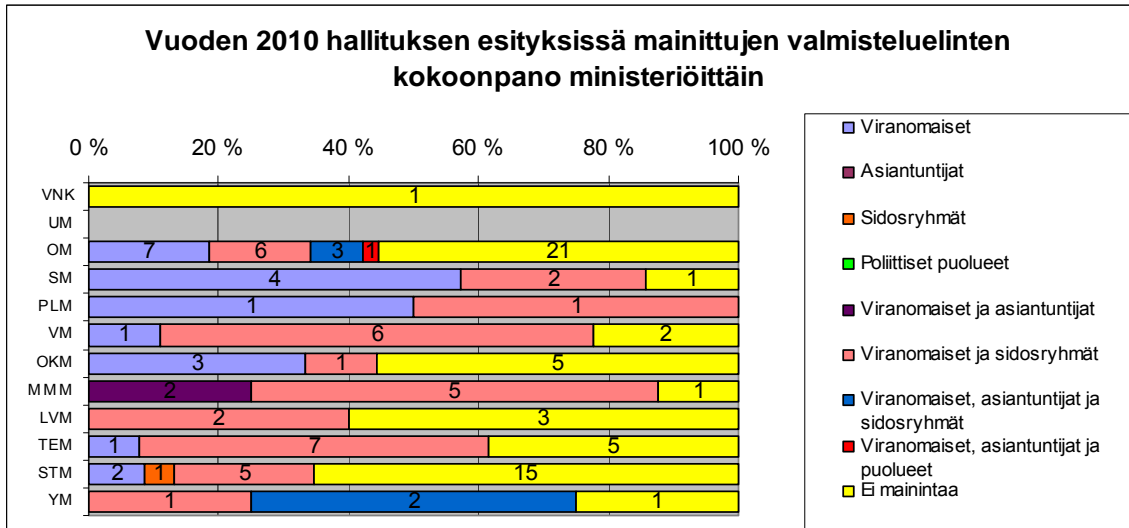
Tarkasteltaessa monijäsenisten valmisteluelinten kokoonpanoa havaitaan, että vuosien 2010 ja 2012 välillä ei ole suuria eroja valmisteluelimissä edustettuina olevien sidosryhmien osalta. Molempina tarkasteluvuosina vajaa kolmannes valmisteluelimistä koostui sekä viranomaisten (mm. ministeriöiden, virastojen tai kuntien edustajat) että sidosryhmien (mm. järjestöt, ryhmät jne.) edustajista. Toiseksi eniten esitysten valmistelussa oli käytetty pelkistä viranomaisista koostuvia valmisteluelimiä (n. 15 % molempina vuosina). Kumpanakin tarkasteluvuotena yli 40 prosentissa annetuista esityksistä ei ollut mainittu valmisteluelinten kokoonpanoa. Vuonna 2012 valmisteluelinten kokoonpano oli kuitenkin kirjattu hallituksen esitykseen hieman vuotta 2010 useammin, mitä voidaan pitää positiivisena kehityksenä.

Kuvio 5. Monijäsenisten valmisteluelinten kokoonpano

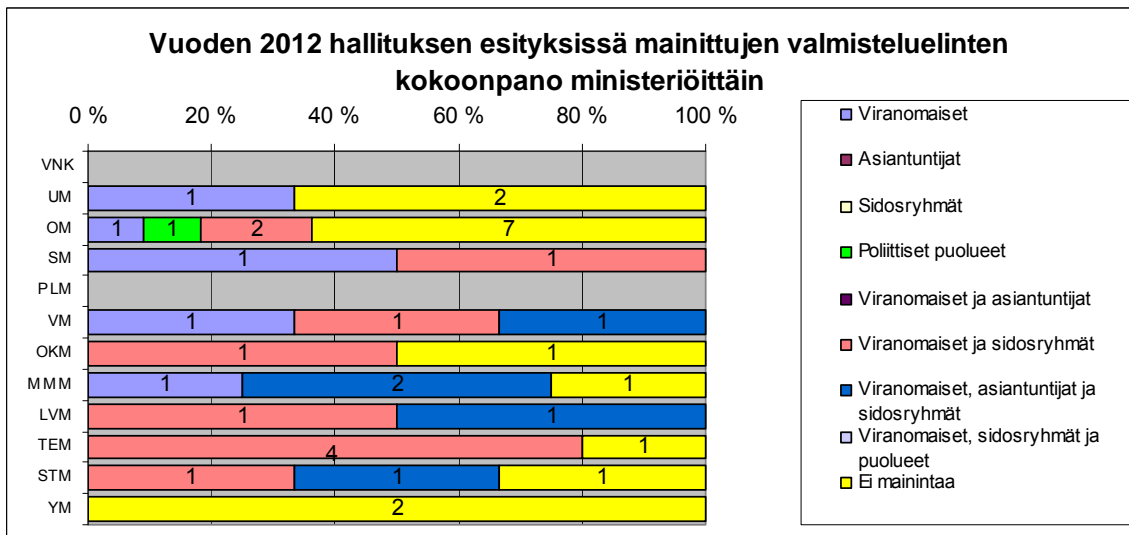


Seuraavissa taulukoissa on kuvattu vuosien 2010 ja 2012 hallituksen esityksissä käytettyjen valmisteluelinten kokoonpanojen yleisyys ministeriöittäin.

Kuvio 6. Vuoden 2010 hallituksen esitysten valmisteluelinten kokoonpano ministeriöittäin



Kuvio 7. Vuoden 2012 hallituksen esitysten valmisteluelinten kokoonpano ministeriöittäin



Hallituksen esitysten valmistelutapaa verrattiin myös esityksen laajuuteen, esimerkiksi esityksen sisältämään pykälämäärään. Vuosien 2010 ja 2012 hallituksen esityksistä lähes puolet (45 % vuonna 2010 ja 47 % vuonna 2012) sisälsi alle kuusi pykälää. 6–20 pykälää sisältäviä esityksiä oli molempina vuosina 30 %. 21–100 pykälää sisältäviä hallituksen esityksiä oli vuonna 2010 21 % ja vuonna 2012 19 %. Yli sata pykälää sisältäviä esityksiä oli molempina tarkasteluvuosina neljä prosenttia.

Taulukko 1. Valmistelutapa pykälämäärältään erikokoisissa hallituksen esityksissä v. 2010

Valmistelutapa	1–5 pykälää	6–20 pykälää	21–100 pykälää	yli100 pykälää
Virkatyö	112	58	24	4
Valmisteluelin	27	38	44	10
Ei mainintaa	7	1	1	0
Yhteensä	146	97	69	14

Taulukko 2. Valmistelutapa pykälämäärältään erikokoisissa hallituksen esityksissä v. 2012

Valmistelutapa	1–5 pykälää	6–20 pykälää	21–100 pykälää	yli100 pykälää
Virkatyö	78	46	19	6
Valmisteluelin	7	13	16	1
Ei mainintaa	8	1	2	0
Yhteensä	93	60	37	7

Tarkasteltaessa hallituksen esityksen laajuutta ja valmistelutavan välistä suhdetta, havaittiin, että vuonna 2010 alle 20 pykälää sisältävät hallituksen esitykset oli valmisteltu yleisimmin virkatyönä. Yli 20 pykälää sisältävissä esityksissä monijäsenisen toimielimen käyttö oli virkatyötä yleisempää. Vuonna 2012 kaikki esitykset on valmisteltu yleisimmin virkatyönä.

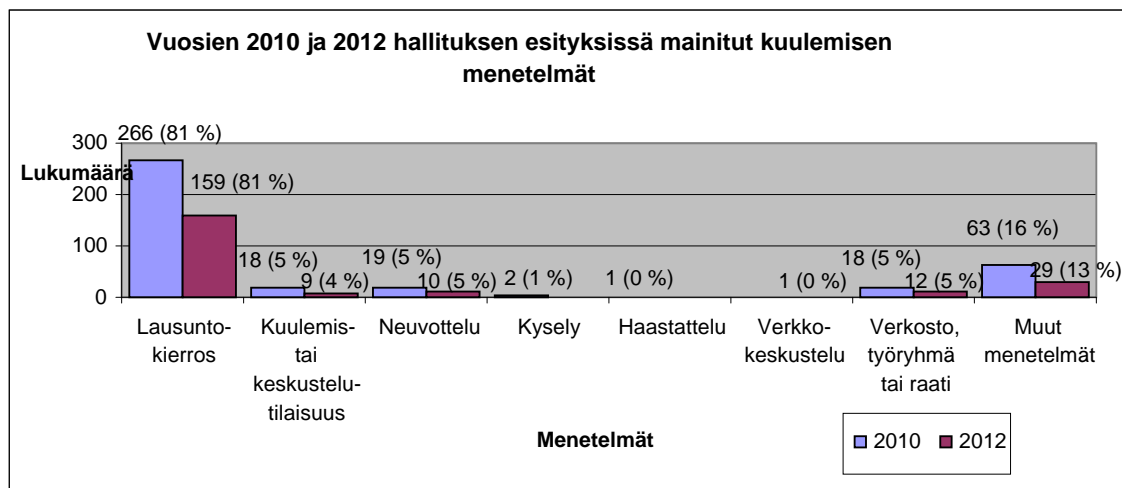
3.4 Kuulemisen menetelmät

3.4.1 Kuulemisen menetelmien käyttö

Säädösvalmistelun kuulemisohjeiden mukaan sidosryhmien laajaa osallistumista valmisteluun edistetään käyttämällä monipuolisesti eri kuulemisen menetelmiä. Käytettävät menetelmät valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien mukaan. Laajoissa säädösvalmisteluhankkeissa käytetään tarvittaessa useita eri menetelmiä.

Seuraavasta taulukosta on nähtävissä eri kuulemisen menetelmien käytön yleisyys vuosien 2010 ja 2012 hallituksen esityksissä. Käytetyin kuulemisen muoto oli perinteinen lausuntokierros, jota oli käytetty molempina tarkasteluvuosina noin 80 prosentissa eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Seuraavaksi yleisin kuulemisen muoto oli muut menetelmät (16 % vuonna 2010 ja 13 % vuonna 2012), johon sisältyi hallituksen esityksen (lakisääteinen) käsittely neuvottelukunnassa (mm. kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta), hallituksen esityksen laittaminen ministeriön verkkosivuille kommentoitavaksi sekä otakantaa.fi -foorumin hyödyntäminen. Kuulemis- tai keskustelutilaisuuden, neuvottelun (ml. kokous) sekä verkoston, ryhmän tai raadin kommentoinnin osuus mainituista kuulemisen menetelmistä oli noin viisi prosenttia kullakin. Kyseily, haastattelu tai verkkokeskustelu olivat kuulemisen muotoina erittäin harvinaisia.

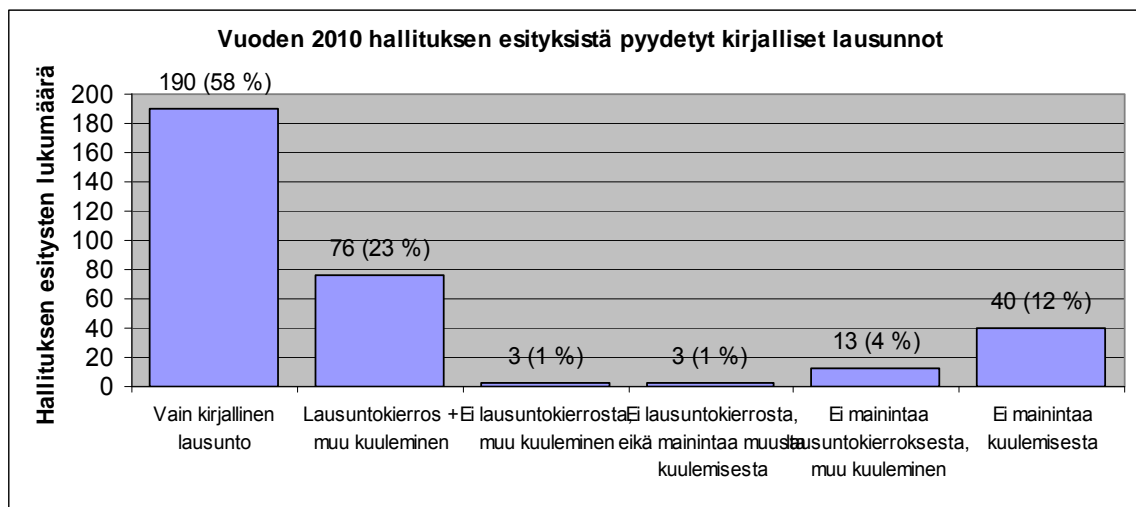
Kuvio 8. Kuulemisen menetelmät vuosien 201 ja 2012 hallituksen esityksissä



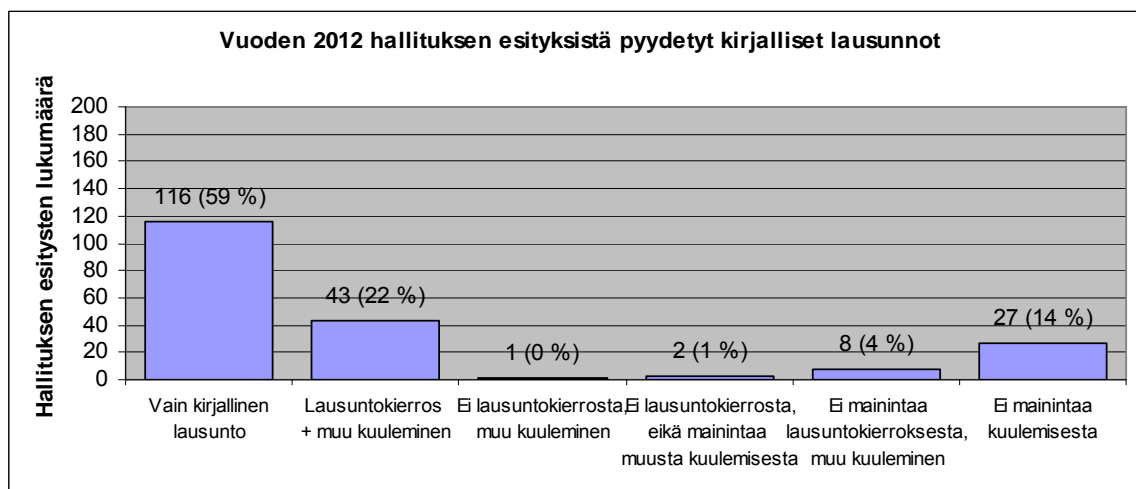
3.4.2 Kirjalliset lausunnot

Säädösvalmistelun kuulemisohjeiden mukaan sidosryhmiä tulee pyytää antamaan kirjallinen lausunto valmistelun tuloksena syntyneestä säädösehdotuksesta. Kirjallinen lausunto voidaan vain perustellusta syystä jättää pyytämättä ja tämä tulee perustella hallituksen esityksessä. Seuraavassa taulukossa on kuvattu kirjallisten lausuntokierrosten ja muiden kuulemismuotojen käyttöä vuosien 2010 ja 2012 hallituksen esitysten valmistelussa.

Kuvio 9. Vuoden 2010 hallituksen esityksistä pyydetyt kirjalliset lausunnot



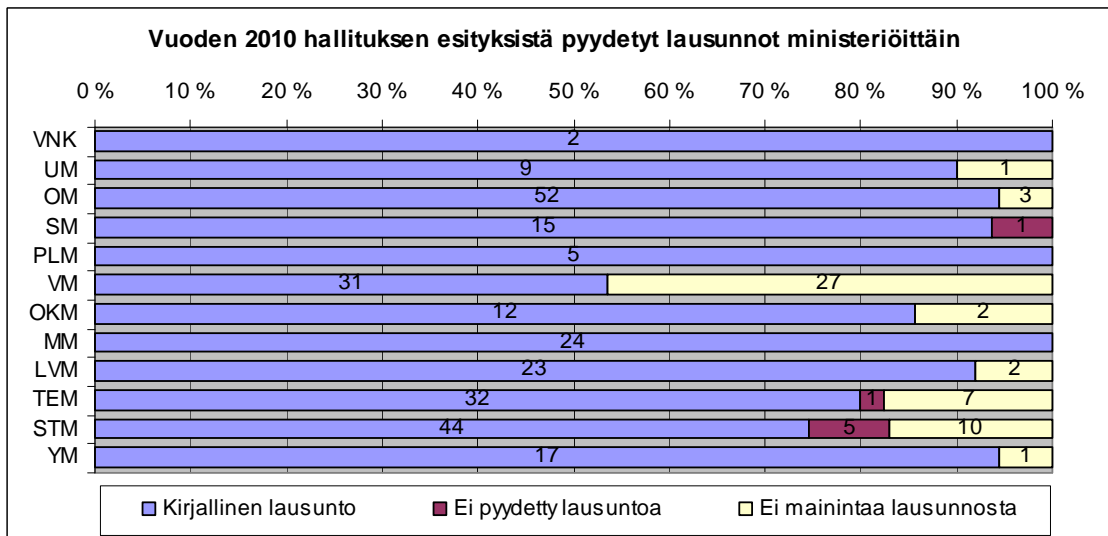
Kuvio 10. Vuoden 2012 hallituksen esityksistä pyydetyt kirjalliset lausunnot



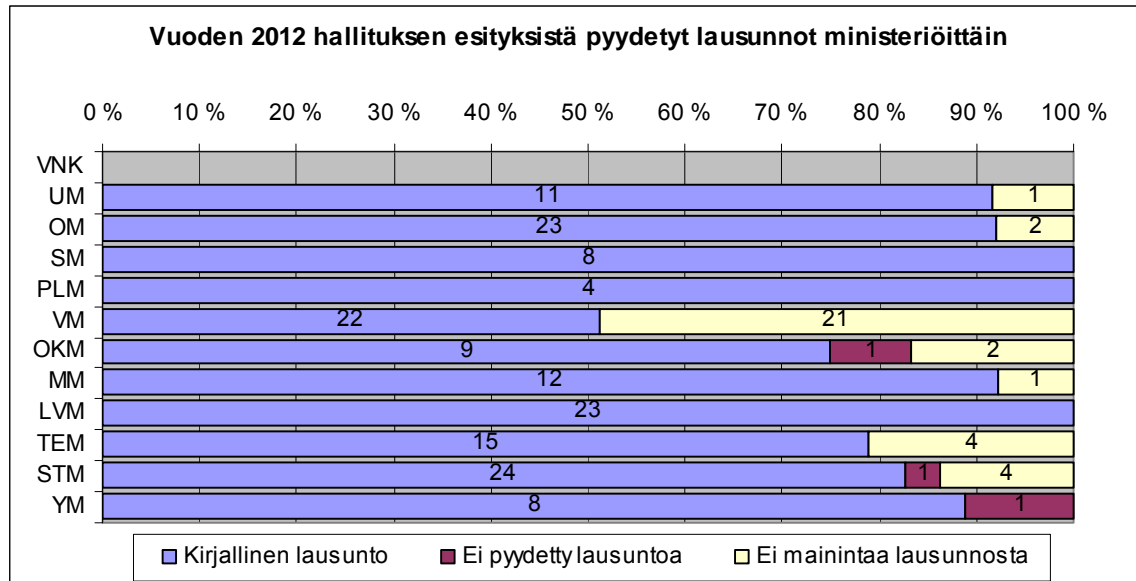
Molempina tarkasteluvuosina hallituksen esityksistä noin 80 prosentissa oli maininta, että säädösehdotuksesta oli pyydetty kirjallinen lausunto. Molempina vuosina esityksistä noin 60 prosentissa kirjallinen lausuntokierros oli ollut ainoa kuulemisen muoto. Hieman yli 20 prosentissa oli lausuntokierroksen lisäksi käytetty jotakin muuta kuulemismenetelmää, esimerkiksi kuulemistilaisuutta tai sidosryhmäkyselyä. Tulos osoittaa, että perinteistä lausuntokierrosta täydentävien kuulemisen menetelmien käyttö on Suomessa vähäistä.

Molempina tarkasteluvuosina hieman yli kymmenessä prosentissa eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä ei ollut pyydetty kirjallista lausuntoa tai siitä ei ollut mainittu hallituksen esityksessä mitään. Kirjallisen lausuntokierroksen puuttumista oli muutamissa hallituksen esityksissä perusteltu muun muassa kiireellä, muiden kuulemismenetelmien käytöllä tai esityksen vähäisillä vaikutuksilla. Vuosina 2010 ja 2012 annettujen hallituksen esitysten perusteella kuulemisen menetelmien käyttö näyttää vakiintuneelta.

Taulukko 11. Vuoden 2010 hallituksen esityksistä pyydetyt lausunnot ministeriöittäin



Taulukko 12. Vuoden 2012 hallituksen esityksistä pyydetyt lausunnot ministeriöittäin



Kirjallisten lausuntokierrosten järjestämisessä oli havaittavissa ministeriökohtaisia eroja. Vuonna 2010 valtioneuvoston kanslia, puolustusministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö olivat pyytäneet kirjalliset lausunnot kaikista eduskunnalle antamistaan hallituksen esityksistä. Vuonna 2012 kaikista antamistaan esityksistä lausunnot olivat pyytäneet puolustusministeriö, sisäasiainministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö. Molempina tarkasteluvuosina vähiten lausuntokierroksia oli järjestänyt valtiovarainministeriö (molempina tarkasteluvuosina kirjalliset lausunnot pyydettiin noin 50 prosentista ministeriön antamista esityksistä). Selvityksessä on kirjalliseksi lausunnoksi tulkittu myös sosiaali- ja terveysministeriön kohdalla yleinen hallituksen esityksen kirjaus ”valmistelun yhteydessä on kuultu”.

3.4.3 Lausuntoaika

Säädösvalmistelun kuulemisohjeissa edellytetään, että säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen tulee varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi, mutta tällöin lausuntoajan pituus tulee perustella hallituksen esityksessä.

Vuonna 2010 lausuntoajan pituudesta oli maininta ainoastaan kuudessa hallituksen esityksessä (2 %), joissa yhdessä lausuntoaika oli ollut ohjeissa edellytetty vähintään kuusi viikkoa ja viidessä esityksessä alle kuusi viikkoa. Lausuntoajan lyhyttä perusteltiin

valmistelun kiireellisyydellä, muiden kuulemismenetelmien käytöllä sekä sillä, että keskeiset tahot olivat olleet mukana valmistelussa. Lisäksi toisessa ehdotuksessa lausuntoajan lyhyttä oli perusteltu sillä, että lausuntopyynnössä oli eritelty, mihin kysymyksiin ministeriöiden toivottiin esityksessä erityisesti ottavan kantaa. Kahdessa esityksessä ei ollut perusteltu lausuntoajan lyhyttä lainkaan.

Myös vuonna 2012 lausuntoajan pituudesta oli maininta ainoastaan kuudessa esityksessä (4 %), joista neljässä lausuntoaika oli ollut kuulemisohjeissa edellytetty vähintään kuusi viikkoa ja kahdessa esityksessä alle kuusi viikkoa. Lausuntoajan lyhyttä perusteltiin toisessa esityksessä kiireellisyydellä. Toiseen esitykseen ei ollut kirjattu perusteita lainkaan. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että hallituksen esitysten perusteella lausuntoajan pituudesta oli melko vaikea tehdä minkäänlaisia johtopäätöksiä sitä koskevien kirjausten vähäisyyden vuoksi.

3.4.4 Lausuntojen sisältö ja niiden vaikutukset esitykseen

Kuulemisohjeissa todetaan, että säädösvalmistelussa toteutetusta kuulemisesta, saadusta palautteesta ja palautteen vaikutuksista säädösehdotukseen kirjoitetaan yhteenveto säädösehdotuksen perusteluihin. Perusteluissa myös kerrotaan, miltä osin ja miksi keskeisiä saatuja ehdotuksia ei ole voitu toteuttaa.

Molempina tarkasteluvuosina hallituksen esityksistä, joista oli pyydetty kirjallisia lausuntoja, noin 75 prosentissa oli kerrottu kuvattu saatujen lausuntojen sisältöä, joko selostettu saadun palautteen sisältöä (n. 70 %) tai viitattu lausuntojen sisältöön (n. 5 %). Tyypillisesti lausuntojen sisältöä selostettiin yleisluonteisilla toteamuksilla, kuten esimerkiksi 'esitykseen suhtauduttiin myönteisesti'. Lausuntojen sisältöön tehdyillä viittauksilla tarkoitetaan lähinnä mainintaa tehdystä lausuntotiivistelmästä. Lausuntojen vaikutuksista esityksen sisältöön oli kerrottu molempina tarkasteluvuosina 62 prosentissa niistä esityksistä, joista oli pyydetty lausuntoa. Yleisesti lausuntojen vaikutuksista esityksen sisältöön oli kerrottu hallituksen esityksissä hyvin yleisluonteisesti, esimerkiksi 'lausunnoissa esitetyt seikat on otettu huomioon esitysluonnoksen viimeistelyssä' tai 'lausunnot on otettu pääosin huomioon'. Lausunnoissa tehtyjen ehdotusten huomiotta jättämistä on perusteltu vaihtelevasti. Joissakin esityksissä perusteita on esitetty, mutta suurella osalla tyydytään vain toteamaan, ettei muutoksia ole otettu huomioon.

3.5 Yhteenveto

Vuosina 2010 ja 2012 eduskunnalle annetuista hallituksen esityksissä oli kuvattu varsin kirjavasti esityksen valmistelusta ja sidosryhmien kuulemisesta. Suppeimmillaan hallituksen esitykseen oli esityksen valmistelusta kirjattu ainoastaan tieto siitä, mikä ministeriö hallituksen esityksen oli valmistellut. Valmistelutavasta (monijäseninen valmistelu, virkatyö) esityksissä usein vain todettiin, että asian valmisteluun olivat osallistuneet tietyt sidosryhmät ilman yhteistyömuodon tai osallistumisen muodon tarkempaa kuvausta.

Käytetyin kuulemisen muoto oli säädösehdotuksesta pyydetty kirjalliset lausunnot, joka oli käytetyin kuulemisen menetelmänä noin 80 %:ssa hallituksen esityksistä molempina tarkasteluvuosina. Hallituksen esityksissä kirjallisesta lausuntokierroksesta oli kerrottu usein ainoastaan, että valmistelun aikana oli kuultu keskeisiä sidosryhmiä tai että keskeisiltä sidosryhmiltä oli pyydetty lausuntoa. Toisinaan hallituksen esityksessä oli kerrottu keiltä lausunto oli pyydetty. Selvästi harvemmin tuotiin esiin se, ketkä palautetta olivat antaneet. Myös lausuntopalautteen keskeisestä sisällöstä ja etenkin sen vaikutusta esityksen sisältöön oli selostettu hyvin harvassa hallituksen esityksessä.

Vaikka tarkasteluvuodet olivat annettujen hallituksen esitysten määrän ja laajuuden osalta erilaisia, hallituksen esitysten valmistelutavan tai kuulemisen menetelmien käytössä ei ollut havaittavissa suuria eroja. Tiedyt menettelytavat näyttävät tältä osin vakiintuneen sekä valmistelun että sidosryhmien kuulemisen osalta. Näin ollen voidaan todeta keväällä 2010 annettujen kuulemisohjeiden vaikutusten jääneen hallituksen esityksiin tehdyn dokumentoinnin perusteella vähäiseksi.

LIITE 3. MUUTTUJAT

Taustatiedot

1. Hallituksen esityksen tunnus
2. Hallituksen esityksen otsikko
3. Ministeriö
VNK
UM
OM
PLM
VM
OKM
MMM
LVM
TEM
STM
YM
SM
4. Perustelusivujen lukumäärä kaikkiaan (sivut ennen lakiehdotusta/lakiehdotuksia)
5. Lakiehdotusten lukumäärä
6. Pykälien lukumäärä
7. Suhde Euroopan unioniin (yleensä kuvattu otsikon 'Nykytila' alla)
 - a Direktiivin täytäntöönpano
 - b Direktiivin täytäntöönpano ja kansalliset sääntelytarpeet
 - c Asetuksen täytäntöönpano
 - d Muu liittymä unioniin (esim. jonkin sektorin toimintapolitiikka)
 - e Ei mitään kytkentää unioniin

Valmistelua koskevat tiedot

8. Valmistelutapa
 - a Ainoastaan virkatyönä
 - b Monijäsenisessä valmisteluelimessä (työryhmä, toimikunta, komitea tms.) jossakin hallituksen esityksen valmistelun vaiheessa
 - c Ei mainittu

9. Jos valmistelu on tehty ainoastaan virkatyönä, miten asiaa on perusteltu (usea vaihtoehto a–d mahdollinen)?

- a Kiireellisyys
- b Suppeus
- c Vähäiset vaikutukset, ml. muutoksen teknisyyttä
- d Muu, mikä?
- e Ei perustelua

10. Jos valmistelu on tapahtunut jossakin hallituksen esityksen valmistelun vaiheessa monijäsenisessä valmisteluelimessä, millainen sen kokoonpano on ollut (usea vaihtoehto a–d mahdollinen)?

- a Viranomaisia (ministeriö, virasto, kunta jne.)
- b Asiantuntijoita (tutkimuslaitokset, yliopistot jne.)
- c Sääntelyn kohteita edustavia sidosryhmiä (järjestöt, ryhmät jne.)
- d Poliittisia puolueita
- e Kokoonpanoa ei ole mainittu

11. Onko luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetty kirjallisia lausuntoja?

- a Kyllä
- b Ei
- c Ei mainintaa

12. Jos lausuntoja on pyydetty, mikä on ollut lausuntoaajan pituus?

- a Alle kuusi viikkoa
- b Kuusi viikkoa tai pitempi
- c Ei mainintaa

13. Jos lausuntoaika on ollut alle kuusi viikkoa, miten se on perusteltu (usea vaihtoehto a–e mahdollinen)?

- a Kiireellisyys
- b Suppeus
- c Vähäiset vaikutukset, ml. muutoksen teknisyyttä
- d Muut kuulemisen menetelmät
- e Muu, mikä?
- f Ei perustelua

14. Jos lausuntoja on pyydetty, miten niiden sisällöstä on kerrottu?

- a Sisältöön on vain viitattu
- b Sisältöä on selostettu
- c Ei mainintaa

15. Jos lausuntoja on pyydetty, miten niiden vaikutuksista esitykseen on kerrottu?

- a Vaikutuksiin on vain viitattu (”otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon”)
- b Vaikutuksia on selostettu
- c Ei mainintaa

16. Jos lausuntoja ei ole pyydetty, miten menettely on perusteltu (usea vaihtoehto a–e mahdollinen)?

- a Kiireellisyys
- b Suppeus
- c Vähäiset vaikutukset, ml. muutoksen teknisyys
- d Muut kuulemisen menetelmät
- e Muu, mikä?
- f Ei perustelua

17. Mitä muita kuulemisen menetelmiä valmistelun aikana on käytetty (usea vaihtoehto a–g mahdollinen)?

- a Kuulemis- tai keskustelutilaisuus
- b Neuvottelu
- c Kysely
- d Haastattelu
- e Verkkokeskustelu
- f Verkosto, ryhmä tai raati, joka kommentoi (muu kuin monijäseninen valmistelu)
- g Muu, mikä?
- h Ei mainintaa





OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7067
ISBN 978-952-259-286-6 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUSVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi