

**VALTIONEUVOSTON
LAINVALMISTELUN
KEHITTÄMISOHJELMA II**

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu

6/2000

ISBN 951-53-2182-4
ISSN 0356-8431

Hakapaino Oy, Helsinki 2000

JOHDANTO

Nyt julkaistavalla Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma II:lla jatketaan säädösvalmistelun kehittämistyötä. Ohjelmalla täydennetään ja täsmennetään vuonna 1996 valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettua Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelmaa.

Lainsäädäntö on yksi tärkeimmistä yhteiskunnallisista ohjauskeinoista sekä eduskunnan valtaoikeuksien tärkein väline. Lain asema säädösvalmistelussa on edelleen kasvanut uuden perustuslain myötä. Lakiehdotusten laatiminen kuuluu valtioneuvostolle, ja ministeriöiden toiminnassa säädösvalmistelulla on keskeinen asema. Johdonmukaisen säädöspolitiikan toteuttaminen edellyttää lainvalmistelun hyvää koordinoitua koko valtioneuvoston piirissä ja yhteistyötä eduskunnan kanssa.

Nyt julkaistavassa ohjelmassa painotetaan erityisesti niitä periaatteita, joita ei voida vielä katsoa noudatettavan lainvalmistelussa riittävästi. Yhteiskunnan kehittyessä ja kansainvälisten yhteyksien lisääntyessä muuttuu myös ympäristö, jossa lakeja säädetään ja niitä sovelletaan. Samoin uuden perustuslain vaatimukset on otettava huomioon säädösvalmistelutyössä. Kehityksen myötä lainvalmistelutyön vaatimukset ja painotukset muuttuvat.

Vuoden 1996 ohjelmassa esitetyt periaatteet ovat edelleen ajankohtaisia ja ne tulee pitää mielessä niin laki- kuin muitakin säädösehdotuksia valmisteltaessa. Samoin on noudatettava muita lainvalmistelutyötä koskevia ohjeita. Lainvalmistelun kehittämistyö on luonteeltaan jatkuvaa, ja kehittämisohjelma II:n tarkoituksena on osaltaan toimia lainvalmistelun tason nostamiseksi.

Ohjelmassa esitettyjen kannanottojen ja toimenpide-ehdotusten täytäntöönpano kuuluu kaikille ministeriöille. Ministeriöiden johto on tärkeässä asemassa lainvalmistelutyön kehittämisessä ja säädösvalmistelutyön arvostuksen ja tason nostamisessa. Eräitä täytäntöönpanotoimia on suunnattu erikseen oikeusministeriölle, valtioneuvoston kanslialle ja valtiovarainministeriölle. Kehittämisohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi ohjelman toimeenpanoa ja ohjeiden noudattamista tullaan seuraamaan oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön toimesta.

Helsingissä 22 päivänä kesäkuuta 2000

Oikeusministeri

Johannes Koskinen

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

INLEDNING

Program II för utvecklande av lagberedningen inom statsrådet innebär en fortsättning på arbetet för att utveckla beredningen av lagar. Genom detta program kompletteras och preciseras det Program för utvecklande av lagberedningen inom statsrådet som statsrådet fattade ett principbeslut om år 1996.

Lagstiftningen är ett av samhällets viktigaste styrningsmedel och lagstiftningsbefogenheten riksdagens primära maktbefogenhet. Den nya grundlagen har dessutom medfört att lagarna fått en större betydelse än tidigare vid beredningen av lagstiftning. Det hör till statsrådets uppgifter att utarbeta lagförslag och lagberedningen har en viktig ställning i ministeriernas verksamhet. En konsekvent lagstiftningspolitik förutsätter god samordning av lagberedningen inom statsrådet och samarbete med riksdagen.

I det nu publicerade programmet betonas särskilt sådana principer som fortfarande inte fått tillräckligt med uppmärksamhet i lagberedningen. När samhället utvecklas och de internationella förbindelserna ökar förändras också den miljö i vilken lagarna stiftas och tillämpas. Samtidigt måste de krav som den nya grundlagen uppställer beaktas i lagberedningen. Utvecklingen för med sig förändringar både när det gäller kraven på lagberedningen och vad som bör prioriteras i den.

De principer som lades fram i programmet av år 1996 är fortfarande aktuella och skall beaktas såväl när lagförslagen som när förslagen till andra författningar utarbetas. Övriga anvisningar om lagberedningen måste likaså beaktas. Arbetet för att utveckla lagberedningen är fortgående och syftet med program II är att höja lagberedningens kvalitet.

Alla ministerier skall arbeta för att genomföra de principer och åtgärder som programmet avser. Ministeriernas ledning har en viktig ställning när det gäller utvecklingen av lagberedningen och i att höja såväl lagberedningens status som dess kvalitet. Vissa åtgärder har särskilt getts i uppgift åt justitieministeriet, statsrådets kansli och finansministeriet. För att programmets mål skall uppnås kommer justitieministeriet och finansministeriet att följa upp hur programmet genomförs och hur anvisningarna iakttas.

Helsingfors den 22 juni 2000

Justitieministeriet

Johannes Koskinen

Överdirektör

Pekka Nurmi

SISÄLLYS

I	LÄHTÖKOHDAT	1
1.1	Vuoden 1996 lainvalmistelun kehittämisohjelma	1
1.2	Lainvalmistelun tila	2
	Lainvalmistelun nykyinen ohjeistus	2
	Säädösvalmistelu valtioneuvostossa	3
	Säädösvalmistelun keskeiset ongelmat	5
1.3	Säädösympäristön muutokset	6
	Lainsäädännön rakenne	6
	Säädösmäärän kehitys	7
	Kansainvälinen ympäristö	8
1.4	Ohjelmien ja ohjeiden huomioon ottaminen	8
1.5	Johtopäätökset	10
II	TOIMENPIDE-EHDOTUKSET JA KANNANOTOT	11
2.1	Lainvalmistelu valtioneuvoston ja ministeriön toimintapolitiikan osana	11
2.2	Suunnitelmallinen ja tehokas lainvalmistelu	13
2.3	Oikeussäätelyn vaihtoehtojen selvittäminen	16
2.4	Säätelyn vaikutusten selvittäminen ja seuranta lainvalmistelussa	18
2.5	Lainsäädännön ja oikeuspoliittisten linjausten huomioon ottaminen	21
	Lainsäädännön systematiikka ja yhtenäisyys	21
	Eräät vakiosäännöstyypit ja noudatettavat periaatteet	22
	Perustuslaista johtuvat vaatimukset	23
	Eduskunnan kannanotot	23
	Yleinen kielenhuolto	24
2.6	EU:n ja kansainvälistymisen huomioon ottaminen	25
	Yleistä	25
	Euroopan unionin jäsenyys	26
2.7	Ohjelman täytäntöönpano	27
	Täytäntöönpanotoimet	27
	Seuranta ja raportointi	28

PROGRAM FÖR UTVECKLANDE AV LAGBEREDNINGEN INOM STATSRÅDET II	29
I LAGBEREDNINGEN I DAG	29
II PRINCIPER OCH ÅTGÄRDER	30
1 Lagberedningen som en del av statsrådets och ministeriets verksamhet	30
2 Planelig och effektiv lagberedning	31
3 Utredning av alternativen till rättslig reglering	32
4 Förhandsbedömning och uppföljning av författningarnas verkningar	32
5 Beaktande av lagstiftning och rättspolitiska målsättningar	33
6 Hur EU och internationella förpliktelser beaktas	34
III GENOMFÖRANDE OCH UPPFÖLJNING	35
Lainvalmisteluohjeita ja muuta aineistoa	36

I LÄHTÖKOHDAT

1.1 Vuoden 1996 lainvalmistelun kehittämisohjelma

Vuonna 1996 hyväksytyssä valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelmassa korostetaan lainsäädännön merkitystä yhteiskunnallisena ohjauskeinona sekä eduskunnan tärkeimpänä vallankäytön muotona. Eduskunnan valtaoikeuksien käyttö tapahtuu lähes yksinomaan lakien säätämisen ja valtion talousarviota koskevan päätöksenteon muodossa. Eduskunnan tulee tehtävänsä mukaisesti voida keskittyä lakiehdotusten asiasisältöä koskevaan päätöksentekoon ilman, että se joutuu puuttumaan lakitekniisiin kysymyksiin tai muihin vastaaviin seikkoihin. Nämä ja muut vuoden 1996 ohjelman perustavoitteet ovat jatkuvasti ajankohtaisia.

Kehittämisohjelmassa esitettiin 33 toimenpidettä lainvalmistelun laadun parantamiseksi. Kehittämisohjelman loppuraportissa maaliskuussa 1999 todettiin, että ohjelma on käytännöllisesti katsoen toimeenpantu, mikä tarkoittaa, että ohjelman mukaiset eri ministeriöille suunnatut toimeksiantotehtävät ovat tulleet suoritetuiksi.

Silti kehittämisohjelman kannanotot ja periaatteet ovat vastaisuudessaakin tärkeitä ja ne on otettava huomioon kaikessa säädösvalmistelussa. Tämä on edellytyksenä valmistelun nykyisen tason ylläpitämiseksi ja kohottamiseksi. Lainvalmistelun kehittämistyö on luonteeltaan jatkuvaa toimintaa, ja sen tulee vastata lainvalmistelutyön kulloinkin ajankohtaisia tarpeita. Uuden ohjelman tavoitteena on täsmentää ja täydentää vuoden 1996 kehittämisohjelmaa.

Laadittaessa uutta kehittämisohjelmaa on uusien kannanottojen ohella katsottu aiheelliseksi korostaa vuoden 1996 kehittämisohjelman niitä periaatteita, joiden painottaminen tässäkin ohjelmassa on erityisen tärkeää. Tällaisia ovat muun muassa periaatteet, jotka ovat vuoden 1996 ohjelmaa täytäntöönpannassa toteutuneet vain osaksi ja joiden osalta tavoiteltu kehitys on saatu vasta alkuun. Esimerkiksi säädösvalmistelun johtamisen ja suunnittelun kehittämisessä on vielä paljon tekemistä.

Lisäksi viime vuosien aikana tapahtuneet muutokset siinä ympäristössä, jossa säädöksiä valmistellaan ja niitä sovelletaan, edellyttävät vuoden 1996 kehittämisohjelman periaatteiden osittaista tarkistamista. Säädösympäristö on muuttunut esimerkiksi kansainvälisessä ympäristössä, yhteiskunnassa sekä lainsäädännössä ja sen rakenteessa tapahtuneen kehityksen myötä.

Vuonna 1998 asetettiin korkean tason työryhmä pohtimaan valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostamista. Mietinnössään (Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1999) työryhmä teki eräitä ehdotuksia lainsäädäntötyön kehittämiseksi ja valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostamiseksi. Työryhmän mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta asetettiin valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön aloitteesta nykyinen työryhmä laatimaan lainvalmistelun kehittämisohjelma II:ta.

Säädösvalmistelun kehittämiseen on kiinnitetty huomiota myös vuoden 2000 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana Euroopan unionin puheenjohtajamaana toimivan Portugalin puheenjohtajakauden ohjelmassa. Ohjelman mukaan kaudella kannatetaan ja rohkaistetaan aloitteellisuutta sekä unionin että jäsenmaiden lainsäädännön laadun parantamiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

1.2 Lainvalmistelun tila

Lainvalmistelun nykyinen ohjeistus

Nykyiset hallituksen esitysten laatimisohteet annettiin vuonna 1992. Näitä ennen oli annettu vastaavat ohjeet vuonna 1975 ja 1980. Nykyisiä hallituksen esitysten laatimisohteita on noudatettava, jollei niistä poikkeamiseen ole erityisiä syitä. Vuoden 1992 ohjeissa painotetaan aikaisempiin ohjeisiin verrattuna enemmän esitysten vaikutusten selvittämistä. Samoin korostetaan kansainvälisen vertailun tärkeyttä sekä kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista aiheutuvan riippuvuuden selvittämistä.

Vuonna 1995 laadittiin oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä mietintö säädösvalmistelun kehittämishankkeen esiselvitykseksi (LAVO 5/1995). Hankkeeseen liittyen useimmat ministeriöt selvittivät lainvalmistelunsa tilaa ja kehittämistarpeita, joista julkaistiin yhteenvetona raportti Sädösvalmistelu ministeriöissä (VM 1996).

Selvitystyön pohjalta valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytty vuoden 1996 lainvalmistelun kehittämishankkeen ohjelma (LAVO 3/1996) on omalta osaltaan palvellut myös käytännön oppaana. Siinä on muun muassa kootusti esitetty mitä säädöshankkeen valmistelussa ja toteuttamisessa tulee ottaa huomioon. Lainvalmistelun teknisen laadun parantamiseksi laadittiin vuonna 1996 Lainlaatijan opas sekä vuonna 1997 Euroopan unioniin liittyvää valmistelua varten Lainlaatijan EU-opas. Vuonna 1998 julkaistiin vielä ruotsintajille tarkoitettu opas Svenskt lagsspråk i Finland.

Vuoden 1996 kehittämishankkeen mukaisesti on erityisesti painotettu säädösehdotusten vaikutusten arviointia. Valtioneuvosto on hyväksynyt periaatepäätöksensä vuonna 1998 ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten ja ympäristövaikutusten arvioinnista sekä vuonna 1999 ohjeet yritysvaikutusten arvioinnista.

Lisäksi vuonna 1998 asetettiin valtiovarainministeriön johdolla säädösvaikutusten arvioinnin pilottihankkeiden ohjausryhmä. Ryhmän ohjauksella ja tuella laaditaan tietyistä lainvalmisteluhankkeista vaikutusarvioinnin malliesimerkkejä.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan hallituksen säädösvalmistelussa tulee arvioida myös aluepoliittiset vaikutukset. Maaliskuun 2 päivänä 2000 annetussa valtionhallinnon tietohallinnon kehittämistä koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä edellytetään, että lainvalmistelussa arvioidaan säädösmuutosten toteuttamisen vaikutuksia tietovarantoihin ja tietoprosesseihin.

OECD:ssä hyväksyttiin vuonna 1995 suositus sääntelyn laadun parantamiseksi. Suositukseen liittyvästä tarkistuslistasta on laadittu suomenkielinen versio valtiovarainministeriön työryhmän ehdotusten pohjalta (Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksista. OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkistuslista. OM ja VM 1998).

Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostamista pohtineen työryhmän työhön liittyen julkaistiin vuonna 1999 erillinen selvitys oikeussääntelyn määrästä ja vaihtoehdoista (Jyrki Tala, Oikeussääntelyn määrä ja vaihtoehdot. OPTL 163, 1999).

Oikeusministeriössä on laadittu Lainlaatijan perustuslakiopas 2000, johon sisältyvät eräät oikeusministeriön suositukset siitä, mitä muutoksia uusi perustuslaki aiheuttaa säädösvalmisteluun. Ulkoasiainministeriön johdolla uudistetaan parhaillaan valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevia ohjeita, joissa on otettu huomioon perustuslaista johtuvat muutokset (Valtiosopimustyöryhmän mietintö. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 1/2000).

Myös uutta perustuslakia koskevat lainvalmisteluasiakirjat sisältävät tärkeää säädösvalmistelussa huomioon otettavaa aineistoa. Näitä ovat erityisesti perustuslakia koskeva hallituksen esitys (HE 1/1998 vp) sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan siitä antama mietintö (PeVM 10/1998 vp). Koska uuteen perustuslakiin sisällytettiin vuonna 1995 uudistetut perusoikeussäännökset sellaisenaan, ovat tällaista aineistoa myös perusoikeusuudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 309/1993 vp) ja sitä koskeva eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 25/1994 vp).

Säädösvalmistelu valtioneuvostossa

Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää Suomessa eduskunta. Lain säätäminen tulee perustuslain 70 §:n mukaan eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella. Hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle päättää tasavallan presidentti, ja hallituksen esitykset laatii valtioneuvosto.

Valmistelutyö tapahtuu asianomaisessa ministeriössä. Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla voidaan muukin viranomainen valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä erityisistä syistä; tällaisen valtuutuksen tulee kuitenkin olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Valtioneuvoston ohjesäännössä (1522/1995) säädetään asioiden käsittelystä valtioneuvostossa ja eräissä tapauksissa sen valiokunnissa. Ohjesäännön mukaan lakiehdotukset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi.

Perustuslaissa on säännökset myös lain julkaisemisesta. Vahvistetut lait on julkaistava valtioneuvoston toimesta viipymättä. Jos laki tulee voimaan vahvistamatta, se on julkaistava, kun tasavallan presidentti on allekirjoittanut ja ministeri varmentanut sen. Lakien ja muiden säädösten julkaisemisesta säädetään Suomen säädöskokoelmasta annetussa laissa (188/2000). Laissa samoin kuin ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetussa laissa (189/2000) on myös säädösvalmisteluun vaikuttavia säännöksiä.

Säädösvalmistelu ministeriöissä toteutetaan käytännössä eri tavoin sen mukaan miten laajasta tai tärkeästä uudistuksesta on kysymys. Ministeriöissä lainvalmistelutyö on yleensä hajautettu organisaation eri yksiköihin lukuun ottamatta oikeusministeriötä, jossa säädösvalmistelu on pääasiassa keskitetty sen lainvalmisteluosastolle.

Noin puolessa ministeriöistä on lainsäädäntöneuvoksen virkanimike ja eräissä tämän ohella lainsäädäntösihteerin virkanimike. Vuoden 1999 tilanteen mukaan eniten lainsäädäntöneuvosten virkoja on oikeusministeriössä (39), valtiovarainministeriössä (7), sisäasiainministeriössä (5) sekä ulkoasiainministeriössä (3). Oikeusministeriön

lainsäädäntöjohtajien virkojen lisäksi kolmessa muussa ministeriössä on lainsäädäntöjohtajan virka. Tavallista on, että neuvottelevat virkamiehet, hallitusneuvokset ja -sihteerit sekä ylitarkastajat hoitavat säädösvalmistelutehtäviä muiden virkatöidensä ohella.

Ministeriöittäin lainvalmistelutyö jakautuu varsin epätasaisesti. Lakeja valmistellaan eniten oikeusministeriössä. Vuoden 1999 säädöskokoelmassa julkaistuista laeista oikeusministeriö on valmistellut yli kolmasosan. Tiedot vuosittain annettujen hallituksen esitysten jakautumisesta ministeriöittäin eivät ole vertailukelpoisia, koska esitykset ovat laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan erilaisia. Yhden tai muutaman pykälän muutosesitys ei ole rinnastettavissa laajaan kokonaisuudistukseen, johon saattaa sisältyä uuden lainsäädännön ohella useiden kymmenien lakien muutoksia. Määrällisesti oikeusministeriön jälkeen seuraavaksi eniten hallituksen esityksiä vuonna 1999 valmisteltiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä (n. 20 %) ja valtiovarainministeriössä (n. 15 %).

Tilapäisten komiteoiden käyttäminen säädösvalmistelussa on laskenut vuosien myötä jyrkästi. Komiteoiden vuotuinen määrä oli vielä 1970-luvulla noin 250, josta määrä väheni 1990-luvulle tultaessa noin 100:aan. Määrä on edelleen laskenut niin, että vuonna 1998 asetettiin 44 komiteaa tai toimikuntaa, joista säädösvalmistelua sivuavia tehtäviä on ollut vain osalla. Vuonna 1999 asetettiin ainoastaan 11 komiteaa tai toimikuntaa. Tehtäväkuvauksen perusteella näyttäisi näistä seitsemällä olleen säädösvalmistelutehtäviä.

Nykyisin säädösvalmistelu tapahtuu pääasiassa virkatyönä ministeriössä. Valmistelusta voi vastata yksittäinen valmistelija taikka säädöshanke voidaan antaa virkamiehistä muodostetun työryhmän valmisteltavaksi. Työryhmään voi kuulua eri ministeriöiden tai virastojen sekä eri intressitahojen edustajia taikka eri alojen asiantuntijoita. Työryhmä on kuitenkin periaatteessa aina kiinteämmin ministeriön ohjauksessa kuin komiteavalmistelu. Toisinaan valmistelumuotona käytetään yksittäisiä selvitysmiehiä.

Säädösvalmistelun keskeiset ongelmat

Säädösvalmistelun nykyistä tasoa ei voida edelleenkään pitää riittävänä. Keväällä 2000 valmistuneessa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksessä (Ervasti, Kaijus - Tala, Jyrki - Castrén, Elina. Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172. Helsinki 2000) tarkasteltiin valtioneuvoston lainvalmistelutyötä lakien eduskuntakäsittelyn, erityisesti valiokuntien työn näkökulmasta. Selvityksen mukaan lainvalmistelun tekninen taso on noussut, mutta keskeisissä kysymyksissä, kuten säädösten vaikutusten arvioinnissa, on edelleen selviä puutteita.

Säädösvalmistelun ongelmat liittyvät yleisemmällä tasolla säädösvalmistelun organisointiin ja johtamiseen sekä toisaalta yksittäisten lainvalmistelijoiden taitoihin sekä työtapoihin.

Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostamista pohtineen työryhmän mukaan poliittisen päätöksenteon ja lainvalmistelun välistä yhteyttä olisi tiivistettävä. Säädös-

valmistelun koordinointiin liittyy esimerkiksi valtioneuvoston lainvalmistelutyön ja eduskunnan lainsäädäntötyön yhteensovittaminen. Samoin olisi tehostettava säädösvalmistelun poliittista ohjausta ja koordinointia hallituksen piirissä ja ministeriöiden välillä.

Säädöshankkeiden muodostaman kokonaisuuden hallinnassa on ongelmia. Säädös-
muutoksia valmisteltaessa olisi pyrittävä huolellisesti selvittämään suunniteltujen muutosten yhteys ja vaikutukset muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön samoin kuin muihin oikeudenalan vireillä oleviin hankkeisiin. Lainsäädännön systematiikan ja kokonaisuuden hallinnan kannalta olisi tavoiteltavaa pyrkiä pienten lainmuutosten sijasta kokonaisuudistuksiin tai ainakin tarkastelemaan oikeudenalan lainsäädäntöä kokonaisuutena. On kuitenkin selvää, että tarvetta pieniin lainmuutoksiin samoin kuin osittaisuudistuksiin tulee olemaan vastaisuudessakin.

Säädöshankkeen suunnittelua ja seuranta ei useinkaan toteuteta hyvän lainvalmistelukäytännön vaatimalla tavalla. Vaikutuksiltaan tärkeätkin hankkeet toteutetaan usein liian suppeina. Mitä tärkeämmästä hankkeesta on kysymys, sen pitemmälle suunnittelu tulisi ulottaa yhtäältä esivalmistelun ja toisaalta jälkikäätiseurannan suuntaan.

Säädösten voimaantulon vaatimiin toimenpiteisiin ei kiinnitetä yleensä riittävästi huomiota. Säännösten yhdenmukaisen soveltamiskäytännön turvaaminen edellyttää, että uuden lainsäädännön osalta järjestetään koulutusta. Voimaantulon jälkeen on tärkeää seurata uusien säännösten soveltamista, jotta voidaan havaita mahdolliset muutostarpeet.

Säädöshankkeiden organisoinnin osana hankkeen aikataulun ja kustannusten hallinta on usein puutteellista. Jotta hanke voidaan toteuttaa hyvää lainvalmistelutapaa ja huolellisuutta noudattaen, on tärkeää rakentaa sen aikataulu mahdollisimman huolellisesti ja realistisesti jo hankkeen suunnitteluvaiheessa.

Hankkeiden aikataulussa vaikeuksia näyttää esiintyneen esimerkiksi esityksen kääntämisvaiheen järjestämisessä. Kääntämisen ongelmat hidastavat yhtäältä esitysten valmistumista ja siten niiden antamista eduskunnalle. Toisaalta eduskunnan vastaus saattaa viipyä ruotsinkielisen version vaatimien korjausten vuoksi. Nämä ongelmat liittyvät keskeisesti kääntämisvaiheen oikeaan ajoittamiseen, jossa merkitystä on juuri huolellisella suunnittelulla. Jos kääntämiselle jää liian lyhyt aika, huonontaa se väistämättä työn laatua.

Lainvalmisteluhankkeissa suunnitelmallinen kuuleminen, jossa on mahdollista vaikuttaa esityksen sisältöön, jää edelleenkin usein heikoksi. Kuulemisen asianmukainen järjestäminen edellyttää, että vaihe otetaan huomioon jo hankkeen aikataulua suunniteltaessa. Asiantuntijoiden ja sidosryhmien kuuleminen on nykyisin mahdollista järjestää useilla tavoin. Erialaisten kuulemistilaisuuksien ja aiheeseen liittyvien seminaarien ohella on mahdollista hyödyntää tietotekniikan mahdollisuuksia. Kuulemistilaisuudet tai vastaavat eivät kuitenkaan ainakaan suuremmissa lainvalmisteluhankkeissa saa korvata perinteisten lausuntokierrosten järjestämistä.

Oikeussääntelyn vaikutusten ja vaihtoehtojen selvittäminen on edelleen puutteellista. Tätä on pidettävä varsin suurena ongelmana, koska säädösesitykseen liittyvässä päätöksenteossa tiedot esityksen vaikutuksista ovat tärkeitä. Käytännössä lakiesityksistä on saatettu päättää tuntematta esityksen vaikutuksia riittävästi.

Laajoissa säädöshankkeissa saattaa muodostua ongelmaksi vastuun keskittäminen liiaksi yhdelle valmistelijalle. Vastuuhenkilön siirtyessä toisiin tehtäviin tai muusta vastaavasta syystä saattaa lainvalmistelutyön eteneminen taikka lainsäädännön toimeenpanovaihe vaikeutua. Valmistelun pohja muodostuu myös vahvemmaksi, kun vastuu jaetaan useammalle henkilölle. Tällöin työssä on mahdollista hyödyntää erilaista osaamista.

Komitea- ja toimikuntavalmistelua on käytetty tärkeidenkin hankkeiden valmistelussa yhä harvemmin. Lainvalmistelun pohjan tulisi olla mahdollisimman laaja erityisesti silloin, kun kysymys on yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan tai muusta syystä merkittävästä hankkeesta.

1.3 Säädosympäristön muutokset

Lainsäädännön rakenne

Lainsäädännön rakenteellista muutosta on merkinnyt se, että painopiste on 1990-luvulla siirtynyt alemmanasteisesta sääntelystä yhä selvemmin lain tasolle. Lainsäädännön eri aloilla säännökset on otettu asetuksen sijasta aikaisempaa useammin lakiin. Vuodesta 1992 on lakien vuotuinen määrä ollut suurempi kuin asetusten määrä. Säädöstason valinnassa tapahtuneet muutokset ovat johtaneet lakien määrälliseen kasvuun, mutta lainsäädännön kokonaismäärän kehitykseen sillä ei ole ollut vaikutusta.

Tärkeänä tekijänä säädöstason muuttumisessa on ollut vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus. Tällöin perusoikeuksia täydennettiin useilla uusilla perusoikeuksilla ja yleensäkin lisättiin perusoikeuksien osalta lailla säädettävien asioiden alaa. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö on osaltaan johtanut säädöstason nostamiseen. Uusi perustuslaki edellyttää lain tasoista sääntelyä monissa uusissa asioissa. Perustuslaissa on perusoikeuksien käyttöä ja rajoittamista koskevien säännösten sekä asetusten ja muiden lakia alempien oikeussääntöjen antamista koskevien säännösten lisäksi 70 lakivarausta eli säännöstä, joissa edellytetään tietystä asiasta säädettäväksi lailla.

Viime vuosien lainvalmistelussa on toteutettu useita laajoja kokonaisuudistuksia, mikä on osaltaan vaikuttanut lainsäädännön rakenteeseen. Yhä tärkeämmäksi on tämän myötä muodostunut uuden lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamiskäytännön seuraaminen sekä yhteiskunnallisten vaikutusten selvittäminen. Yksityiskohtaisemmalla tasolla lainsäädännön uudistukset voivat edellyttää noudatettaviksi säädösvalmistelussa esimerkiksi yleislaissa käyttöön otettuja vakiosäännöstyyppisiä tai uudistuksen myötä oikeudenalalle omaksuttuja periaatteita.

Uudesta lainsäädännöstä tärkein on perustuslaki, joka merkitsee muun ohella lain tasoisen sääntelyn lisääntymistä. Rikoslain kokonaisuudistus on pitkälti toteutettu. Samoin on valmistunut julkisuus- ja salassapitolainsäädännön kokonaisuudistus, ja tähän liittyen säädettiin yleislaki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999). Vuonna 1999 annettiin uusi henkilötietolaki (523/1999) sekä hyväksyttiin laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999).

Ympäristönsuojelulainsäädäntöä uudistettaessa koottiin ympäristönsuojelulakiin (86/2000) esimerkiksi ympäristölupaa koskevat yleissäännökset, jolloin eräät ympäristönsuojeluun liittyvät erityissäännökset voitiin kumota. Perusopetuslailla (628/1998) ja yliopistolailla (645/1997) yhdistettiin oikeudenalan hajanaiset säännökset kahdeksi yleislaiksi.

Säädösmäärän kehitys

Vuosittain annettavien säädösten määrä on kasvanut Suomessa koko 1900-luvun ajan ja entistä selvemmin 1980-luvulta alkaen. Valtaosa uusista säädöksistä on voimassa olevien lakien tai asetusten muutoksia. Suhteellisesti eniten on lisääntynyt lakien määrä, joka viime vuosina on yltänyt lähes 40 prosenttiin kaikista säädöskoelman säädöksistä. Alemmanasteisten normien määrä on puolestaan laskenut varsin selvästi viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Lainsäädännön kasvua on selitetty useilla tavoin. Lainsäädännön määrän voimakkaan lisääntymisen ja nopean muutostahdin taustalla on arvioitu ainakin 1990-luvulla olleen keskeisesti Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi sekä hallinnossa toteutetut organisaatiomuutokset. Samoin ovat vaikuttaneet 1990-luvulla toteutetut valtiontaloudellisiin säästötoimiin liittyneet säädösmuutokset. Myös julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset, kuten teknologinen kehitys ja kansainvälistyminen, ovat osaltaan lisänneet tarvetta oikeudelliseen sääntelyyn tai sen muutoksiin.

Mainituista syistä johtuneen lainsäädännön määrän kasvun voidaan arvioida vastaisuudessa hidastuvan. Euroopan unioniin liittymisestä johtuvat säädösmuutokset on toteutettu, ja hallinnon eri alojen organisaatiomuutosten voidaan olettaa pitkälti valmistuneen. Valtiontaloudellisista säästötoimista johtuneet säädösmuutokset ovat laman väistymisen myötä vähentyneet.

Samoin useat tärkeät kokonaisuudistukset on saatu valmiiksi, mikä on vähentänyt tarvetta osittaisuudistuksiin. Uusia lainsäädännön muutostarpeita syntyy toisaalta kokonaisuudistusten täytäntöönpanoon liittyen, ja esimerkiksi uusi perustuslaki on aiheuttanut runsaasti lainsäädännön muutostarpeita.

Myös yhteiskunnan eri aloilla tapahtuvan kehityksen myötä syntyy uusia säänneltäviä ilmiöitä. Uudenlaisia sääntelytarpeita on niin viestinnässä, asiointissa viranomaisten kanssa kuin yksityisoikeudellisessa kaupankäynnissä. Esimerkkinä voidaan mainita tietoteknologian ja bioteknologian kehitys ja niiden uudet sovellusalueet. Sähköinen asiointi viranomaisissa on edellyttänyt säädettäväksi osapuolten sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä allekirjoittamisesta. Sähköinen kaupankäynti edellyttää kuluttajansuojaan liittyvää sääntelyä. Tämän kehityksen myötä on syntynyt myös tarvetta uudenlaisten sääntelytapojen kehittämiseen.

Kansainvälinen ympäristö

Kansainvälisten asioiden merkitys säädösvalmistelulle on selvästi vahvistunut. Nykyisin merkittävä osa uudesta lainsäädännöstä ja säädösmuutoksista johtuu erilaisista kansainvälisistä velvoitteista. Lainvalmistelussa joudutaan usein ainakin ottamaan huomioon yhteisön lainsäädäntö tai kansainvälisten sopimusten määräykset.

Lisäksi kansainvälisten tuomioistuinten, kuten Euroopan ihmisoikeus-tuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö vaikuttaa säädösvalmistelussa tehtäviin ratkaisuihin.

Valtioiden välinen yhteistyö ja yhteydenpito oikeussääntelyn alueella on lisääntynyt. Niin Euroopassa kuin sen ulkopuolellakin kansainvälisen yhteistyön vaikutukset kansalliseen sääntelyyn ovat siten kasvaneet. Euroopan unionin vaikutus jäsenvaltioidensa oikeussääntelyyn on edelleen vahva. Nykyistä tilannetta voidaan luonnehtia niin, että säädösvalmistelutyö tapahtuu yhä kansainvälistyneemmässä ympäristössä. Myös puhtaasti kansallisella lainsäädännöllä saattaa olla kansainvälisiä vaikutuksia, esimerkiksi yritysten kilpailukykyyn.

1.4 Ohjelmien ja ohjeiden huomioon ottaminen

Vuoden 1996 lainvalmistelun kehittämisohjelmaan on suhtauduttu ministeriöissä ja lainvalmistelijoiden piirissä myönteisesti. Ministeriöiden lainvalmistelutehtäviä hoitavat ovat selvästi olleet kiinnostuneita työnsä kehittämisestä. Ministeriöt ovat aikaisempaa paremmin sisällyttäneet toimintasuunnitelmiinsa lainsäädäntöhankkeet. Sen sijaan ministeriöiden johdon sitoutuminen näyttää jääneen vielä liian yleiselle tasolle. Lainvalmistelun asemaa ministeriöiden keskeisenä tehtävänä on edelleenkin painotettava, ja varsinkin ministeriöiden johdolta edellytetään vahvempaa sitoutumista lainvalmistelua koskevien ohjeiden noudattamiseen ja lainvalmistelun kehittämiseen.

Vuoden 1996 kehittämisohjelmassa kiinnitettiin huomiota lainvalmisteluhankkeiden organisointiin liittyviin kysymyksiin. Säädösvalmistelussa havaittujen ongelmien taustalla on usein hankkeen puutteellinen suunnittelu. Hankkeiden organisointia koskevien ohjeiden noudattamisessa kysymys on ministeriöiden toimintapolitiikasta.

Kehittämisohjelmassa korostettiin myös säädösehdotusten vaikutusten arviointia sekä uuden lainsäädännön toteutumisen seuranta. Aiheeseen liittyvää ohjeistusta noudatetaan hyvin vaihtelevasti. Vaikutukset on usein arvioitu varsin yleisellä tasolla taikka suppeasta näkökulmasta. Lainsäädännön toteutumisen seuranta ei myöskään ole kehittynyt toivotulla tavalla.

Samoin ohjelmassa korostettiin julkisuutta ja avoimuutta lainvalmisteluprosessissa. Avoimessa ja demokraattisessa lainvalmistelussa tärkeä merkitys on asianmukaisesti järjestetyllä kuulemis- ja lausuntoprosessilla. Tähän liittyvää ohjeistusta on noudatettu kohtuullisesti, mutta näitä kysymyksiä on syytä edelleen painottaa.

Näihin tavoitteisiin viranomaisten toiminnassa tähdätään myös joulukuun alussa 1999 voimaan tulleella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999). Viranomaisille on laissa säädetty erityisiä velvollisuuksia toimintansa avoimuuden edistämiseksi. Valmistelun julkisuuden lisääntymistä merkitsee esimerkiksi säännös, jonka mukaan hankkeisiin liittyvät erillisselvitykset tulevat julkisiksi itsenäisesti jo ennen pääasian valmistumista.

Avoimuus on mainitun lain tavoitteiden näkökulmasta tärkeää ennen kaikkea asioita valmisteltaessa kuten säädösvalmistelussa. Avoimuutta säädösvalmistelussa palvelee esimerkiksi Internetissä julkaistava valtiovarainministeriön ylläpitämä valtioneuvoston

hankerekisteri. Rekisteriä uudistetaan parhaillaan sen käyttökelpoisuuden lisäämiseksi. Uusi järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2000 lopulla.

Kehittämishjelmassa korostettiin laadukkaan lainvalmistelun kannalta myös koulutuksen osuutta. Oikeusministeriö on järjestänyt lainvalmistelukoulusta, minkä ohella osa muista ministeriöistä on järjestänyt omaa koulutustaan. Oikeusministeriön koulutus on jakautunut yhtäältä perustason ja täydennystason koulutukseen sekä toisaalta lainvalmistelijoiden ja avustavan henkilöstön koulutukseen. Tämän ohella on järjestetty koulutusta lainvalmistelun johtamisen kehittämispäivän muodossa sekä ministereiden erityisavustajille tarkoitettu kehittämis- ja koordinoimispäivä. Kolmen ohjelmavuoden aikana vuosina 1997–1999 on pidetty 16 kurssia, joihin on osallistunut yhteensä 470 henkilöä.

Lainvalmistelun kehittämishjelman vaikutukset lainvalmistelun tasoon on kuitenkin mahdollista nähdä selvemmin vasta pitemmällä aikavälillä.

1.5 Johtopäätökset

Vuoden 1996 lainvalmistelun kehittämishjelman tai muunkaan ohjeistuksen noudattamisen kannalta ei voida olla tyytyväisiä lainvalmistelun nykyiseen tilanteeseen. Käytännön lainvalmistelutyössä ei eri syistä aina noudateta riittävästi annettuja ohjeita ja hyvän säädösvalmistelun periaatteita. Laintarkastuksen yhteydessä on jouduttu toteamaan, että usein tärkeäkin säädöshanke on valmisteltu puutteellisesti ja että säännösten lakitekkinen taso ei läheskään aina ole riittävä. Mahdollisuudet perusteellisempiin tarkistuksiin ovat kuitenkin tässä vaiheessa hyvin rajalliset.

Viimeksi kuluneen vuoden tilanteeseen on vaikuttanut osaltaan Suomen puheenjohtajuuskausi Euroopan unionissa. Se sitoi vuoden 1999 aikana useat kokeneet lainvalmistelijat puheenjohtajuustehtäviin. Vaikka vuoden 1996 lainvalmistelun kehittämishjelma ja muut säädösvalmistelua koskevat ohjeet muodostavat edelleenkin pohjan hyvälle säädösvalmistelulle, tarvitaan toimenpiteitä lainvalmistelun tason nostamiseksi samoin kuin huomion kiinnittämiseksi säädösympäristön muutosten myötä esille nousseisiin kysymyksiin.

Valmistelun ongelmat voivat liittyä monenlaisiin kysymyksiin. Kiireinen aikataulu johtaa väistämättä siihen, että tärkeisiinkään seikkoihin ei ole mahdollista kiinnittää tarpeeksi huomiota. Säädöshankkeiden riittämättömässä tai huonotasoisessa valmistelussa voidaan arvioida kuitenkin usein olevan kysymys siitä, ettei lainvalmistelun ohjeistusta ole sisäistetty toivotulla tavalla.

Säädösvalmistelun tason parantamisessa on ensiksi huomattava, että säädöshankkeet ovat laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan erilaisia. Erityinen huomio on kohdistettava hallituksen politiikan kannalta tärkeisiin strategisiin hankkeisiin. Näillä on usein laajoja ja pitkäaikaisia vaikutuksia kansalaisten ja lain soveltajien kannalta. Jotta hankkeille asetetut tavoitteet toteutuisivat myös käytännössä, on tällaisten hankkeiden laadukkaaseen valmisteluun kiinnitettävä erityistä huomiota.

On kuitenkin korostettava, että kaikessa säädösvalmistelussa on sinänsä pyrittävä noudattamaan hyvän lainvalmistelun periaatteita. Käytännössä on ilmennyt, että

varsinkin pienet lainvalmisteluhankkeet on toisinaan valmisteltu puutteellisesti. Aina esityksestä eivät ilmene edes sen tavoitteet.

Toinen tärkeä näkökulma liittyy sitoutumiseen lainvalmistelun ohjeiden noudattamiseen ja lainvalmistelun tason nostamiseen. Tätä sitoutumista on edellytettävä sekä suorittavalta tasolta eli lainvalmistelutehtävissä toimivilta että ministeriöiden poliittiselta ja virkamiesjohdolta. Molemmat tasot ovat tavoitteiden saavuttamiseksi yhtä keskeisessä asemassa.

Lainvalmistelutyö edellyttää taitoa ja osaamista useilla alueilla. Nykyaikana lainvalmistelijoilta vaaditaan yhä enemmän valmiuksia myös yhteistyöhön. Osaaminen on keskittynyt entistä enemmän kapeille sektoreille, jolloin yhteistoiminta on välttämätöntä niin tiedon saamiseksi kuin sen jakamiseksi. Hallituksen esitysten valmistelun on perustuttava riittävään tietopohjaan, ja yhteistyövalmiuksien ohella lainvalmistelutyö edellyttää tiedon etsimisen taitoa. Tietotekniikan kehitys on luonut mahdollisuudet tiedon etsimiseen uusilla tavoilla ja uudentlaisista lähteistä, minkä vuoksi on tärkeää pystyä selvittämään myös tiedon ja sen lähteen luotettavuus.

Lainvalmistelutekniset taidot kehittyvät ohjeiden avulla sekä koulutuksen ja työssä saatavan kokemuksen kautta. Viime vuosina järjestetyllä lainvalmistelukoulutuksella on saatu pääosin poistettua 1990-luvun alkupuolella vallinnut koulutusvaje. Vastaisuudessa on tarpeen kehittää koulutusta lainvalmistelun ja lainvalmistelijoiden kulloistenkin erityistarpeiden pohjalta. Uutta koulutustarvetta syntyy ennen muuta säädösympäristön muuttumisen johdosta. Uusien lainvalmistelijoiden kouluttamiseksi on edelleenkin järjestettävä myös lainvalmistelun peruskursseja.

Lainvalmistelun tason nostaminen ei ole mahdollista, ellei lainvalmistelijoilla ole ministeriön johdon tukea. Ministeriöiden johdon on sitouduttava selvästi lainvalmistelun kehittämiseen, ja lainvalmistelutyö on otettava aidosti osaksi ministeriöiden strategista suunnittelua. Ministeriöiden johdon on huolehdittava osaltaan siitä, että lainvalmistelun ohjeistoa noudatetaan. Asenteilla ja arvostuksilla on tärkeä rooli lainvalmistelutyön kehittämisessä ja ministeriöiden johdolla on tärkeä tehtävä myös lainvalmistelutyön arvostuksen lisäämisessä. Lainvalmisteluresurssien ylläpidosta on huolehdittava ministeriöissä niin, että ne ovat riittävät ja että lainvalmistelijoiden tiedot ja taidot säilyvät ja kehittyvät edelleen.

II TOIMENPIDE-EHDOTUKSET JA KANNANOTOT

2.1 Lainvalmistelu valtioneuvoston ja ministeriön toimintapolitiikan osana

Eduskunta käyttää valtaoikeuksiaan pääasiassa lakeja säätämällä sekä valtion talousarvioon liittyvällä päätöksenteolla. Hallituksen esitysten laatiminen kuuluu valtioneuvostolle, ja hallituksen politiikassa säädösvalmistelun asema onkin keskeinen. Suunnitelmallisella ja hyvin johdetulla lainvalmistelulla on tärkeä toimintapoliittinen merkitys valtioneuvoston toiminnan suunnittelussa ja ministeriön johtamisessa.

Hallituksen ja eduskunnan työn koordinointi on kuulunut vuodesta 1974 valtioneuvoston kanslialle, jossa on erityinen virkamies tätä tehtävää varten. Hänelle kuuluu koko

hallituksen avustaminen hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyn seurannassa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittaminen kokoamalla informaatiota odotettavissa olevista ja kiireellisistä hallituksen esityksistä.

Lainvalmistelun koordinointi valtioneuvostossa sekä valtioneuvoston ja eduskunnan kesken tapahtuu käytännössä nykyisin siten, että ministeriöt toimittavat puolivuositain valtioneuvoston kanslialle luettelon asianomaisella istuntokaudella eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä.

Nämä luettelot on nyttemmin kytketty hallituksen puolivuositain tarkistettavaan, hankesalkuksi kutsuttuun toimintasuunnitelmaan. Hankesalkku sisältää hallituksen suunnitelman hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi ja toimii välineenä hallitusohjelman seurannassa. Hallituksen esityksiä koskevassa luettelossa mainituista hankkeista osa liittyy hallitusohjelman tai hankesalkun toteuttamiseen, ja näiden osalta luetteloon edellytetäänkin merkittäväksi tätä koskevat tiedot.

Valtioneuvoston kanslia seuraa toimintasuunnitelman mukaisten hankkeiden toimeenpanoa kokoamalla puolivuositain ministeriöistä tiedot hankkeisiin liittyvien asioiden etenemisestä. Hankesalkun tarkistus pyritään sovittamaan talousarvion laadinnan ja talousarviokehysten hyväksymisen yhteyteen.

Nykyisin ministeriöiden kansliapäälliköiden kokouksessa koordinoidaan hallituksen esitysten luettelot ja hankesalkun hankkeet. Tavoitteena on näin tuottaa reaalista tietoa ennen kaikkea hankesalkun hankkeiden toteutumisesta hallituksen iltakoulua varten. Siksi on tärkeää, että kansliapäälliköillä on käytettävissään oikeat tiedot istuntokaudella annettavista esityksistä samoin kuin seikoista, joilla on merkitystä niiden toteutumisen kannalta.

Luettelosta käydään keskustelua hallituksen iltakoulussa tai tarpeen mukaan hallituksen neuvottelussa. Tällöin on mahdollista lähinnä kiinnittää huomiota hankkeiden yhteensovittamiseen liittyviin kysymyksiin sekä esityksiin, jotka poikkeavat hallitusohjelmasta taikka joiden toteuttamiseen liittyy hallituksen näkökulmasta poliittisia ongelmia. Luettelo annetaan tämän jälkeen tiedoksi eduskunnalle. Pyrkimyksenä on näin antaa eduskunnalle mahdollisuus suunnitella istuntokautensa työn järjestämistä. Eduskunnan työn suunnittelun kannalta on tärkeintä saada mahdollisimman varhain tiedot laajimpien ja vaikutuksiltaan tärkeimpien esitysten antamisajankohdasta.

Kansliapäälliköiden kokouksessa samoin kuin hallituksessa käytävän keskustelun sekä lainvalmistelun koordinoinnin kannalta on tärkeää, että luettelon tiedot annettavista hallituksen esityksistä ovat mahdollisimman realistisia. Kansliapäälliköt pyrkivät seuraamaan oman ministeriönsä osalta, etenevätkö luetteloon sisältyvät hallituksen esitykset suunnitellusti. Käytännössä luettelot ovat olleet epätäydellisiä ja niihin on ilmoitettu muutoksia useasti jälkikäteen. Suuri osa luetteloon merkityistä esityksistä on jäänyt antamatta määräaikana.

Annettavien hallituksen esitysten luettelon käyttökelpoisuutta voitaisiin nykyisestään lisätä siten, että esitysten osalta merkittäisiin myös tiedot, joilla on merkitystä esityksen antamisajankohdan tai toteutumisen kannalta. Jos esityksen antaminen esimerkiksi riippuu jonkin toisen hallituksen esityksen antamisesta taikka jostakin valtioneuvoston

ulkopuolelta johtuvasta syystä, on tämä tieto tarpeellinen esityksen antamisajankohdan määrittämiseksi.

Lainvalmisteluprosessin sujuvuuden kannalta on tärkeää ottaa säädösten valmistelussa huomioon myös esityksen eduskuntavaihe. Esimerkiksi eduskunnan erityisvaliokunnissa tehtävän työn kannalta on hyödyllistä olla jo ennen esityksen antamista yhteydessä asianomaiseen valiokuntaan. Tämä on tarpeen silloin, kun on ilmeistä, että esityksen käsittelyyn eduskunnassa liittyy ongelmallisia kysymyksiä tai esityksen käsittely muusta syystä vaatii tavallista enemmän työtä. Tässä yhteydenpidossa on mahdollista keskustella esimerkiksi esityksen antamisajankohdasta sekä esityksen käsittelyyn liittyvistä kysymyksistä.

Kannanotot ja toimenpide-ehdotukset:

- **Ministeriöiden on kytkettävä lainvalmisteluhankkeensa mahdollisimman hyvin hallitusohjelmaan, hallituksen hankesalkkuun sekä talousarvion valmisteluun. Ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä tulostavoitteisiin on sisällytettävä kuvaukset valmisteltavina olevista keskeisistä esityksistä.**
- **Edellä tarkoitettujen suunnitelmien perusteella ministeriöt toimittavat tiedot valtioneuvoston kansliassa pidettävään eduskunnalle annettavia hallituksen esityksiä koskevaan luetteloon. Luettelo palvelee hallituksen ja eduskunnan lainsäädäntötyön suunnittelua.**
- **Eduskunnalle annettavia hallituksen esityksiä koskevassa luettelossa on kunkin esityksen kohdalla riittävän selvästi kuvattava, mitä esitys koskee. Ministeriöiden velvollisuutena on huolehtia siitä, että luetteloon otetaan vain ne esitykset, joiden antaminen on todennäköistä asianomaisella istuntokaudella. Lisäksi tulisi määritellä mahdollisimman tarkkaan eri esitysten antamisajankohta. Luetteloon on kirjattava tarvittaessa myös tiedot sellaisista esitykseen liittyvistä kysymyksistä, jotka voivat vaikuttaa sen käsittelyaikatauluun.**
- **Kukin ministeriö vastaa osaltaan luettelon asianmukaisuudesta. Ministeriöiden kansliapäälliköt huolehtivat lainsäädäntötyön toteutumisesta toimintasuunnitelmien mukaisesti. Luettelon kehittämisestä vastaa valtioneuvoston kanslia.**
- **Eduskunnan valiokunnissa tapahtuvan työn suunnittelemiseksi erityisesti tärkeimpien ja laajimpien hallituksen esitysten osalta on jo ennen esityksen antamista oltava tarpeellisin tavoin yhteydessä asianomaiseen eduskunnan erityisvaliokuntaan.**

2.2 Suunnitelmallinen ja tehokas lainvalmistelu

Suunnitelmallisuus on laadukkaan säädösvalmistelun edellytys. Säädösvalmistelun organisoimiseksi on kyettävä havaitsemaan lainsäädännön muutostarpeet riittävän ajoissa. Näin on mahdollista varata hankkeen toteuttamiseen tarpeeksi aikaa ja riittävästi resursseja. Myös hankkeen huolellinen suunnittelu vaatii aikaa.

Tehokkaan lainvalmistelun kannalta on suunnitelmallisuuden ohella tärkeää, että lainvalmistelutehtäviä hoitavilla on työn edellyttämät riittävät tiedot ja taidot. Tämä vaatii lainvalmistelukoulutuksen ohella ajantasaista tietoa lainsäädännön kehityksen yleisistä linjoista samoin kuin kehityksestä oikeudenalalla, jota valmistelutehtävä koskee.

Lainvalmisteluhanke perustuu sitä koskevaan toimeksiantoon. Siksi toimeksiannon on oltava mahdollisimman täsmällinen. Toimeksiannossa voidaan edellyttää myös sääntelyn vaihtoehtojen selvittämistä samoin kuin esityksen vaikutusten arviointia. Tämä varmistaa osaltaan lainvalmisteluprosessin eri vaiheiden asianmukaisen toteuttamisen.

Ennen säädöshankkeen käynnistämistä hanke on pyrittävä hahmottamaan kokonaisuutena esivalmistelusta hankkeen seurantaan asti. Lainvalmisteluprosessin kokonaisuuden kannalta esivalmisteluvaihe on tärkeä. Siinä selvitetään muutoksen tarpeellisuus ja tavoitteet, hankkeen aikataulu sekä tarkoituksenmukaisin valmistelutapa. Esivalmistelussa voidaan usein selvittää myös oikeussääntelyn vaihtoehtoja ja hahmotella esityksen vaikutuksia.

Säädöshanke on suunniteltava siten, että kaikki tarpeelliset valmisteluvaiheet voidaan käydä läpi asianmukaisella tavalla. Erityisesti hallituksen esitysten käännosten laadun parantamiseksi kääntämistyö vaatii nykyistä huolellisempaa suunnittelua.

Eri valmistelutapoina säädöshankkeissa käytetään komitea-, toimikunta-, työryhmä-, selvitysmies- taikka virkamiesvalmistelua. Valmisteluun voivat osallistua myös eri alojen asiantuntijat taikka sidosryhmien edustajat. Nämä voivat tuoda valmisteluun arvokkaan lisän erilaisten näkökulmien ja asiantuntemuksensa välityksellä. Asiantuntijoiden samoin kuin sidosryhmien edustajien näkemyksiä on mahdollista hankkia vaihtelevilla tavoilla.

Komitea- ja toimikuntavalmistelua käytetään useimmiten yhteiskunnallisesti merkittävässä lainsäädäntöhankkeissa. Komitean asettaminen edellyttää yleensä esivalmistelua, mutta komiteatyössä voidaan parhaiten paneutua monipuolisesti valmisteltavina oleviin kysymyksiin. Komiteavalmisteluun kuluu kuitenkin usein enemmän aikaa kuin muihin valmistelutapoihin. Työmuoto on luonteeltaan itsenäistä, jolloin esimerkiksi ministeriön mahdollisuudet työn ohjaamiseen ovat rajoitetut.

Komitea- ja toimikuntavalmistelua on eri aikoina käytetty lainvalmistelussa eri laajuudessa. Lainvalmistelussa on viime vuosien aikana suosittu yhä selvemmin työryhmävalmistelua, mikä kaventaa valmistelun pohjaa. Hankkeen luonne ja kiireellisyys ovat määrääviä valmistelutapaa valittaessa. Silloin kun lainsäädännön muutostarpeet ovat kiireellisiä ja määrääjat lyhyitä, on työryhmä- ja virkamiesvalmistelu perusteltua. Laajoissa hankkeissa ei pitäisi kuitenkaan perustetta syrjäyttää komitea- tai toimikuntavalmistelua.

Kuulemis- ja lausuntomenettely ovat tärkeitä vaiheita lainvalmisteluprosessissa. Kun säädettävällä lailla päätetään yksityisten ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista, on tärkeää kuulla myös näitä tahoja. Kuulemisella on tämän lisäksi merkitystä lainsäädännön laadun kannalta. Menettelyssä voidaan saada säädösvalmistelussa tarpeellista tietoa eri hallinnonaloilta sekä eri järjestöjen ja yhteisöjen asiantunteilta edustajilta.

Huolellisesti järjestetty lausuntomenettely ja kuuleminen hankkeen valmistelun yhteydessä on tärkeää erityisesti hallituksen esitystä koskevan päätöksenteon kannalta. Eduskunnan työ vaikeutuu, jos esityksen kannalta tärkeät tahot voivat tuoda näkemyksensä esille vasta valiokuntakäsittelyssä. Näin kuulemisvaiheen laiminlyönti perusvalmisteluvaiheessa saattaa myös vaikeuttaa esityksen etenemistä eduskunnassa.

Lainvalmisteluprosessi muodostaa kokonaisuutena yhtenäisen saumattoman ketjun säädösten valmistelusta ja käsittelystä sekä päätöksenteosta säädöksen julkaisemiseen. Tässä prosessissa on tärkeää kiinnittää huomiota myös asiakirjahallintoon. Hyödynnettäessä nykyaikaista tietotekniikkaa on pidettävä huolta siitä, että järjestelmät ja toiminnot ovat yhteensopivia. On myös huolehdittava, että asiakirjojen siirto voi tapahtua niin, että asiakirjat ovat käytettävissä prosessin aikana eri organisaatioissa.

Kannanotot ja toimenpide-ehdotukset:

- **Lainvalmistelutyö on vaativaa, minkä vuoksi tähän toimintaan on varattava nykyistä enemmän sekä henkilövoimavaroja että aikaa. Ministeriöiden on huolehdittava lainvalmistelun perusvalmiuksien ylläpidosta ja kehittämisestä. Lainvalmistelijoiden on osaltaan pyrittävä kehittämään säädösvalmistelussa tarvittavia taitoja. Lainvalmistelutyössä korostuu erityisesti kyky kerätä ja hyödyntää riittävä tietopohja.**
- **Hankkeen esivalmistelu ja siihen liittyvät toimet on suoritettava huolellisesti. Aikataulu on suunniteltava esivalmistelun osana mahdollisimman realistisesti. Tässä suunnittelussa on otettava huomioon säädöshankkeen kaikki vaiheet.**
- **Hankkeen toteuttamiseksi on valittava asianmukaisin valmistelutapa ottaen huomioon hankkeen laajuus ja yhteiskunnallinen merkitys sekä hankkeen tavoitteet. Eri valmistelutapojen etuja ja haittoja on arvioitava hankkeen kokonaisuuden kannalta. Ainakaan laajaa tai merkitykseltään tärkeää lainvalmisteluhanketta ei pidä määrätä yksittäisen lainvalmistelijan tehtäväksi. Yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa on käytettävä komitea- tai toimikuntavalmistelua.**
- **Jotta lainvalmisteluhanke voi edetä hallitusti, sitä koskevaan toimeksiantoon on kirjattava mahdollisimman tarkasti hankkeen tavoite ja säädösvalmistelussa huomioon otettavat seikat. Säädöshankkeesta riippuen voidaan toimeksiannossa painottaa erityisesti tiettyä osuutta**

lainvalmisteluprosessissa, kuten vaihtoehtojen tai vaikutusten selvittämistä taikka kuulemis- tai seurantavaihetta.

- **Kuulemis- ja lausuntomenettely on suunniteltava osana hanketta. Lausunnot on pyydetävä kattavasti tarpeellisilta intressi- ja asiantuntijatahoilta samoin kuin asianomaisilta hallinnonaloilta. Tässä on käytettävä aikaisempaa enemmän nykyisen tietotekniikan suomia mahdollisuuksia. Lausunnon antamiselle on varattava riittävä aika. Palautteen hyödyntämiseksi on usein hyvä esittää lausunnonantajille erikseen täsmennettyjä kysymyksiä niistä seikoista, joihin erityisesti toivotaan kannanottoja. Lausunnoista on yleensä laadittava lausuntoyhteenvedo.**
- **Hankkeen aikataulun suunnittelemisessa kääntämisvaiheeseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Kääntämiseen on varattava riittävä aika ja noudatettava kääntämistä koskevia ohjeita. Hallituksen esitysten käännösten tason nostamiseksi on tärkeää saattaa aina myös ehdotusten ruotsinkieliset versiot oikeusministeriön laintarkastustoimiston tarkastettaviksi.**
- **Asiakirjahallinto on suunniteltava ja järjestettävä niin, että se täyttää lainvalmisteluprosessin vaatimukset asiakirjojen käytettävyydestä ja hyödynnettävyydestä eri vaiheissa säädöksen valmistelusta sen julkaisemiseen asti.**

2.3 Oikeussäätelyn vaihtoehtojen selvittäminen

Oikeussäätelyn vaihtoehtojen selvittämistä on korostettu jo vuoden 1975 Hallituksen esitysten laatimisoheissa. Uudemmassa ohjeistuksessa aihe on saanut yhä enemmän huomiota ja sen merkitystä on korostettu myös laadukkaan lainvalmistelun kannalta. Tästä huolimatta oikeussäätelyn vaihtoehtojen selvittämiseen tai sääntelyssä vaihtoehtojen menetelmien arviointiin ei lainvalmistelutyössä yleensä kiinnitetä riittävästi huomiota.

Vaihtoehtojen etsiminen oikeussäätelylle on tärkeää sääntelyn määrän vähentämiseksi ja tätä kautta myös lainsäädännön hallittavuuden parantamiseksi. Vaihtoehtojen selvittäminen on tärkeää siksi, että voitaisiin välttää lainsäädännön ulottamista sellaisille elämänohjeille, joille se ei sovi tai joilla samaan tavoitteeseen olisi mahdollista päästä muilla keinoin.

Oikeussäätelyssä on viime vuosien myötä havaittavissa kehitystä, jossa hallinnosta säädetään yhä yksityiskohtaisemmin. Samanaikaisesti viranomaiselle kuuluvien tehtävien hoitaminen ostopalveluina ja erilaisten toimintojen yksityistäminen on johtanut siihen, että hallinnon ja yleensäkin julkisten hallintotehtävien piirin ulkopuolelle jää yhä suurempi alue yhteiskunnan tehtävistä. Tämän kehityksen myötä lainvalmistelussa on oikeussäätelyn vaihtoehtoihin liittyen syytä arvioida huolellisesti, mihin sääntelyn piiri ulotetaan, ottaen erityisesti huomioon perusoikeudet. Samalla yleensä sääntelyn välttämiseksi on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä välttämään liiallista yksityiskohtaisuutta.

Oikeussääntelyn vaihtoehtojen selvittämisen mahdollisuudet vaihtelevat eri tilanteissa. Vaihtoehtoilta voidaan yhtäältä tarkoittaa vaihtoehtoja oikeudelliselle sääntelylle ja toisaalta vaihtoehtoisia menetelmiä säädösvalmistelussa. Oikeussääntelyn todelliset vaihtoehdot voidaan selvittää esimerkiksi jo hallituksen hankesalkun päivittämisen yhteydessä, kun pohditaan hankesalkun ohjelmien toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä. Tässä vaiheessa on mahdollista arvioida tietyn ohjelmakohdan toteuttamista oikeussääntelyyn ryhtymättä.

Toisinaan saattaa selvitettäväksi tulla lainsäädännön soveltamisessa havaittu ongelma tai yhteiskunnallinen epäkohta, jonka ratkaisemiseksi eri vaihtoehtojen selvittäminen on mahdollista ja luontevaa toimeksiannon myötä. Vaikutusarviointia koskevien ohjeiden mukaankin tulisi yleensä selvittää ainakin vaihtoehto, jossa jätetään ryhtymättä oikeussääntelyyn.

Eräissä tilanteissa on sen sijaan selvää, että asetettu tavoite voidaan saavuttaa ainoastaan oikeudellisella sääntelyllä. Tällöin vaihtoehtoja on mahdollista arvioida lähinnä siitä, millä tavoin sääntely toteutetaan. Vaihtoehtojen sääntelykeinojen selvittäminen valmistelutyön osana edistää osaltaan laadukasta lainvalmistelua.

Oikeussääntelyn vaihtoehtoja koskevan ohjeistuksen puutteellisen noudattamisen taustalla lienee ainakin osittain se, että on varsin vaikea löytää keinoja, jotka voisivat aidosti toimia vaihtoehtona oikeudelliselle sääntelylle. Sen sijaan erilaisten sääntelykeinojen kehittäminen ja selvittäminen on käytännön lainvalmistelutyössä helpompaa. Tämäkin työ on kuitenkin vaativaa ja edellyttää vahvaa tietopohjaa.

Eri maissa säädösvalmistelun kehittämisessä on kiinnitetty huomiota erityisesti oikeussääntelyn vaihtoehtojen selvittämiseen. Kansainvälisistä malleista voidaan mainita esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa noudatettava käytäntö. Siellä säädöshankkeissa suoritetaan jo varhaisessa vaiheessa yleisluonteinen kartoitus eri vaihtoehtoilta sekä niiden vaikutuksista. Alankomaissa valitaan vuosittain tietyt hankkeet, joiden osalta vaihtoehtojen selvittäminen, vaikutusarviointi ja toimeenpanon seuranta suoritetaan tavallista perusteellisemmin.

Kannanotot ja toimenpide-ehdotukset:

- **Hanketta valmisteltaessa on flanteen mukaan selvitettävä oikeussääntelyn vaihtoehdot. Vaihtoehtoisiin keinoihin tulee hankkeen myöhemmissäkin vaiheissa kiinnittää riittävästi huomiota.**
- **Päädyttäessä oikeussääntelyyn on selvitettävä, miten valittavissa olevat eri keinot voivat johtaa asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Tässä arvioinnissa on päätettävä esimerkiksi sääntelyn tasosta ja ulottuvuudesta. Lisäksi saattaa olla tarpeen selvittää, voidaanko jokin säänneltävään asiaan liittyvät seikat jättää itsesääntelyn varaan. Käytettävissä olevien sääntelykeinojen osalta on lisäksi riittävän tietopohjan perusteella arvioitava niiden vaikutukset.**

2.4 Sääntelyn vaikutusten selvittäminen ja seuranta lainvalmistelussa

Lainvalmistelussa oikeussääntelyn vaihtoehtojen selvittäminen, vaikutusten arviointi ja jälkikäteinen seuranta liittyvät kiinteästi yhteen. Vaikutusten selvittämiseen säädösvalmistelussa on kiinnitetty viime vuosina entistä enemmän huomiota. Vaikutusten arvioimiseksi eri kohteiden osalta on annettu ohjeita ja valittu pilottihankkeita. Myös muissa maissa on erityisesti vaikutusten arviointia kehitetty osana säädösvalmistelua. Niin ikään Euroopan unionissa ja OECD:ssä on korostettu lainsäädännön vaikutusten selvittämisen merkitystä lainsäädännön laadulle ja tehokkuudelle.

Uudella lainsäädännöllä ja lainmuutoksilla on aina ennalta määritellyt tavoitteet. Tavoiteltujen vaikutusten ohella säädöksellä on ei-toivottuja vaikutuksia ja sivuvaikutuksia. Vaikutukset voivat olla luonteeltaan taloudellisia, yritykseen tai ympäristöön kohdistuvia tai sosiaalisia taikka muita vaikutuksia.

Lainsäädännön luonteeseen kuuluu, että se on tietoista ja perustuu määrätietoisiin ratkaisuihin. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on palvella sekä säädösvalmistelua että säädösehdotusta koskevaa päätöksentekoa. Vaikutuksia koskevat selvitykset osoittavat päätöksentekijöille ja sidosryhmille, että valmistelu on perustunut riittävän kattavaan, pätevään ja huolellisesti arvioituun tietopohjaan. Vaikutusten selvittäminen ja asianmukainen dokumentointi edistää myös hallinnon avoimuutta.

Säädöksen vaikutuksia on selvitettävä ja arvioitava kokonaisuutena tavalla, joka parhaiten palvelee säädösehdotuksen valmistelua ja sitä koskevaa päätöksentekoa. Erityisesti päätöksentekijöiden on saatava tietää, mitä ehdotetuilla ratkaisuilla saavutetaan ja mitä ei-toivottuja vaikutuksia ne tuovat mukanaan. Olennaista on arvioida, miten ehdotetut ratkaisut ja keinot edistävät tavoitteiden toteutumista ja mitkä ovat niiden keskeiset vaikutukset käytännössä. Vaikutukset on selvitettävä säädöksen kaikkien kohderyhmien osalta, ei pelkästään julkisen hallinnon näkökulmasta. Myös valittujen lainsäädäntöratkaisujen soveltuminen muuhun säädösympäristöön on varmistettava.

Uuden lainsäädännön seurantaan on varauduttava jo säädösvalmisteluprosessissa. Seurannalla voidaan selvittää esimerkiksi, miten säädöshankkeen vaikutusarviointit ovat toteutuneet samoin kuin havaita mahdolliset muutostarpeet. Uuden lainsäädännön täytäntöönpanoon kuuluu viranomaisten kouluttaminen, jotta säännöksiä sovellettaisiin mahdollisimman yhtenäisesti.

Seurantaan liittyvät toimet ovat erityisen tärkeitä laajojen lainsäädäntöhankkeiden kuten kokonaisuudistusten osalta. Laajojen uudistusten yhteydessä on tärkeää seurata myös yhteiskunnallisia vaikutuksia yleisemmällä tasolla, jolloin voidaan havaita uudistuksesta johtuneet, ennakoimattomat sivu- ja haittavaikutukset. Seuranta palvelee samalla lainsäädännön yleisen tilan selvittämistä.

Vuonna 1996 valmistunut tutkimus lainvalmistelusta ja vaikutusten ennakoinnista vuodelta 1994 (Ervasti ja Tala 1996) osoitti, että lainsäädäntöhankkeiden vaikutukset oli selvitetty useimmiten vajavaisesti. Tilanteen voidaan arvioida tästä ajankohdasta parantuneen lisääntyneen ohjeistuksen myötä, mutta siltikään lainvalmistelussa ei vielä

kiinnitetä riittävästi huomiota säädösvaikutusten arviointiin. Samoin oikeussääntelyn vaihtoehtoja ei nykyisin useinkaan selvitetä.

Säädöshankkeen vaikutusten arviointi voi edellyttää varsin vaativia laskentatoimen taitoja julkistaloudellisten tai muiden taloudellisten vaikutusten selvittämiseksi. Tämä lienee yksi syy ohjeiden toistaiseksi vähäiseen noudattamiseen. Säädöshankkeen vaikutusten arviointi samoin kuin oikeussääntelyn vaihtoehtojen selvittäminen ei ole myöskään saanut sitä asemaa lainvalmistelussa, mikä niille kuuluisi. Nämä seikat heikentävät vaihtoehtojen ja vaikutusten selvittämisessä tarvittavaa motivaatiota.

Vaikutusten arvioinnista säädösvalmistelussa on laadittu useita ohjeita. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ei ohjeistuksesta huolimatta ole muodostunut riittävän säännönmukaiseksi osaksi lainvalmistelua. Ohjeistusta on vielä tarpeen yhteensovittaa ja kehittää.

Vaikutusten sekä oikeussääntelyn vaihtoehtojen selvittäminen nykyistä paremmin riippuu vain osin yksittäisestä lainvalmistelijasta. Vaikutusten arvioimisen samoin kuin yleisemminkin säädösvalmistelun asema riippuu ensisijaisesti ministeriöiden johdon näkemyksistä ja arvostuksista. Niukan ajan ja vähäisten resurssien osoittaminen säädöshankkeisiin saattaa viitata siihen, että valmistelun nopeutta pidetään usein tärkeämpänä tavoitteena kuin säädösehdotusten laatua.

Vaikutusten asianmukaiseksi selvittämiseksi ja arviointien laadun parantamiseksi voidaan hahmottaa erilaisia toimenpiteitä. Kuitenkin ministeriöt itse vastaavat säädösvalmistelusta ja sen laadusta. Keinot voivat olla sekä kannustavia että tarpeen mukaan palautteen kautta kritiikin luonteisia. Kannustaviin keinoihin kuuluu resurssien varaaminen tätä työvaihetta varten riittävän ajan ja tarpeellisen tuen antamisen muodossa. Palautetta voidaan saada esimerkiksi laintarkastuksen osana tehtävästä vaikutusarviointia koskevasta seurannasta.

Erilaiset yhteistyömuodot ovat tärkeitä asiantuntija-avun saamiseksi ja antamiseksi säädösten vaikutusten arvioimisessa. Kullakin ministeriöllä on omaan hallinnonalaansa liittyvää erityisosaamista, joka voi olla tärkeää toisessa ministeriössä valmisteilla olevan esityksen vaikutusten selvittämiseksi.

Esimerkkinä nykyisistä yhteistyömuodoista voidaan mainita Suomen ympäristökeskuksen organisoima yhteistyöverkosto, joka koostuu eri ministeriöiden edustajista. Yhteistyöverkoston tarkoituksena on edistää suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia eri hallinnonaloilla. Suomen ympäristökeskus kokoaa ja välittää kokemuksia arviointiin liittyen ja antaa tarvittaessa tukea. Erikseen sovittaessa ympäristökeskus voi osallistua myös arvioinnin laatimiseen.

Ministeriöiden omien toimien lisäksi voidaan selvittää myös yleisempiä toimenpiteitä vaikutusten arvioinnin edistämiseksi. Käytännössä saattaa olla tarpeen luoda järjestelmä huolehtimaan siitä, että ohjeistuksen edellyttämät selvitykset tehdään. Tällainen järjestelmä palvelee osaltaan palautteen tavoitteita. Esimerkiksi osana laintarkastusta voidaan seurata, miten vaikutusarviointia koskevia ohjeita noudatetaan hallituksen esityksissä.

Kannanotot ja toimenpide-ehdotukset:

- Säädosvalmistelutehtävää koskevassa toimeksiannossa on pääsäännön mukaan edellytettävä esityksen vaikutusten arviointia.
- Laadukas lainvalmistelu edellyttää, että lainvalmistelussa on sekä vaikutusten arviointia että seurannan suunnittelua varten tarjolla tukea, asiantuntemusta ja kannustusta. Ministeriöiden on huolehdittava, että lainvalmistelijoille järjestetään koulutusta vaikutusarviointiin liittyvissä kysymyksissä. Hallinnonalan muita viranomaisia ja tarvittaessa alaan perehtyneitä tutkimuslaitoksia on hyödynnettävä tarpeellisen asiantuntija-avun saamiseksi.
- Vaikutusarvioinnin laatuun on kiinnitettävä huomiota. Arvioinnissa ja siihen liittyvissä dokumenteissa ja selvityksissä on havainnollistettava säädösehdotuksen vaikutukset eri näkökulmista riittävän selkeästi päätöksentekoa varten. Valitut keinot on myös sovittava muuhun säädosympäristöön.
- Vastuu vaikutusarvioinnin laatimisesta ja sisällöstä kuuluu asianomaiselle ministeriölle ja valmistelijalle. Ministeriöiden tulee kehittää oman ministeriönsä erityisosaamisen pohjalta yhteistyömuotoja vaikutusarvioinnissa tarvittavan tiedon vaihtamiseksi.
- Valtiovarainministeriö antaa tarvittaessa asiantuntija-apua valtiontaloudellisten ja kansantaloudellisten vaikutusten selvittämiseen liittyvissä kysymyksissä. Valtiovarainministeriö selvittää, miten säädösehdotusten vaikutusten arviointiin voidaan järjestää tukea ja millä tavoin on mahdollista hyödyntää eri sektoritutkimuslaitosten ja kehittämisskeskusten asiantuntemusta.
- Esitysten vaikutusten arviointia koskevien ohjeiden noudattaminen selvitetään jokaisen säädöshankkeen osalta. Järjestelmä kytketään osaksi nykyistä oikeusministeriön laintarkastustoimintaa, jolloin vaikutusten arviointiin kiinnitetään huomiota osana muuta tarkastusta.
- Säädöshankkeen jälkikäteisellä seurannalla selvitetään, ovatko säädöshankkeen arvioidut vaikutukset toteutuneet. Seuranta on erityisen tarpeellinen hankkeissa, joiden vaikutusten selvittämiseen on liittynyt ongelmia tai epävarmuutta. Laajojen kokonaisuudistusten osalta on jo valmisteluvaiheessa suunniteltava seurantavaiheen toteuttamista. Säädosvalmistelusta vastanneen on mahdollisuuksien mukaan osallistuttava seurannan suunnitteluun samoin kuin sen toteuttamiseenkin.

2.5 Lainsäädännön ja oikeuspoliittisten linjausten huomioon ottaminen

Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostamista selvittänyt työryhmä pyrki määrittelemään säädöspolitiikan sisältöä. Työryhmä selvitti myös, voitaisiinko säädöspolitiikan keinoin kehittää säädösvalmistelun tasoa.

Työryhmän mukaan säädöspolitiikalla tarkoitetaan kokonaisvaltaista, suunnitelmallista ja koordinoitua lähestymistapaa säädöksiin ja muihin ohjauskeinoihin hallituksen poliittisessa päätöksenteossa ja tavoitteenasettelussa. Sen tavoitteena on lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen suunnitelmallinen ja hallittu käyttö poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Säädöspolitiikkaan kuuluu myös poliittinen sitoutuminen hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamiseen käytännössä.

Säädöspolitiikassa on kysymys sekä lainsäädännön sisällöllisestä ulottuvuudesta että lainsäädännön menettelyllisistä kysymyksistä. Sisällöllisellä ulottuvuudella tarkoitetaan sitä, minkälaisia lainsäädännöllisiä keinoja käytetään. Menettelylliset kysymykset liittyvät lainsäädäntötyön koordinointiin ja ohjaamiseen.

Lainsäädännön sisällölliseen ulottuvuuteen voidaan vaikuttaa vain rajoitetusti lainvalmistelun ohjeistuksella. Sisällöllisten kysymysten osalta ei ole mahdollista muodostaa vaihteleviin tilanteisiin ja eri oikeudenaloille soveltuvia yleisiä linjauksia. Nämä kysymykset liittyvät keskeisesti kunkin hallinnonalan substanssiin ja sen osalta tehtäviin ratkaisuihin. Tällaiset ratkaisut tehdään usein poliittisella päätöksentekotasolla. Joitakin yleisiä linjauksia on kuitenkin mahdollista esittää periaatteista, joilla voidaan edistää oikeusjärjestyksen hyvää laatutasoa.

Lainsäädännön systematiikka ja yhtenäisyys

Lainsäädäntöä on uudistettu varsin nopeassa tahdissa viimeisen vuosikymmenen aikana. Lainsäädäntöympäristön muuttuessa ei ole aina pystytty noudattamaan hyvän lainvalmistelun periaatteita, ja jos lainsäädännön muutoksia ei ole kyetty toteuttamaan koordinoitusti, on tuloksena saattanut syntyä epäjohdonmukaista ja vaikeasti sovellettavaa lainsäädäntöä. Lisäksi eri ministeriöissä samanaikaisesti vireillä olleet säädöshankkeet ovat vaikeuttaneet lainsäädännön hallintaa niin valtioneuvostossa kuin yleisemminkin lain soveltajien piirissä. Lainsäädännön systematiikan heikentymisen myötä myös säännösten keskinäisten suhteiden hallitseminen on tullut vaikeammaksi.

Toisaalta eri oikeudenaloilla toteutetuilla kokonaisuudistuksilla on pyritty parantamaan oikeusjärjestyksen toimivuutta ja hallintaa. Yhdistämällä tietyn oikeudenalan säädöksiä tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuudeksi on voitu välttää päällekkäistä sääntelyä ja samalla vähentää erityissääntelyn tarvetta. Kokonaisuudistuksilla voidaan vaikuttaa myös yhdenmukaiseen sääntelytapaan, mikä vähentää osaltaan säännösten soveltamisongelmia.

Lainsäädännön hallittavuuden ja rakenteellisen selkeyden kannalta on tärkeätä, että säädösvalmistelussa selvitetään huolellisesti asianomaisen oikeudenalan voimassa oleva sääntely sekä oikeusjärjestyksen kokonaisuuden vaatimukset. Sääntelyn

määrän hallitseminen ja lainsäädännön systematiikka edellyttävät esimerkiksi, ettei lakiin oteta säännöksiä asioista, jotka on jo lainsäädännöllä järjestetty.

Lainsäädännön yhtenäisyyden säilyttämiseksi on tärkeää, että eräillä oikeudenaloilla noudatetaan vakiintuneita säännöstyyppisiä, jollei valmisteltavana olevasta asiasta muuta johdu. Vakiosäännöstyyppisiä noudatetaan esimerkiksi rangaistussäännöksiä, pakkokeinosäännöksiä ja muutoksenhakusäännöksiä laadittaessa.

Lainvalmistelussa on tärkeä noudattaa myös eri oikeudenaloilla toteutetuissa kokonaisuudistuksissa omaksuttuja periaatteita. Esimerkiksi erityislakiin ei tule yleensä ottaa säännöksiä yleislaissa säännellyistä seikoista, vaan ainoastaan viittaussäännös asianomaiseen lakiin. Toisinaan viittaussäännöskään ei ole tarpeen. Sen sijaan erityislainsäädännössä voidaan antaa yleislakia täydentäviä säännöksiä tai poiketa siitä. On kuitenkin pidettävä mielessä, että yleensä yleislaista tulisi poiketa vain erityisistä ja perustelluista syistä.

Yleislainsäädäntöä valmisteltaessa käyttöön otettavien oikeudellisten käsitteiden merkitys ulottuu asianomaista säädöstä laajemmalle. Siksi on tärkeää huolehtia, että oikeudelliset käsitteet ovat yleiskielen mukaisia ja soveltuvat käytettäväksi muuallakin lainsäädännössä. Yleislaissa käytettävän terminologian on samalla oltava mahdollisimman ajatonta ja kestävä, jotta käsitteet soveltuisivat käytettäväksi myös muuttuvassa ympäristössä.

Eräät vakiosäännöstyyppit ja noudatettavat periaatteet

Esimerkiksi rikoslain (39/1889) kokonaisuudistuksen mukaan tulee rangaistavuuden arvioinnin linjan säilymiseksi yhtenäisenä pyrkiä siirtämään rikoslakiin rangaistussäännökset, jotka sisältävät vankeusrangaistusuhan. Rangaistussäännösten kirjoittamisessa on noudatettava mahdollisimman pitkälle kokonaisuudistuksessa omaksuttua yhtenäistä kirjoitustapaa, jonka mukainen säännösten rakenteen, keskinäisen järjestyksen, nimikkeen sekä tekoapakuvauksen tulee olla.

Pakkokeinojen osalta on otettava huomioon uhkasakkolain (1113/1990) ja pakkokeinolain (450/1987) säännökset. Uhkasakkolain mukaan viranomaisen voi asettaa uhkasakon, teettämisen tai keskeyttämisen, jos laissa niin säädetään. Näiden pakkokeinojen käyttämisestä on siten otettava säännös asianomaiseen erityislakiin, jossa viitataan lisäksi uhkasakkolakiin. Erityislakiin on otettava säännökset siitä, mille viranomaiselle toimivalta asiassa kuuluu. Koska uhkasakkolain mukaan sakon tuomitsee ja uhan täytäntöönpanosta määrää sama viranomaisen, ei tästä sen sijaan ole tarpeen säätää erityislaissa.

Hallinnollisesta muutostenhakuoikeudesta ei yleensä oteta säännöksiä muualle lakiin, vaan viitataan tältä osin hallintolainkäyttölakiin (586/1996). Jatkovalituksesta erityislakiin ei pidä ottaa edes viittaussäännöstä. Oikeuspoliittisesti ei ole suositeltavaa poiketa hallintolainkäyttölain tai kuntalain muutoksenhakusäännöksistä. Muutoksenhakukieltoa koskevat säännökset on muotoiltava niin, ettei aiheudu epätietoisuutta siitä, kielletäänkö myös ylimääräinen muutoksenhaku.

Tarkemmat ohjeet vakiosäännöstyypeistä ja eräistä noudatettavista periaatteista eri oikeudenaloilla sisältyvät Lainlaatijan oppaaseen. Oppaaseen sisältyvät mallit

esimerkiksi hallinnollisten muutoksenhakusäännösten sekä rangaistussäännösten kirjoittamisesta.

Perustuslaista johtuvat vaatimukset

Perustuslaki on otettava huomioon usealla tavalla lainvalmistelussa. Tärkeimmät seikat liittyvät säädöstason valintaan. Perustuslain mukaan laissa voidaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö valtuuttaa antamaan asetuksia. Lailla on kuitenkin säädettävä aina yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Muutkin viranomaiset voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, mutta valtuutuksen on aina perustuttava lakiin, siihen tulee olla sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä ja sen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslakiin sisältyy runsaasti lakivarauksia. Säädöstason vaatimukset perustuslaissa liittyvät esimerkiksi valtionhallinnon perusteita koskevaan sääntelyyn sekä hallintotehtävien antamiseen muille kuin viranomaisille. Lakien sopeuttamisessa perustuslain säännöksiin on aikaisemman käytännön mukaisesti pyrittävä välttämään tarvetta säätää niin sanottuja poikkeuslakeja, joilla voidaan säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä poikkeuksia perustuslaista sen sanamuotoa muuttamatta. Tarkemmat oikeusministeriön suositukset perustuslain huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa sisältyvät Lainlaatijan perustuslakiopas 2000:een.

Perusoikeussäännökset siirtyivät asiallisesti muuttumattomina perustuslakiin. Perusoikeudet vaikuttavat osaltaan säädöstason valintaan samoin kuin rajoittavat muutenkin lainsäätäjän toimivaltaa.

Eduskunnan kannanotot

Lakiesitysten eduskuntakäsittelyssä tehdään toisinaan lain soveltamiskäytäntöön samoin kuin lainvalmisteluun vaikuttavia linjauksia. Lakiesityksiä valmisteltaessa on selvitettävä myös eduskunnan vastauksissa esitetyt ponnet samoin kuin eduskunnan erityisvaliokuntien lausunnoissa ja mietinnöissä esitetyt arviot ja kannanotot, jotka liittyvät säänneltävänä olevaan aiheeseen. Erityisvaliokunnista tärkein on perustuslakivaliokunta, jonka lausunnoissa esitetään usein arvioita säädösvalmistelussa noudatettavista periaatteista.

Yleinen kielenhuolto

Säädöskieli on lainvalmistelussa tärkeä työväline. Säädöskielen virheettömyyteen, ymmärrettävyyteen, täsmällisyyteen sekä johdonmukaisuuteen kiinnitetään huomiota osana laintarkastusta. Myös säädösvalmistelukoulutuksen osana painotetaan virheettömän ja ymmärrettävän säädöskielen merkitystä.

Opetusministeriö kumosi 1 päivästä helmikuuta 2000 viranomaisten kielenkäytön parantamiseksi vuonna 1982 annetun valtioneuvoston päätöksen (497/1982). Esittelymuistiossa todetaan, että nykyaikaisessa tulohajaukseen perustuvassa hallinnossa vastaavan päätöksen antaminen ei ole enää tarkoituksenmukainen tapa

edistää virkakielen selkeyttä. Viranomaisten on sen sijaan itse huolehdittava hallinnonalallaan käytettävästä kielestä ja sen kehityksestä.

Lakikielen tulee olla kirjakielen normien mukaista yleiskieltä. Käytettävän sanaston on oltava yleisesti tunnettua ja kielen virkerakenteeltaan yksinkertaista. Lakikieleltä vaaditaan tämän lisäksi asiallisuutta ja täsmällisyyttä. Näillä kieleen liittyvillä tavoitteilla pyritään siihen, että säännösten soveltaminen olisi mahdollisimman ongelmatonta ja tulkintakysymyksiä ei johtuisi ainakaan kielenhuoltoon liittyvistä ongelmista.

Säädöskielen ymmärrettävyyttä ei voida aina saavuttaa kielenhuollonkaan menetelmin, vaan jo lainsäädännön perusrakenteista johtuu, että säännökset vaikuttavat ainakin kansalaisen näkökulmasta usein vaikeasti tulkittavilta ja vaikeaselkoisilta. Tästä huolimatta on jatkuvasti korostettava lainsäädännön ymmärrettävyyttä, erityisesti yksityisten ihmisten elinpiiriin läheisesti liittyvässä sääntelyssä. Tämä edesauttaa osaltaan perusoikeuksien toteutumista käytännössä.

Hallituksen esitysten perusteluilta edellytetään samoja vaatimuksia kuin säädöskieleltä. Myös perusteluissa on tärkeää pyrkiä täsmällisyyteen ja yksitulkintaisuuteen. Perustelujen asema on usein olennainen säännösten soveltamisessa.

Kannanotot ja toimenpide-ehdotukset:

- **Lainvalmistelijoiden on oltava perehtyneitä oikeusjärjestyksen rakenteeseen ja tunnettava yleiset oikeusperiaatteet.**
- **Lainlaatijan oppaan mukaisesti on pyrittävä välttämään ”tilkkutäkimuutoksia” ja toteuttamaan niiden sijasta harvemmin tehtäviä kokonaisuuksien uudistuksia. Ilman perusteltuja syitä ei tule tehdä kokonaista pykälää pienempiä muutoksia.**
- **Lainsäädännön yhtenäisyyden ja systematiikan säilyttämiseksi ja kehittämiseksi on säädösvalmistelussa kiinnitettävä huomiota yleislakien ja vakiosäännöstyyppien merkitykseen. Eri oikeudenaloihin liittyvissä kokonaisuudistuksissa noudatettavat periaatteet on niin ikään otettava huomioon.**
- **Perustuslain säädöstasoa koskevia vaatimuksia on noudatettava huolellisesti. Niin sanottua poikkeuslakisääntelyä on vältettävä.**
- **Säädösvalmistelussa on selvitettävä ja otettava huomioon eduskunnan lausumat ja eduskunnan valiokuntien kannanotot, joilla on merkitystä valmisteltavana olevassa asiassa.**
- **Säädöskielen on oltava virheetöntä, ymmärrettävää, täsmällistä ja johdonmukaista. Käytettävä sanasto pitää olla yleisesti tunnettua ja kielen virkerakenteiden yksinkertaisia. Kieleltä vaaditaan myös asiallisuutta ja täsmällisyyttä.**

- **Ministeriöiden on huolehdittava siitä, että lainvalmistelutehtäviä hoitaville annetaan koulutusta yllä olevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Oikeusministeriö huolehtii osaltaan lainvalmistelukoulutuksen järjestämisestä. Tarvittaessa oikeusministeriö neuvoo ja avustaa lainvalmistelutyössä.**
- **Valmisteltavien säännösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä on arvioitava kansalaisen näkökulmasta. Selvästi jonkun oikeuksia taikka velvollisuuksia koskevien säännösten valmistelussa on kiinnitettävä erityisesti huomiota säännösten ymmärrettävyyteen niin käytetyn kielin kuin sen rakenteenkin kannalta.**

2.6 EU:n ja kansainvälistymisen huomioon ottaminen

Yleistä

Nykyisin entistä laajempi osa säädöshankkeista kytkeytyy tavalla tai toisella kansainvälisiin yhteyksiin. Suomi on integroitunut yhä vahvemmin kansainväliseen ympäristöön esimerkiksi kansainvälisten yhteisöjen jäsenyyden kautta. Lukuisten muiden yhteistyömuotojen ohella Euroopan unionin jäsenyys vaikuttaa edelleen huomattavasti oikeussääntelyn kehitykseen. Samoin esimerkiksi Suomen liittyminen vuonna 1995 Maailman kauppajärjestöön ohjaa oikeussääntelyn suuntaa.

Tämä Euroopassa niin kuin sen ulkopuolellakin tapahtunut kehitys, jota voidaan kutsua globaaliseksi verkostoitumiseksi, näyttää edelleen voimistuvan. Oikeussääntelyssä kansainvälistymisen myötä tapahtuneiden muutosten voidaan arvioida olevan myös pysyviä.

Kansainvälistymisen ja globalisaation keskeisenä vaikuttajana on pidetty taloudellisten markkinasuhteiden laajenemista ja syvenemistä eri tasoilla. Globalisaation on päätelty merkitsevän lisäksi sitä, että muutkin yhteiskunnan osa-alueet joutuvat osallistumaan kansainväliseen kilpailuun ja sääntelyyn. Tämän myötä kansallisen säädösvalmistelunkin on oltava kansainvälisesti kilpailukykyistä.

Kansainvälistymiskehitys vaikuttaa kansallisella tasolla sekä oikeussääntelyn syntytapaan että sääntelyn sisältöön. Syntyvän muutoksen myötä yhä suurempi osa Suomenkin oikeussääntelystä on peräisin kansallisten instituutioiden ulkopuolelta. Vaikutukset ulottuvat yhä enemmän myös kansallisessa säädösvalmistelussa tehtäviin ratkaisuihin. Toisaalta on muistettava, että kansainväliset vaikutteet ovat tähänkin asti olleet tärkeällä sijalla Suomen oikeusjärjestyksen kehittämisessä.

Euroopan unionin jäsenyys

Euroopan unionin jäsenyyden myötä useilla oikeudenalioilla lainsäädännön sisältö määräytyy alaa koskevista unionin säädöksistä. Jäsenyyden vaikutus Suomen oikeussääntelyyn on edelleenkin vahva.

Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvää säädösvalmistelua voidaan pyrkiä kehittämään ensiksikin vaikuttamalla unionin säädösvalmistelun menetelmiin, mihin liittyvä työ Euroopan unionissa onkin viime vuosina ollut vireillä ja jatkuu edelleen. Toisella tasolla unionin säädösvalmistelun tasoon voidaan vaikuttaa osallistumalla unionin säädösvalmistelutyöhön. Tässä merkitystä on erityisesti sillä, mitkä ovat unionin säädösvalmisteluun osallistuvien todelliset vaikutusmahdollisuudet Suomea sitovien ratkaisujen valinnassa.

Valtiovarainministeriön vuonna 1999 teettämän selvityksen (Valmiina EU-puheenjohtajuuteen. VM 6/1999) mukaan unionin lainvalmisteluun osallistuvat virkamiehet ovat arvioineet mahdollisuutensa vaikuttaa unionin säädösvalmistelussa varsin hyvin.

Kansainvälistyneessä ympäristössä tehtävän säädösvalmistelutyön osalta on painotettava EU-koulutuksen merkitystä. Koulutuskysymyksiin onkin kiinnitetty runsaasti huomiota EU-valmennuksessa ja Suomen puheenjohtajakautteen liittyen.

Osallistuttaessa unionin lainvalmisteluun on kiinnitettävä huomiota säädösten sisällölliseen laatuun. Siltä osin kuin direktiivien täytäntöönpanossa on mahdollista käyttää kansallista harkintavaltaa, on tärkeää pyrkiä välttämään turhaa sääntelyä tai sellaista uutta sääntelyä, jonka tavoite olisi tarkoituksenmukaisemmin toteutettavissa voimassa olevaa lainsäädäntöä muuttamalla tai oikeussääntelyyn lainkaan ryhtymättä.

Ohjeita valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa huomioon otettavista kysymyksistä ollaan parhaillaan uudistamassa. Näissä on otettu huomioon perustuslaista johtuvat muutokset.

Kannanotot ja toimenpide-ehdotukset:

- **Osallistuttaessa Euroopan unionissa tapahtuvaan säädösvalmisteluun niin kuin muuhunkin kansainvälisestä yhteistyöstä johtuvaan säädösvalmisteluun on pidettävä mielessä samat hyvän säädösvalmistelun periaatteet kuin kansallisessakin valmistelussa ja noudatettava niitä soveltuvin osin. Keskeisimmät näistä ovat lainsäädännön selkeyden ja ymmärrettävyyden ohella säännösten johdonmukaisuus voimassa olevan lainsäädännön kannalta. Lainsäädännön on täytettävä sille asetetut tavoitteet ja sen vaikutukset pitää arvioida etukäteen.**
- **Euroopan unionin lainvalmisteluun osallistuvien on tunnettava parlamentin, neuvoston ja komission vuonna 1998 hyväksymät yhteisön lainsäädännön laatua koskevat suuntaviivat ja korostettava niiden noudattamisen tärkeyttä.**
- **Euroopan unionissa tapahtuvassa sääntelyssä säädösvalmistelun kansalliset vaikutukset on selvitettävä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Säädösvalmistelun aikana on arvioitava ehdotettavien ratkaisujen vaikutukset kansallisiin oloihin.**

- **Euroopan yhteisön direkttiivien täytäntöönpano on toteutettava mahdollisimman hyvin kansalliseen oikeusjärjestyksemme soveltuvin menetelmin.**
- **Kouluttamisen tarve on jatkuvaa Euroopan unionin jäsenyyden vaikuttaessa edelleen oikeussäätelyymme sekä muunkin kansainvälistymiskehityksen myötä. Tässä erityistä huomiota on kiinnitettävä valmiuksiin toimia unionin säädösvalmistelutehtävissä ja muutenkin kansainvälistyneessä ympäristössä.**
- **Niin kansainvälisessä kuin kansallisessakin valmistelussa on kiinnitettävä jatkuvasti huomiota perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.**

2.7 Ohjelman täytäntöönpano

Täytäntöönpanotoimet

Ohjelmassa esitetyt toimenpide-ehdotukset ja kannanotot kohdistuvat *kaikkiin ministeriöihin*, joista kukin vastaa omalta osaltaan ohjelman toimeenpanosta. Eräät yksittäiset kehittämistoimet toteutetaan seuraavasti:

Oikeusministeriö uudistaa Hallituksen esitysten laatimishjeet ja Lainlaatijan oppaan, kun on saatu kokemuksia uudesta Lainlaatijan perustuslakiopas 2000:sta ja säädösehdotusten vaikutusarviointia koskevista ohjeista.

Oikeusministeriö huolehtii edelleen lainvalmistelukoulutuksen järjestämisestä sekä neuvoo ja avustaa tarvittaessa lainvalmistelutyössä.

Esitysten vaikutusten arviointia koskevien ohjeiden noudattamisen selvittäminen kytketään osaksi nykyistä *oikeusministeriön* laintarkastustoimintaa, jolloin vaikutusten arviointiin kiinnitetään huomiota osana muuta tarkastusta.

Valtioneuvoston kanslia vastaa eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten luettelon kehittämisestä palvelemaan nykyistä paremmin niin valtioneuvoston kuin eduskunnankin työn suunnittelua.

Valtiovarainministeriö selvittää, miten säädösehdotusten vaikutusten arvioinnille voidaan järjestää tukea ja millä tavoin vaikutusarvioinnissa voidaan hyödyntää eri sektoritutkimuslaitosten ja kehittämiskeskusten asiantuntemusta. Yhdessä asianomaisten ministeriöiden kanssa ja saatujen kokemusten perusteella valtiovarainministeriö myös kehittää ja yhtenäistää vaikutusten arviointia koskevia ohjeita.

Seuranta ja raportointi

Lainvalmistelun kehittämishjelman tavoitteiden saavuttamiseksi ohjelman toimeenpanoa sekä ohjeiden noudattamista seurataan. Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö vastaavat tutkimushankkeen organisoinnista tätä selvitystyötä varten. Tutkimuksessa

on kiinnitettävä huomiota erityisesti oikeussäätelyn vaihtoehtojen ja vaikutusarviointia koskevien ohjeiden soveltamiseen säädösvalmistelussa.

Lainvalmistelun kehittämissuunnitelman toimeenpanosta ja seurannasta raportoidaan sopivin tavoin ministeriöiden kansliapäälliköille.

PROGRAM FÖR UTVECKLANDE AV LAGBEREDNINGEN INOM STATSRÅDET II

I LAGBEREDNINGEN I DAG

År 1996 fattade statsrådet ett principbeslut om ett program för utvecklande av lagberedningen. Varken mot bakgrunden av det här programmet eller andra anvisningar är det dock skäl att vara nöjd med den nuvarande lagberedningen. Av olika orsaker iakttas i det praktiska lagberedningsarbetet inte alltid i tillräcklig omfattning anvisningarna om och principerna för god lagberedning. I samband med laggranskningen har det ofta kunnat konstateras att beredningen även av rätt viktig lagstiftning har varit bristfällig och att den lagtekniska kvaliteten långtifrån alltid svarar mot vad som kan anses vara acceptabelt. Möjligheterna att företa en grundligare granskning i detta skede av lagberedningen är dock mycket begränsade.

Situationen förra året påverkades av Finlands ordförandeskap i Europeiska unionen. År 1999 var en stor del av de erfarna lagberedarna upptagna med uppgifter som hänförde sig till ordförandeskapet. Även om programmet av år 1996 för utvecklande av lagberedningen och andra anvisningar om beredningen av lagstiftning fortfarande utgör grunden för god lagberedning, behövs det åtgärder för att förbättra lagberedningens kvalitet. Dessutom måste uppmärksamhet fästas vid frågor som blivit aktuella genom att de förhållanden under vilka lagarna bereds och tillämpas har förändrats.

Problemen vid beredningen kan vara förknippade med många olika slags frågor. En stram tidtabell leder oundvikligen till att till och med rätt viktiga omständigheter får för liten uppmärksamhet. När kvaliteten på beredningen av lagstiftning är otillräcklig eller dålig är det dock ofta fråga om att anvisningarna om lagberedning inte har följts på ett önskat sätt.

När det gäller att förbättra kvaliteten på lagstiftningen måste man först och främst beakta att propositionerna kan vara mycket olika till sin omfattning och sina verkningar. Särskild uppmärksamhet måste riktas på beredningen av sådan lagstiftning som är strategiskt viktig med tanke på regeringspolitiken. Den har ofta vidsträckta och långvariga verkningar både för medborgare och lagskipare.

Det bör dock understrykas att det är skäl att iakttä principerna för god lagberedning vid beredningen av all lagstiftning. I praktiken har det visat sig att i synnerhet beredningen av mindre propositioner varit bristfällig. Alltid framgår inte ens propositionens mål.

En annan viktig synpunkt ansluter sig till hur väl beredarna föresätter sig att följa anvisningar och höja lagberedningens kvalitet. En sådan föresats skall krävas både av lagberedarna och av den politiska ledningen och tjänstemannaledningen vid ministerierna. Vardera kretsen har en lika viktig roll när det gäller att uppnå målen.

Lagberedning förutsätter skicklighet och kunnande på många områden. Nuförtiden krävs också att lagberedarna har allt större förmåga till samarbete. Kunnandet koncentreras mer och mer till smala sektorer varvid det är nödvändigt att samarbeta både för att få tillgång till och för att kunna dela med sig information. Beredningen av

regeringspropositionerna måste basera sig på ett tillräckligt informationsunderlag och förutom samarbetsförmåga förutsätter lagberedningsarbetet även skicklighet när det gäller att söka fram information. Utvecklingen av datatekniken har skapat möjligheter att söka fram information på nya sätt och i nya typer av källor och därför är det viktigt att kunna utreda också informationens och informationskällans tillförlitlighet.

Det lagberedningstekniska kunnandet utvecklas genom anvisningar och genom den erfarenhet som utbildning och arbete ger. De lagberedningskurser som erbjudits under de senaste åren har rått bot på den otillfredsställande situation som rådde i början av 1990-talet i fråga om utbildningsmöjligheter. I fortsättningen är det skäl att utveckla utbildningen utifrån de särskilda behov som lagberedningen och lagberedarna har vid den aktuella tidpunkten. Ett behov av utbildning uppstår framför allt på grund av förändringar i förhållandena under vilka lagarna bereds och tillämpas. Utbildningen av nya lagberedare förutsätter dock att grundkurser i lagberedning erbjuds även i fortsättningen.

Det är inte möjligt att höja kvaliteten på lagberedningen om inte lagberedarna har stöd av ministeriernas ledning. Ledningen för ministerierna måste klart förbinda sig till att utveckla lagberedningen och lagberedningsarbetet måste beaktas på ett genuint sätt i ministeriernas strategiska planering. Ledningen för ministerierna måste också för sin del se till att anvisningarna om lagberedningen iakttas. Attityder och värderingar har en viktig roll i utvecklandet av lagberedningen och ministeriernas ledning har också en viktig uppgift i att höja lagberedningens status. Ministeriernas lagberedningsresurser måste upprätthållas så att de räcker till och lagberedarnas kunskaper och skicklighet bibehålls och vidareutvecklas.

II PRINCIPER OCH ÅTGÄRDER

1 Lagberedningen som en del av statsrådets och ministeriets verksamhet

Ministerierna skall binda sin aktuella lagberedning så väl som möjligt till regeringsprogrammet, till regeringens projektportfölj och till budgetberedningen. I ministeriernas planer för verksamhet och ekonomi och i resultatmålen skall finnas beskrivningar av de viktigaste propositionerna som är under beredning.

På basis av de ovan nämnda planerna lämnar ministerierna uppgifter till den förteckning som förs vid statsrådets kansli över regeringspropositioner som skall avlåtas till riksdagen. Förteckningen tjänar planeringen av regeringens och riksdagens lagstiftningsarbete.

I förteckningen över de regeringspropositioner som skall avlåtas till riksdagen skall vid varje regeringsproposition på ett tillräckligt tydligt sätt beskrivas vad propositionen gäller. Det är ministeriernas skyldighet att se till att bara de propositioner som med största sannolikhet avlåtts under sessionsperioden i fråga införs i förteckningen. Dessutom skall den tidpunkt vid vilken respektive proposition avlåtts anges så exakt som möjligt. I förteckningen skall vid behov antecknas uppgifter också om sådana med propositionen förknippade frågor som kan påverka tidtabellen för dess behandling.

Varje ministerium ansvarar å sin sida för att innehållet i förteckningen är korrekt. Ministeriernas kanslichefer ser till att lagstiftningsarbetet utförs i enlighet med verksamhetsplanerna. För utvecklandet av förteckningen svarar statsrådets kansli.

Med tanke på planeringen av arbetet i riksdagsutskotten, i synnerhet när det gäller viktigare och mer omfattande regeringspropositioner, är det viktigt att på ett lämpligt sätt redan innan propositionen avläts stå i kontakt med det riksdagsutskott som behandlar propositionen i fråga.

2 Planenlig och effektiv lagberedning

Lagberedningen är krävande och därför måste både mer personalresurser och tid reserveras för denna verksamhet än vad som i dag är fallet. Ministerierna skall se till att baskunnandet i fråga om lagberedning upprätthålls och utvecklas. Lagberedarna skall å sin sida sträva efter att utveckla sin skicklighet när det gäller att bereda lagar. I synnerhet förmågan att insamla tillräckligt med information och tillgodogöra sig den är viktig i lagberedningsarbetet.

Det förberedande arbetet och de åtgärder som ansluter sig till det skall utföras med omsorg. Till det förberedande arbetet hör att ställa upp en så realistisk tidtabell som möjligt. När tidtabellen uppställs skall alla stadier av beredningen i fråga beaktas.

Det mest ändamålsenliga beredningssättet med beaktande av frågans omfattning och samhällseliga betydelse samt dess mål skall väljas för den aktuella lagberedningen. För- och nackdelarna med olika beredningssätt måste bedömas med utgångspunkt i den helhet som projektet i fråga utgör. Ett stort eller viktigt lagberedningsarbete skall i vilket fall som helst inte ges i uppdrag åt en enda lagberedare. När det gäller frågor av stor samhällselig betydelse bör beredningen ske i en kommitté eller en kommission.

För att lagberedningen skall fortskrida på ett kontrollerat sätt skall det framgå tydligt av uppdraget vilket målet med arbetet är och vilka omständigheter som skall beaktas vid beredningen. Beroende på vilken typ av författning frågan gäller kan särskilda delar av beredningsprocessen ges prioritet i uppdraget, till exempel utredandet av olika alternativ eller verkningar eller hearing- eller uppföljningsstadiet.

Hearing- och remissförfarandet skall planeras som en del av beredningen. Utlåtanden skall begäras av tillräckligt många viktiga intressegrupper och sakkunniga och av myndigheter inom de förvaltningsområden som frågan gäller. Härvid bör man i högre grad än tidigare utnyttja de medel som datatekniken av i dag ger möjlighet till. Tillräckligt med tid skall reserveras för utlåtandena. För att responsen skall vara till så stor nytta som möjligt är det ofta bra att ställa separata exakta frågor om de omständigheter som man särskilt vill ha ställningstaganden till. Ett sammandrag skall i allmänhet göras av utlåtandena.

När tidtabellen för arbetet sätts upp skall särskild uppmärksamhet fästas vid översättningsskedet. Tillräckligt med tid skall reserveras för översättningen och de anvisningar som gäller översättning skall iakttas. För att förbättra kvaliteten på översättningen av regeringspropositionerna är det också viktigt att alltid tillställa justitieministeriets granskningsbyrå propositionernas svenska versioner för granskning.

Dokumentförvaltningen måste planeras och organiseras så att den uppfyller de krav som med tanke på lagberedningsprocessen uppställts på användningen och utnyttjandet av dokumenten i olika stadier av beredningen av en författning fram till dess publicering.

3 Utredning av alternativen till rättslig reglering

Vid beredningen skall alternativen till rättslig reglering utredas vid behov. Också senare i beredningen bör tillräcklig uppmärksamhet fästas vid olika alternativa förfaringssätt.

Stannar man för rättslig reglering, måste man göra en bedömning av hur olika medel som står till buds kan leda till det avsedda målet. Vid denna bedömning måste till exempel författningsnivån och omfattningen av regleringen beslutas. Dessutom kan vara behövligt att ta reda på om vissa omständigheter som ansluter sig till den aktuella frågan kan regleras så att aktörerna inom olika samhällssektorer själva tar hand om regleringen. Dessutom skall verkningarna av de olika regleringsmetoder som står till buds utredas på basis av tillräckligt stort kunskapsunderlag.

4 Förhandsbedömning och uppföljning av författningarnas verkningar

Uppdrag som gäller lagberedning skall enligt huvudregeln innehålla krav på en bedömning av propositionens verkningar.

God lagberedning förutsätter att det vid lagberedningen finns tillgång till stöd, sakkunskap och uppmuntran både när det gäller bedömningen av verkningar och planeringen av uppföljning. Ministerierna skall se till att lagberedarna får utbildning i frågor som ansluter sig till bedömningen av verkningar. Behövlig experthjälp kan erhållas från andra myndigheter inom förvaltningsområdet i fråga och vid behov från institutioner som bedriver forskning på det aktuella området.

Uppmärksamhet skall fästas vid kvaliteten på bedömningen av verkningarna. I bedömningen och de dokument och utredningar som gäller den skall propositionens verkningar åskådliggöras från olika synvinklar på ett tydligt och klart sätt med tanke på beslutsfattandet. De medel man stannat för skall även samordnas med övriga författningar.

Ansvaret för att utarbeta en bedömning av verkningarna och för innehållet i bedömningen bärs av ministeriet och beredaren i fråga. Ministerierna skall utgående från sitt eget kunnande utveckla samarbetsformer för utbyte av information som behövs vid bedömningen av verkningar.

Finansministeriet bistår vid behov med experthjälp i frågor som sammanhänger med utredningen av statsekonomiska och nationalekonomiska verkningar. Finansministeriet utreder hur bedömningen av den tilltänkta lagstiftningens verkningar kan stödjas och på vilket sätt det går att tillgodogöra sig sakkunskapen vid olika sektorforskningsinstitutioner och utvecklingscentraler.

För varje propositions del kontrolleras hur anvisningarna om bedömning av propositionernas verkningar har iakttagits. Detta system kommer att utgöra en del av justitieministeriets nuvarande laggranskningsverksamhet så att det i samband med den övriga granskningen kommer att fästas uppmärksamhet vid hur den föreslagna lagens verkningar har bedömts.

Genom uppföljning utreds om de faktiska verkningarna av en proposition motsvarar de förväntade verkningarna. Uppföljningen är särskilt viktig när det gäller propositioner vilkas verkningar har varit svåra att utreda eller förutse. Vid omfattande totalreformer måste genomförandet av uppföljningen planeras redan i beredningsstadiet. Den som ansvarat för lagberedningen i fråga skall i mån av möjlighet delta både när uppföljningen planeras och genomförs.

5 Beaktande av lagstiftning och rättspolitiska målsättningar

Lagberedarna skall var förtrogna med rättssystemets uppbyggnad och de allmänna rättsprinciperna.

I enlighet med handboken för lagberedare (Lainlaatijan opas) skall man sträva efter att undvika partiella "lapptäcksändringar". I stället skall större lagstiftningshelheter ses över med längre intervaller. Utan grundad anledning skall inte mindre ändringar än sådana som avser en hel paragraf företas.

För att bevara och utveckla lagstiftningens enhetlighet och systematik måste man vid lagberedningen fästa uppmärksamhet vid betydelsen av allmänna lagar och standardtyper av bestämmelser. De principer som iakttagits vid totalreformer avseende olika rättsområden skall likaså beaktas.

Noggrannhet skall iaktas när det gäller grundlagens krav i fråga om författningsnivå. Så kallade undantagslagar skall undvikas.

Riksdagens uttalanden och riksdagsutskottens ställningstaganden som har betydelse för den aktuella lagberedningen skall klargöras och beaktas.

Lagspråket skall vara felfritt, begripligt, korrekt och konsekvent. Vokabulären skall vara allmänt känd och meningsbyggnaden enkel. Dessutom krävs saklighet och precision.

För att uppnå den ovan nämnda målen skall ministerierna se till att de som sköter lagberedningsuppgifter får behövlig utbildning. Justitieministeriet ser för sin del till att det arrangeras lagberedningsutbildning och ger vid behov råd och hjälp med tanke på lagberedningsarbetet.

Klarheten och tydligheten av den lagstiftning som bereds skall bedömas ur medborgarnas synvinkel. Vid beredning av lagar som direkt gäller någons rättigheter eller skyldigheter skall särskild uppmärksamhet fästas vid att lagtexten är begriplig både vad språket och dess struktur beträffar.

6 Hur EU och internationella förpliktelser beaktas

I beredningen av rättsakter inom Europeiska unionen liksom vid lagberedning som följer av annat internationellt samarbete skall samma principer för god lagberedning beaktas som vid den nationella lagberedningen och de skall iaktas i tillämpliga delar. De viktigaste av dessa principer vid sidan av lagstiftningens klarhet och begriplighet är bestämmelsernas följdriktighet med tanke på den gällande lagstiftningen. Lagstiftningen måste uppfylla de mål som ställts för den och dess verkningar skall bedömas på förhand.

De som deltar i beredningen av rättsakter inom Europeiska unionen måste vara förtroga med de riktlinjer som parlamentet, rådet och kommissionen antog år 1998 med tanke på gemenskapsrättens kvalitet och i sin verksamhet understryka betydelsen av att iaktta dem.

I den reglering som sker inom Europeiska unionen skall de nationella verkningarna av beredningen utredas i ett så tidigt stadium som möjligt. En bedömning av förslagets verkningar med tanke på de nationella förhållandena skall göras i beredningsstadiet.

Sättet att genomföra EG-direktiv skall vara så väl anpassat som möjligt till den nationella rättsordningen.

Behovet av utbildning är fortgående eftersom medlemskapet i Europeiska unionen och våra övriga internationella förpliktelser påverkar våra rättsregler också i fortsättningen. Det är skäl att i utbildningen fästa särskild uppmärksamhet vid förmågan att sköta uppgifter som avser beredning av rättsakter i unionen och i den alltmer internationella författningsmiljön.

Såväl i den internationella som i den nationella beredningen måste de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna alltid beaktas.

III GENOMFÖRANDE OCH UPPFÖLJNING

Åtgärderna och principerna i programmet riktar sig till alla ministerier och varje ministerium ansvarar för sin del för att programmet genomförs. Vissa enskilda åtgärder genomförs på följande sätt:

Justitieministeriet reviderar anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner (Hallituksen esitysten laatimisohteet) och handboken för lagberedare efter att ha fått erfarenheter av den nya grundlagshandboken för lagberedare (Lainlaatijan perustuslakiopas 2000) och anvisningarna om bedömning av propositionernas verkningar.

Justitieministeriet ser fortfarande till att det arrangeras lagberedningsutbildning samt ger vid behov råd och hjälp med tanke på lagberedningsarbetet.

En kontroll av hur anvisningarna om bedömning av propositionernas verkningar har iakttagits införs i den nuvarande laggranskningsverksamheten vid justitieministeriet. I samband med den övriga granskningen kan då uppmärksamhet fästas vid bedömningen av verkningar.

Statsrådets kansli ansvarar för att förteckningen över regeringspropositioner som skall avlåtas till riksdagen utvecklas så att den tjänar planeringen av både statsrådets och riksdagens arbete bättre än för närvarande.

Finansministeriet utreder hur bedömningen av propositionernas verkningar kan stödjas och hur sakkunskapen vid olika sektorforskningsinstitutioner och utvecklingscentraler kan utnyttjas vid bedömningen av verkningar. På basis av de erfarenheter man fått utvecklar och förenhetligar finansministeriet också tillsammans med berörda ministerier anvisningarna om bedömningen av verkningar.

För att uppnå målen med programmet för utvecklande av lagberedningen följer man upp hur programmet genomförs och anvisningarna iakttas. Justitieministeriet och finansministeriet ansvarar för att det arrangeras en undersökning med tanke på detta utredningsarbete. Vid undersökningen skall uppmärksamhet fästas i synnerhet vid alternativen till rättslig reglering och vid hur anvisningarna om bedömning av verkningar har iakttagits.

Ministeriernas kanslichefer skall på lämpligt sätt informeras om genomförandet och uppföljningen av programmet för utveckling av lagberedningen.

LAINVALMISTELUOHJEITA

Hallituksen esitysten laatimisohteet. Helsinki 1992

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohtelma. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1996

Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksista. Sääntelyn laadun parantamisesta annetun OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkistuslista. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 31/1997

Lainlaatijan opas. Oikeusministeriö. Helsinki 1996

Lainlaatijan EU-opas. Oikeusministeriö. Helsinki 1997

Lainlaatijan perustuslakiopas 2000. Oikeusministeriön suosituksia. Helmikuu 2000

Ohteet säädösehtdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1998

Ohteet säädösehtdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista. Ympäristöministeriö. Helsinki 1998

Ohteet säädösehtdotusten yritysvaikutusten arvioinnista. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki 1999

MUUTA AINEISTOA

Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki: Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisoasto. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 1996

Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki – Castrén, Elina: Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172. Helsinki 2000

Niemivuo, Matti: Kansallinen lainvalmistelu. Helsinki 1998

Tala, Jyrki: Oikeussääntelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 42. Helsinki 1999

Säädösvalmistelun kehittäminen. Säädösvalmistelutyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1987

Säädösvalmistelun kehittämishanke. Esiselvitys. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1995

Taloudellisten vaikutusten arviointi hallituksen lakiehtdotuksia sisältävissä

esityksissä. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 7/1995

Lainvalmistelukoulutuksen nykytila ja kehittäminen. Työryhmän mietintö 31.12.1996. Oikeusministeriö

Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1999. (Mietinnön liitteenä on laajempi luettelo lainvalmistelua koskevasta kirjallisuudesta.)

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) ja perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 10/1998 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) ja perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 25/1994 vp)