

Anssi Keinänen, Kaisa Sinkkilä, Harriet Lonka, Risto Tuominen,  
Jussi Pajuoja, Veikko Vauhkonen

# Säädösten sujuvoittamisen kokemukset ja vaikutukset: Sipilän hallituksen kärkihankkeen arviointi

Valtioneuvoston  
selvitys- ja tutkimus-  
toiminnan julkaisusarja

2019:55

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-803-8



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:66

## Säädösten sujuvoittamisen kokemukset ja vaikutukset: Sipilän hallituksen kärkihankkeen arviointi

Anssi Keinänen, Kaisa Sinkkilä, Harriet Lonka, Risto Tuominen, Jussi Pajuoja, Veikko Vauhkonen

Valtioneuvoston kanslia

ISBN: 978-952-287-803-8

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtioneuvoston kanslia		11.12.2019
<b>Tekijät</b>	Anssi Keinänen, Kaisa Sinkkilä, Harriet Lonka, Risto Tuominen, Jussi Pajujoja, Veikko Vauhkonen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Säädösten sujuvoittamisen kokemukset ja vaikutukset Sipilän hallituksen kärkihankkeen arviointi		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:66		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-803-8	<b>ISSN PDF</b>	2490-1164
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-803-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-803-8</a>		
<b>Sivumäärä</b>	152	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	lainvalmistelun laatu, lainvalmistelu, parempi sääntely, säädöshuolto, hallinnollinen taakka, tutkimus, tutkimustoiminta		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Hankkeessa arvioitiin pääministeri Sipilän hallituksen säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toteuttamista, hankkeen kokemuksia ja tuloksia. Hankkeessa havaittiin, että lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämiseksi on laaja ymmärrys, mutta onnistuakseen se vaatii poliittisen sitoutumisen. Lisäksi on tärkeää, että eri tahoilla on yhteinen näkemys siitä, mitä tarkoitetaan sääntelyn kehittämiseen liittyvillä keskeisillä termeillä, kuten hallinnollinen taakka ja säädösten sujuvoittaminen.</p> <p>Yhtenä kärkihankkeen keskeisenä tuloksena voidaan pitää tietoisuuden lisääntymistä sääntelyn tuottamista negatiivisista vaikutuksista ja toisaalta tietoisuuden lisääntymistä sääntelyn kehittämisen toimintavaroista. Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittäminen on pitkäjänteistä työtä, jossa korostuu yli hallituskausien tapahtuva kehittäminen.</p> <p>Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämisessä on tärkeää yli ministeriörajien tapahtuva yhteistyö ja tietojenvaihto. Lisäksi hyvien käytänteiden jalkauttamisessa olisi tärkeää, että lainsäädäntöjohtajien roolia vahvistettaisiin ministeriöissä. Lainvalmistelijoiden osaamisen tukeminen ja jälkiarviointien toteutukseen panostaminen tunnistettiin keskeiseksi tarpeeksi lainsäädännön kehittämisessä. Hankkeessa tunnistettiin, että ei ole olemassa valmiita mittareita kuvaamaan lainvalmistelun ja lainsäädännön laatua. Tulevaisuudessa olisi tärkeää määrittää indikaattoreita lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun arvioimiseksi.</p>		
Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi). Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.			
<b>Kustantaja</b>	Valtioneuvoston kanslia		
<b>Julkaisun jakaja/ myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Statsrådets kansli	11.12.2019	
<b>Författare</b>	Anssi Keinänen, Kaisa Sinkkilä, Harriet Lonka, Risto Tuominen, Jussi Pajujoja, Veikko Vauhkonen		
<b>Publikationens titel</b>	Erfarenhet och effekter av effektivisering av lagstiftningen Utvärdering av Sipilä-regeringens spetsprojekt		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2019:66		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-803-8	<b>ISSN PDF</b>	2490-1164
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-803-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-803-8</a>		
<b>Sidantal</b>	152	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	kvalitet av lagberedning, lagberedning, bättre lagstiftning, underhåll av lagstiftning, administrativ belastning, forskning, forskningsverksamhet		
<b>Referat</b>	<p>Projektet utvärderade genomförandet av från premiärminister Sipiläs regering, projektets erfarenhet och resultat. Projektet fann att det finns en bred förståelse för lag och lagstiftningsutveckling, men det kräver politiskt engagemang för att lyckas. Dessutom är det viktigt att det finns en gemensam förståelse för vad som menas med viktiga termer relaterade till lagstiftningsutveckling, såsom administrativ börda och effektivisering av lagstiftningen.</p> <p>Ett av de viktigaste resultaten från spetsprojektet kan ses i medvetenheten om de negativa effekterna av reglering och å andra sidan i medvetenheten om regleringspraxis. Utveckling av lagstiftning och lagberedning kräver en långsiktig insats med tonvikt på utveckling över den enskilda regeringens mandatperiod.</p> <p>Interministeriellt samarbete och informationsutbyte är viktigt för utveckling av lagstiftning och lagberedning. Dessutom skulle det vara viktigt att stärka lagstiftarnas roll i ministerierna när det gäller att genomföra god praxis. Att stödja lagstiftarens expertis och investera i utvärderingar i efterhand identifierades som nyckelbehov i utvecklingen av lagstiftning. Projektet erkände att det inte finns några färdiga indikatorer för att mäta kvaliteten på lagstiftning och lagberedning. I framtiden skulle det vara viktigt att definiera kvalitetsindikatorer på det här området.</p>		
	Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon. fi). De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt		
<b>Förläggare</b>	Statsrådets kansli		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Prime Minister's Office	11 December 2019	
<b>Authors</b>	Anssi Keinänen, Kaisa Sinkkilä, Harriet Lonka, Risto Tuominen, Jussi Pajujoja, Veikko Vauhkonen		
<b>Title of publication</b>	Experience and impact of streamlining legislation Evaluation of the Sipilä Government's flagship project		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2019:66		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-803-8	<b>ISSN PDF</b>	2490-1164
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-803-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-803-8</a>		
<b>Pages</b>	152	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	Quality of legislative drafting, Law-making, Better Regulation, Regulatory Enforcement, Administrative Burden, research, research activities		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The project evaluated the implementation of the flagship project of Prime Minister Sipilä's Government, the experience and results of the project. The project found that there is a broad understanding of law and legislative development, but this requires political commitment to succeed. In addition, it is important that there is a common understanding of what is meant by key terms related to regulatory development, such as administrative burden and streamlining of legislation.</p> <p>One of the key results of the flagship project can be seen in the raising awareness of the negative effects of regulation and, on the other hand, in the awareness of regulatory practices. Development of legislation and legislative drafting is a long-term effort, with an emphasis on development over the period of single governmental term.</p> <p>Cross-ministerial co-operation and exchange of information is important for law-making and legislative development. In addition, the role of legislative chiefs in ministries should be strengthened in the implementation of good practices. Supporting the expertise of law-makers and investing in ex-post evaluations were identified as key needs in the development of legislation. The project recognized that there are no ready-made indicators to measure the quality of law-making and legislation. In the future, it would be important to define indicators to assess the quality of law-making and legislation.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
<b>Publisher</b>	Prime Minister's Office		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		





# Sisältö

<b>LUKIJALLE</b> .....	9
<b>1 Johdanto</b> .....	10
1.1 Pääministeri Sipilän hallituksen kärkihanke ”Säädösten sujuvoittaminen” .....	10
1.2 Pyrkimys lainvalmistelun ja sääntelyn parantamiseen ei ole mitään uutta .....	11
<b>2 Hankkeen tavoitteet, aineistot ja toteutus</b> .....	13
2.1 Hankkeen tavoitteet .....	13
2.2 Arviointimateriaali .....	14
<b>3 Säädösten sujuvoittamisen käsitteet</b> .....	18
<b>4 Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toteutus</b> .....	23
4.1 Toimeenpanoryhmä koordinoi säädösten sujuvoittamisen työtä .....	23
4.2 Säädösten sujuvoittamisen hankkeet kohdistuivat laajalti eri politiikka-alueisiin .....	25
4.3 Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeella vahva yhteys työllisyyden ja kilpailukyvyn painopistealueeseen .....	27
4.4 Säädösten sujuvoittamisen keinot moninaisia .....	29
4.5 Ministeriöt arvioivat suurinta osaa hankkeistaan vaikutuksiltaan kohtalaisina sääntelyn sujuvoittamisen kannalta .....	31
4.6 Lainvalmistelijoiden näkökulma: säädösten sujuvoittaminen edellyttää monipuolista harkintaa .....	35
4.7 Sujuvoitettujen hankkeiden jälkiarviointi .....	38
<b>5 Johtopäätökset</b> .....	42
5.1 Hankkeen aikana esille nousseita asioita, joita tulee arvioida sääntelyn kehittämisessä .....	42
5.2 Vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisääminen jäänyt toiveiden tasolle .....	47
<b>6 Suositukset</b> .....	52
<b>LÄHTEET</b> .....	55

<b>LIITE 1: Hallituksen esitysten analyysi</b> .....	56
1 Säädösten sujuvoittamisen kohteena olevat asiat .....	56
2 Hallituksen esitysten yhteys hallitusohjelman muihin tavoitteisiin .....	60
3 Säädösten sujuvoittamisen toimenpiteet.....	63
4 Lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamisen perustelut hallituksen esityksissä	88
5 Säädösten sujuvoittamishankkeiden kohdetahot.....	92
6 Lopuksi.....	108
<b>LIITE 2 Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän jäsenten ja lainvalmistelijoiden näkemys säädösten sujuvoittamisesta</b> .....	109
1 Yleistä.....	109
2 Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän työskentely .....	110
3 Sujuvoittamisen käsite lainvalmistelijoiden näkemyksissä.....	113
4 Kokemukset säädösten sujuvoittamisen toimenpiteistä .....	115
5 Sujuvoittamisen suhde totuttuihin toimintatapoihin .....	117
6 Säädöshankkeiden valitseminen osaksi kärkihanketta ja säädösvalmistelun tuki .....	118
7 Sujuvoittamisen osaaminen, edellytykset ja kehitystarpeet .....	118
8 Säädösten sujuvoittaminen systemaattisesti osaksi lainvalmistelua? .....	120
<b>LIITE 3 Kirjallisuuskatsaus säädösten sujuvoittamisen terminologiasta</b> .....	122
1 Johdanto.....	122
2 Sääntelytaakka.....	124
3 Sääntelyn vaikutusten kohdistuminen.....	126
4 Sääntelyn kustannusvaikutukset .....	129
5 Sääntelyn subjektiivis-psykologiset vaikutukset .....	134
<b>Lähteet</b> .....	136
<b>LIITE 4 Säädösten sujuvoittamishankkeiden jälkikäteinen arviointi</b> .....	137
<b>Hankkeessa analysoidut hallituksen esitykset</b> .....	142

## LUKIJALLE

Tämä julkaisu on VN TEAS -rahoitteisen tutkimus- ja selvityshankkeen ”Säädösten sujuvoittamisen -kärkihankkeen arviointi” loppuraportti. Arviointihankkeen tavoitteena oli tuottaa tietoa säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toteutumisesta sekä sujuvoittamisen kohteista ja vaikutuksista sääntelyn kohdealoilla. Hankkeessa tuotettiin tietoa, miten säädösten sujuvoittamisen kohteet valittiin, minkälaisiin asioihin sujuvoittaminen kohdistui, mitkä ongelmat olivat sujuvoittamisen taustalla, minkälaisia toimenpiteitä tehtiin säädösten sujuvoittamiseksi sekä minkälaisiksi lainvalmistelijat kokivat oman osaamisensa, ja minkälaista tukea he saivat säädösten sujuvoittamishankkeiden aikana.

Hanke toteutettiin Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella toimivan lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmän toimesta. Hankkeessa oli mukana tutkijoina professori Anssi Keinänen, projektitutkija Kaisa Sinkkilä, tutkijatohtori Harriet Lonka, nuorempi tutkija Risto Tuominen, tutkimusjohtaja Jussi Pajuoja sekä tutkimusavustaja Veikko Vauhkonen. Hankkeen aikana toimi ohjausryhmä puheenjohtajanaan TEM:n lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen. Ohjausryhmä auttoi hankkeen toteuttamisessa ja sparrasi osaltaan tutkimusryhmää hankkeen tulosten havainnoinneissa ja esille tuomisessa. Haluamme kiittää ohjausryhmää tuesta ja hanketta edistävästä kommentista.

Tutkimushankkeessa toteutettiin haastatteluja, kyselyitä sekä validointikeskusteluja lainsäädäntöjohtajille, lainvalmistelijoille ja sidosryhmille. Haluamme kiittää kaikkia hankkeessa – tavalla tai toisella – kuultuja arvokkaasta panoksesta hankkeen toteutumiselle.

Joensuussa joulukuussa 2019

Anssi Keinänen

Lainsäädäntötutkimuksen professori UEF; hankkeen vastuullinen johtaja

# 1 Johdanto

## 1.1 Pääministeri Sipilän hallituksen kärkihanke ”Säädösten sujuvoittaminen”

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa asetettiin viisi painopistealuetta, joita konkretisoivat 26 kärkihanketta. Yhdeksi ”Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen” painopistealueen kärkihankkeeksi asetettiin *Säädösten sujuvoittaminen*. Kärkihankkeen tavoitteeksi asetettiin säädöspolitiikan ohjauksen selkeyttäminen, sääntelyn nettomääräinen keventäminen ja säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisääminen. Tavoitteena on turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Lisäksi EU-sääntösten toimeenpanossa tavoitteena on pidättäytyä kansallisesta lisäsääntelystä. Suomen EU-vaikuttamisen yhtenä painopisteenä on nykyistä vähäisempi, parempi ja kevyempi sääntely.<sup>1</sup>

Hallitusohjelman visiona oli, että kymmenen vuoden aikana Suomi on ottanut tuottavuusloikan julkisissa palveluissa ja yksityisellä sektorilla muun muassa purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa.

Hallitusohjelmassa tuotiin esille viisi keinoa säädösten sujuvoittamiseksi:

- Perustetaan valtioneuvoston yhteyteen lainsäädännön vaikutusarviointielin, jonka tehtävä on varmistaa lainsäädännön vaikutusarviointien laatu.<sup>2</sup>
- Perataan säädökset, jotka eniten haittaavat kansalaisten arkea, yritystoimintaa, maataloutta, investointeja, rakentamista, tervettä kilpailua ja vapaaehtoistoimintaa.
- Välittömästi ryhdytään purkamaan kansalaisia ja yritystoimintaa haittaavia alempiasteisia normeja, määräyksiä ja ohjeita.
- Sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosessit ja annetaan niitä koskeva palvelulupaus.

<sup>1</sup> Valtioneuvoston kanslia (2015) Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Ratkaisujen

<sup>2</sup> Ks. lainsäädännön arviointineuvostoa koskeva VN TEAS -hanke Keinänen et al. 2019.

- Viranomaisten keskinäisten valitusten määrä minimoidaan esimerkiksi ennako-neuvottelumenettelyllä.

Kärkihankkeen toteutumisen varmistamiseksi asetettiin säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmä puheenjohtajanaan valtiosihteeri Jari Partanen. Toimeenpanoryhmän tehtävänä oli seurata, koordinoida ja varmistaa, että säädösten sujuvoittamista koskevat hallitusohjelman kirjaukset laitetaan täytäntöön ministeriöittäin. Lisäksi seurattavina ja koordinoitavina olivat säädösten sujuvoittamiseen liittyvän kärkihankkeen toimintasuunnitelman neljä toimenpidettä (perataan ja puretaan turhat säännökset, sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosessit, minimoidaan viranomaisten keskinäiset valitukset ja perustetaan lainsäädännön vaikutusten arviointilautakunta). Normipurku koskee kansallista sääntelyä, EU-lainsäädäntöä sekä kansainvälisiä sitoumuksia. Ryhmän tuli myös koordinoida hallinnonaloittaista alemmantason määräysten purkamista ja perkaamista.

Toimeenpanoryhmän tehtävänä oli käsitellä toimintatapojen uudistamisen ministerityöryhmän<sup>3</sup> ja kärkihankeministeri Anne Bernerin antamat toimeksiannot sekä varmistaa säädösten sujuvoittamisen osalta, että tiedonkulku toimii ministeriön ja sen hallinnonalan sisällä, samoin kuin eri ministeriöiden ja hallinnonalojen välillä. Toimeenpanoryhmän tehtävänä oli myös keskustella, koordinoida ja yhteensovittaa muita säädösten sujuvoittamiseen mahdollisesti liittyviä horisontaalisia kysymyksiä.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) päätti toteuttaa vuoden 2019 aikana säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen arvioinnin. Arvioinnin toteuttajaksi valittiin kilpailutuksen jälkeen Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella toimiva lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmä.

## 1.2 Pyrkimys lainvalmistelun ja sääntelyn parantamiseen ei ole mitään uutta

Keskustelu lainvalmistelun kehittämisestä ja lainvalmistelun laadun puutteista rantautui Suomeen 1970-luvun alussa. Viimeisten vuosikymmenien aikana lainvalmistelun kehittämiseksi on käynnistetty lukuisia projekteja eri ministeriöissä.<sup>4</sup> Sääntelyn sujuvoittamisen kärkihankkeen taustana voidaan pitää pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen vuosina

<sup>3</sup> Työryhmän kokoonpano hallituskauden alussa oli: kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen ja liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner (puheenjohtajat), puolustusministeri Jussi Niinistö, sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylä, opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen ja ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Lenita Toivakka. Ministeri Bernerin vastuulla oli säädösten sujuvoittamisen kärkihanke.

<sup>4</sup> Pakarinen 2011, s. 129.

2008–2012 toteuttamaa yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallista toimintaohjelmaa. Kansallinen toimintaohjelma perustui Euroopan unionin komission vuonna 2007 valmistelemaan toimintaohjelmaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Suomi on perinteisesti sääntelyintensiivinen maa ja parempi sääntely on ollut agendalla jo useamman hallituskauden ajan hallitusohjelmissa ja lainvalmistelun kehittämissä projekteissa. Keskeisiä paremman sääntelyn toimenpiteitä ovat olleet vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käytön lisääminen ja sääntelytaakan keventäminen. Suomessa ollaan tältä osin seurattu muita sääntelyn kehittämisessä aktiivisia maita, kuten Saksaa, Isoa-Britanniaa, Hollantia ja Ruotsia.

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeella on selkeä yhteys Euroopan komission paremman sääntelyn ohjelmaan ja erityisesti vuonna 2015 käynnistettyyn REFIT-ohjelmaan. REFIT-ohjelmassa pyritään varmistamaan, että EU-lainsäädäntö hyödyttää kansalaisia, yrityksiä ja koko yhteiskuntaa. Sen avulla halutaan vähentää byrokratiaa ja sääntelystä aiheutuvia kustannuksia. Tarkoituksena on myös yksinkertaistaa EU:n lainsäädäntöä ja tehdä siitä selkeämpää. Edellä esitetyt tavoitteet ovat samankaltaisia, mitä esitettiin tavoitteeksi säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeelle.

Sääntelystä aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen huomioiminen on myös kirjattu lainvalmisteluohjeisiin. Taustalla on ajatus, että valitun sääntelyratkaisun on tuotettava enemmän hyötyä yhteiskunnassa kuin mitä sääntely aiheuttaa kustannuksia. Siten, jos sääntelykustannusten vähentäminen on suurempaa kuin vähentynyt hyöty sääntelystä, yhteiskunnan sääntelystä saama nettohyöty kasvaa.

Lainvalmistelun kehittäminen on pitkäjänteistä yli hallituskausien kestäväää toimintaa. Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeessa näkyy selvästi pääministeri Vanhasen II hallituksen yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelman tuottama ministeriöosaaminen. Ilman tätä aikaisempaa toimintaohjelmaa, säädösten sujuvoittamisen toteuttaminen ministeriöissä olisi ollut puutteellisempaa.

## 2 Hankkeen tavoitteet, aineistot ja toteutus

### 2.1 Hankkeen tavoitteet

Arviointihankkeen tavoitteena on tuottaa tietoa säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toteutumisesta sekä sujuvoittamisen kohteista ja vaikutuksista sääntelyn kohdealoilla. Hankkeessa tuotetaan tietoa, miten säädösten sujuvoittamisen kohteet on valittu, minkälaisiin asioihin sujuvoittaminen on kohdistunut, mitkä ongelmat ovat olleet sujuvoittamisen taustalla, minkälaisia toimenpiteitä on tehty säädösten sujuvoittamiseksi sekä minkälaisiksi lainvalmistelijat kokevat oman osaamisensa, ja minkälaista tukea he ovat saaneet säädösten sujuvoittamishankkeiden aikana.

Keskeistä säädösvalmistelun kehittämisessä on, että säädösvalmisteluprosessiin osallistuvat toimijat ymmärtävät, mitä eri sääntelyn kehittämisen termeillä tarkoitetaan. Siksi hankkeessa analysoidaan, mitä termejä säädösvalmistelun hankkeissa käytetään kuvaamaan sääntelyn parantamista. Vastaavalla tavalla arvioidaan tutkimus- ja viranomaismateriaalia siitä, mitä eri termeillä – kuten säädösten sujuvoittaminen, sääntelytaakka, hallinnollinen taakka ja sääntelyhäiriö – tarkoitetaan. Säädösvalmistelun kehittämisen yhteiskunnallisen keskustelun kannalta tärkeää on käytettyjen termien selventäminen, jotta osapuolet voivat paremmin ymmärtää toistensa näkemyksiä. Hankkeessa tuotetaan esitys eri termien määrittelyistä ja termien välisistä yhteyksistä

Hankkeessa tuotetaan myös tietoa siitä, minkälaisissa (markkina)olosuhteissa sääntelyn purkaminen ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käyttäminen on mahdollista. Kauppojen ja parturi- ja kampaamoliikkeiden aukioloaikojen vapauttaminen on yksi esimerkki sääntelyn purkamisesta. Vastaavasti kaupan alan muovipussien maksullisuus on esimerkki vaihtoehtoisesta sääntelystä ja lainsäädännöllisten ratkaisuiden välttämisestä.<sup>5</sup>

---

5 Ks. vaihtoehtoisesta sääntelykeinoista Tala (2012) sekä Keinänen ja Vartiainen (2017).

Hankkeessa tuotetaan myös arvio siitä, mitkä seikat mahdollistavat ja toisaalta, mitkä luovat esteitä tai hidasteita säädösten sujuvoittamiselle ja mahdolliselle purkamiselle. Samoin hankkeessa tuotetaan näkemys siitä, miten tulevaisuudessa säädösten sujuvoittamista ja sen onnistumista voitaisiin tavoitteellistaa, seurata ja pyrkiä arvioimaan. On myös tärkeää arvioida, mikä rooli esimerkiksi kansliapäällikkö-kokouksilla ja erilaisilla lainvalmistelun kehittämisen työryhmillä voi olla säännösten sujuvoittamisessa.

Hankkeessa tarkastellaan säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen yhteyttä hallituksen muihin painopistealueisiin ja kärkihankkeisiin. Tämä tapahtuu läpikäymällä säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeessa raportoidut hallituksen esitykset. Näin voidaan arvioida kokonaisuutena hallituksen säädösten sujuvoittamisen toimia suhteessa hallitusohjelman tavoitteisiin.

Kaiken kaikkiaan tavoitteena on arvioida pääministeri Sipilän hallituksen onnistumista säädösten sujuvoittamisessa. Keskeistä kuitenkin on etsiä tulevaisuutta varten entistä toimivampia välineitä ja menettelyjä lainvalmisteluun säädösten sujuvoittamiseksi. Säädösten sujuvoittaminen on nähtävä yli hallituskausien kestäväenä työnä sääntelyn parantamiseksi. Tätä pyritään edistämään antamalla suosituksia lainvalmistelussa mukana oleville.

## 2.2 Arviointimateriaali

Hankkeen aikana kerättiin monipuolinen aineisto säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeesta ja sen toteutuksesta. Hankkeessa haastateltiin viittä säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän jäsentä. Lopuille toimeenpanoryhmän jäsenille lähetettiin sähköinen kysely. Haastatteluissa ja kyselyissä kartoitettiin vastaajien kokemuksia toimeenpanoryhmän toiminnasta, toimeenpanoryhmän toiminnan jalkauttamisesta ministeriöihin sekä tekijöitä, jotka mahdollistavat säädösten sujuvoittamisen ja toisaalta luovat tälle esteitä. Lisäksi toimeenpanoryhmän jäseniltä selvitettiin näkemyksiä siitä, mitä he ymmärtävät säädösten sujuvoittamisella ja miten säädösten sujuvoittamista tulisi tulevaisuudessa kehittää.

Toimeenpanoryhmän jäsenten lisäksi hankkeessa haastateltiin viittä lainvalmistelijaa sekä lähetettiin sähköinen kysely 142 lainvalmistelijalle, jotka olivat valmistelleet säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeeseen mukaan otettuja hallituksen esityksiä. Osa säädösvalmistelijoista oli vaihtanut työpaikkaa, eikä sähköposti tavoittanut heitä.<sup>6</sup> Kyselyyn vastasi yhteensä 11 lainvalmistelijaa eli vastausprosentti jäi melko alhaiseksi. Sekä haastatteluissa

<sup>6</sup> Kaiken kaikkiaan 21 viestiä ei mennyt perille sen vuoksi, että ko. sähköpostiosoite ei ollut enää käytössä.



että kyselyissä kysyttiin muun muassa, mitä vastaaja ymmärtää säädösten sujuvoittamisella ja mitä konkreettisia toimia hän on tehnyt säädösvalmistelussa säädösten sujuvoittamiseksi. Lisäksi vastaajilta kysyttiin, miten ministeriössä oli huolehdittu siitä, että valmistelijat huomioivat kärkihankkeen tavoitteet ja pyydettiin arvioimaan sujuvoittamisen vaikutuksia säädösvalmistelun aikana. Lainvalmistelijoilta kysyttiin myös heidän kokemustaan omien valmiuksiensa riittävydestä säädösten sujuvoittamisen huomioimiseen säädösvalmistelussa.

Hankkeessa analysoitiin hallituksen esitykset, jotka oli mainittu [norminpurku.fi](http://norminpurku.fi) -sivustolla säädösten sujuvoittamisen säädöshankkeiksi. Esityksistä analysoitiin, mihin toimintaan säädösten sujuvoittaminen on kohdistunut. Näin voidaan arvioida esimerkiksi sitä, ovatko säädösten sujuvoittamisen toimenpiteet kohdistuneet aloille, joissa on tunnistettu eniten sääntelyn tuottamaa sääntelytaakkaa. Lisäksi hallituksen esityksistä tunnistettiin niiden yhteys hallitusohjelman muihin kärkihankkeisiin.

Hallituksen esityksistä analysoitiin myös, minkälaisia toimenpiteitä toteutettiin säädösten sujuvoittamiseksi ja mitä ongelmia sääntelyssä oli todettu. Lisäksi hankkeessa arvioitiin säädösten sujuvoittamisen vaikutuksen suuruutta sen mukaan, miten ministeriöt itse olivat niitä arvioineet. Hallituksen esityksistä analysoitiin, miten niissä käytetään paremman sääntelyn yhteydessä käytettyjä termejä, kuten hallinnollinen taakka ja noudattamiskustannukset, perustelemaan valittua sääntelyratkaisua.

Hankkeen aluksi toteutettiin kirjallisuuskatsaus siitä, mitä termejä on käytössä liittyen säädösvalmistelun ja säädösten parantamiseen Suomessa ja kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa ja miten nämä termit ovat yhteydessä toisiinsa.

Tutkimuksessa tarkastelluista hallituksen esityksistä (193 kpl) kahdeksan (4 %) raukesi hallituskauden vaihduttua vuonna 2019 (ks. taulukko 1). Liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön kunkin esityksistä raukesi yksi hallituksen esitys. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltuja hallituksen esityksiä raukesi yhteensä neljä. Suurimmalla osalla rauenneista hallituksen esityksistä oli kytkös kariutuneeseen sote- ja maakuntauudistukseen. Rauenneet hallituksen esitykset on tutkimuksessa käsitelty eduskunnassa hyväksytyjen hallituksen esitysten tapaan osana tutkimusaineistoa, koska tarkoituksena oli analysoida toimenpiteitä säädösten sujuvoittamiseksi.

**Taulukko 1. Rauenneet hallituksen esitykset.**

LVM	HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.
MMM	HE 262/2018 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.
SM	HE 224/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
STM	HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta.
	HE 99/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lääkelain sekä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain muuttamisesta.
	HE 295/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääkelain muuttamisesta.
	HE 300/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
VM	HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Hankkeessa tehtiin jälkiarviointi viidelle hankkeelle, joissa kevennettiin lupa- ja valitusprosesseja sekä viidelle muulle säädöshankkeelle. Jälkiarvioinneissa kysyttiin säädösvalmistelijoilta sekä sidosryhmien edustajilta vaikutuksista, joita sääntely on tuottanut.

Hankkeessa hyödynnettiin ohjausryhmän kokemuksia ja näkemyksiä sääntelyn laadun parantamisesta. Hankkeen alkuvaiheen tuloksista julkaistiin Policy Brief valtioneuvoston julkaisusarjassa. Hankkeen tutkijat esittelivät myös alkuvaiheen tuloksia Säädösten sujuvoittaminen -kärkihankkeen päätösseminaarissa 22.3.2019. Hankkeen loppupuolella järjestettiin validointikeskustelut erikseen lainsäädäntöjohtajien ja lainvalmistelijoiden ryhmille. Näissä keskusteluissa tarkasteltiin hankkeen aikana tehtyjä havaintoja sekä mietittiin yhdessä, kuinka säädösten sujuvoittamista voitaisiin tulevaisuudessa kehittää. Hankkeen loppuun järjestettiin loppuseminaari yhteistyössä oikeusministeriön kanssa 12.11.2019, jossa keskusteltiin hankkeen havainnoista ja pääministeri Antti Rinteen hallituksen tulevasta toimista sääntelyn kehittämiseksi.

Hankkeessa kerättiin lainvalmistelun kehittämistä vastaavien ja lainvalmistelijoiden näkemyksiä ja kokemuksia haastatteluiden, kyselyiden ja keskustelutilaisuuksien avulla. Kyselyissä kysymykset olivat avoimia kysymyksiä ja ne analysoitiin laadullisesti kuten myös haastattelut ja keskustelutilaisuudet. Analyysissä tunnistettiin esille nousseita teemoja ja niitä tuodaan esille analyysissä. Vastausjakaumien, keskiarvojen yms. kuvaamiseen aineisto ei ole validi. Hankkeen loppuraportissa esitetään suoria lainauksia kyselyistä ja haastatteluista kuvaamaan vastaajien näkemyksiä ja mielipiteitä. Suorat lainaukset haastatteluista kuvaavat tyypillisiä mielipiteitä asioista. Mikäli lainauksella halutaan tuoda esille poikkeava tai harvinaisempi mielipide, asia mainitaan analyysissä.

Hankkeessa hyödynnetään tutkimusryhmän aikaisempia tutkimuksia sekä kokemuksia säädösvalmistelusta ja yhteistyöstä säädösvalmistelijoiden kanssa. Lisäksi hankkeessa hyödynnetään aikaisempia pääasiassa kotimaisia tutkimuksia ja julkaisuja säädösvalmisteluun liittyen.

### 3 Säädösten sujuvoittamisen käsitteet

Sääntelyn vaikutuksia koskeva käsitteistö on usein varsin monimutkaista ja monissa alan tutkimuksissa ja selvityksissä on saatettu painottaa sääntelyn vaikutuksia koskevaa terminologiaa eri tavalla. Säännösten sujuvoittamista vastaavaa termiä ei esiinny tutkimuskirjallisuudessa, eikä sitä pyritä tässä hankkeessa erityisesti määrittelemään.

Laajasti ymmärrettynä sääntelytaakka on seurausta kaikista pakollisista, laeissa tai muissa säädöksissä elinkeinoelämälle ja yksilöille säädetyistä velvoitteista. Sääntelytaakasta erillisenä ilmiönä on perinteisesti erotettu hallinnollinen taakka, joka tarkoittaa yritykselle aiheutuvia kustannuksia, joita syntyy säännösten asettamista velvoitteista koota, järjestää, säilyttää tai raportoida erilaisia tietoja joko viranomaisille tai kolmansille tahoille. Sääntelytaakka on perinteisesti ymmärretty lähinnä kielteisenä ilmiönä, vaikka sääntely normaalisti aina synnyttää jonkinlaista räsitusta ja kustannuksia.

Liiallisten kustannusten ja negatiivisten vaikutusten aiheuttamaa räsitusta voidaan pitää tarpeettomana sääntelytaakkana, jonka takia valitulla sääntelyllä alun perin tavoitellut myönteiset vaikutukset eivät toteudu joko ollenkaan tai ne toteutuvat vain osittain. Tarpeeton sääntelytaakka voi olla seurausta kolmenlaisista syistä. Ensimmäisenä sääntely itsessään voi olla tarpeettoman sääntelytaakan syynä. Tällöin sääntely vaikuttaa investointitoimintaan ja lisää sääntelyn noudattamiskustannuksia. Toiseksi sääntelyn heikko täytönpano ja valvonta voivat sisältää esimerkiksi liian paljon raportointi- ja muita vastaavia informointi- tai selvittelyvaatimuksia. Kolmanneksi tarpeetonta sääntelytaakkaa voi aiheuttaa sääntelyn päällekkäisyys ja epäjohdonmukaisuus. Esimerkiksi sääntely voi olla päällekkäistä siksi, että yritys operoi useamman valtion alueella, minkä takia sen on tunnettava jokaisen valtion lainsäädäntö.

#### **Pelkästään kustannusten minimoimiseen ei pidä keskittyä**

Sääntelyn aiheuttamien kustannusten vähentäminen jollain tietyllä sektorilla voi johtaa kustannusten nousuun ja negatiivisiin vaikutuksiin toisella sektorilla. Sääntelyn aiheuttamien kustannusten arvioimisessa säädösvalmistelussa onkin yleensä kysymys valintojen tekemisestä siitä, mitä asioita yhteiskunta haluaa sääntelyllä parantaa ja edistää ja missä

asioissa se on puolestaan valmis sietämään korkeampia kustannuksia hintana tästä tavoitteesta. Sääntelyn kustannukset jaetaan yleensä kahteen osaan: sääntelyn laadintakustannuksiin ja sääntelyn noudattamis- ja toteuttamiskustannuksiin. Sääntelyn laadintakustannukset syntyvät sääntelyn suunnittelusta, laatimisesta ja hyväksymisestä. Sääntelyn noudattamis- ja toteuttamiskustannukset ovat kustannuksia, jotka syntyvät hyväksytyyn sääntelyyn ollessa voimassa. Laadintakustannusten lisäämisellä tai vähentämisellä voi olla suuri merkitys sille, miten sääntelytaakka yhteiskunnassa kehittyy. Panostaminen sääntelyn laadintaan voi nostaa sen laadintakustannukset hyvinkin korkeiksi, mutta se voi vähentää tarpeetonta sääntelytaakkaa, kun yhteiskunta tuottaa tällöin parempaa sääntelyä. Vastaavasti laadintakustannusten vähentäminen voi lisätä noudattamis- ja toteuttamiskustannuksia, kun yhteiskunta tuottaa epäselvää ja huonosti suunniteltua sääntelyä vähillä resursseilla.

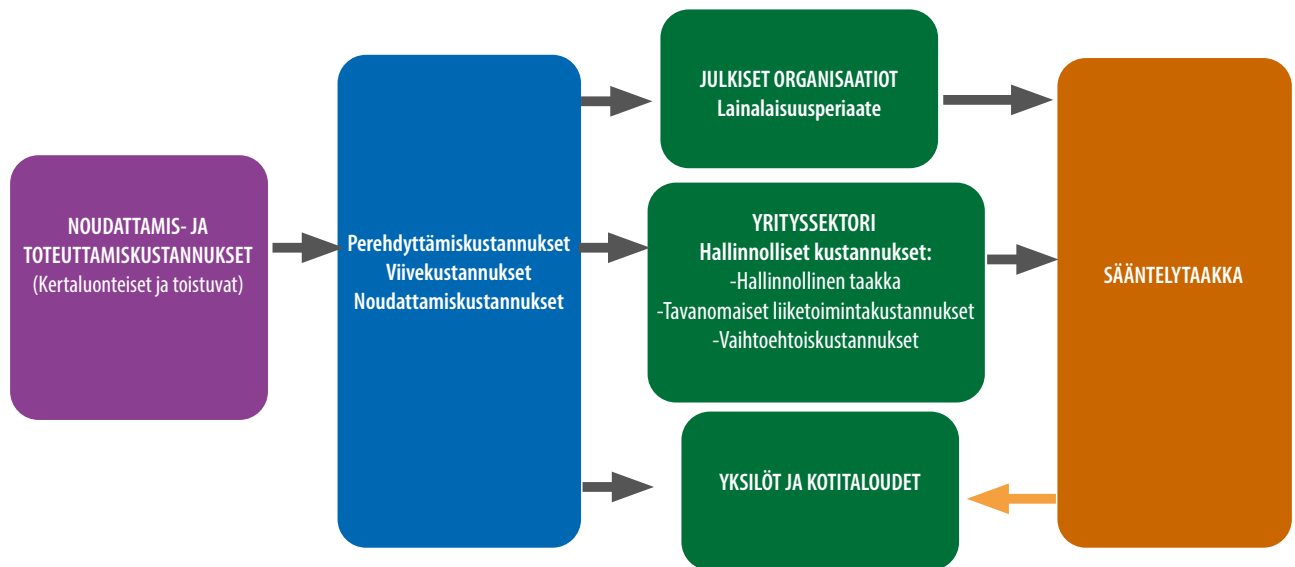
### Käsitteiden väliset yhteydet

Kuviossa 1 on kuvattuna tarkemmin erityisesti noudattamis- ja toteuttamiskustannusten kohdistumista sääntelyn kohdetahoihin, niiden kasautumista sääntelytaakaksi ja lopullista kohdistumista yksilöiden ja kotitalouksien maksettavaksi. Noudattamis- ja toteuttamiskustannukset voivat olla sekä kertaluonteisia että toistuvia. Kertaluonteiset kustannukset syntyvät lainsäädännön muutoksen yhteydessä, kun taas toistuvia kustannuksia sääntely aiheuttaa pysyvästi sääntelyn kohdetahoille koko sen voimassa olon aikana.

Nämä kustannuserät voidaan vielä jakaa kolmeen ryhmään, jotka kohdistuvat sääntelyn kohdetahoihin eri tavoilla. Perehdyttämiskustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joita sääntelyn kohdetahoille syntyy niiden selvittäessä vallitsevaa oikeustilaa. Viivekustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joita aiheutuu hallintotoiminnan viiveistä. Perehdyttämis- ja viivekustannusten lisäksi kokonaisuudesta voidaan vielä eritellä tarkemmin noudattamiskustannukset, joilla tarkoitetaan niitä kustannuksia, joita sääntelyn kohdetahoille syntyy niiden pyrkiessä varmistamaan toimintansa lainmukaisuus.

Noudattamis- ja toteuttamiskustannusten kohdentumisessa on huomioitava vielä sääntelyn kohdetahoihin liittyvät erityispiirteet. Julkisten organisaatioiden toiminta pohjautuu yleensä sääntelyn niille asettamille velvoitteille. Toisin sanoen noudattamis- ja toteuttamiskustannusten kohdentumisessa julkisille organisaatioille on pidettävä mielessä niitä sitova lainalaisuusperiaate. Yritysten osalta on puolestaan huomioitava monet yritystoimintaan liittyvät muut kustannuserät. Yritysten hallinnollisilla kustannuksilla tarkoitetaan niitä yrityssektorin noudattamiskustannuksia, joita syntyy, kun yritykset sääntelyn velvoittamina tuottavat ja toimitavat tietoa viranomaisille ja kolmansille osapuolille toiminnastaan ja tuotantotavoistaan. Osa näistä kustannuksista on yritysten liiketoiminnasta syntyviä normaaleja kustannuksia, joita yrityksille joka tapauksessa syntyisi ilman sääntelyäkin. Näitä kustannuksia kutsutaan tavanomaisiksi liiketoimintakustannuksiksi. Hallinnollinen taakka onkin mainittu jo edellä, ja sillä tarkoitetaan sitä osaa hallinnollisista kustannuksista, joka

aiheutuu yritysten niistä tietojenantovelvoitteista, jotka niiden on tuotettava sääntelyn velvoittamina. Vaihtoehtokustannukset tarkoittavat niitä voiton menetyksiä, joita yrityksille syntyy, kun ne joutuvat sitomaan voimavaroja sääntelyn asettamien velvoitteiden noudattamiseen sen sijaan, että voisivat investoida nämä voimavarat kannattavimmalla mahdollisella tavalla.



**Kuvio 1.** Noudattamis- ja toteuttamiskustannusten erittelyä ja kohdentumista sääntelyn kohdetahoihin

Taulukossa 2 on vielä lueteltuna kuvion 1 käsitteet ja niiden määritelmät.

**Taulukko 2. Keskeisten lainsäädäntöön liittyvien kustannustermien selitykset.**

<b>SÄÄNTELYTAAKKA</b>	Sääntelyn aiheuttamista taloudellisista, henkisistä tai muutoin sääntelyn kohdetahojen toimintaa liiaksi rajoittavista vaikutuksista muodostuva kokonaisuus.
<b>NOUDATTAMIS- JA TOTEUTTAMIS-KUSTANNUKSET</b>	Kustannuksia, joita syntyy hyväksytyyn sääntelyyn voimassa olon aikana sen noudattamisesta ja siihen liittyvien velvoitteiden täyttämistä.
<b>KERTALUONTEISET KUSTANNUKSET</b>	Kustannuksia, jotka syntyvät lainsäädännön muutoksen yhteydessä.
<b>TOISTUVAT KUSTANNUKSET</b>	Kustannuksia, joita voimassa oleva sääntely aiheuttaa pysyvästi sääntelyn kohdetahoille sen voimassa olon aikana.
<b>PEREHDYTTÄMIS-KUSTANNUKSET</b>	Kustannuksia, joita sääntelyn kohdetahoille syntyy niiden selvittäessä vallitsevaa oikeustilaa.
<b>VIIVEKUSTANNUKSET</b>	Kustannuksia, joita aiheutuu hallintotoiminnan viiveistä.
<b>NOUDATTAMIS-KUSTANNUKSET</b>	Kustannuksia, joita sääntelyn kohdetahoille syntyy niiden pyrkiessä varmistamaan toimintansa lainmukaisuus.
<b>LAINALAISUUS-PERIAATE</b>	Julkisten organisaatioiden tehtävät perustuvat sääntelyssä asetetuille velvoitteille. Lainalaisuusperiaate on keskeinen syy julkisille organisaatioille aiheutuvista noudattamiskustannuksista.
<b>HALLINNOLLISET KUSTANNUKSET</b>	Osa yrityssektorin noudattamiskustannuksia. Hallinnollisia kustannuksia syntyy, kun yritykset sääntelyyn velvoittamina tuottavat ja toimitavat tietoa viranomaisille ja kolmansille osapuolille toiminnastaan ja tuotantotavoistaan.
<b>HALLINNOLLINEN TAAKKA</b>	Hallinnollisten kustannusten se osa, joka aiheutuu yritysten niistä tietojenantovelvoitteista, jotka niiden on tuotettava sääntelyyn velvoittamina.
<b>TAVANOMAISET LIIKETOIMINTA-KUSTANNUKSET</b>	Yritysten liiketoiminnan harjoittamisesta syntyvät normaalit kustannukset, joita syntyisi ilman sääntelyäkin. Tavanomaiset liiketoimintakustannukset sisältävät myös sellaisia tiedon keräämisestä ja säilyttämisestä aiheutuvia kustannuksia, joita yritykset muutoinkin keräävät liiketoimintaansa varten.
<b>VAIHTOEHTOIS-KUSTANNUKSET</b>	Voiton menetyksiä, joita yrityksille syntyy, kun ne joutuvat sitomaan voimavaroja sääntelyyn asettamien velvoitteiden noudattamiseen sen sijaan, että voisivat investoida nämä voimavarat kannattavimmalla mahdollisella tavalla.

### Sääntelytaakka on monimutkainen ilmiö, jonka viimesijaisena kärsijänä on yksilö

Erilaisia kustannusten luokitteluja on tehty lukuisissa kansallisissa ja kansainvälisissä selvityksissä, mutta teoreettinen käsitys sekä tutkimustieto sääntelyn kustannuksista on yhä vähäistä. Sääntelyn kustannusten välittöminä maksajina sääntelyn kustannuksia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa on pidetty niin yrityssektoria, yksityishenkilöitä kuin julkisia organisaatioitakin. Erityisesti avoimen talouden Suomessa yritysten kilpailukykyyn ylläpitäminen ja vahvistaminen on nähty tärkeäksi lainsäädännön taustalla olevaksi tekijäksi.

Sääntelyn kustannusten viimekätisinä maksajina tutkimuskirjallisuudessa pidetään yleisesti kuitenkin yksityishenkilöitä, koska sääntelyn kustannukset lopulta maksetaan veroina, hyödykkeiden hintojen kautta, palkansaaja-asemassa ja erilaisten varallisuuserien omistajina.

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeessa raportoiduista hallituksen esityksistä käytiin läpi, mitä sääntelyn laatuun viittaavia termejä niissä käytettiin kuvaamaan sääntelyn nykytilaa ja perustelemaan valittuja säädösratkaisuita. Kaikkein useimmin hallituksen

esityksissä käytettiin termiä 'hallinnollinen taakka' kuvaamaan nykyisen sääntelyn ongelmia tai perustelemaan ehdotettuja toimenpiteitä (hallinnollisen taakan vähentäminen).

### Hallinnollinen taakka mainitaan usein hallituksen esityksissä

Hallinnollinen taakka esiintyi 56 prosentissa tarkasteltuja hallituksen esityksiä (ks. taulukko 3). Hallinnollinen taakka sanana saattoi esiintyä usein hallituksen esityksissä sen vuoksi, että sana esiintyi myös hallitusohjelmassa kärkihankkeen kuvauksessa: ... muutokset toteuttaisivat osaltaan pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaista säädösten sujuvoittamista koskevaa kärkihanketta, johon liittyvät normien purku, hallinnollisen taakan keventäminen ja tarvittavien säädösmuutosten uudistaminen.<sup>7</sup> Myös sääntelyn päällekkäisyys nousi usein esille hallituksen esityksissä kuvaamaan nykytilan ongelmia ja sujuvoittamisen keinoja. Vastaavasti sääntelytaakka ja noudattamiskustannukset esiintyivät harvoin hallituksen esityksissä.

**Taulukko 3. Hallituksen esityksessä käytetyt termit.**

Hallituksen esityksissä käytetyt termit	%
Sääntelytaakka	6
Hallinnollinen taakka	56
Perehdyttämiskustannukset	1
Noudattamiskustannukset	3
Välilliset kustannukset	21
Parantaminen	15
Päällekkäisyydet	38

<sup>7</sup> HE 102/2018 vp, s. 36.



## 4 Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toteutus

### 4.1 Toimeenpanoryhmä koordinoi säädösten sujuvoittamisen työtä

Säädösten sujuvoittamisen hankkeen koordinoimiseksi asetettiin toimeenpanoryhmä, jossa oli edustus kaikista ministeriöistä. Toimeenpanoryhmän tehtävänä oli seurata, koordinoita ja varmistaa, että säädösten sujuvoittamista koskevat hallitusohjelman kirjaukset laitetaan täytäntöön ministeriöittäin. Toimeenpanoryhmän puheenjohtajana toimi valtiosihteeriksi Jari Partanen. Ensimmäiset kaksi vuotta toimikaudesta ryhmä kokoontui kahden viikon välein, sen jälkeen kokoukset ovat olleet kolmen viikon välein, yhteensä 10-15 kokousta vuosittain.

Toimeenpanoryhmän kokouksiin osallistuminen on ollut aktiivista, lähes 100-prosenttista. Aktiivisuus heijastellee sitä, että ministeriöissä oli vahva motivaatio viedä suunnitelmallisesti omilla hallinnonaloillaan säädösten sujuvoittamista eteenpäin.

*”Ja kun tämä kärkihanke selkeästi oli sellainen, että tätä kaikki ministeriöt odotti ja oli jotenkin toivoneet, niin ne alkoi panna täytäntöön. Meillä ei ollut tyhjää hetkeä, että mitäs nyt tehtäisiin, tällaista meillä ei tässä hankkeessa ollut koskaan.”*

#### Toimeenpanoryhmän toimintaan oltiin tyytyväisiä

Kaikkiaan toimeenpanoryhmän työ sai kiitosta osallistujilta, henki ryhmässä oli hyvä ja kokouksia pidettiin informatiivisina. Samalla on huomattava, että koordinointi tässä työssä tarkoitti kuitenkin pääosin vain eri ministeriöiden valitsemien hallituksen esitysten tiedoksi tuomista ja listaamista. Esimerkiksi eri hankkeiden tärkeysjärjestykseen laittamista ei ryhmässä tehty.

Ministeriöiden kesken olikin selvästi eroja tyyliässä, millä hankkeita sujuvoittamisen kärkihankkeen osaksi valittiin. Tämä heijasteli kaiken kaikkiaan eroja ministeriöiden tavassa tarkastella sujuvoittamista ja norminpurkua ylipäänsä sekä sitä, mitä he sujuvoittamishankkeesta itse odottivat. Selvästi suurin aktiivisuus tuoda hankkeita oli hanketta koordinoineella liikenne- ja viestintäministeriöllä. Toisaalta ministeriöillä oli menossa vastaavia tavoitteita sisältäviä omia hankkeita, joiden kanssa oli varsinkin alkuvaiheessa myös ristiriitaa ja peräti 'kilpailuakin' sujuvoittamishankkeen kanssa.

*”Osalla niin kuin meilläkin oli toinen kärkihanke, jossa oltiin mukana aktiivisesti ... se, että tässä alussa varsinkin oli kilpailuhankkeita, että nämä on meidän hankkeita... kärkihankkeena ei keskusteltu keskenään, oltiin mustasukkaisia, varjeltiin että ”meidän hankkeita ei saa olla siellä teidän listalla”...”*

Työn kuluessa tällainen kilpailuhenkisyys kuitenkin väheni. Toisaalta ministeriöt ovat erilaisia eikä kaikilla yksinkertaisesti ollut samalla tavoin sujuvoittamisen edellytyksiä tai tarvettakaan oman lainsäädäntönsä kanssa. Tällaisia ministeriöitä olivat esimerkiksi PLM ja UM, joilla ei yleensä ole kovin suurta määrää kansallisia säädöshankkeita kerrallaan menossa.

Työryhmätyöllä itsessään koettiin olevan merkittävä vaikutus ministeriöiden yhteistoimintaan lainvalmistelun kehittämisessä. Siitä on muodostunut tärkeä yhteistoiminnan malli ministeriöiden lainsäädäntöjohtajille tai vastaavia tehtäviä ministeriöissä hoitaville.

*”... niin tämä jotenkin lähensi meitä viranomaisia keskenämme ja madalsi myöskin kynnystä ottaa yhteyttä. Ihan toisella lailla ollaan tekemisissä toistemme kanssa nyt tämän kokemuksen jälkeen. Se on sillä tavalla myönteistä. Tuli mieleen se, että ehkä jatkossa voisi miettiä projektitoimintaa enemmän tähän säädösten tekemiseen yli ministeriörajojen.”*

Useampikin haastateltava toi esiin, että tämä yhteistyö toimeenpanoryhmässä tuntuu osaltaan luoneen tilaa myös muulle yhteiselle kehittämiselle, kuten keväällä 2019 käynnistyneelle valtioneuvoston yhteiselle lainvalmistelun kehittämishankkeelle. Toisaalta ajateltaessa vastaavan ryhmän toimintaa tulevaisuudessa, nähtiin työtavoissa kehittämistarvetta. Erityisesti ryhmän jäsenet peräänkuuluttivat tarkempaa priorisointia säädöshankkeiden raportoinnissa. Tällaisen toimintatavan lisäarvona olisi heidän näkemyksensä mukaan myös se, että sujuvoittamisen käsite kirkaistuisi ja hyvien käytänteiden vaihto ministeriöiden kesken vilkastuisi.

### **Lainsäädännön laadun kehittämisen onnistunut viestintä on tärkeää**

Haastavaa toimeenpanoryhmän työssä oli alusta asti viestintä, mitä norminpurku ja sujuvoittaminen oikein tarkoittavat. Tästä on julkisuudessa paljon keskusteltu ja odotukset

ovat olleet laidasta laitaan: sekä pelkoa ylenpalttisesta 'norminpurusta' että huolta siitä, että tarpeettomaksi koettua sääntelyä edelleen halutaan pitää yllä.

Toimeenpanoryhmän jäsenet kokivat, että alussa työ haluttiin ehkä liian vahvasti esittää nimenomaan normien purkuna, jonkinlaisena kilpailuna, kuka eniten karsii pykäliä. Tähän heijastaa edelleen hankkeen www-sivustokin, joka on nimeltään 'norminpurku.fi'. Työn edetessä kuitenkin tavoite täsmentyi ja alettiin puhua johdonmukaisemmin sujuvoittamisesta.

Työn kuluessa ministeriöissä on entistä enemmän huomioitu ja tuotu esiin erityyppisiä säädösten sujuvoittamisen hankkeita selvästi laajemmalla painotuksella kuin mihin alkuperäinen valtioneuvoston viestintä norminpurusta viittasi. Näitä erilaisia näkökulmia ja säädösten sujuvoittamisen tapoja tuli hyvin esiin hankkeen lainvalmistelijoiden haastatteluissa.

## 4.2 Säädösten sujuvoittamisen hankkeet kohdistuivat laajalti eri politiikka-alueisiin

Hankkeessa selvitettiin, mihin politiikka-alueisiin sääntelyn sujuvoittaminen kohdistui. Säädosmuutosten kohteet kerättiin liikenne- ja viestintäministeriön ylläpitämältä Norminpurku -sivustolta taulukoista, joihin ministeriöt olivat kirjanneet säädösten sujuvoittamisen hallituksen esitykset sekä niiden sisältämiä säädösten sujuvoittamisen toimenpiteitä. Säädösten sujuvoittamisen kohdealueet luokiteltiin 18 teemaan. Tarkasteltavat säädösten sujuvoittamishankkeet kohdentuvat epätasaisesti eri politiikkasektoreille ja sääntelyaloille. Säädösten sujuvoittamisen säädosmuutokset kohdistuvat aloille, jotka noudattelevat pääosin hallinnonalojen mukaista tehtävajaottelua ja asiasisältöjä.

Huomattava osa säädösten sujuvoittamishankkeista kohdentui liikenteen sääntelyyn (n. 30 % kaikista esityksistä). Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toteutettiin myös useita uudistuksia viestintäsektorilla (7 %). Tuloksen selittää LVM:n aktiivisuus kärkihankkeessa: hanke oli ministeriön vetämä, ministeri oli vahvasti sitoutunut hankkeeseen ja ministeriössä kirjattiin muita ministeriöitä "höllemmin" asioita kuuluvaksi säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen piiriin.

Suhteellisen moni kärkihankkeeseen valituista hallituksen esityksistä liittyi työ- ja elinkeinoasioihin (13 %) sekä sosiaali- ja terveysasioihin (7 %). Useilla sääntelymuutoksilla tavoiteltiin yritysten toimintaedellytysten parantamista sekä työllistämisen esteiden keventämistä työlainsäädäntöä uudistamalla. Useat sosiaali- ja terveysasioita koskevat

säädösuudistukset liittyivät sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden lupamenettelyihin sekä terveydensuojelu-, työturvallisuus- ja työsuojeluasioihin.

### **Kärkihankkeen toimenpiteet kohdentuivat korkean hallinnollisen taakan alueisiin**

Voidaanko säädösten sujuvoittamisen kohdentumista pitää onnistuneena? Säädösten sujuvoittamisen toimenpiteet ovat kohdentuneet melko hyvin alueisiin, joissa hallinnollinen taakka on aikaisemmin tunnistettu korkeaksi. Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toimista luokiteltiin toiseksi eniten kuuluvaksi työ- ja elinkeinoasioihin tarkoituksena etenkin vähentää työnantajana toimimisen kustannuksia. Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toimenpiteet kohdistuivat usein myös maankäyttöön, rakentamiseen ja ympäristöasioihin, maa- ja metsätalouteen, verotukseen sekä kirjanpitoon. Toisaalta kaikista eniten sujuvoittamisen kohteena ollut liikenne ei ole aiemmin tunnistettu korkean hallinnollisen taakan lähteeksi.

### **Säädösvalmistelua ei aloitettu kärkihankkeen vuoksi, vaan sujuvoittaminen oli osa muutoinkin toteutettavaa lainvalmistelua**

On kuitenkin huomattava, että hankkeet eivät valikoituneet suoraan säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toimenpiteeksi korkean hallinnollisen taakan vuoksi, vaan usein tuotiin esille, että hankkeessa toteutettiin hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä. Lisäksi haastatteluissa ei noussut esille, että ministeriöissä olisi systemaattisesti pyritty tunnistamaan sääntelyä, joka aiheuttaa hallinnollista taakkaa esimerkiksi kansalaisille. Hallinnollisen taakan tunnistaminen on liittynyt yrityksiin kohdistuvan taakan tunnistamisessa aikaisemmissa hankkeissa<sup>8</sup>.

Esimerkiksi hallitusohjelmassa ympäristölainsäädännön kehittäminen keskittyi vahvasti menettelyiden sujuvoittamiseen, ei niinkään aineellisen lainsäädännön kehittämiseen. Toisin sanoen, vaikka hallitusohjelman muilla tavoitteilla oli yhteys säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeeseen, niin haastateltavat eivät nimenneet sujuvoittamisen kärkihanketta syyksi säädösmuutoksille.

<sup>8</sup> ks. esim. Kangasharju, Aki – Rauhanen, Timo: Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Kilpailukyky 13/2008.

### 4.3 Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeella vahva yhteys työllisyyden ja kilpailukyvyn painopistealueeseen

Pääministeri Juha Sipilän strategisessa hallitusohjelmassa asetettiin viisi painopistealuetta ja niitä konkretisoimaan 26 kärkihanketta<sup>9</sup>. Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeella oli runsaasti liittymäpintoja hallitusohjelman muihin tavoitteisiin. Erityisesti säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeessa esille tuodut hallituksen esitykset edistivät samalla työllisyyden ja kilpailukyvyn painopistealueen tavoitteita. Hieman yli 60 prosentissa säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen hallituksen esityksissä oli havaittavissa yhteys työllisyyden ja kilpailukyvyn painopistealueeseen. Noin puolet (56 %) säädösten sujuvoittamishankkeista liittyivät kilpailukyvyn vahvistamiseen ja elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksien parantamiseen. Säädösten sujuvoittamisen hankkeissa toteutettiin muun muassa yrityksiin kohdistuvaa sääntelyn ja lupaprosessien keventämistä sekä markkinoiden avaamista kilpailulle.

Säädösten sujuvoittamisen hallituksen esitykset edistivät jonkin verran myös muita työllisyyden ja kilpailukyvyn painopistealueen kärkihankkeiden tavoitteita. Säädöshankkeista noin kahdessakymmenessä tavoiteltiin työllisyyden edistämistä työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja purkamalla, paikallista sopimista edistämällä sekä työllisyyden esteitä purkamalla. Keskeinen säädöshanke oli esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esitys, jolla muutettiin lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, työttömyysturvalakia sekä työsopimuslakia<sup>10</sup>. Hallituksen esityksellä muun muassa laajennettiin työttömyysetuuden käyttömahdollisuutta palkkatukeen ja starttirahaan sekä työkokeilun käyttötarkoitusta laajennettiin kertaluontoisesti siten, että työkokeilua oli mahdollista käyttää työnhakijan soveltuvuuden arvioimiseksi ennen työsopimuksen tekoa.

Noin kolmannes (32 %) säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen hallituksen esityksistä on edistänyt Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen -painopistealueen mukaisia tavoitteita. Valtaosa sujuvoittamishankkeista, jotka edistivät painopistealueen tavoitteita, kytkeytyivät Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeeseen. Suurelta osin esimerkiksi sääntelyn täytäntöönpanon kehittämisessä pyritään hyödyntämään sähköistä asiointia sekä sähköisiä tietovarantoja, joilla tavoitellaan myös viranomaisten välisen yhteistyön edistämistä. Esimerkiksi ulkoministeriön hallituksen esityksessä konsulipalvelulain muuttamisesta tavoitteena oli kehittää asiakaspalvelu- ja käsittelyprosesseja teknologiaa

<sup>9</sup> Painopisteluokkeita olivat työllisyys ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi ja terveys, biotalous ja puhtaasti ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen.

<sup>10</sup> HE 209/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

hyödyntäen ja siten mahdollistaa konsulipalvelujen antaminen paikasta riippumattomasti<sup>11</sup>.

### Kärkihankkeiden välinen yhteistyö vähäistä

Kärkihankkeiden välillä ei näyttänyt olevan kiinteää yhteistyötä, vaan yhteydet on löydetävissä hallituksen esitysten analyysin perusteella. Osa vastaajista toi esille selkeän kilpailutilanteen eri kärkihankkeiden välillä – varsinkin hallituskauden alkupuolella, mikä tarkoitti esimerkiksi sitä, että tiettyä hallituksen esitystä ei haluttu ilmoittaa säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeeseen kuuluvaksi.

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen hallituksen esityksissä reilussa puolessa (54 %) tuotiin esille yhteys pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan ja säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeeseen. Paljon harvemmin hallituksen esityksissä tuotiin esille yhteyksiä muihin kärkihankkeisiin. Tyypillisessä hallituksen esityksessä viittaus kärkihankkeeseen oli heikko: ”Esitys tukee hallitusohjelman mukaista säädösten sujuvoittamisen kärkihanketta ja norminpurkua.”<sup>12</sup> Hyvänä esimerkkinä voidaan nostaa esille HE 104/2017 vp., jossa hankkeen yhteys julkisten palveluiden digitalisoimisen ja säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeisiin mainittiin.

*Nimilain uudistamisella toteutetaan pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteita julkisten palveluiden digitalisoimisesta, sääntelyn sujuvoittamisesta, turhien normien purkamisesta ja hallinnollisen taakan keventämisestä.*<sup>13</sup>

On mielenkiintoista, että lähes joka toisessa hallituksen esityksessä lainvalmistelija ei tuonut esille hallituksen esityksen yhteyttä kärkihankkeeseen. Osaltaan tämä kuvaa sitä, miten systemaattisesti säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeeseen vietiin ministeriöissä ns. ruohonjuuritason toimijoiden keskuuteen.

Näyttäisi vahvasti siltä, että hallitusohjelman tehokkaan toteuttamisen kannalta olisi syytä varmistaa, että hallitusohjelman eri tavoitteet ja tavoitteiden mukaiset toiminnot olisivat keskenään paremmin koordinoitua. Valtioneuvoston kanslian strategiasihteeristön/osaston, joka avustaa hallitusta ja ministeriöitä, tulisi paremmin varmistaa hallitusohjelman tavoitteiden yhteensovittaminen.

11 HE 102/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konsulipalvelu- lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

12 HE 68/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkolukkolaiksi sekä laiksi ajokorttilain muuttamisesta, s. 1.

13 HE 104/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle etu- ja sukunimilain ja laiksi rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta, s. 4.

## 4.4 Säädösten sujuvoittamisen keinot moninaisia

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen tavoitteita toteutettiin säädöshankkeilla monenlaisin toimenpitein. Hallituksen esityksissä selkeytettiin säädöksiä, kevennettiin lainsäädännöstä seuraavia velvoitteita sekä kehitettiin lupa- ja valitusprosesseja. Hallituksen esityksillä luotiin myös uutta lainsäädäntöä sekä toteutettiin esimerkiksi hallinnon uudistamista sekä markkinoiden avaamista. EU-sääntelyn toimeenpanoa koskevissa hallituksen esityksissä keskeisenä piirteenä oli pyrkimys välttää kansallista lisäsääntelyä.

*“Säädösten sujuvoittamisen ideologiaan liittyy usein myös halu välttää kansallista lisäsääntelyä EU-velvoitteiden täytäntöönpanossa. Tällöin unohtuu helposti, että direktiiveissä on yleensä kyse neuvotteluissa saavutetuista pienimmän yhteisen muuttujan kompromisseista, jotka sellaisenaan eivät edusta minkään neuvotteluun osallistuneen jäsenvaltion kantaa eikä oikeudellisia olosuhteita.”*

*“Yleisesti lakiesitys toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta sääntelyn sujuvoittamiseksi ja byrokratian purkamiseksi. Siltä osin kuin esityksen muutokset liittyvät EU-tason sääntelyyn on esityksessä tavoiteltu pitäytymistä EU-minimitasossa.”<sup>14</sup>*

Säädösten sujuvoittamisen toimenpiteet hallituksen esityksissä näyttävät olleen varsin heterogeeninen joukko erilaisia toimia. On kuitenkin huomattava, että tehdyt toimenpiteet ovat juuri niitä asioita, joita hallitusohjelmassa on luvattu toteuttaa.

### **Säädöksiä selkeytettiin kokoamalla säädöksiä yhteen, uudistamalla kirjoitusasua ja sovittamalla yhteen eri säännösten välisiä rajapintoja**

Säädösten sujuvoittamiseksi kolmessakymmenessä kahdeksassa hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota säädösten selkeyteen sekä johdonmukaisuuteen suhteessa muuhun sääntelyyn (20 %). Lainsäädäntöä uudistettaessa eri säädöksiä koottiin esimerkiksi yhdeksi kokonaisuudeksi sekä uudistettiin kirjoitusasua lainsäädännön tulkintaa ja soveltamista helpottamaan. Esimerkiksi tieliikenteen kokonaisuudistuksessa<sup>15</sup> koottiin yhteen tieliikenteen käyttäytymistä koskeva lainsäädäntö. Uudistuksissa myös kumottiin vanhentuneeksi ja siten tarpeettomaksi tulkittua lainsäädäntöä, kuten maa- ja metsätalousministeriön hallituksen esityksessä laiksi pakkohuutokaupalla myytävien kiinteistöjen

14 HE 24/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain, tieliikennelain ja rikoslain 23 luvun 9 ja 12 §:n muuttamisesta.

15 HE 180/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 22/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tieliikennelain muuttamisesta.

lunastamisesta valtiolle<sup>16</sup>. Säädöshankkeissa pyrittiin lisäksi sovittamaan yhteen eri säädösten välisiä rajapintoja. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallituksen esityksessä säteilylaiksi tavoitteena oli muun muassa eri lainsäädäntöjen rajapintojen yhteensovittaminen<sup>17</sup>. Jyrki Tala (2007) on luonnehtinut tämän kaltaisia toimenpiteitä säädöshuollollisiksi toimenpiteiksi.<sup>18</sup>

### Säädöksiä sujuvoitettiin keventämällä velvoitteita ja vaatimuksia

Säädösten sujuvoittamisen toimenpiteinä 22 prosentissa hallituksen esityksiä toteutettiin lainsäädännöstä seuraavien velvoitteiden ja vaatimusten keventämistä. Monet kevennyksistä liittyivät yrityksiä koskeviin ilmoitusvelvollisuuksiin tai muihin valvontaan liittyviin velvoitteisiin tai edellytyksiin, kuten toiminnanharjoittajan velvoitteisiin. Monissa säädösehdotuksissa siirryttiin painottamaan omavalvontaa. Lisäksi ilmoitus- ja dokumentointivelvollisuuksia poistettiin. Kevennetyt velvoitteet koskivat myös esimerkiksi palvelujen sisällöllisiä reunaehtoja sekä työnantajavelvoitteita. Esimerkiksi työsopimuslainsäädännön muutoksilla poistettiin säännöllisesti alle 20 työntekijää työllistäviltä työnantajilta velvoitteita<sup>19</sup>.

### Lupa- ja valitusprosesseja kehitettiin siirtymällä lupamenettelyistä ilmoitusmenettelyihin ja hyödyntämällä digitalisaatiota

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen yhtenä tavoitteena oli lupa- ja valitusprosessien sujuvoittaminen. Prosesseja kehitettiin lähes joka kolmannessa hallituksen esityksessä (29 %). Lupa- ja valitusprosessien kehittäminen koski keskeisesti yrittäjien toimilupia tai muita valvontaan liittyviä lupia sekä kansalaisten arkeen kohdistuvia lupaprosesseja. Keskeisiä keinoja olivat prosessien digitalisoiminen sekä lupavaatimusten keventäminen ilmoitus- tai rekisteröitymismenettelyiksi. Esimerkiksi postiyrittäjien toimilupamenettely muutettiin ilmoitusmenettelyyn<sup>20</sup>. Joissakin tapauksissa lupaprosessien joustavuutta tavoiteltiin lisäämällä viranomaisen mahdollisuutta poikkeuslupan myöntämiseen. Lisäksi lupaehtoja joustavoitettiin. Myös muita viranomaismenettelyjä uudistettiin, kuten maataloustukien hakemusmenettelyjä. Analysoiduissa hallituksen esityksissä uudistettiin myös

16 HE 38/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pakkohuutokaupalla myytävien kiinteistöjen lunastamisesta valtiolle annetun lain kumoamisesta.

17 HE 28/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle säteilylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

18 Säädöshuollolla tarkoitetaan voimassa olevan sääntelyn ajantasaisuuden ja laadun varmistamista.. Sääntelyn yksinkertaistaminen ja sääntelyn kodifioiminen ovat esimerkkejä säädöshuollosta. Yksinkertaistamistoimet voivat koskea tarpeettoman sääntelyn karsimista, sääntelyn monenkertaisuuden poistamista, vanhentuneen sääntelyn poistamista, yleislainsäädännön aseman vahvistamista ja säädösten kodifiointia sekä sääntelyn muunlaista keventämistä hyödyntämällä esimerkiksi itsesääntelyä. (Tala 2007, s. 18).

19 HE 257/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työsopimuslain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

20 HE 18/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta.



valitusmenettelyitä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lainsäädännössä oikaisuvaatimuksen ja valitusluvan käyttöä laajennettiin lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamiseksi ja viranomaisten keskinäisten valitusten minimoimiseksi.<sup>21</sup>

Lupa- ja valitusprosessien kehittämistä perusteltiin hallituksen esityksissä pitkällä käsittelyajoilla tai muuten raskaaksi koetuilla menettelyillä, markkinoille tulon ja kilpailun esteillä, lainsäädännön epäselvillä vaatimuksilla, epäyhtenäisellä lainsäädännöllä ja käytännöillä sekä muilla syillä kuten vanhentuneella lainsäädännöllä.

### **Säädösten sujuvoittamiseksi uudistettiin vanhaa sekä luotiin kokonaan uutta lainsäädäntöä**

Yhteensä 126 säädösten sujuvoittamisen hallituksen esityksessä toteutettiin lisäksi erilaisia toimenpiteitä yritysten toimintaedellytysten ja kilpailukyvyn edistämiseksi, hallinnon uudistamiseksi tai kansalaisten arjen helpottamiseksi (65 %). Jotkut näistä koskivat laajoja uudistuksia. Useilla säädöshankkeilla pyrittiin rakentamaan digitaalisen liiketoimintaympäristön mahdollisuuksia. Hallituksen esityksillä tavoiteltiin myös julkishallinnon uudistamista. Sähköisiä tietovarantoja kehitettiin viranomaisasiointia ja -yhteistyötä helpottamaan. Hallituksen esityksissä hallintoa uudistettiin lisäksi laajemmilla virastouudistuksilla, kuten liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksella sekä ruokaviraston uudistamisella maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Lainsäädäntöä uudistamalla pyrittiin helpottamaan kansalaisten arkea erilaisin toimin, kuten vapaaehtoistoiminnan verotusta uudistamalla sekä nimilainsäädännön uudistamisella.

## **4.5 Ministeriöt arvioivat suurinta osaa hankkeistaan vaikutuksiltaan kohtalaisina sääntelyn sujuvoittamisen kannalta**

Selvityksessä kartoitettiin ministeriöiden näkemystä siitä, kuinka vaikuttavina ne ovat pitäneet normin purkamiseen ja/tai säädösten sujuvoittamiseen liittyviä lakitasoisia säädöshankkeitaan. Ministeriöt raportoivat vuodesta 2016 lähtien puolivuositain normin purkua ja säädösten sujuvoittamista koskevien hankkeittensa tuloksia, joko hyödyntämällä kaikille ministeriöille yhteistä valmista asiakirjapohjaa tai ministeriöiden omia asiakirjoja.

<sup>21</sup> HE 168/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.

Ministeriöt kuvasivat hankkeidensa vaikutusten merkittävyyttä kolmiportaisella jaottelulla heikkoihin, kohtalaisiin ja suuriin vaikutuksiin. Sellainen säädöshanke, jota valmistellut ministeriö ei pitänyt ollenkaan merkittävänä, merkittiin heikoksi. Jos hankkeella oli osittain merkittäviä vaikutuksia, niiden merkittävyyttä kuvattiin tällöin kohtalaiseksi. Kaikkein merkittävimpiä vaikutuksia omaavat säädösmuutokset merkittiin vaikutuksiltaan suuriksi.

Ministeriöt tekivät oman arvion hankkeidensa vaikutusten merkittävyydestä 149:ssä hankkeessa 193:sta. Lähes puolet (56 %) ministeriöiden arvioimista säädöshankkeista oli katsoa vaikutuksiltaan kohtalaisiksi.

*Esityksen taloudelliset vaikutukset syntyvät pääasiassa erilaisten joustomahdollisuuksien lisääntymisestä. Näitä joustomahdollisuuksia ovat työaikalukumien piteneminen ja mahdollisuus sopia nykyistä laajemmin säännöllisen työajan pidentämisestä, työaikapankista sekä joustotyöajasta. Lisäksi ehdotetaan yö- ja jaksotyön käyttöalan täsmentämistä sekä tilapäisen yötyön vapauttamista (KOHTALAINEN).<sup>22</sup>*

Ministeriöt arvioivat suurin piirtein yhtä usein säädösehdotuksen vaikutuksen olevan heikko (21 %) että merkittävä (23 %).

*Esityksellä ei olisi laivanisännille merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, koska sisällöltään pääosin vastaavat säännökset ovat olleet jo voimassa merilain 18 luvun sekä laivapäiväkirjan ja konepäiväkirjan pitämisestä eräissä aluksissa annetun asetuksen perusteella (HEIKKO).<sup>23</sup>*

*Jätteiden ja sivuvirtojen tietoaalusta edistäisi uusien kierrätysratkaisujen syntymistä ja siten jätelainmukaisen etusijajärjestyksen toteutumista. Tietoaalusta auttaisi jätteenhaltijaa löytämään tarvitsemansa jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden toimintaa tehostamalla tietoaalusta edistäisi kulloinkin tarkoituksenmukaisten käsittelyratkaisujen löytymistä ja vähentäisi siten riskiä roskaantumisesta ja jätteen kulkemisesta epäasianmukaiseen käsittelyyn (SUURI).<sup>24</sup>*

Suurin osa ministeriöiden arvioimista hankkeista on keskittynyt lupa- ja valitusprosessien keventämiseen (101 kpl). Näistä hankkeista yli puolet (58 %) on arvioitu merkitykseltään

22 HE 158/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 44.

23 HE 23/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi merilain, aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisuudesta käytöstä annetun lain 2 §:n ja merityösopimuslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta sekä Kansainvälisen merenkulkujärjestön eräiden yleissopimusten eräiden liitteiden muutosten hyväksymisestä ja laiksi sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, s. 16.

24 HE 248/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta, s. 11.

kohtalaisiksi. Myös sääntelyn selkiyttämällä sekä erilaisten velvoitteiden ja muiden vaatimusten keventämisellä ministeriöt katsoivat olevan kohtalaisia vaikutuksia sääntelyn sujuvoittamiseksi. Ministeriöiden omista arvioista on pääteltävissä, että sillä ei ole ollut sääntelyn vaikuttavuuden kannalta merkitystä, millainen toimenpidemuutos on päätetty tehdä sääntelyn sujuvoittamiseksi. Lähes kaikissa hankkeissa eri toimenpidevalintojen katsottiin tuottavan pääsääntöisesti kohtalaisia vaikutuksia. Ainoastaan, jos hankkeessa oli kysymys laajemmasta muutoksesta, kuten erilaiset markkinoiden avaamisesta tai digitalisaatiosta, sitä pidettiin myös vaikutuksiltaan suurena.

### **Ensisijaisesti vaikutukset kohdistuivat yrityksiin**

Useimmin ministeriöt arvioivat hankkeidensa vaikutusten kohdistuvan ensisijaisesti yrityksiin (62 %). Hankkeita, joissa ensisijaisena vaikutusten kohteena olivat kansalaiset, oli 42 prosenttia aineistosta. Viranomaiset olivat ensisijaisena vaikutusten kohteena 36 prosentissa tutkituista hankkeista.

Paremmen kokonaiskuvan saamiseksi tutkittavien hankkeiden vaikuttavuudesta selvityksessä vertailtiin tarkemmin ministeriöiden heikoiksi ja suuriksi arvioimiensa hankkeiden vaikutusarvioita. Tarkemmin analysoitaviksi hankkeiksi valittiin yhteensä 20 hallituksen esitystä, joista ministeriöt olivat arvioineet kymmenen vaikutuksiltaan heikoiksi ja kymmenen suuriksi.

### **Vaikutuksiltaan heikoimmiksi arvioidut hankkeet olivat selvemmin sääntelyn purkua ja suuriksi arvioidut hankkeet vastaavasti uutta sääntelyä tuottavaa**

Vaikutuksiltaan heikoiksi arvioiduissa säädöshankkeissa pääpaino sääntelyn sujuvoittamisessa oli voimassa olevien säädösten teknisessä korjaamisessa ja täsmentämisessä. Lisäksi vaikutuksiltaan heikoissa esityksissä oli selvemmin tunnistettavissa norminpurkua. Sääntelyn purkaminen yleensä kohdistui sellaiseen sääntelyyn, joka oli jo käynyt vanhaksi ja jota ei ollut enää sovellettu vuosikausiin.

Vaikutuksiltaan suuret hankkeet ovat olleet luonteeltaan enemmän uutta sääntelyä tuottavaa, jossa tavoitteena oli korvata vanha sääntely kokonaan uudella. Erityisesti suurissa hankkeissa etusijalla oli hyödyntää teknologista kehitystä sujuvamman ja kustannustehokkaamman sääntelyn tuottamiseksi. Vaikutusarvioinnit sekä heikoissa että suurissa hankkeissa olivat yleensä sisällöllisesti enemmän laadullisia kuin määrällisiä arvioita. Kumpaankin luokkaan kuuluvissa hankkeissa esitysten vaikutuksia on arvioitu pääasiassa taloudellisten vaikutusten kannalta. Vaikutuksiltaan heikoissa hankkeissa taloudellisten etujen arvioitiin parhaimmillaan saavan satojen tuhansien eurojen hyödyt, mutta pääosin heikkojen hankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioimisessa liikuttiin tuhansien ja kymmenien tuhansien eurojen välillä. Merkitykseltään suuret hankkeet olivat yleensä taloudellisilta

vaikutuksiltaan sadoista tuhansista kymmeneen miljooniin euroihin. Suurten hankkeiden arvioitiin myös usein vaativan sääntelyn ensivaiheessa merkittäviä kuluja.

### **Pelkästään ministeriöiden arvioiden perusteella ei saada kokonaiskuva hankkeen suuruudesta ja vaikutuksista**

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen tulosten raportoinnin ongelmana oli ensinnäkin se, että etenkin hankkeen alkuvaiheessa ministeriöissä ei ollut yhdennäköistä käsitystä siitä, minkälaiset hankkeet voitiin listata kuuluvaksi kärkihankkeeseen. Alkuvaiheessa hanketta ministeriöissä arvioitiin mahdollisia raportoitavia hankkeita normin purkamisen näkökulmasta käsin. Lainvalmistelijat kokivat usein, että heidän hankkeissaan ei ollut kyse normin purkamisesta tai säädösten sujuvoittamisesta, mikäli lainsäädäntöön ehdotettiin uusia pykälä.

Lisäksi säädösvalmistelussa ei ole ohjeistettu sitä, miten säädösehdotuksen vaikutusten merkittävyyttä voidaan arvioida ja siten ministeriöiden itsensä ilmoittamat hankkeen tuottamat vaikutukset saattavat poiketa toisistaan. Toisaalta hallituksen esityksissä oli havaittavissa selkeitä eroja heikoksi ja merkittäväksi vaikuttavuudeltaan arvioitujen hankkeiden välillä. Ministeriöt arvioiva sääntelyn vaikutuksia melko varovaisesti, eikä vaikutusten suuruuden arvioinnissa näytä olevan ns. ylilyöntejä.

Lisäksi lainvalmistelijat tuovat usein esille välillisten vaikutusten arvioinnin vaikeuden. Tässä hankkeessa ei arvioitu, miten ministeriöt ovat luokitelleet sääntelyn vaikutusten kohdistumisen välillisesti eri tahoihin. Olisi kuitenkin tärkeää, että vaikutusten kohdentumisen arvioinnista olisi ohjeistus lainvalmistelijoille.

### **Lainsäädännön kehittäminen vaatii jälkiarviointien lisäämistä**

Lainvalmisteluosaamisen kehittämisen kannalta olisi tärkeää, että säädösten sujuvoittamisen toimenpiteitä jälkiarvioitaisiin myöhemmin, kun säädöksen tuottamat vaikutukset ovat kokonaisuudessaan päässeet syntymään. Jälkiarviointien perusteella voitaisiin ministeriöissä paremmin tunnistaa lainsäädännön parantamisen keinoja ja toteuttamista. Lisäksi jälkiarviointien avulla voidaan ministeriöissä paremmin tunnistaa yksittäiset säädökset ja laajemmin tietyn toimialan tai toiminnan sääntely, joihin lainsäädännön kehittämistä tulisi kohdentaa.

Toisaalta jälkiarviointien kehittäminen tarkoittaa osaltaan myös sitä, että vaikutusten ennakkollista arviointia, nykytilan selvittämistä ja tavoitteiden kuvaamista tulee kehittää lainvalmistelussa. Esimerkiksi, mikäli lainsäädännön aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ei mitata ennakoita, on vaikea arvioida lainsäädännön vaikutusta hallinnollisen taakan

väheneeseen. Vastaavasti, mikäli hallituksen esityksessä ei tuoda selkeästi esille lainsäädännön tavoitteita, on vaikea arvioida jälkikäteen tavoitteiden toteutumista.

## 4.6 Lainvalmistelijoiden näkökulma: säädösten sujuvoittaminen edellyttää monipuolista harkintaa

### Säädösten sujuvoittamisen käsitteestä ei ole yksimielisyyttä

Lainvalmistelijoiden haastatteluista ilmeni, että säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen tavoitteita ja toimenpiteitä painotettiin eri ministeriöissä eri tavoin eikä säädösten sujuvoittamisen käsitteestä näyttänyt olevan kärkihankkeen aikana yksimielisyyttä. Hallituskauden alussa ministeriöissä puhuttiin yleisesti normien purkamisesta, mutta hallituskauden kuluessa norminpurun painotus näytti ainakin joiltakin osin vaihtuneen jossakin määrin monipuolisempiin säädösten sujuvoittamisen sisältöihin.

*”yleisesti paljon erilaisia näkemyksiä ja koulukuntia siihen, mitä sääntelyn sujuvoittaminen on eli joltain muulta voi saada aivan erilaisen näkemyksen”*

*”Säädösten sujuvoittaminen kuulostaa avoimelta (poliittisesti valitulta) termiltä, joka on omiaan synnyttämään käsityksen siitä, että nykyistä lainsäädäntöä olisi jotenkin systemaattisesti yli ajan yritetty laatia mahdollisimman monimutkaiseen/raskaaseen muotoon. Erilaisien hankkeiden yhteydessä ”säädösten sujuvoittamisen” -ideologia on taipunut monenlaiseen muotoon; joskus lasketaan pykäliä ja mietitään, että lukumäärän väheneminen suoraan johtaa parempaan lopputulokseen – toisinaan sujuvoittamista on sekin, että uusilla säännöksillä luodaan kokonaan uusia mahdollisuuksia ja toimintamalleja.”*

Vaikuttaisi siltä, että kärkihankkeen hallitusohjelmassa julkituotujen tavoitteiden kuten sääntelyn nettomääräisen keventämisen ja etenkin vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön ei ole katsottu kaikilla sääntelyaloilla ja kaikkien säädöshankkeiden yhteydessä tarkoituksenmukaisiksi keinoiksi saavuttaa säädöshankkeiden tavoitteita tai kärkihankkeen laajempia tavoitteita kuten kilpailukyvyn edistämistä tai kansalaisten arjen helpottamista.

Lisäksi keskustelu norminpurusta tai säädösten sujuvoittamisesta on kytkeytynyt keskusteluun lainvalmistelun ja sääntelyn laadun parantamisesta yleisemmällä tasolla, mikä on ollut omiaan hämärtämään käsitystä siitä, mitä norminpurulla tai säädösten sujuvoittamisella oikeastaan tarkoitetaan. Valtioneuvostossa keskustelussa sääntelyn sujuvoittamisesta on korostunut sääntelyn kustannusvaikutusten – hallinnollisen taakan – huomioiminen. Lainvalmistelijat pitivät kustannusnäkökulman huomioimista tärkeänä, mutta

haastatteluvastauksissa käy ilmi näkemys sääntelyn hyötyjen ja haittojen, vaikutusten monipuolisen arvioinnin sekä säädösten tarkoituksen ja tavoitteiden pohtimisen tärkeydestä.<sup>25</sup>

*”Rajansa oltava sujuvoittamisellakin eikä siinä saa mennä liian pitkälle: sujuvoittaminen ei saa viedä niitä muita tavoiteltavia asioita”*

### Säädösten sujuvoittamisen keinot voivat olla monenlaisia

Säädösten sujuvoittamisen toimenpiteistä kysyttäessä lainvalmistelijat kertoivat useista erilaisista toimista velvoitteita poistavan sääntelyn purkamisesta säädösten kirjoitustavan parantamiseen. Yrittäjien velvoitteita kevennettiin ja viranomaismenettelyjä kuten lupaja valitusprosesseja pyrittiin kehittämään siten, että menettelyt olisivat mahdollisimman selkeitä. Säädösten sujuvoittamisen säädöshankkeilla luotiin myös uutta lainsäädäntöä esimerkiksi markkinamahdollisuuksien tavoittelemiseksi tai palveluiden kehittämiseksi. Sääntelyä myös täsmennettiin ja jäsennettiin johdonmukaisiksi kokonaisuuksiksi.

Lainvalmistelijat huomauttivat, ettei sääntelyn keventäminen automaattisesti helpota sääntelyn kohteena olevien toimintoja tai säästä kustannuksia. Lainsäädäntö tuo oikeus- turvaa ja toimintamalleja, ja sääntelyn keventäminen tulee suhteuttaa muihin sääntelyllä tavoiteltaviin tärkeisiin asioihin.

*”Samaan aikaan kun sitä määräyksiä, normeja ja muita haukutaan, niin sitten kuitenkin ne tuottaa tietyllä tavalla turvaa sille tekijällekkin sellaisissakin asioissa, joissa ei sinänsä se lainsäädännön tarvitsisi edes mitään tehdä, että se vaan tuo heille sen toimintaprosessin, että tämä menee näin, tai lain mukaan näin. ”Me noudatetaan kaikkia lakeja, direktiivejä, asetuksia... meillä on kaikki hyväksynyt.””*

*”Ainakin meidän alalla on ollut turhaa normistoa. Mutta kyllä jossain vaiheessa rupeaa tulemaan sellainen tunne, että meneekö tässä koko hyvinvointivaltio nyt samalla, kun hirveässä vimmassa poistetaan kaikki lainsäädäntö, niin... mutta en minä nyt... minä uskoisin, että me ollaan edelleen ihan hyvällä tiellä, että kyllä meillä lakeja tässä maassa riittää vielä...”*

### Lainsäädännön kriittinen arviointi kuuluu osaksi tavanomaista lainvalmistelutyötä

Lainvalmistelijoilta kysyttiin, onko säädösten sujuvoittamisen kärkihanke muuttanut lainvalmistelua. Osa lainvalmistelijoista koki, että normien purkaminen on jo ennen säädösten

<sup>25</sup> Myös vuosina 2008–2012 toteutetun hallinnollisen taakan vähentämisen kansallista toimintaohjelmaa arvosteltiin siitä, että hallinnollisen taakan vähentämisessä ei huomioida samanaikaisesti sääntelyn tuottamia hyötyjä. VTV 2/2014.

sujuvoittamisen kärkihanketta omaksuttu ministeriössä tai omalla osastolla osaksi lainvalmistelua. Jotkut lainvalmistelijat kertoivat, että Juha Sipilän hallituksen säädösten sujuvoittamisen kärkihanke on lisännyt keskustelua säädösten sujuvoittamisesta ja tuonut sille oikeutuksen. Toisaalta haastatellut katsovat, että sääntelyn kriittinen tarkastelu kuuluu normaaliin lainvalmisteluun.

*”Kyllä minusta se kuuluu siihen normaaliin lainvalmistelutyöhön, että silloin kun näitä lainmuutoksia tehdään ja ylipäänsä tietysti pitäisi seurata sitä sääntelyn toimivuutta, ja jos havaitaan, että se ei toimi, se on joko puutteellinen tai sitten mahdollisesti menettelyt on liian raskaita, niin siihen pitäisi normaalistikin ryhtyä sitten tarpeellisiin toimiin mahdollisesti muuttamalla lainsäädäntöä, että se saataisiin saattaa asiat asianmukaiselle tolalle.”*

Lainvalmistelijoiden mukaan säädöshankkeita on valittu osaksi kärkihanketta poliittisen päätöksen tai virkamiesjohdon päätöksen perusteella. Lain ongelmallisuudesta on saatanut olla aikaisempaa tietoa. Suuri osa lainvalmistelijoista katsoo, että säädöshanke oli jo valmiiksi kärkihankkeen tavoitteiden mukainen tai se olisi toteutettu joka tapauksessa ilman kärkihankettakin. Useimmat vastaajista eivät kuitenkaan täsmentäneet, että pitävätkö he todennäköisenä, että sääntelyratkaisut olisivat olleet samoja. Monet valmistelijoista eivät koe saaneensa sujuvoittamiseen erityistä ohjausta ministeriössä.

### **Huomiota säädösvalmistelun laatuun**

Lainvalmistelijoilta kysyttiin heidän näkemyksiään sujuvoittamisesta vaadittavasta osaamisesta, haasteista sekä kehittämistarpeista. Keskeisenä edellytyksenä säädösten sujuvoittamisen osaamisessa lainvalmistelijat katsoivat valmistelun kohteena olevan sääntelyalan, asiakokonaisuuden ja oikeusnormiston perusteellisen tuntemuksen. Lainvalmistelijoiden mukaan tähän voidaan pyrkiä asiantuntemuksella sekä avoimella ja osallistavalla valmistelulla ja vuoropuhelulla sekä ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten huolellisella arvioinnilla. Valmisteltavan säädöksen vaikutusten arvioiminen koetaan tärkeäksi, mutta haastavaksi tehtäväksi. Haastatellut myös totesivat, että etenkin laajojen säädöshankkeiden toteutuneita vaikutuksia tulisi arvioida systemaattisemmin myös jälkikäteen. Säädösten sujuvoittamisen huomioimista edistävästä ja vaikeuttavista tekijöistä lainvalmistelussa mainittiin lisäksi lainvalmistelun johtaminen, riittävä aika lainvalmisteluun, poliittinen tahto, yhteistyö lainvalmistelussa, lainvalmistelukoulutus ja lainvalmisteluohjeet.

### **Säädösten sujuvoittaminen osana ministeriöiden lainvalmistelua edellyttää yhteisesti jaettuun käsityksiä ja monipuolista harkintaa säädösvalmistelussa**

Lainvalmistelijoilta kysyttiin, miten säädösten sujuvoittamista voisi kehittää systemaattisemmaksi osaksi ministeriön lainvalmistelua. Monet lainvalmistelijat huomauttivat, että sujuvoittamisesta tulisi ensiksi olla yhteisesti jaettu käsitys ja tahtotila.

*“Ehkä olisi hyvä selkeyttää sitä, mitä säädösten sujuvoittamisella tarkoitetaan, ja tarkastella konkreettisesti sitä, millaisia ongelmia tähän nykyisin liittyy, jotta ”säädösten sujuvoittaminen” ei muodostuisi epämääräiseksi käsitteeksi, johon vedotaan silloinkin, kun siihen ei ehkä olisi aiheetta.”*

Lainvalmistelijat myös pohtivat, miltä osin sujuvoittamisen kaltainen lainvalmistelun tai sääntelyn kehittäminen edellyttää parlamentaarista oikeutusta, ja miltä osin se kuuluu osaksi ministeriöiden lainvalmistelun kehittämistä virkamiesvetoisesti.

Säädösten sujuvoittamisen kehittämiseksi osaksi lainvalmistelua haastatellut mainitsivat hallitusohjelman roolin, toimivan keskusteluyhteyden poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välillä, lainvalmistelukulttuurin muuttamisen ministeriöissä sekä avoimen keskustelun sujuvoittamisesta.

*“Minusta keskeisintä olisi se, että ministeriöllä on selkeä tahtotila, joka on yhtenevä sekä poliittisessa että virkamiesjohdossa. Se auttaisi edes yksittäistä valmistelijaa edellä mainittujen asiakokonaisuuksien niputtamisessa.”*

Säädösten sujuvoittaminen liitettiin yleisesti valmisteltavan lainsäädännön huolelliseen ja monipuoliseen vaikutusten arviointiin.

*“Sääntelyn sujuvoittamisessa pohjimmiltaan kyse sääntelyn toimivuuden ja vaikuttavuuden arvioimisesta. Vaikeudet ja osaamistarpeet samoja kuin vaikutusten arvioinnissa.”*

Lainvalmistelijoiden mukaan sujuvoittamista tulisi pohtia kaikissa vaiheissa säädösten valmistelua, osallistavasti sekä entistä enemmän katsoa, että ketä varten lainsäädäntöä tehdään. Monet valmistelijoista toivat esiin, että esimerkiksi EU-lainsäädännössä sujuvoittaminen pitäisi huomioida jo siinä vaiheessa, kun Suomen kantoja valmistellaan. Metodiosaamisen kehittämiseksi lainvalmistelijat katsovat tärkeäksi riittävän lainvalmistelukoulutuksen sekä lainvalmisteluohjeistukset. Suuri osa lainvalmistelijoista jakoi näkemyksen yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen ongelmallisuudesta lainvalmistelussa.

## 4.7 Sujuvoitettujen hankkeiden jälkiarviointi

Selvityksessä toteutettiin sähköpostikysely kymmenestä valitusta säädöshankkeesta niiden jälkiarvioimiseksi (ks. taulukko 4). Kyselyn tarkoituksena oli selvittää lainvalmisteluun osallistuneiden tahojen, sääntelyn valvontaa suorittavien viranomaisten sekä säädöshankkeeseen olennaisesti liittyneiden intressitahojen näkemystä siitä, kuinka hyvin tehdyt toimenpiteet ovat sujuvoittaneet sääntelyä, millaisia muita vaikutuksia säädöshankkeista on



seurannut ja onko säädöshankkeen osalta ollut tarkoitus myös toteuttaa jälkikäteistä arviota sääntelyn vaikutuksista. Jotkin kysymykset oli laadittu erityisesti tutkittavaan säädöshankkeeseen liittyen. Vastaavasti toiset kysymykset taas koskivat yleisesti sääntelyn vaikutuksia ja jälkikäteistä seuranta, ja ne voitiin siten osoittaa lähes kaikille kyselyyn valituille tahoille. Kyselyt onnistuttiin lähettämään 40 sähköpostiosoitteeseen. Kyselyyn vastasi 20 taho, eli puolet kyselyn saaneista. Vastauksia tuli seitsemästä säädöshankkeesta.

**Taulukko 4.** Kyselyyn valitut säädöshankkeet ja niiden valmistelusta vastanneet ministeriöt.

Ministeriö	Hallituksen esitys	Säädös, johon hanke kohdistuu	Sääntelyn sujuvoittamista koskeva tavoite
OM	HE 262/2016 vp	vesilaki	lupamenettelyjen keventäminen
SM	HE 266/2016 vp	ampuma-aselaki	lupamenettelyjen keventäminen
STM	HE 124/2016 vp	terveydensuojelulaki	lupamenettelyjen keventäminen
VM	HE 48/2017 vp	joukkolainanhaltijoiden edustajaa koskeva laki	lupamenettelyjen keventäminen
YM	HE 251/2016 vp	maankäyttö- ja rakennuslaki	lupamenettelyjen keventäminen
LVM	HE 68/2016 vp	alkolukkolaki	muu sujuvoittaminen
MMM	HE 104/2016 vp	elintarvikelaki	muu sujuvoittaminen
SM	HE 41/2016 vp	henkilökorttilaki	muu sujuvoittaminen
TEM	HE 88/2015 vp	kauppojen ja parturi- ja kampaamoliikkeiden aukioloaikojen vapauttaminen	muu sujuvoittaminen
YM	HE 259/2016 vp	ympäristövaikutusten arviointimenettely	muu sujuvoittaminen

### Säädöshankkeiden todellisia vaikutuksia sääntelyn sujuvoittamiseksi on vielä liian aikaista arvioida

Kokonaisarviona vastausten perusteella voidaan esittää, että tässä vaiheessa on vielä liian aikaista sanoa, onko säädöshankkeilla ollut sääntelyä sujuvoittavaa vaikutusta. Monissa vastauksissa tuotiin esille se, että uudesta sääntelystä oli saatu vasta ensimmäisiä kokemuksia, joten pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei ole voitu tehdä. Monissa vastauksissa säädösmuutokset nähtiin pääasiassa hyvinä ratkaisuina, mutta moni vastaaja myös katsoi näiden säädöshankkeiden olleen merkitykseltään varsin pieniä.

”Nähdäkseni taloudelliset vaikutukset kuntien talouteen ovat olleet vähäisiä. Taloudellisia vaikutuksia esim. yritystoimintaan ei ole vielä mahdollista selkeästi arvioida ajan lyhyden vuoksi.”

*”...ei ole tietoja mahdollisesta hinnan muutoksesta ajo-oikeusohjelmassa.”*

*”Yleinen käsitys mm. valtakunnallisten Yva-päivien esityksissä ja keskusteluissa 2018 oli, että laki oli harvoja ympäristöoikeuden muutoksia, jotka paransivat osallistumisen ja ympäristöasioiden tasoa. Mutta miten nämä muutokset ovat jalkautuneet käytäntöön, on vaikea*

*arvioida. Isompi merkitys on konsulttien ja yhteisviranomaisten käytännöllä ja jatkuvalla oppimisella, koska säädösmuutokset olivat kuitenkin verrattain pientä hienosäätöä entiseen lakiin.”*

### **Suurimmassa osassa hankkeita ei ole toteutettu jälkikäteisiä kokonaisarvioita hankkeiden vaikutuksista, vaan tietojen kerääminen sääntelyn toteutumisesta on yksittäisten virastojen oman aktiivisuuden varassa**

Vastausten perusteella voidaan myös tehdä sellainen johtopäätös, että tietojen kerääminen säädöshankkeista ei ole kovin systemaattista eikä vastaajien näkemysten mukaan jälkikäteistä arviointia hankkeista juurikaan suoriteta. Tutkittavista säädöshankkeista vain yhdestä hallituksen esityksestä oli konkreettinen maininta seurata hankkeen vaikutusten toteutumista jälkikäteen. Joidenkin hankkeiden osalta arviointia on ministeriössä tehty.<sup>26</sup> Muutoin vastausten perusteella säädösmuutosten jälkikäteinen seuranta ja tietojen kerääminen on yleensä kiinni yksittäisten virastojen omasta aktiivisuudesta. Monissa viranomaistahojen vastauksissa jotkin vastaajat kertoivat keräävänsä erilaista tietoa sääntelyn vaikutuksista omiin tilastoihinsa.

*”Ei ole kyseisen henkilökorttilakihankkeen toteutuneista vaikutuksista kerätty erikseen tietoa, mutta eri lupahallinnon kehittämishankkeiden tavoitteiden toteutumista ja lainsäädännön toimivuutta on seurattu ja seurataan osana tavanomaista poliisitoimen ohjausta, suunnitellua ja kehittämistä.”*

*”Kyllä, ainakin jatketaan aineiston keräämistä kuntien lainvastaisista päätöksistä...”*

*”Ei tiettävästi. Poikkareita ja muita päätöksiä seurattu ikään kuin vertaamalla niitä aikaisempaan toimivaltaan / lainsäädäntöön.”*

Vastaajat eivät myöskään yleisesti ottaen katsoneet säädösmuutosten aiheuttaneen ennakkoimattomia vaikutuksia sääntelyn kohdealalla. Sellaiset vaikutukset, joita vastaajat pitivät luonteeltaan negatiivisina, olivat olleet odotettavissa ja tiedossa jo säädösvalmistelun aikana. Joissain vastauksissa tuotiin esille, että säädöshanke oli aiheuttanut epäselvyyttä viranomaisten mahdollisuuksista valvoa toimintaa. Myös tällaisista vastauksista oli pääteltävissä, että ongelmien mahdollisuus oli tiedostettu jo hankkeen valmisteluvaiheessa. Tämän lisäksi joissain vastauksissa tuotiin esille, että sääntely oli aiheuttanut juridista epätietoisuutta sääntelyn kohdetahoille, minkä seurauksena sääntelyn kohdetahot edelleen tukeutuivat viranomaisten apuun sellaisissakin kysymyksissä, joissa viranomaisten

<sup>26</sup> Tällainen jälkikäteinen arviointi on toteutettu esimerkiksi kauppojen aukioloaikojen vapauttamista koskevasta hankkeesta. Ks. Mähönen, Erno – Oravainen Henrikki: Kauppojen aukioloaikojen vapauttaminen ja pienyrittäjien asema kauppakeskuksissa – Jälkikäteisarvio lakimuutosten vaikutuksista. TEM-analyyseja 84/2018.

toimivallan rajoittaminen oli ollut säädöshankkeen keskeisenä tavoitteena. Joistain vastauksista välittyi näin kuva, jonka perusteella joidenkin säädöshankkeiden valmistelussa sääntelyn sujuvoittamisessa oli ollut kysymys myös arvovalintojen tekemisestä. Päätös sujuvoittaa sääntelyä jollain sääntelykokonaisuuden osa-alueella saattoi olla samalla tietoinen päätös heikentää ja monimutkaistaa sääntelyä toisella osa-alueella tai hyväksyä sellaisen riskin toteutuminen.

*”Jo ennen lainmuutosta oli tiedossa, että kioskeja tulee kuolemaan ja näin on käynyt.”*

*”Ilmeisen lainvastaisten päätösten yleistyminen oli ennakoitavissa ja siihen oli osittain viitattu myös lain muutoksen esitöissä. Esimerkiksi paikallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristökohteiden säilyttämisen edellytykset ovat heikentyneet muutoksen jälkeen jopa enemmän kuin osattiin odottaa.”*

*”Ei merkittävää muutosta, aikajänne on lyhyt. Kunnat ovat pyytäneet edelleen... paljon lausuntoja ja työneuvotteluja sekä muuta apua...”*

## 5 Johtopäätökset

### 5.1 Hankkeen aikana esille nousseita asioita, joita tulee arvioida sääntelyn kehittämisessä

Tutkimuskirjallisuudessa ja hankkeessa nousee esille useita seikkoja, joita tulisi huomioida tulevaisuudessa pyrittäessä parantamaan lainvalmistelun ja lainsäädännön laatua.

#### Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämiselle laaja ymmärrys, mutta se vaatii onnistuakseen poliittisen sitoutumisen

Lainvalmistelijoiden ja toimeenpanoryhmän jäsenten näkemys oli, että lainsäädännön kehittäminen on ns. lainvalmistelijan perustyötä. On kuitenkin huomattava, että lainsäädännön kehittäminen vaatii myös poliittista sitoutumista niin säädösjohtamisen kuin poliittisen ohjauksen puolelta. Säädösjohtamisen näkökulmasta poliittisessa päätöksenteossa tulisi huomioida säädösvalmisteluresursseista huolehtiminen, säädöshankkeiden aikataulutus ja säädöshankkeiden keskinäinen koordinointi. Vastaavasti poliittisen ohjauksen näkökulmasta arvioituna, lainsäädännön kehittämisessä olisi tärkeää, että hallitus asettaisi sääntelylle tavoitteet, eikä tarpeettomasti rajoittaisi sääntelyratkaisuita päätöksillään. Tämä mahdollistaa sen, että säädösvalmistelussa voidaan aidosti pohtia erilaisia vaihtoehtoja, kuulla sidosryhmiä ja arvioida sääntelyehdotuksen ja vaihtoehtojen vaikutuksia.

Kehittämishankkeiden yhdeksi keskeiseksi onnistumisen edellytykseksi on noussut poliittinen sitoutuminen.<sup>27</sup> Säädösten sujuvoittamisen hankkeen aikaansaannosten kohdalla poliittinen sitoutuminen ja kiinnostus hanketta kohtaan kohdistui säädösten sujuvoittamisen kohteena olleiden hankkeiden määrien seurantaan, ei sujuvoittamisen myötä syntyneisiin vaikutuksiin.

<sup>27</sup> Näin esim. VTV 2014, s.6.

## Tietoisuuden lisääminen sääntelyn kehittämisestä keskeinen tulos

Yhtenä keskeisenä hankkeen tuloksena voidaan pitää tietoisuuden lisääntymistä sääntelyn kehittämisen tarpeista ja toteuttamisen mahdollisuuksista. Lainsäädännön ongelmiin kiinnitettiin lainvalmistelussa enemmän huomiota, kun säädösten sujuvoittamisesta käytiin keskustelua eri paikoissa. Hankkeen pitkäaikaisten vaikutusten kannalta on tärkeää arvioida, miten sääntelyn kehittäminen jatkuu pääministeri Rinteen hallituskaudella. Säädösvalmistelun ja sääntelyn kehittämishankkeiden onnistumista arvioitaessa tietoisuuden lisääminen on seikka, jonka merkitystä ei tule väheksyä.

## Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittäminen yli hallituskausien

Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämisessä pitää arvioida, kannattaako kehittämistä toteuttaa hallitusvetoisesti, virkamiesryhmien kautta (esim. lainvalmistelun kehittämisen ryhmä) vai ministeriökohtaisesti. Vastaajien mielestä, mikäli säädösvalmistelua halutaan kehittää "isoin askelin" – kuten esimerkiksi "yksi yhdestä" mallin käyttöönottamisella – on tärkeää, että kehittämisen pohjana on hallitusohjelman kirjaus. Tällöin kehittämiselle saadaan institutionaalinen tuki.

Myös säädösten sujuvoittamisen kärkihanketta pidettiin hyvänä, koska se yhtäältä teki näkyväksi ministeriöissä tehtävän lainsäädännön kehittämisen ja toisaalta mahdollisti tarkoituksenmukaisten sääntelyratkaisuiden tekemisen. Lisäksi koettiin, että hallitusvetoinen sääntelyn kehittäminen mahdollistaa hankkeen tavoitteellistamisen ja tavoitteiden toteutumisen seuraamisen uskottavammin kuin pelkällä virkamiesryhmällä toteutettuna. Toisaalta ongelmalliseksi koettiin, että etenkin hankkeen alussa hankkeella oli vahva normien purkamisen leima.

Monet lainvalmistelutyössä tiiviisti mukana olevat kuitenkin katsoivat, että sääntelyn sujuvoittamisen jatkamisen tulisi tapahtua pääministeri Rinteen hallituskaudella virkamiesvetoisesti. Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämisessä nähtiin olevan piirteitä, jotka jatkuvat yli hallituskausien ja jatkumon kannalta olisi hyvä, että kehittämistä jatkettaisiin virkamiesryhmässä. Toisaalta samaan hengenvetoon tuotiin esille huoli siitä, että mikäli lainvalmistelun kehittämisen ryhmälle ei aseteta poliittista valvontaa tai tavoitteen asettelua, tulokset kehittämisessä voivat jäädä vähäisiksi.

Yhdeksi ajatukseksi sääntelyn kehittämisessä nousi esille eduskunnan roolin korostaminen. Lainsäädäntövalta on eduskunnalla ja silloin tulisi miettiä, mikä rooli kansanedustajilla olisi lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun kehittämisessä. Nyt eduskunnan valiokunnissa annetaan kannanottoja lainvalmistelun laadusta ja varmistetaan sääntelyn jälkiarviointia. Olisiko lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun kehittämisen poliittinen sitoutuminen vahvempaa, jos päätökset tehtäisiin parlamentarisessa ryhmässä eikä hallituspuolueiden kesken?

## Lainvalmistelijat kaipaavat ministeriöiden välistä yhteistyötä

Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän toimintaan oltiin tyytyväisiä. Toimeenpanoryhmän jäsenet kokivat tärkeäksi keskustella säädösten sujuvoittamiseen liittyvistä asioista ja ongelmista yli ministeriörajojen.<sup>28</sup> Osallistuminen toimeenpanoryhmän kokouksiin oli säännöllistä, vaikka kokoontumisia oli usein.

Toisaalta tuloksellisuuden näkökulmasta voi kysyä, riittääkö ryhmän toiminnalle se, että jokainen jäsen raportoi ministeriönsä tekemisiä, vai pitäisikö toimeenpanoryhmän pyrkiä vaikuttamaan ministeriöiden toimintaan sääntelyn kehittämisessä suuremmin?

## Lainsäädäntöjohtajien rooli ja valta tarvitsee vahvistamista

Osaan ministeriöistä on perustettu lainsäädäntöjohtajan tehtävä. Lainsäädäntöjohtaja kehittää ministeriön lainvalmistelua ja sen osaamista sekä huolehtii lainsäädäntöohjelman laatimisesta ja säädöshankkeiden seurannasta. Osassa ministeriöitä nimike on eri kuin lainsäädäntöjohtaja, mutta tehtävänkuva sama. Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämisen kannalta on tärkeää arvioida, miten lainsäädäntöjohtaja pystyy varmistamaan lainvalmisteluohjeiden noudattamisen lainvalmistelussa ja kehittämään lainvalmistelua tilanteessa, jossa osastot/yksiköt vastaavat itsenäisesti oman toimialueensa säädösvalmistelusta. Tällä hetkellä näyttää siltä, että lainsäädäntöjohtajien roolia ja valtaa hyvän lainvalmistelun kriteereiden toteuttamisen varmistamisessa tulisi vahvistaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi lainsäädäntöjohtajien roolin lisäämistä lainsäädäntöratkaisuihin liittyvissä kysymyksissä.

Ministeriöiden lainvalmistelukäytännöissä on selviä eroja. Mikäli säädösvalmistelun kehittämisen edellytyksenä nähdään ministeriöiden toimintatapojen yhdenmukaistaminen, korostuu myös kansliapäälliköiden ja poliittisen johdon rooli toiminnan kehittämisessä.

## Vaatiiko säädösvalmistelun ja sääntelyn kehittäminen lisäresursseja?

Vastaajat toivat esille yleisesti, että lainvalmistelua tehdään puutteellisten resurssien ja puutteellisen osaamisen varassa. Esimerkiksi panostaminen säädösvalmistelussa vaikutusten arviointien kehittämiseen tarkoittaa sitä, että ministeriöissä on rekrytoitu ja ollaan rekrytoimassa yhteiskuntatieteen menetelmien osaajia, kuten taloustieteilijöitä.

Sinänsä vastaajat kokivat, että lainvalmisteluresursseista päättäminen on poliitikkojen ja virkamiesjohdon asia ja he lainvalmistelijoina tekevät parhaansa annetuilla resursseilla.

<sup>28</sup> Vastaavanlainen havainto tehtiin yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelman kohdalla. VTV 2014, s. 18.

Mikäli lisäresursseja olisi saatavilla, vastaajat kokivat, että resurssit tulisi kohdentaa suoraan ministeriöihin eikä esimerkiksi perustaa lainvalmistelun kehittämisen yksikköä (esim. vaikutusten arvioinnin tukiyksikkö) valtioneuvoston kanslian yhteyteen.

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankketta ei resursoitu erikseen. Tulevaisuudessa tulisi arvioida, miten hallitusohjelmaan kirjatut lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämishankkeita tulisi resurssoida hankkeiden vaikuttavuuden lisäämiseksi.

### **Kehittämishankkeiden suunnitteleminen tärkeää**

Yhtenä ongelmana hallitusvetoisten kehittämishankkeiden kohdalla ovat neljän vuoden hallituskaudet. Yhtäältä se johtaa siihen, että kehittäminen pitää aloittaa nopeasti, jotta haluttuja vaikutuksia ehditään saada aikaan. Toisaalta neljän vuoden hallituskausi johtaa siihen, että hallitus on kiinnostunut enemmän tehdyistä teoista (input) kuin tekojen pitkän aikavälin vaikutuksista (outcome).

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen ongelmana oli se, että alussa ei määritelty kunnolla sitä, mitä sujuvoittamisella tarkoitetaan. Tämä näkyi hankkeessa siten, että ministeriöissä ei oikein tiedetty, mitä säädöshankkeita voitiin raportoida sujuvoittamisen hankkeiksi. Myös hankkeen alussa hanke miellettiin norminpurku- ei sujuvoittamisen hankkeeksi. Ministeriöissä oli aluksi vaikea löytää esimerkkejä säädöshankeista, joissa normeja olisi purettu ilman uusien normien lisäämistä.

### **Toimenpiteistä oppiminen jälkikäteen arvioinnin avulla**

Neljään vuoteen rajoittuvat hallituskaudet johtavat herkästi siihen, että yhtäältä hallituksella on kiinnostusta toteuttaa hankkeita, joiden vaikutukset toteutuvat nopealla aikataululla ja toisaalta seuraavalla hallituksella ei ole suurta kiinnostusta jälkiarvioida edellisen hallituksen tekemisiä. Lainvalmistelun ja sääntelyn kehittämisen hankkeista oppimisen kannalta toimenpiteiden jälkiarviointi olisi tärkeää. Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa on lupaus siitä, että Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä. Jälkiarviointijärjestelmän kehittämistä voidaan pitää suositeltavana lainvalmisteluosaamisen kehittämiseksi.

Lainvalmistelijat toivat esille, että kärkihankkeessa raportoitujen lainsäädäntöhankkeiden jälkiarviointia ei ministeriöissä juurikaan tehdä. Vastaavasti eduskunnan valiokunnat ovat mietinnöissään nostaneet esille seurannan tarpeellisuuden.

### Lainsäädännön kehittäminen vaatii säädösjohtamisen vahvistamista

Lainvalmistelijat kokivat, että eivät saaneet riittävästi tukea esimiehiltään säädösten sujuvoittamisessa. Lainvalmistelijat toivatkin esille esimiesten kouluttamisen tärkeyden säädösjohtamiseen liittyen.

Toisaalta säädösjohtamisen ymmärrystä kaivattiin myös poliittisilta päätöksentekijöiltä, jotta poliitikot pystyisivät esittämään realistisia aikatauluja sekä välttämään sitä, että he päätöksillään rajoittavat hyvän lainvalmistelun periaatteiden toteutumista.

### Kokemus auttaa lainvalmistelijaa sääntelyn kehittämisessä

Lainvalmistelijat toivat esille, että kokemus ja säänneltävän alan tuntemus auttavat lainvalmistelijaa pohdittaessa lainsäädännön kehittämistä. Myös vuorovaikutus sidosryhmien kanssa todettiin keskeiseksi keinoksi tunnistaa sääntelyn ongelmia ja ratkaisuvaihtoehtoja.

Lainvalmistelijat kaipasivat tukea erityisesti vaikutusten arviointeihin ja tukea esimieheltä, että myös negatiivisia vaikutuksia voitaisiin tuoda esille valmistelussa avoimesti. Säädösten sujuvoittaminen ei tarkoita sitä, että kaikki sääntelyn kohteena olevat tahot hyötyvät uudistuksesta, mutta nämäkin negatiiviset vaikutukset tulisi pystyä kertomaan hallituksen esityksessä.

Valmistelijat toivat esille, että riittävä aikataulu, yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa ja poliittinen tuki mahdollistaa sääntelyn kehittämisen säädösvalmisteluhankkeessa. Myös EU:n lainsäädäntöön vaikuttaminen varhaisessa vaiheessa koettiin tärkeäksi keinoksi vaikuttaa sääntelyn laatuun Suomessa myöhemmin. Yhdeksi huolenaiheeksi voidaan nostaa lainvalmisteluammattin huokuttelevuus ja lainvalmistelijoiden vaihtuvuus ministeriöistä muualle töihin. Tämä heikentää ministeriöissä osaamisen kartuttamista sääntelyn kohdealasta ja sidosryhmistä.

### Lainvalmistelun ja sääntelyn kehittämiselle ei löydy selkeitä mittareita

Lainvalmistelijoilla ei ollut näkemystä siitä, miten lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun mittaamista tulisi toteuttaa. Toimeenpanoryhmän jäsenet kokivat työlääksi kerätä listoja ministeriöissä säädösten sujuvoittamisen kohteena olleista säädäshankkeista. Pelkästään kappalemäärien tuijottaminen ei anna oikeaa kuvaa syntyneistä vaikutuksista, jos esimerkiksi pysäköintikiekkojen muotovaatimuksista luopuminen lasketaan yhdeksi toimenpiteeksi samoin kuin kauppojen aukiolon vapauttaminen.

Lainvalmistelijat nostivat esille jälkiseurannan tarpeellisuuden lainvalmistelun oppimisen kannalta. On tärkeää saada tietoa arvioitujen vaikutusten ja toteutuneiden vaikutusten



suhteesta. Ongelmana voi olla, että säädösehdotuksessa ei arvioida vaikutuksia esimerkiksi hallinnollisen taakan vähentämistä standardikustannusmenetelmällä tai nykytilaa ei kuvata ja arvioida numeerisesti.

## 5.2 Vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisääminen jäänyt toiveiden tasolle

Pääministeri Sipilän hallituksen yhtenä tavoitteena säädösten sujuvoittamisessa oli säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisääminen. Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käytön lisääminen on ollut kaikkien 2000-luvulla toimineiden hallitusten hallitusohjelmien tavoitteena lukuunottamatta nykyistä pääministeri Antti Rinteen hallitusta. Yhtenä syynä tavoitteelle vaihtoehtoisten sääntelystrategioiden käytön lisäämiselle – tai ainakin toiveelle käytön lisäämisessä – on jatkuva sääntelyn määrän kasvu ja sitä kautta toive saada vähennettyä lakitasoista sääntelyä. Toiseksi vaihtoehtoisten sääntelystrategioiden käyttö liittyy tavoitteeseen parantaa lainvalmistelun laatua eri sääntelyvaihtoehtojen kartoittamisen ja vaikutusten arviointien avulla.

### Lainvalmisteluohjeessa korostetaan vaihtoehtoisten ohjauskeinojen tunnistamista ja arvioimista

Vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytöstä ohjeistetaan myös lainvalmisteluohjeissa. Vuonna 2004 julkaistussa hallituksen esitysten laatimisohejeessa korostetaan, että esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset -osiossa on tiiviisti kuvattava, mitä vaihtoehtoisia ratkaisuja – sekä lainsäädännöllisiä että muita – on harkittu ja miksi on päädytty juuri esityksessä ehdotettuun ratkaisuun. Samalla hallituksen esityksessä olisi esitettävä vertailu valitun sääntelyvaihtoehdon ja muiden vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista mukaan lukien myös se vaihtoehto, ettei mitään muutosta tehtäisi.<sup>29</sup>

Myös uudessa vuonna 2019 julkaistussa hallituksen esityksen laatimisohejeessa tuodaan esille vaihtoehtoisten sääntelyratkaisuiden esille tuominen ja arvioiminen. Ohjeen mukaan hallituksen esityksessä on kuvattava ne tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavina ja vertailla niiden arvioituja vaikutuksia. Ohjeen mukaan vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan tässä kuvatuin

<sup>29</sup> Oikeusministeriö 2004.

vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla. Vaihtoehtovertailuun otetaan tarpeen mukaan myös se vaihtoehto, että mitään ei tehtäisi.<sup>30</sup>

Vaikka vaihtoehtoiset sääntelykeinot on nostettu esille niin kotimaisessa kuin ulkomaisessa säädöspolitiikassa ja tutkimuskirjallisuudessa, voidaan todeta Talaa lainaten, että vaihtoehtojen selvittelystä ja hyödyntämisestä ei ole tullut sellaista menestystarinaa kuin mitä toiveita sille on asetettu.<sup>31</sup> Esimerkiksi vuoden 2014 valtiopäivien hallituksen esityksissä 28 prosentissa tuotiin esille vaihtoehtoisia lainsäädäntökeinoja niin sanotun perinteisen lakitasoisen sääntelyn sisällä.<sup>32</sup>

### Lainvalmisteluohjeissa ei neuvota, missä olosuhteissa vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttö olisi mahdollista

Kotimaisissa säädösvalmisteluohjeissa ei neuvota lainvalmistelijoita siitä, missä tilanteissa vaihtoehtoiset ohjauskeinot – lainsäädännön ulkopuoliset kuin lainsäädännön sisäiset – voisivat olla toimivia. Myöskään sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa ei ole käsitelty teemaa kuin pintapuolisesti.

Lainvalmistelijat korostavat usein, että säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeessa liitteenä oleva vaikutusten tunnistamisen tarkastuslista auttaa heitä tunnistamaan säädösehdotuksen mahdollisia vaikutuksia, joita arvioida säädösvalmistelussa. Vastaavalla tavalla olisi syytä miettiä, voisiko lainvalmistelijoiden avuksi laatia tarkastuslistan tekijöistä, jotka vaikuttavat siihen, minkälaisia ohjauskeinoja käytetään. Lista auttaisi lainvalmistelijaa kuvaamaan esityksen kannalta merkityksellistä nykytilaa.

### Tekijöitä, joita tulisi arvioida sääntelyvaihtoehtoja mietittäessä

Parhaiten vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttötilanteita arvioiva julkaisu on Better regulation task forcen julkaisema selvitys vuodelta 2005, jossa määritellään erilaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käytön kannattavuuteen. Vaihtoehtoista sääntelyä harkittaessa on otettava huomioon lukuisia sääntelyn onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä. On huomattava, että kansallisesti esimerkiksi perustuslaki asettaa rajoituksia lainsäädännölle vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käyttämiseksi. Toisaalta lainsäädännön sisällä on mahdollista miettiä erilaisten sääntelykeinojen käyttöä, kuten omavalvonnan hyödyntämistä joko korvaamaan tai täydentämään viranomaisvalvontaa.

30 Finlex 2019: <http://helo.finlex.fi/>.

31 Tala 2012, s. 2.

32 Keinänen ja Vartiainen 2017.

Seuraavassa on tuotu esille seikkoja, joita tulisi arvioida pohdittaessa vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttämistä.

*Sääntelyn kohteena oleva riski/vaikutukset, jos sääntely epäonnistuu:* ”Korkeamman riskin tilanteissa”, joissa on kyse esimerkiksi kansalaisten turvallisuudesta tai terveydestä, perinteisen hallinnollisen ohjauksen käyttäminen on perusteltua. Tällaisissa tilanteissa perinteisellä sääntelyllä voidaan turvata parempi oikeusvarmuus ja tarkempi sääntelyn kattavuus.

*Toiminta-alue:* Vaihtoehtoiset sääntelykeinot ovat usein paremmin sovellettavissa tilanteissa, joissa sääntelyn kohdeala on monimutkainen tai edellyttää asiantuntijuutta. Kyseisissä tilanteissa on suotavaa hyödyntää asiantuntijoiden apua, sillä heillä on usein paras tietämys omaa alansa koskevista asioista ja he voivat siten antaa neuvoja sopivista ratkaisuista tavoitteiden saavuttamiseksi. Asiantuntijat ovat usein halukkaampia hyödyntämään vaihtoehtoisten sääntelykeinoja kuin perinteisiä sääntelykeinoja. Haastavissa tilanteissa on kannattavampaa käyttää vaihtoehtoja, joissa sääntelyn kohteena olevia sidosryhmiä ja toimijoita rohkaistaan osallistumaan mukaan sääntelyn kehittämiseen.

*Markkinoiden tila:* Usein innovatiiviset ja nopeasti kehittyvät markkinat hyötyvät vaihtoehtoisista sääntelykeinoista, jotka voivat tarjota joustavia ratkaisuja perinteiseen sääntelyyn nähden. Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen toimeenpaneminen on nimittäin usein varsin nopeaa uusien lakien säätämiseen verrattuna. Sääntelyn nopea toimeenpaneminen on erityisen tärkeää toimialoilla, jotka kehittyvät nopeasti.

Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käyttö voi olla tarkoituksenmukaista myös silloin, kun markkinoilla on vain pieni joukko toimijoita. Pienten markkinoiden tunnistaminen ja organisointi on helpompaa, mikä on tärkeää sääntelyn yhdenmukaisen toteutumisen kannalta. Myös sääntelyn noudattamisen valvonta on helpompaa, kun markkinoilla on vain pieni määrä toimijoita. Vaihtoehtoinen sääntely on potentiaalinen vaihtoehto myös silloin, kun sääntely koskee täysin uudenlaisia markkinoita. Vaihtoehtoisella sääntelyllä voidaan saavuttaa joustavia sääntelyratkaisuja, joita uudet markkinat edellyttävät toimiakseen. Toisaalta on huomioitava, että pienillä markkinoilla vaihtoehtoiset sääntelykeinot (esimerkiksi itsesääntely ja yhteissääntely) voivat helpommin johtaa kilpailua rajoittaviin menettelyihin. Esimerkiksi itsesääntelyn tapauksessa markkinoilla toimivat yritykset voivat pyrkiä rajoittamaan uusien kilpailijoiden tuleamista markkinoille. Tämä on helpompaa silloin, kun kyseessä on pienet markkinat. Kilpailua rajoittavien menettelyjen ehkäiseminen edellyttää toimivaa markkinoiden valvontaa.

*Valvonta:* Vahvat ja läpinäkyvät valvontakeinot ovat tärkeitä edellytyksiä vaihtoehtoisten – ja myös perinteisten – sääntelykeinojen onnistumiselle. Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen asianmukaisen toteuttamisen kannalta toimivan valvontajärjestelmän luominen on erityisen tärkeää, sillä tehokas valvonta lisää sääntelyn luotettavuutta. Tehokas

valvontajärjestelmä on luonnollisesti olennaisen tärkeä myös sääntelyn vaatimusten kiertämisen ehkäisemiseksi.

*Sidosryhmien osallistuminen:* Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen onnistumisen kannalta on tärkeää, että sääntelyn kohteena olevat tahot kannattavat valittua sääntelykeinoa. Mitä useampi sääntelyn kohteena oleva asianosainen tai sidosryhmä kannattaa vaihtoehtoisen sääntelykeinoon käyttöä, sitä todennäköisemmin sääntely onnistuu. Jos vastaavasti jokin osapuoli tai sidosryhmä vastustaa sääntelyä, niin voidaan päätyä ongelmatilanteisiin. Perinteisen sääntelyn hyödyntäminen voi olla tarkoituksenmukaisempi toimintakeino silloin, kun sääntelyn kohteena olevat tahot eivät oma-aloitteisesti ryhdy toimiin ongelmien ratkaisemiseksi. Tällöin tarvitaan perinteisen sääntelyn ”pakottavaa voimaa.”

*Kannustimet:* Julkisen vallan ”lainsäädännöllä uhkaaminen” voi kannustaa sääntelyn kohteena olevia tahoja hyödyntämään esimerkiksi itsesääntelyä. Sääntelyn kohteena oleville tahoille tarjotaan siis mahdollisuus kehittää omat toimintatapansa yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Jos sääntelyn kohteena olevat tahot eivät kuitenkaan ryhdy kehittämään uusia toimintatapoja, niin julkisvalta voi puuttua asiaan perinteisellä lainsäädännöllä. Tällä tavoin voidaan luoda kannustimia vaihtoehtoisten sääntelykeinojen hyödyntämiseen. On huomioitava, että toimijat kannattavat usein vaihtoehtoisten sääntelykeinojen hyödyntämistä myös silloin, kun niillä voidaan saavuttaa esimerkiksi parannuksia alan maineessa.

*Uskottavat seuraamukset:* Tilanteissa, joissa sääntelyn kohteena olevien asianosaisten sääntelyn noudattamattomuus voi johtaa haitallisiin seurauksiin, julkisen vallan sääntely ja uskottavien seuraamusten asettaminen voi olla välttämätöntä sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi. Ainoastaan lainsäädännöllä voidaan tällöin luoda riittävän tehokkaat sanktiot. Näin ollen edellä mainituissa tilanteissa vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käytöllä ei välttämättä päädytä tarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin. On kuitenkin huomioitava, että ”pienempien rikkomuksien” rankaisemiseen ei välttämättä tarvita lainsäädäntöä. Esimerkiksi sääntelyn noudattamattomuudesta seuraavat mainekustannukset voivat olla riittävän tehokkaita seuraamuksia pienten rikkomusten tapauksessa. Seuraamusten tulisi siis olla suhteessa toiminnan haitallisuuteen.

*Kuluttajien mielenkiinto:* Kuluttajien mielenkiinto voi olla avainasemassa vaihtoehtoisten sääntelykeinojen onnistumisen kannalta. Kuluttajilla täytyy olla kuitenkin riittävä informaatio esimerkiksi markkinoilla tarjottavista hyödykkeistä ja niitä valmistavista yrityksistä, jotta he voisivat tehdä informoituja päätöksiä. Markkinoiden läpinäkyvyys on tärkeää ja kuluttajien täytyy olla tietoisia heidän ostopäätöksensä liittyvistä relevanteista seikoista.

*Sääntelyn kohteena olevien toimijoiden järjestäytyminen:* Vaihtoehtoisesta sääntelystä ja sen valvonnasta sopiminen voi olla helpompaa, jos sääntelyn kohteena olevat toimijat ovat

järjestäytyneet. Tällöin sääntelyn kohteita edustava taho voi valvoa sääntelyn noudattamista.

### **Muovikassisopimus hyvä esimerkki tilanteesta, jossa vaihtoehtoinen sääntelyratkaisu on mahdollista**

Kaupan liitto teki vuonna 2016 ympäristöministeriön kanssa sopimuksen, jonka tarkoituksena on vähentää muovikassien kulutusta vapaaehtoisin toimin. Suomen muovikassisopimuksen taustalla on EU:n pakkausjätedirektiivi, jonka mukaisesti kussakin EU-maassa voidaan itsenäisesti päättää keinoista, joilla muovikassien kulutusta vähennetään. Tavoitteena on, että vuoden 2025 loppuun mennessä muovikasseja kulutetaan enintään 40 kappaletta henkeä kohden vuodessa.

Kaupan liiton ja ympäristöministeriön 31.10.2016 allekirjoittamalla muovikassisopimuksella toteutetaan EU-direktiivin vaatimukset Suomessa. Sopimuksessa on sovittu keinoista, joilla vähittäiskauppa varmistaa, että direktiivin tavoitteet saavutetaan Suomessa. Muovikassisopimusta voidaan pitää esimerkkinä yhteissääntelystä, jossa julkinen valta asettaa tavoitteet ja sääntelyn kohdetaho miettii keinot tavoitteisiin pääsemiseksi. Taustalla on ajatus siitä, että julkisvalta voi ottaa asian säänneltäväkseen itse, mikäli yksityinen taho epäonnistuu sääntelyssä.

Muovikassien kulutuksen vähentäminen on hyvä esimerkki tilanteesta, jossa sääntelyvaihtoehdot voivat olla toimivia. Ensinnäkin muovipussien kulutusta pystytään arvioimaan, toiseksi sääntelyn epäonnistuminen ei aiheuta suuria vahinkoja, kolmanneksi julkinen valta voi puuttua ongelmaan lainsäädäntötasolla nopeasti, neljänneksi kaupan ala on keskittynyt, viidenneksi ala on järjestäytynyt kaupan liittoon, kuudenneksi kuluttajat ovat kiinnostuneita ympäristöasioista ja seitsemänneksi vaihtoehtoisia tuotteita muovikasseille on saatavilla.

## 6 Suositukset

Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittäminen on työ, joka ei tule koskaan valmiiksi. Kehittämisessä olennaista on arvioida, miten niukat lainvalmisteluresurssit ja kehittämisen resurssit pystytään hyödyntämään tehokkaasti. Seuraavassa esitettävät kehittämissuositukset perustuvat hankkeen aikana kerättyyn tietoon ja laadittuihin analyysihin, aikaisempiin tutkimuksiin sekä tutkijaryhmän omiin näkemyksiin. Kehittämissuositukset voidaan jakaa karkeasti yleisesti säädöspolitiikkaa ja -johtamista sekä konkreettisemmin lainvalmisteluprosesseja ja -osaamista koskeviksi.

### Säädöspolitiikkaa ja -johtamista koskevat suositukset

#### Varmistettava yhteinen ymmärrys kehitettävästä asiasta

Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämisessä on tärkeää, että asiaan liittyvillä tahoilla on yhteinen ymmärrys ja tieto kehitettävästä asiasta. Esimerkiksi säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen kohdalla ongelmaksi osoittautui epätietoisuus ja erilaiset näkemykset siitä, mitä normien purkamisella tarkoitetaan. Kehittämishankkeiden alkuvaiheessa huolellisen suunnittelun ja osapuolten sitouttamisen merkitys korostuvat.

#### Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittäminen vaatii pitkäjänteisyyttä

Lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittäminen vaatii aikaa, jotta ministeriöiden toimintatavat ja lainvalmistelijoiden osaaminen kehittyvät. Sen vuoksi yhden hallituskauden kestävien kehittämishankkeiden hyödyt jäävät helposti vaillinaisiksi. Pitkäjänteisyyden lisäämiseksi olisi syytä harkita eduskunnan mukaan ottamista tiiviimmin sääntelyn kehittämiseen sekä huolehdittava, että lainvalmistelun kehittämisen ryhmä toimisi yli hallituskausien.

#### Osaamisen ja hyvien käytänteiden vaihtoa ministeriöiden kesken vahvistettava

Osaamisen ja toimintatapojen kehittämisessä on tärkeää, että lainvalmistelijoiden ja lainvalmistelun kehittämisestä ministeriöissä vastaavien kesken olisi yhteistyötä esimerkiksi koulutustilaisuuksien ja säädöshankkeiden kautta. Näin ministeriöiden hyvät käytännöt ja kokemukset pääsevät leviämään paremmin. Lisäksi sääntely monimutkaistuvassa yhteiskunnassa johtaa entistä useammin tilanteeseen, jossa ministeriön säädösvalmistelu

vaikuttaa muiden ministeriöiden toimialaan. Yhteistyö ministeriöiden kesken on tärkeää siiloutumisen vähentämiseksi.

### **Ilman poliittista sitoutumista lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittäminen on hiddasta**

Poliittisten päätöksentekijöiden tulisi sitoutua lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämiseen pitkäjänteisesti. Tämä tarkoittaa valmiutta arvioida ja muuttaa päätöksentekoprosesseja, lisätä ymmärrystä säädösvalmistelun vaatimuksista ja sitoutumista mittaamaan ja seuraamaan lainvalmistelun ja lainsäädännön laatua.

### **Lainvalmisteluprosesseja ja -osaamista koskevat suositukset**

#### **Lainvalmisteluohjeistusta ja lainvalmistelijoiden koulutusta tulisi kehittää tukemaan sääntelyn kehittämistä**

Säädösvalmistelussa lainvalmistelijoilta vaaditaan monenlaista osaamista, kuten sääntelyvaihtoehtojen tuntemista ja vaikutusten arvioimista. Lainvalmisteluohjeet eivät kuitenkaan tue konkreettisesti sitä, miten vaihtoehtoja tulisi huomioida tai vaikutuksia arvioida. Vastaavalla tavalla lainvalmistelijat tarvitsevat ohjeen tai tarkastuslistan siitä, mitä säädöshuollollisia toimenpiteitä kannattaa arvioida säädösvalmistelun yhteydessä. Ohjeistuksen lisäksi tulisi varmistaa riittävä lainvalmistelijoiden kouluttaminen.

#### **Lainvalmistelijoiden tulee saada menetelmätukea**

Lainvalmistelulle asetetaan monenlaisia vaatimuksia ja näiden vaatimusten määrät ovat kasvamassa esimerkiksi erityyppisten vaikutusten – kuten ilmastovaikutukset – arvioimisen tarpeen lisääntymisen myötä. Ministeriöissä tulisi edelleen kehittää lainvalmistelua yksittäisen virkamiehen tekemästä valmistelusta tiimeissä tehtävään valmisteluun, jolloin voitaisiin hyödyntää eri lainvalmistelijoiden osaamista paremmin. Useat ministeriöt ovat rekrytoineet vaikutusten arviointien osaajia tukemaan lainvalmistelijoita vaikutusten arviointien tekemisessä, mutta edelleen vaikutusten arviointien tuelle on lisätarvetta. Lisäksi ministeriöiden tulisi varmistaa lainvalmistelijoiden tuki esimerkiksi perustuslain huomioonottamiselle säädösvalmistelussa.

#### **Jälkiarviointien avulla tulisi oppia aikaisemmasta**

Lainsäädännön vaikutukset ilmenevät usein viiveellä seuraavan tai seuraavien hallituskausien aikana. Hallituksilla ei ole ollut kiinnostusta arvioida edellisten hallitusten tekemiä säädösratkaisuita, mikä on omiaan vähentämään oppimista aikaisemmin säädösvalmistelussa tehtyistä ratkaisuista ja arvioinneista. Lainsäädännön kehittäminen systemaattisempaan toimintaan lisää tarvetta sääntelyn jälkiarvioinneille. Esimerkiksi säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeessa toteutettiin useita samantyyppisiä ratkaisuja siirryttäessä lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn. Näiden säädöshankkeiden vaikutuksia tulisi arvioida jälkikäteen yhdessä, eikä keskittyä pelkästään arvioimaan yksittäistä hanketta.

**Ministeriöissä säädösjohtamista on vahvistettava edelleen**

Ministeriöiden toiminnan kehittämisessä on tärkeää, että lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämiseen ovat sitoutuneet ministeriön avainvirkamiehet (kansliapäällikkö, lainsäädäntöjohtaja, osasto/yksikköpäälliköt). Lisäksi ministeriöissä työskentelevien poliittisten toimijoiden (ministeri, valtiosihteeri, erityisavustajat) tulisi paremmin ymmärtää lainvalmistelua ja hyvän säädösvalmistelun periaatteita, jotta sääntelyn kehittäminen olisi paremmin mahdollista. Lainsäädäntöjohtajien roolia ja valtaa tulisi vahvistaa ministeriöissä lainvalmistelun menettelyllisissä kysymyksissä (lainvalmistelun resurssointi, aikataulutus, lainvalmistelijoiden osaamisen varmistaminen jne.), jotta ministeriöiden sisällä toimintatavat eri osastojen ja yksiköiden välillä saataisiin yhtenäistymään ja jotta pystyttäisiin paremmin varmistamaan lainvalmisteluvaatimusten toteutumista.



## LÄHTEET

- Better Regulation Task Force (2005) Routes to Better Regulation: A guide to alternatives to classic regulation.
- Kangasharju, Aki – Rauhanen, Timo (2008) Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu: Kilpailukyky 13/2008.
- Keinänen, Anssi, Lonka, Harriet, Pajuoja, Jussi, Vartiainen, Niko, Tuominen, Risto, Ha-Ionen, Miia – Koskela, Tarja (2019) Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikutavuuden arviointi. Valtioneuvoston kanslia.
- Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko (2017) Vaihtoehtojen punninta lakitasoisen sääntelyn sisällä: Empiirinen analyysi vuoden 2014 hallituksen esityksistä. Edilex 2017/48.
- Mähönen, Erno – Oravainen, Henriikki (2018) Kauppojen aukioloaikojen vapauttaminen ja pienyrittäjien asema kauppakeskuksissa – Jälkikäteisarvio lakimuutosten vaikutuksista. TEM-analyyseja 84/2018.
- Oikeusministeriö (2004) Hallitusten esitysten laatimissuhteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- Pakarinen, Auri (2011) Lainvalmistelun kehittämissuhteiden historia ja historiattomuus. Hallinnon tutkimus, 30(2), pp. 129-142.
- Tala, Jyrki (2012) Lainsäädännön maailma muuttuu - sääntelyn kasvu jatkuu. Lakimies 110 (2012) : 1, 8.
- Valtioneuvoston kanslia (2015) Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014) Selvitys toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 2/2014.

## HALLITUKSEN ESITYKSET

- HE 102/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain liitteen 1 muuttamisesta.
- HE 28/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle säteilylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 158/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 248/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.
- HE 104/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle etu- ja sukunimilaiksi ja laiksi rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta.
- HE 180/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 22/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tieliikennelain muuttamisesta.
- HE 23/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi merilain, aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisuudesta käytöstä annetun lain 2 §:n ja merityösopimuslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta sekä Kansainvälisen merenkulkujärjestön eräiden yleissopimusten eräiden liitteiden muutosten hyväksymisestä ja laiksi sopimusmuutosten lain-säädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 209/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yritys-palvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 68/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkolukkolaiksi sekä laiksi ajokorttilain muuttamisesta.
- HE 38/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pakkohuutokaupalla myytävien kiinteistöjen lunastamisesta valtiolle annetun lain kumoamisesta.
- HE 257/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työsopimuslain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 18/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta.
- HE 24/2015 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain, tieliikennelain ja rikoslain 23 luvun 9 ja 12 §:n muuttamisesta.

## LIITE 1: Hallituksen esitysten analyysi

### 1 Säädösten sujuvoittamisen kohteena olevat asiat

Hankkeessa selvitettiin, mihin politiikka-alueisiin sääntelyn sujuvoittaminen kohdistuu.<sup>33</sup> Säädosmuutosten kohteet kerättiin liikenne- ja viestintäministeriön ylläpitäältä Norminpurku -sivustolta taulukoista, joihin ministeriöt olivat kirjanneet säädösten sujuvoittamisen hallituksen esitykset sekä niiden sisältämiä säädösten sujuvoittamisen toimenpiteitä<sup>34</sup>. 193 säädösten sujuvoittamisen hallituksen esityksestä eniten esityksiä antoi liikenne- ja viestintäministeriö (33 %), maa- ja metsätalousministeriö (11 %) sekä työ- ja elinkeinoministeriö (10 %). Muut ministeriöt valmistelivat vähemmän hallituksen esityksiä säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen puitteissa.

**Taulukko 1** Hallituksen esitykset ministeriöittäin.

Ministeriö	%	N
LVM	33	63
MMM	11	22
TEM	10	20
OM	8	15
STM	8	15
YM	7	11
OKM	7	14
VM	6	11
SM	5	9
UM	4	7
PLM	1	2

Säädösten sujuvoittamisen kohdealueet teemoiteltiin 18 teemaan. Tarkasteltavat säädösten sujuvoittamishankkeet kohdentuvat epätasaisesti eri politiikkasektoreille ja sääntelyaloille. Säädösten sujuvoittamisen säädosmuutokset kohdistuvat aloille, jotka noudattelevat pääosin hallinnonalojen mukaista tehtäväjaottelua ja asiasisältöjä.

33 Tässä hankkeessa ei arvioida tapahtuiko lainsäädännön muutoksella tosiasiallisesti säädösten sujuvoittamista tai paranemista vai esimerkiksi käytettiinkö säädösten sujuvoittamista enemmänkin poliittisena retorisenä keinona vakuuttamaan ehdostuksen hyvydestä.

34 Hallituksen esitysten säädösten sujuvoittamisen analyysi perustuu ministeriöiden Norminpurku.fi -sivustolle tekemiin ilmoituksiin, joiden perusteella hallituksen esityksiä on tarkasteltu. Ministeriöt listasivat sivustolle hallituksen esityksissä toteutettuja säädösten sujuvoittamisen toimenpiteitä. Ministeriöiden tekemien kirjausten tarkkuudessa oli vaihtelua. Tutkimuksessa ei ole otettu kantaa siihen, kuinka oikeaan osuvia, aiheellisia tai mahdollisesti puutteellisia kirjaukset ovat. Hallituksen esitysten analyyseissa ei ole voitu ottaa toimenpiteiden vaikutusten tosiasialliseen toteutumiseen.

**Taulukko 2** Asiat, joihin säädösten sujuvoittaminen kohdistuu.

Sujuvoittamisen kohde	N	%
Liikenne	54	28
Työ- ja elinkeinoasiat	25	13
Viestintä	14	7
Sosiaali- ja terveysasiat	13	7
Koulutus ja varhaiskasvatus	12	6
Maankäyttö, rakentaminen ja asuminen	11	6
Ympäristöasiat	11	6
Verotus ja rahoitus	11	6
Maatalous	7	4
Yhteisölaainsäädäntö, kirjanpito	6	3
Metsästys ja kalastus	5	3
Muut, kansalaisten arkea helpottavat asiat	5	3
Oikeudenkäynti ja hallintoasiat, rikosseuraamusasiat	5	3
Konsulipalvelut ja edustustot	4	2
Elintarviketeollisuus	4	2
Metsätalous	4	2
Puolustus ja turvallisuus	3	2
Kulttuuripalvelut	2	1

Huomattava osa säädösten sujuvoittamishankkeista kohdentui liikenteen sääntelyyn, kuten taulukko 2 osoittaa. Useilla liikenteen säädösmuutoksilla tavoiteltiin liikenteen markkinoilla toimimisen edellytysten parantamista sekä palveluiden kehittämistä. Tieliikenteen sääntelyssä toteutettiin tienkäyttäjien kannalta merkittäviä uudistuksia, kuten yksityistielain kokonaisuudistus<sup>35</sup>.

Lisäksi noin kahdellakymmenellä liikenteen säädösehdotuksella pantiin täytäntöön kansainvälisiä sopimuksia koskien lentoliikennettä tai merenkulkua. Lentoliikennesopimuksia perusteltiin säädösten sujuvoittamisen näkökulmasta uusilla liiketoimintamahdollisuuksilla lentoliikenteen toimijoille. Merenkulkuun liittyvässä lainsäädännössä toteutettiin useita muutoksia merenkulun toimijoiden hallinnollisen taakan keventämiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toteutettiin myös useita uudistuksia viestintäsektorilla (7 %). Säädösten sujuvoittamisen vaikutukset kohdistuivat esimerkiksi sähköisiin liiketoimintaympäristöihin.<sup>36</sup>

Suhteellisen moni kärkihankkeeseen valituista hallituksen esityksistä liittyi työ- ja elinkeinoasioihin (13 %). Useilla sääntelymuutoksilla tavoiteltiin yritysten toimintaedellytysten parantamista sekä työllistämisen esteiden keventämistä työlainsäädäntöä uudistamalla.

35 HE 147/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

36 Esim. HE 264/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Säädösmuutoksin mahdollistettiin esimerkiksi uuden työntekijän koeajan pidentäminen neljästä kuukaudesta kuuteen kuukauteen sekä työnantajan takaisinottovelvollisuuden kestoajan lyhentäminen<sup>37</sup>. Energiamarkkinoiden sääntelyn keventämiseen kohdistui useita säädöshankkeita. Esimerkiksi maakaasumarkkinalain muutoksilla kevennettiin maakaasuverkon lupavaatimuksia käyttövalvonnassa<sup>38</sup>.

Useat sosiaali- ja terveysasioita koskevat säädösuudistukset (7 %) liittyivät sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden lupamenettelyihin sekä terveydensuojelu-, työturvallisuus- ja työsuojeluasioihin. Esimerkiksi hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveystietojen tuottamisesta kehitettiin sosiaali- ja terveystietojen lupamenettelyjä ja valvontaa<sup>39</sup>. Sote-tietojen käyttö lupiin liittyviä prosesseja yksinkertaistettiin hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä<sup>40</sup>.

Säädösten sujuvoittamisen säädöshankkeissa toteutettiin noin kymmenen (6 %) varhaiskasvatukseen ja koulutukseen liittyvää uudistusta. Tällaisia olivat ammatillisen koulutuksen reformi<sup>41</sup>, kokeilulain säätäminen kielivalikoiman laajentamiseksi perusopetuksessa<sup>42</sup>, sekä pyrittiin laajentamaan korkeakoulujen välisen opetusyhteistyön mahdollisuuksia<sup>43</sup>.

Hallituksen esitysten aineistossa oli useita rakentamisen edellytysten helpottamiseen sekä ympäristönsuojeluun ja -lupiin liittyviä säädösmuutoksia. Rakentamista helpotettiin esimerkiksi jatkamalla kunnille siirrettyä poikkeamistoimivaltakokeilua<sup>44</sup> ja lisättiin yleiskaavan käyttöä rakentamisen perusteena<sup>45</sup>. Useita ympäristöllisten lupien ehtoja kevennettiin<sup>46</sup>.

Verotuksen ja rahoituksen liittyviä hallituksen esityksiä oli noin kymmenen. Säädösmuutokset koskivat esimerkiksi veroasioiden hoitamisen menettelyjen yhdenmukaistamista

37 HE 105/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta.

38 HE 50/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakaasumarkkinalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

39 HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen tuottamisesta.

40 HE 159/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

41 HE 39/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

42 HE 114/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa.

43 HE 73/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaansaattamisesta.

44 HE 118/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain muuttamisesta.

45 HE 85/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

46 HE 95/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain muuttamisesta.

ja kehittämistä, kuten hallituksen esityksessä verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi<sup>47</sup> ja hallituksen esityksessä valmiste- ja autoverotustehtävien siirtämisestä Verohallinnolle<sup>48</sup>.

Voidaanko säädösten sujuvoittamisen kohdentumista pitää onnistuneena? Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sisältyi kirjaus yrittäjyyteen liittyvän byrokratian vähentämisestä. Hallituksen strategia-asiakirjassa linjattiin kansallisten hallinnollisen taakan keventämishjelman valmistelua: laaditaan ja toteutetaan prioriteettialoihin perustuva ohjelma yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi. Näitä prioriteettialoja ovat verotus, taloushallinnon raportointi, työnantajana toimiminen, tilastointi, maataloustuet, elintarviketurvallisuus ja laatu, ympäristöluvut sekä julkiset hankinnat.

Kauppa- ja teollisuusministeriön lainsäädännön yritysvaikutusten arviointihanke (ns. SÄ-VY-hanke) tilasi selvityksen Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvasta hallinnollisesta taakasta.<sup>49</sup> Selvityksessä pyrittiin kartoittamaan ne lainsäädännön osa-alueet, joiden tiedonantovelvoitteista Suomessa aiheutuu yrityksille raskain hallinnollinen taakka.

Selvityksessä toteutettujen asiantuntijakuulemisen ja yrityskyselyn mukaan hallinnollista taakkaa on eniten verotuksessa, työnantajana toimimisessa ja ympäristölainsäädännössä. Myös selvityksen ulkopuolelle rajattuna olleen maatalouden sääntelyssä todettiin olevan paljon kevennettävää.

Verrattuna tunnistettuihin korkean hallinnollisen taakan lainsäädännön alueisiin säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toimenpiteiden kohdentumista voidaan pitää hyvänä. Säädösten sujuvoittamisen toimenpiteet ovat kohdentuneet melko hyvin alueisiin, joissa hallinnollinen taakka on tunnistettu korkeaksi. Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toimista luokiteltiin toiseksi eniten kuuluvaksi työ- ja elinkeinoasioihin tarkoituksena etenkin vähentää työnantajana toimimisen kustannuksia. Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen toimenpiteet kohdistuivat usein myös maankäyttöön, rakentamiseen ja ympäristöasioihin, maa- ja metsätalouteen, verotukseen sekä kirjanpitoon. Toisaalta kaikista eniten sujuvoittamisen kohteena ollut liikenne ei ole aiemmin tunnistettu korkean hallinnollisen taakan lähteeksi.

---

47 HE 29/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

48 HE 159/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valmiste- ja autoverotustehtävien siirtämisestä Verohallinnolle koskevaksi lainsäädännöksi.

49 Kangasharju, Aki – Rauhanen, Timo: Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Kilpailukyky 13/2008.

## 2 Hallituksen esitysten yhteys hallitusohjelman muihin tavoitteisiin

Hankkeessa arvioitiin, miten säädösten sujuvoittamisen kärkihanke on edistänyt hallitusohjelman muita painopistealueita ja kärkihankkeita. Juha Sipilän strategisessa hallitusohjelmassa asetettiin viisi painopistealuetta ja niitä konkretisoimaan 26 kärkihanketta<sup>50</sup>. Analyysissa on tarkasteltu säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen hallituksen esitysten yhteyttä hallitusohjelman muihin painopistealueisiin ja kärkihankkeisiin. Hallituksen esitysten säädösten sujuvoittamisen toimenpiteiden tavoitteita verrattiin kärkihankkeiden tavoitteisiin (kts. taulukko 3).

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen tavoitteita on hallituskauden aikana edistetty myös muilla keinoilla kuin hallituksen esityksin lainsäädäntöä uudistamalla. Hallinnonalojen virastoissa on esimerkiksi kehitetty sääntelyn täytäntöönpanoa uudistamalla ohjeistuksia ja suosituksia. Hallituksen esitysten analyysissa ei ole ollut mahdollista ottaa kantaa näihin muutoksiin.

**Taulukko 3** Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen yhteys hallitusohjelman muihin tavoitteisiin.

	N	%
<b>Työllisyys ja kilpailukyky</b>	<b>118</b>	<b>61</b>
Kilpailukyvyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla	108	56
Työn vastaanottamista estävien kannustinloukkujen purkaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen	10	5
Paikallista sopimista edistetään ja työllistämisen esteitä puretaan	5	3
Uudistetaan työvoimahallinto työllistymistä tukevaksi	4	2
Asuntorakentamista lisätään	4	2
<b>Osaaminen ja koulutus</b>	<b>5</b>	<b>3</b>
Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit peruskouluihin	1	1
Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi	1	1
Nopeutetaan siirtymistä työelämään	1	1
Parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta	2	1
Vahvistetaan korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyötä innovaatioiden kaupallistamiseksi	1	1
Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan	4	2
<b>Hyvinvointi ja terveys</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
Palvelut asiakaslähtöisiksi	5	3
Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta	3	2
Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma	1	1
Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaiken ikäisten omaishoitoa	0	0
Osatyökykyisille tie työelämään	1	1
<b>Biotalous ja puhtaat ratkaisut</b>	<b>19</b>	<b>10</b>
Hiilettömään, puhtaaseen, uusiutuvaan energiaan kustannustehokkaasti	2	1

50 Painopisteluokkeita olivat työllisyys ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi ja terveys, biotalous ja puhtaat ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen. [https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTETTY\\_netiti.pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netiti.pdf)

Puu liikkeelle ja uusia tuotteita metsästä	4	2
Kiertotalouden läpimurto ja puhtaat ratkaisut käyttöön	2	1
Suomalainen ruoantuotanto kannattavaksi, kauppatase ja sininen biotalous nousuun	12	6
Luontopoliittikkaa luottamuksella ja reiluin keinoin	0	0
<b>Digitalisaatio, kokeilut, normien purkaminen</b>	<b>61</b>	<b>32</b>
Digitalisoidaan julkiset palvelut	42	22
Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö	26	13
Otetaan käyttöön kokeilukulttuuri	11	6
Parannetaan johtamista ja toimeenpanoa	1	1

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman muihin tavoitteisiin nähden säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeella näyttää olevan useita liittymäpintoja, kuten taulukosta voidaan havaita. Erityisesti säädösten sujuvoittamisen hallituksen esitykset näyttävät edistävän työllisyyden ja kilpailukyvyn painopistealueen tavoitteita (61 %). Noin puolet (56 %) säädösten sujuvoittamishankkeista liittyivät kilpailukyvyn vahvistamiseen ja elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksien parantamiseen.

Hallitusohjelmassa kilpailukyvyn vahvistamisen ja elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytysten parantamisen kärkihankkeen toimenpiteiksi kirjattiin muun muassa sääntelyn ja lupaprosessien keventäminen sekä markkinoiden avaaminen kilpailulle. Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen hallituksen esityksissä nämä ovat olleet keskeisiä toimia, joita on toteutettu hallinnonaloilla. Markkinoita avattiin kilpailulle usein liikenne- ja viestintäministeriön säädösten sujuvoittamisen hankkeissa<sup>51</sup> sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Merkittäviä säädösuudistuksia markkinoiden avaamiseksi olivat esimerkiksi taksipalveluita koskeva uudistus<sup>52</sup>.

Säädösten sujuvoittamisen hallituksen esitykset edistivät jonkin verran myös muita työllisyyden ja kilpailukyvyn painopistealueen kärkihankkeiden tavoitteita. Säädöshankkeista noin kahdessakymmenessä tavoiteltiin työllisyyden edistämistä työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja purkamalla, paikallista sopimista edistämällä sekä työllisyyden esteitä purkamalla. Keskeinen säädöshanke oli esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esitys, jolla muutettiin lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, työttömyysturvalakia sekä työ sopimuslakia<sup>53</sup>. Hallituksen esityksellä muun muassa laajennettiin työttömyysetuuden käyttömahdollisuutta palkkatukeen ja starttirahaan sekä työkokeilun käyttötarkoitusta laajennettiin kertaluontoisesti siten, että työkokeilua oli mahdollista käyttää työnhakijan soveltuvuuden arvioimiseksi ennen työ sopimuksen tekoa.

51 Liikenne- ja viestintäministeriön markkinoiden avaamista tavoitteleviin säädöshankkeisiin sisältyi merkittävä määrä kansainvälisiä lentoliikennesopimuksia.

52 HE 161/2016 vp Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

53 HE 209/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työ sopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Noin kolmannes (32 %) säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen hallituksen esityksistä on edistänyt Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen -painopistealueen mukaisia tavoitteita. Valtaosa sujuvoittamishankkeista, jotka edistivät painopistealueen tavoitteita, kytkeytyivät Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeeseen. Suurelta osin esimerkiksi sääntelyn täytäntöönpanon kehittämisessä pyritään hyödyntämään sähköistä asiointia sekä sähköisiä tietovarantoja, joilla tavoitellaan myös viranomaisten välisen yhteistyön edistämistä. Esimerkiksi ulkoministeriön hallituksen esityksessä konsulipalvelulain muuttamisesta tavoitteena oli kehittää asiakaspalvelu- ja käsittelyprosesseja teknologiaa hyödyntäen ja siten mahdollistaa konsulipalvelujen antaminen paikasta riippumattomasti<sup>54</sup>.

Vähän alle puolessa Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen -painopistealueen tavoitteita edistävästä sujuvoittamishankkeista rakennettiin digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristöä. Digitaalisia markkinaympäristöjä luotiin esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, josta säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeessa oli vahva edustus. Esimerkiksi liikenteen palveluita koskevassa hallituksen esityksessä pyrittiin mahdollistamaan yhtenäiset liikenteen matkaketjut ja yhdistettyjen palveluiden tarjoaminen tietosääntelyllä, joka avaa henkilön käyttäjätilejä hänen tahdostaan siten, että kolmas osapuoli hoitaisi tilillä asioita tämän puolesta<sup>55</sup>. Digitalisaatio näyttäytyy keskeisenä välineenä sääntelyn, julkishallinnon ja yhteiskunnan uudistamisessa säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen säädösehdotuksissa läpi hallinnonalojen. Painopistealueen yhdeksi kärkihankkeeksi kirjattiin kokeilukulttuurin käyttöönotto, jolla tavoiteltiin muun muassa innovatiivisia ratkaisuja sekä palveluiden parantamista. Noin kymmenessä säädösten sujuvoittamisen hankkeessa mainittiin, että hallituksen esityksellä edistetään kokeiluja. Useimmat näistä esityksistä liittyivät liikennepalveluihin. Kokeilukulttuuri otettiin käyttöön myös esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla säätämällä kokeilulaki kielivalikoiman laajentamiseksi peruskoulussa<sup>56</sup>.

Kymmenellä prosentilla säädösten sujuvoittamisen hallituksen esityksistä oli yhteys Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueeseen. Painopistealueen kärkihankkeista säädösten sujuvoittamisen hallituksen esitykset edistivät enimmäkseen Suomalainen ruoantuotanto kannattavaksi, kauppatase ja sininen biotalous nousuun -kärkihankkeen tavoitteita. Tätä ilmentävät maa- ja metsätalousministeriön säädösten sujuvoittamisen hallituksen esitykset, jotka pyrkivät edistämään hallinnonalan toimijoiden toimintaedellytyksiä yritysten hallinnollista taakkaa keventämällä. Säädöshankkeissa toteutettiin esimerkiksi elintarvikelain kokonaisuudistus, jolla tavoiteltiin elintarvikealan toimijoiden sekä

54 HE 102/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konsulipalvelu- lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

55 HE 145/2017 vp Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) muuttamisesta.

56 HE 114/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa.



valvontaviranomaisten taakan keventämistä. Säädosehdotuksessa kevennettiin elintarviketoimijoiden omavalvontaa<sup>57</sup>.

Osaamisen ja koulutuksen sekä hyvinvoinnin ja terveyden painopistealueisiin säädösten sujuvoittamisen hallituksen esityksillä on vähäisempi yhteys. Opetus- ja kulttuuriministeriössä toteutettiin jokaista koulutusastetta koskevia säädosuudistuksia, joista suurin oli ammatillisen koulutuksen reformi. Muutamilla hallituksen esityksillä pyrittiin edistämään Hyvinvoinnin ja terveyden painopistealueen tavoitteita asiakaslähtöisistä palveluista. Esimerkiksi hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä arvioitiin, että uudistukset todennäköisesti lisäisivät kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia palveluissa<sup>58</sup>.

### 3 Säädösten sujuvoittamisen toimenpiteet

Hankkeessa kuvattiin, minkälaisia toimenpiteitä hallituksen esityksissä ehdotettiin toteutettavaksi säädösten sujuvoittamiseksi. Aineisto kerättiin Norminpurku.fi -sivustolta, jonne ministeriöt ovat ilmoittaneet säädösten sujuvoittamisen hallituksen esitykset ja kuvanneet kirjallisesti niissä ehdotettuja säädosmuutoksia ja toimenpiteitä säädösten sujuvoittamiseksi. Hallituksen esitykset analysoitiin ministeriöiden kirjallisten ilmoitusten perusteella. Ministeriöiden kirjaamistavoissa ja kirjausten tarkkuudessa oli huomattavaa vaihtelua. Hallituksen esitykset luettiin ja analysoitiin näiden kirjausten perusteella. Esimerkiksi laajoja kokonaisuudistuksia koskevien hallituksen esitysten toimenpiteitä ministeriöt olivat saattaneet kuvata hyvin yleisellä tasolla, jolloin hallituksen esitys saattoi sisältää monenlaisia toimenpiteitä. Toimenpiteet luokiteltiin neljään luokkaan toimenpiteiden luonteen mukaan: 1) säädösten selkeyttäminen (38 hallituksen esitystä), 2) velvoitteiden ja vaatimusten keventäminen (43 hallituksen esitystä), 3) lupa- ja valitusprosessien kehittäminen (56 hallituksen esitystä) sekä 4) muut toimet (126 hallituksen esitystä), joilla esimerkiksi uudistettiin julkista hallintoa, avattiin markkinamahdollisuuksia tai kehitettiin palveluita. Noin neljännes hallituksen esityksistä sisälsi toimenpiteitä useammasta kuin yhdestä luokasta. Hallituksen esitysten analyysissa ei ole ollut mahdollista ottaa kantaa siihen, kuinka oikeaan osuvia säädösten sujuvoittamisen toimenpiteet ovat, minkälaisia ongelmia ne mahdollisesti sisältävät, tai kuinka toimenpiteiden vaikutukset todellisuudessa kohdentuvat ja realisoituvat.

57 HE 262/2018 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

58 HE 300/2018 vp laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen Laki sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) muuttamisesta.

Kärkihankkeen hallituksen esityksissä toteutettiin erilaisia säädösten sujuvoittamista tavoittelevia toimenpiteitä, joilla selkeytettiin säädöksiä, kevennettiin lainsäädännöstä seuraavia veloitteita sekä kehitettiin lupa- ja valitusprosesseja. Hallituksen esityksillä luotiin myös uutta lainsäädäntöä sekä toteutettiin esimerkiksi hallinnon uudistamista sekä markkinoiden avaamista. Hallituksen esitykset ovat säädösperustaltaan kansallisia sekä EU-sääntelyn ja kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa. EU-sääntelyn toimeenpanoa koskevilla hallituksen esityksissä yhtenä piirteenä oli pyrkimys välttää kansallista lisääntelyä. Voidaan todeta, että hallituksen esitysten säädösten sujuvoittamisen toimenpiteet ovat varsin heterogeeninen joukko erilaisia toimia.

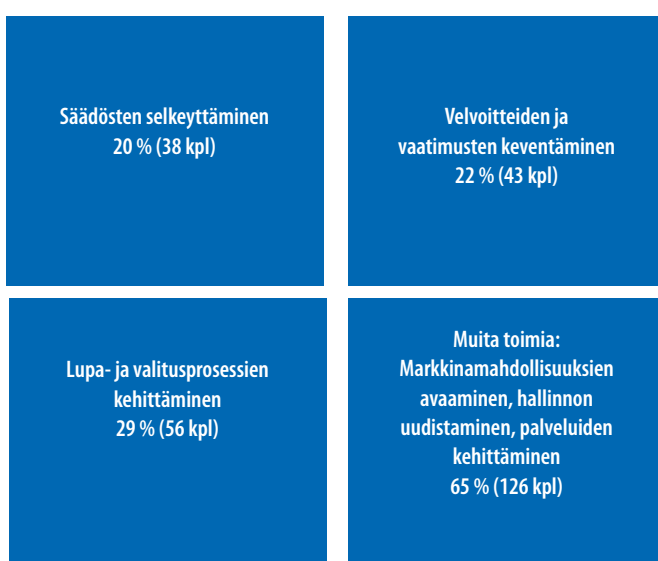
Säädösten sujuvoittamiseksi hallituksen esityksissä kiinnitettiin huomiota säädösten selkeyteen sekä johdonmukaisuuteen suhteessa muuhun sääntelyyn (20 %). Lainsäädäntöä uudistettaessa eri säädöksiä koottiin esimerkiksi yhdeksi kokonaisuudeksi sekä uudistettiin kirjoitusasua lainsäädännön tulkintaa ja soveltamista helpottamaan. Uudistuksissa myös kumottiin vanhentuneeksi tulkittua lainsäädäntöä, jota ei enää sovelleta. Säädöshankkeissa pyrittiin lisäksi sovittamaan yhteen eri säädösten välisiä rajapintoja ja samalla purkamaan päällekkäistä sääntelyä.

Säädösten sujuvoittamisen toimenpiteinä hallituksen esityksissä erottui lainsäädännöstä seuraavien veloitteiden ja vaatimusten keventäminen (22 %). Useat kevennyksistä liittyivät yrityksiä koskeviin ilmoitusvelvollisuuksiin tai muihin valvontaan liittyviin veloitteisiin tai edellytyksiin, kuten toiminnanharjoittajan veloitteisiin. Monissa säädösehdotuksissa siirryttiin painottamaan omavalvontaa. Erilaisia ilmoitus- ja dokumentointivelvollisuuksia esimerkiksi poistettiin. Kevennetyt veloitteet koskivat myös esimerkiksi palvelujen sisällöllisiä reunaehtoja sekä työnantajaveloitteita.

Lupa- ja valitusprosessien sujuvoittaminen (29 %) koski keskeisesti yrittäjien toimilupia tai muita valvontaan liittyviä lupia sekä kansalaisten arkeen kohdistuvia lupaprosesseja. Keskeisiä keinoja olivat prosessien digitalisoiminen sekä lupavaatimusten keventäminen ilmoitus- tai rekisteröitymismenettelyiksi. Toimialojen toimijoiden valvontaan liittyvistä lupamenettelyiden sujuvoittamisesta toteutettiin keventämällä lupavaatimuksia myös esimerkiksi lisäämällä viranomaisen harkintavaltaa poikkeuslupien myöntämisessä. Lisäksi lupaehtoja joustavoitettiin. Myös muita viranomaismenettelyjä uudistettiin, kuten maataloustukien hakemusmenettelyjä.

Säädösten sujuvoittamisen hallituksen esityksissä toteutettiin lisäksi joukko erilaisia toimenpiteitä yritysten toimintaedellytysten ja kilpailukyvyn edistämiseksi, hallinnon uudistamiseksi sekä kansalaisten arjen helpottamiseksi (65 %). Monet näistä toimenpiteistä koski merkittäviä uudistuksia. Kärkihankkeen tavoitetta yritysten toimintaedellytysten ja kilpailukyvyn edistämiseksi palvelivat esimerkiksi uusien markkinamahdollisuuksien luominen sekä markkinoiden avaaminen kilpailulle. Useilla säädöshankkeilla pyrittiin

rakentamaan digitaalisen liiketoimintaympäristön mahdollisuuksia. Hallituksen esityksillä tavoiteltiin myös julkishallinnon uudistamista. Sähköisiä tietovarantoja kehitettiin viranomaisasiointia ja -yhteistyötä helpottamaan. Hallituksen esityksissä hallintoa uudistettiin lisäksi laajemmilla virastouudistuksilla, kuten liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksella sekä ruokaviraston uudistamisella maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Lainsäädäntöä uudistamalla pyrittiin helpottamaan kansalaisten arkea erilaisin toimin, kuten vapaaehtoistoiminnan verotusta uudistamalla sekä nimilainsäädännön uudistamisella. Säädösten sujuvoittamisen toimenpiteiden luokittelut on esitetty kuviossa 1.



**Kuvio 1** Säädösten sujuvoittamisen toimenpiteet hallituksen esityksissä.

### SÄÄDÖSTEN SELKEYTTÄMINEN (20 %)

Tarkastelluista säädösten sujuvoittamisen hankkeista 20 prosenttia (38 kpl) sisälsi säädösten selkeyttämiseen liittyviä toimenpiteitä. Säädösten selkeyttämisen toimenpiteiksi katsottiin seuraavia asioita:

- Hajallaan eri säädöskokoelmissa olevien säädösten kokoaminen yhdeksi kokonaisuudeksi
- Kirjoitusasun selkeyttäminen
- Lainsäädännön päällekkäisyyksien purkaminen
- Vanhentuneen ja siten tarpeettomaksi jääneen lainsäädännön kumoaminen
- Lainsäädännön ajantasaistaminen esimerkiksi suhteessa EU:n sääntelyyn

### Lainsäädännön yhteensovittaminen ja säädöstason tarkistaminen

Säädösten sujuvoittamisen hankkeissa toteutettiin hallinnonaloilla säädösten selkeyttämistä. Hallituksen esityksissä säädöksiä täsmennettiin tai muokattiin yhteensovivaksi

muussa lainsäädännössä tehtyjen muutosten kuten EU-sääntelyn kanssa. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksessä lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain muuttamisesta yhdenmukaistettaisiin lainsäädäntöä EU:n kanssa ja vahvistettaisiin lentoliikenteen EU:n päästökaupan säännöt käynnissä olevalle päästökaupakaudelle<sup>59</sup>. Joissakin hallituksen esityksissä myös tarkistettiin säädösten asetuksiksi nostamalla asetustasoista sääntelyä lain tasolle. Perustuslainmukaisuuden varmistaminen määriteltiin säädösten sujuvoittamisen toimiksi esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallituksen esityksissä säteilylaiksi sekä alkoholilain kokonaisuudistuksessa<sup>60</sup>. Säteilylain uudistuksessa toiminnanharjoittajan velvollisuudet kirjattiin lakiin asetuksen tai viranomaisohjeen sijaan:

Säteilylakia ja -asetusta on muutettu niiden voimaantulon jälkeen 23 kertaa. Säteilylakia ei ole ajantasaistettu vastaamaan 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaantulleen perustuslain vaatimuksia.

Laseresityksissä käytettäviä laitteita ei tarvitsisi enää automaattisesti esittää Säteilyturvakeskukseen tarkastettavaksi. Menettelyä kevennettäisiin siten, että lupa myönnettäisiin toiminnalle, eikä itse laitteelle. Tämä mahdollistaisi sen, että toiminnanharjoittaja voisi luvan voimassaoloaikana päivittää tai laajentaa kalustoaan ilman uutta lupaa. Käytäntöä myös täsmennettäisiin ehdotetussa pykälässä siten, että toiminnanharjoittajan velvollisuudet kävisivät selvästi ilmi asetuksen tai viranomaisohjeen sijaan laista perustuslaissa edellytetyllä tavalla. Laseresitysten osalta kokonaiskustannukset säilyisivät alustavasti arvioiden pitkälti samoina. Joitakin toiminnanharjoittajakohtaisia muutoksia saattaa ehdotuksen johdosta kuitenkin aiheutua. Uusi lupamaksukäytäntö edistäisi säteilyturvallisuuden toteutumista, koska esitysten järjestäminen ohjautuisi paremmin vakiintuneille paljon esityksiä järjestäville toiminnanharjoittajille yksittäisten esitysten järjestäjien sijaan.<sup>61</sup>

### **Säädösten kokoaminen kokonaisuudeksi**

Säädösten kokoaminen yhteen lakiin mainittiin säädösten sujuvoittamisen toimiksi erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, jossa toteutettiin laajoja kokonaisuudistuksia. Säädöksiä koottiin eri liikennesektoreilta yhteen esimerkiksi liikennepalvelulain kokonaisuudistuksessa, joka toteutettiin useassa vaiheessa<sup>62</sup>. Samalla tavoin tieliikenteen kokonaisuudistuksessa koottiin yhteen tieliikenteen käyttäytymistä koskeva

59 HE 265/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

60 HE 28/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle säteilylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 100/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

61 HE 28/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle säteilylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 60.

62 HE 145/2017 vp Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

lainsäädäntö.<sup>63</sup> Laaja uudistus oli myös opetus- ja kulttuuriministeriön ammatillisen koulutuksen reformi, jossa ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen sekä niiden rahoitusta koskevat säädökset koottiin yhteiseen säädökseen.<sup>64</sup> Hallituksen esityksissä säännösten kokoamista perusteltiin sääntelyn selkeyttämisellä helpottamaan säädösten tulkintaa ja soveltamista.<sup>65</sup> Säädöshankkeissa, joissa säädöksiä koottiin yhdeksi kokonaisuudeksi, oli usein tavoitteena myös sääntelyn keventäminen joiltakin osin. Esimerkiksi valtiovarainministeriön hallituksen esityksellä verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi säännöksiä koottiin yhteen:

Verohallinnon kantamia oma-aloitteisia veroja koskevan menettelyn yhtenäistämiseksi ja sääntelyn selkeyttämiseksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin koottaisiin oma-aloitteisten verojen yleiset veron ilmoittamista, maksamista, määräämistä ja muutoksenhakua koskevat säännökset.<sup>66</sup>

#### **Vanhentuneeksi tulkittujen säännösten kumoaminen**

Hallituksen esityksissä myös kumottiin vanhentuneiksi tai tarpeettomiksi katsottuja säännöksiä. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön hallituksen esityksissä kumottiin säännöksiä, joita ei enää sovelleta<sup>67</sup>. Hallituksen esityksessä siemenkauppalain muuttamisesta purettiin säädös, joka ei käytännössä ole enää tarpeellinen:

Kasvinjalostustoiminnan edistämisestä annetun lain merkitys ei enää vastaa sen alkuperäistä tarkoitusta kasvinjalostustoiminnan edistämisestä. Laki koskee vain lajikkeita, joilla ei ole kasvinjalostajanoikeuslain mukaista kasvinjalostajanoikeutta. Laki on vanhentunut eikä laki täytä perustuslain vaatimuksia. Tukea on maksettu pääasiassa vain vanhoille lajikkeille, joiden markkinoidut siemenmäärät ovat nykyään vähäisiä. Lisäksi maksujen kerääminen ja kerättyjen tulojen jakaminen lajikkeiden jalostajille on hallinnollisesti raskas järjestelmä suhteessa maksujen ja tuen määrään.<sup>68</sup>

63 HE 180/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 22/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tieliikennelain muuttamisesta.

64 HE 39/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

65 Tästä esim. STM:n HE 94/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain sekä työturvallisuuslain muuttamisesta.

66 HE 29/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi, s. 1.

67 HE 23/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi siemenkauppalain muuttamisesta ja kasvinjalostustoiminnan edistämisestä annetun lain kumoamisesta; HE 38/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pakkohuutokaupalla myytävien kiinteistöjen lunastamisesta valtiolle annetun lain kumoamisesta.

68 HE 23/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi siemenkauppalain muuttamisesta ja kasvinjalostustoiminnan edistämisestä annetun lain kumoamisesta, s. 1.

Oikeusministeriön hallituksen esitys julkisia kuulutuksia koskevan menettelyn uudistamisesta kumosi julkisista kuulutuksista annetun lain vanhentuneena. Kumoamisen tarkoituksena oli luopua viranomaisten ilmoitustauluilla kuuluttamisesta:

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi julkisista kuulutuksista annettu laki vanhentuneena ja lisättäväksi julkista kuuluttamista koskevat yleiset menettelysäännökset hallintolakiin. Lähtökohtana olisi, että kuulutus ja kuulutettavat asiakirjat julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Tarpeen vaatiessa kuulutus julkaistaisiin myös asian vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Jos kuulutusta ei voitaisi tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, kuulutus olisi julkaistava lisäksi virallisessa lehdessä. Toimivalta julkisen kuulutuksen toimittamiseen johtuisi vastaisuudessakin muusta laista.<sup>69</sup>

### **Päällekkäiseksi tulkitun sääntelyn kumoaminen**

Säädösten sujuvoittamiseksi hallituksen esityksissä purettiin myös päällekkäistä sääntelyä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallituksen esityksessä liikennevakuutuslaiksi kumottiin muiden lakien kanssa päällekkäistä sääntelyä<sup>70</sup>. Maa- ja metsätalousministeriön ruokavirastoa koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin poistettavaksi toimialan ohjauksen päällekkäisyyksiä. Lailla perustettaisiin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle Ruokavirasto uutena virastona, johon yhdistettäisiin Elintarviketurvallisuusviraston ja Maaseutuviraston tehtävät. Virastoon siirrettäisiin myös Maanmittauslaitoksen tehtäviä:

Selvitysmiesten näkemyksen mukaan perustettavaan virastoon olisi tarkoituksenmukaista siirtää Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta kasvinuojeluaineiden käytön valvonnan ohjaus. Ohjauksessa on päällekkäisyyttä, sillä käyttöä valvotaan paitsi kasvinuojeluaineista annetun lain nojalla myös viljelijätukien saamisen ehtoina. Valvonnan suorittavat lähes kaikissa tapauksissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tarkastajat, mutta valvontaa ohjaa ympäristökorvaukseen liittyvien vaatimusten osalta Maaseutuvirasto sekä kasvinuojeluaineista annetussa laissa säädetyn valvonnan ja kasvinuojeluaineita koskevien täydentävien ehtojen valvonnan osalta Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Erityisesti ympäristökorvauksen perustason ja kasvinuojeluaineiden täydentävien ehtojen valvonta ovat keskenään hyvin samanlaisia.<sup>71</sup>

Perustettavaan virastoon siirrettäisiin Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta kasvinuojeluaineiden käytön valvonta sekä kasvinuojeluaineista annetussa laissa säädetyn valvonnan

69 HE 239/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain muuttamisesta, julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta ja maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta, s. 1.

70 HE 123/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle liikennevakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

71 HE 8/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ruokavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 15.

että täydentävien ehtojen valvonnan osalta vuoden 2019 alusta lukien. Ennen vuotta 2016 kasvinsuojeluaineiden käytön valvontaan liittyviä tehtäviä hoidettiin kolmessa keskuhallinnon virastossa: Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa, Maaseutuvirastossa ja Elintarviketurvallisuusvirastossa. Nykyisin tehtäviä hoidetaan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston lisäksi Maaseutuvirastossa ympäristökorvauksen vaatimusten valvonnan osalta. Ehdotettu muutos kokoaisi tehtävät yhteen, mikä poistaisi niihin liittyviä päällekkäisyyksiä. Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa säilyisivät edelleen kasvinsuojeluaineiden riskinarviointi ja hyväksyntä, kestävä käytön toimintaohjelman koordinointi, kaupan valvonta sekä markkinavalvonta.<sup>72</sup>

### VELVOITTEIDEN JA VAATIMUSTEN KEVENTÄMINEN (22 %)

Tarkastelluista säädösten sujuvoittamisen hankkeista 22 prosentissa (43 kpl) katsottiin olevan kyseessä lainsäädännöstä seuraavien velvoitteiden ja vaatimusten keventäminen. Hallituksen esityksissä tuotiin esiin seuraavia toimenpiteitä:

- Ilmoitus- ja dokumentointivelvollisuuksien keventäminen (valvontaan liittyen, esimerkiksi omavalvonnan korostaminen viranomaisvalvonnan sijaan)
- lainsäädännöstä seuraavien velvoitteiden keventäminen tai poistaminen (esim. taksikuljettajien asemapaikkavelvoitteen poistaminen)

#### **Valvontaan liittyvien ilmoitus- ja dokumentointivelvollisuuksien keventäminen**

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeessa kevennettiin erilaisia velvoitteita ja vaatimuksia. Pääasiassa kevennykset liittyivät yrityksiä koskeviin valvontaan liittyviin velvoitteisiin kuten turvallisuutta koskeviin vaatimuksiin. Säädosehdotuksissa siirryttiin usein painottamaan omavalvontaa. Myös erilaisia ilmoitusvelvollisuuksia esimerkiksi poistettiin. Kevennetyt velvoitteet koskivat myös esimerkiksi palvelujen sisällöllisiä reunaehtoja sekä työnantajavelvollisuuksia.

Liikenteen toimijoiden velvoitteita kevennettiin koulutusvaatimusten, turvallisuusvelvoitteiden tai muiden velvoitteiden osalta. Esimerkiksi liikenteen palveluita koskevassa säädöshankkeessa poistettiin taksiliikenteen harjoittajilta asemapaikkavelvoite<sup>73</sup>. Ajokorttiuudistuksessa ajokoulutuksen järjestäjiltä vähennettiin opetus- ja tutkintoajoneuvon teknisiä velvoitteita kuten vaatimus ylimääräisestä kytkinpolkimesta. Lisäksi opetustiloja koskevista vaatimuksista luovutettiin uudistuksessa.<sup>74</sup>

72 HE 8/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ruokavirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 17.

73 HE 161/2016 vp Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

74 HE 146/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta.

Rautatieliikenteen ja rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisen sääntelystä poistettiin EU-sääntelyn kansallisen lisäsääntely ja siirryttiin painottamaan omavalvontaa.<sup>75</sup> Laivaliikenteen osalta aluksilta poistettiin useita velvoitteita, kuten matkustaja-alusturvallisuuslainsäädännössä katsastustoiminnassa mahdollisuus omavalvontaan tietyin edellytyksin eräiden alusryhmien osalta<sup>76</sup>, luotsinkäyttövelvoite<sup>77</sup>, sekä vaatimuksia miehistystodistuksista pienten alusten osalta<sup>78</sup>. Vesiliikennelain uudistuksella luovuttiin vuokraveneitä koskevista katsastus- ja varustevaatimuksista, ja vuokrattujen veneiden sääntelyn osalta siirryttäisiin yleiseen huviveneitä koskevaan sääntelyyn.<sup>79</sup>

Elintarvikealan toimijoiden velvoitteita kevennettiin myös keventämällä omavalvonnan vaatimuksia:

Nykyinen elintarvikelaki edellyttää, että elintarvikealan toimijalla alkutuotantopaikkoja lukuun ottamatta on oltava kirjallinen omavalvontasuunnitelma. Laissa säädettäisiin, että toimijalla on oltava järjestelmä, jonka avulla toimija tunnistaa ja hallitsee toimintaansa liittyvät vaarat ja varmistaa, että elintarvike ja elintarvikekontaktimateriaali, alkutuotantopaikka ja elintarvikehuoneisto sekä elintarviketoiminta täyttävät niille elintarvikemääräyksissä asetetut vaatimukset. Erillisenä asiakirjana laadittua omavalvontasuunnitelmaa ei enää vaadittaisi, vaan lain edellyttämä järjestelmä voisi olla esimerkiksi elintarviketurvallisuusjärjestelmä, laadunhallintajärjestelmä, viranomaisen arvioima hyvän käytännön ohje, yhdistelmä näistä tai toimijan työohjeet. Omavalvonnan tulokset tulee kuitenkin edelleen dokumentoida.<sup>80</sup>

Elintarvikealalla toimijoiden valvontaa kevennettiin lisäksi muissa hallituksen esityksissä, kuten alkoholilain kokonaisuudistuksessa, jossa yksityiskohtaisesta normiohjauksesta siirryttiin painottamaan yritysten omaa vastuuta toiminnastaan eli omavalvontaa.<sup>81</sup> Velvoitteita tehdä ilmoitus toiminnastaan poistettiin hallituksen esityksissä useiden toimialojen

75 HE 145/2017 vp Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

76 HE 198/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle matkustaja-alusturvallisuutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

77 HE 207/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luotsauslain ja alusliikennepalvelulain muuttamisesta.

78 HE 43/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annetun lain muuttamisesta sekä laeiksi laivaväen luetteloinimisesta annetun lain ja merityösopimuslain 1 luvun 3 §:n 5 momentin kumoamisesta; HE 48/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle merityötä koskevan yleissopimuksen ohjeiston muutosten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laeiksi laivaväen työ- ja asuinympäristöstä sekä ruokahuollosta aluksella annetun lain 8 §:n muuttamisesta ja työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 9 a §:n muuttamisesta.

79 HE 197/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vesiliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

80 HE 262/2018 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta, s. 29.

81 HE 100/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.



palveluntarjoajilta, kuten uimahalleilta, laskettelukeskuksilta, tatuointiliikkeiltä, majoitus- ja ravitsemistoimijoilta sekä sähköntuottajilta.<sup>82</sup>

### **Velvoitteiden keventäminen tai poistaminen**

Työnantajavelvoitteita karsittiin esimerkiksi keventämällä velvollisuutta tarjota työtä lomautetuille, osa-aikaisille ja takaisinottovelvollisuuden piirissä oleville työntekijöille.<sup>83</sup> Työsopimuslainsäädännön muutoksilla poistettiin työnantajan velvollisuus perustella työsuhteen määräaikaisuus pitkäaikaistyötöntä palkattaessa. Lisäksi työntekijän koeaikaa pidennettiin sekä työnantajan takaisinottovelvollisuuden kestoaikaa lyhennettiin.<sup>84</sup> Työsopimuslainsäädännön muutoksilla poistettiin lisäksi säännöllisesti alle 20 työntekijää työllistäviltä työnantajilta velvoitteita.<sup>85</sup>

Postialan yrityksiltä poistettiin yleispalveluvelvoite:

Esityksessä ehdotetaan, että yleispalvelukirjeiden jakelu jatkuisi viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien ylläpitämää jakeluverkkoa eli lehtien varhaisjakelua. Tämä mahdollistaa sanomalehtien viisipäiväisen jakelun nykyiseen tapaan myös haja- asutusalueilla. Harvaanasutuilla alueilla jakelu ehdotetaan toteutettavaksi yleispalvelun tarjoajan järjestämän hankintamenettelyn kautta.

Taajama-alueilla, joissa on tarjolla sanomalehtien varhaisjakeluverkko, laki antaisi mahdollisuuden poiketa viisipäiväisestä jakelusta ja sallisi vähintään kolmipäiväisen jakelun. Yleispalvelukirjeiden laatustandardia kevennettäisiin siten, että mahdollistettaisiin jakelu kolmena päivänä viikossa. Yleispalvelutuotteiden hinnoittelun tulisi olla kohtuullista, avointa ja syrjimätöntä. Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleispalvelutuotteiden hinnoittelussa sallittaisiin jatkossa kohtuullinen kate. Oikeutta poiketa jakelutiheyttä koskevista vaatimuksista vaikeakulkuisilla alueilla joustavoitettaisiin siten, että poikkeuksen piirissä voisi olla koko maassa nykyisen 300 talouden sijasta enintään 1 000 taloutta. Lisäksi poistettaisiin viittaus ympärivuotisesti liikennöitäviin teihin ja maantielauttoihin sekä vähintään viitenä päivänä viikossa kulkevien yhteysalusten avulla liikennöitäviin reitteihin.<sup>86</sup>

82 HE 46/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajaturvallisuuslain sekä terveydenhuoltolain 21 §:n muuttamisesta; HE 15/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta; HE 100/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

83 HE 209/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

84 HE 105/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, erityisyritysopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta.

85 HE 257/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työsopimuslain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

86 HE 272/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta, s. 1.

Yrittäjiltä kevennettiin myös muita velvoitteita. Esimerkiksi oikeusministeriön hallituksen esityksessä poistettiin osakeyhtiön peruspääomavaatimus, jolloin yhtiön rekisteröinti-ilmoitukseen liittyvä dokumentointivaatimus poistuisi<sup>87</sup>. Rahoitusallalla joukkorahoituksen välittäjän velvollisuuksia kevennettiin esimerkiksi poistamalla velvoite liittyä sijoittajien korvausrahoon. Lisäksi pääomavaatimuksia laskettiin sekä pääomavaatimukselle mahdollistettiin vaihtoehtoja<sup>88</sup>. Rakentamista pyrittiin helpottamaan karsimalla vaatimuksia esimerkiksi osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimiseksi vaikutuksiltaan vähäisiltä asemakaavoilta.<sup>89</sup>

### LUPA- JA VALITUSPROSESSIT (29 %)

Säädösten sujuvoittamisen hallituksen esityksistä 29 prosentissa (56 kpl) oli kyse toimenpiteistä, jotka kohdistuivat erilaisiin lupa- ja valitusprosesseihin. Säädöshankkeet sisälsivät seuraavia toimenpiteitä:

Lupavelvoitteiden keventäminen ilmoitus- tai rekisteröintimenettelyiksi (esim. yrittäjien toimiluvat)

- Luvanvaraisuuksien joustavoittaminen ja karsiminen
- Lupien yhdistäminen ja ajallinen yhteensovittaminen
- Lupaprosessit sähköisiksi
- Lupien voimassaoloaikojen joustavoittaminen
- Lupaprosessien keskittäminen viranomaiselle
- Poikkeamistoimivalta viranomaiselle (viranomaisarkinnon lisääminen) rakennuslupien hakemisessa
- Valitusmenettelyiden kehittäminen

### Lupamenettelyn keventäminen ilmoitusmenettelyksi tai rekisteröitymismenettelyksi

Suuri osa lupaprosesseihin liittyvistä säädösmuutoksista koski erilaisten yrityksiin kohdistuvien lupavaatimusten keventämistä siten, että aikaa, vaivaa ja kustannuksia vievistä lupamenettelyistä säädettiin siirryttäväksi hallinnollisesti kevyempään ilmoitus- tai rekisteröitymismenettelyyn. Ilmoitusmenettelyjä otettiin käyttöön yrittäjien toimilupien tai muiden valvontaan liittyvien lupien sijaan eri politiikkasektoreilla. Usein lupamenettelyistä siirryttiin ilmoitus- tai rekisteröitymismenettelyihin liikenteen palveluissa, sosiaali- ja terveyspalveluissa, ympäristöluissa sekä rahoitusallalla.

87 HE 238/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksen poistamista koskevaiksi lainsäädännöksi.

88 HE 46/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle joukkorahoituslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

89 HE 85/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Autokoulutoiminnan luvanvaraisuuteen liittyvää sääntelyä ja valvontaa kevennettiin siten, että säänneltyyn koulutukseen liittyvä valvonta perustuisi pääasiassa autokoulun tekemiin ilmoituksiin.<sup>90</sup> Ilmoitusmenettelyjä otettiin käyttöön myös esimerkiksi lentotyössä ja lentomiestönkoulutuksessa markkinoillepääsyä koskevien kansallisten lupaprosessien sijaan:

Esityksessä sujuvoitettaisiin markkinoillepääsyä koskevien organisaatio- ja henkilölupien kansallista lupaprosessia ja mahdollistettaisiin Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti ilmoituksenvarainen toiminta lentotyössä ja lentomiestönkoulutuksessa myös kansallisesti.<sup>91</sup>

Myös postiyrittäjien toimilupamenettelyssä siirryttiin valtioneuvoston myöntämästä positoinnin luvanvaraisuudesta toimijoille kevyempään ilmoitusmenettelyyn, joka tehtiin Viestintävirastoon. Ilmoituksessa annettaisiin kaikki valvonnan kannalta tarpeelliset yrityksen yksilöinti- ja yhteystiedot sekä kuvaus toiminnasta. Yrityksen tulisi ilmoittaa muutoksista Viestintävirastolle. Viestintävirasto pitäisi julkista luetteloa toimijoista, jotka ovat ilmoituksen tehneet. Ilmoitusmenettelyn käyttöönotolla tavoitellaan alalle tulon esteiden poistamista, toimijoiden hallinnollisten prosessien ja hallinnollisen taakan keventämistä.<sup>92</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ehdotettiin muutettavaksi sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajien lupaprosesseja. Hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta tavoitteena on selvittää ja yksinkertaistaa yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen lupamenettelyjä ja valvontaa koskevia säännöksiä<sup>93</sup>. Lupamenettelystä ehdotettiin siirryttävän pääsääntöisesti sähköiseen ilmoitusmenettelyyn ja palvelujen tuottajien rekisteröintiin. Lisäksi hallituksen esityksessä säädetään mahdollisuudesta rekisteröidä yhteinen palveluyksikkö vastaamaan keskitetysti luvista. Säädosmuutosten vaikutuksia kuvataan hallituksen esityksessä seuraavasti:

Rekisteröityminen olisi kokonaistaloudellisesti edullisempaa kuin aiemmin, sillä palvelun tuottajan resurssit sitovat säännönmukaiset ennakkotarkastukset poistuvat lakiehdotuksen myötä melkein kaikilta lupahakemuksia tekeviltä yksiköiltä. Viranomaisessa asioinnin kehittäminen pääosin sähköiseksi ja mahdollisimman yksinkertaiseksi keventäisi myös palvelun tuottajien hallinnollista työtä. Lisäksi mahdollisuus rekisteröidä yhteinen palveluyksikkö vähentäisi yksittäisten palvelun tuottajien hallinnollista työtä. Jokainen palvelun tuottaja ja itsenäinen ammatinharjoittaja vastaa nykyisellään yksin omista luvistaan ja ilmoituksistaan. Yhteisessä

90 HE 146/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta.

91 HE 145/2017 vp Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 2, 110.

92 HE 18/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta, s. 1, 5.

93 HE 52/2017 vp hallituksen esitystä ei hyväksytty eduskunnassa Juha Sipilän hallituskaudella.

palveluyksikössä vastaava palveluntuottaja edustaisi suoraan muita tuottajia, jolloin samaan kokonaisuuteen liittyvät rekisteröinnit tulisivat käsiteltäväksi yhdellä kertaa samassa menettelyssä. Tämä tehostaisi hallintoa palvelun tuottajien kannalta.<sup>94</sup>

Ympäristönsuojelulain muutoksilla luotiin uusi ympäristölupamenettelyn korvaava ennakkovalvonnallinen ilmoitusmenettely sellaisten säännösten osalta, joilta ei EU-lainsäädännön mukaan edellytetä ympäristölupaa. Lainsäädäntömuutosten tarkoituksena oli siirtää ilmoitusmenettelyyn sellaisia toimintoja, joihin sovellettuna ilmoitusmenettely ei vaarantaisi nykyisen ympäristönsuojelun tasoa. Ilmoitusmenettelyyn siirtymisellä tavoiteltiin investointien ja toimintojen aloittamisen nopeuttamista toimialoilla sekä hallinnollisen taakan keventämistä.<sup>95</sup> Luvanvaraisuuksista siirryttiin rekisteröintimenettelyyn myös kiinteiden betoniasemien ja betonituotetehtaiden sekä muiden kuin moottorikäyttöisessä ajoneuvossa tai moottoriveneessä polttoaineena käytettävien nestemäisten polttoainesten jakeluasemien osalta.<sup>96</sup>

Rahoitusalan toimijoiden toimilupaprosesseja korvattiin useissa hallituksen esityksissä rekisteröitymismenettelyillä.<sup>97</sup> Esimerkiksi joukkolainanhaltijoiden edustajaa koskevan hallituksen esityksen tavoitteena oli kehittää joukkolainamarkkinoita. Joukkolainanhaltijoiden edustajaan sovellettiin rekisteröitymismenettelyä lupamenettelyn sijaan.<sup>98</sup> Myös joukkorahoitusta koskevassa hallituksen esityksessä joukkorahoituksen välittäjille säädettiin toimilupaprosessin sijaan rekisteröitymismenettely:

Esityksessä on pyritty minimoimaan uuden sääntelyn haitalliset vaikutukset Suomen markkinoille. Erityisenä tavoitteena on rajoittaa sääntelystä toimijoille aiheutuva hallinnollista taakkaa, sillä hallinnollisten kustannusten nousun voidaan arvioida johtavan sijoitustuottojen pienenemiseen ja markkinoiden keskittymiseen. Esityksessä on otettu käyttöön toimilupaprosessin asemesta rekisteröintimenettely, koska sääntelyn kohteena olevat toimijat ovat keskimäärin pienehköjä ja itsekin kasvuvaiheessa olevia yrityksiä. Rekisteröintimenettely on suunniteltu kevyeksi ja sellaiseksi, että se kuormittaa joukkorahoituksen välittäjiä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Toimilupaprosessia voidaan pitää markkinoiden koko, merkittävyys ja

94 HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta, s. 48.

95 HE 94/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja rikoslain 48 luvun 3 §:n muuttamisesta, s. 19.

96 HE 8/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

97 HE 46/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle joukkorahoituslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 48/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle joukkolainanhaltijoiden edustajaa koskevaksi laiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 151/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sijoitustalouselain muuttamisesta ja kaupankäynnistä rahoitusvälineillä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

98 HE 48/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle joukkolainanhaltijoiden edustajaa koskevaksi laiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

palvelualustojen suhteellinen pienuus huomioon ottaen tarpeettoman raskaana vaatimuksena toimialalle sillä saavutettaviin lähinnä sijoittajansuojaan liittyviin hyötyihin nähden. Joukkorahoituksen välittäjät voivat luonnollisesti edelleen hakeutua toimiluvanvaraisiksi toimijoiksi, kunhan ne täyttävät toimiluvan myöntämisen edellytykset (esimerkiksi sijoituspalvelulain mukaisesti), ja sovittavat liiketoimintansa omaan toimintaansa soveltuvaksi tulevan lainsäädäntökehikon mukaiseksi.<sup>99</sup>

### **Viranomaisen poikkeamistoimivallan lisääminen**

Toimialojen toimijoiden valvontaan liittyvistä lupamenettelyiden sujuvoittamisesta toteutettiin keventämällä lupavaatimuksia myös esimerkiksi lisäämällä viranomaisen harkintavaltaa poikkeuslupien myöntämisessä. Esimerkiksi kaivoslainsäädännössä lupamenettelyä kevennettiin lisäämällä viranomaisen tarveharkintaa kaivosturvallisuusluvan myöntämisessä<sup>100</sup>. Rakennuslupiin liittyen poikkeamisasioita koskevaa ELY-keskuksen lausuntoaikaa lyhennettiin, jotta rakennuslupaprosessi nopeutuisi<sup>101</sup>. Ympäristöministeriön hallituksen esityksen tavoitteena oli jatkaa rakentamis- ja kaavamääräyksiä koskevaa kokeilulakia, jonka mukaan kunnilla on poikkeamistoimivalta eräistä säännöksistä<sup>102</sup>.

### **Luvanvaraisuuksien karsiminen ja lupaehtojuen keventäminen**

Luvanvaraisuuksia myös karsittiin hallituksen esityksissä. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksessä maantielaksi vapautettaisiin tietyin edellytyksin lupavelvollisuudesta puutavaran lyhytaikainen säilytys tiealueella sekä postilaatikoiden sijoittaminen tiealueella<sup>103</sup>.

Hallituksen esityksissä kevennettiin luvan saamisen edellytyksiä. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toteutettiin hallituskauden aikana liikenteen palveluita koskeva kolmiosainen kokonaisuudistus, jota koskevissa hallituksen esityksissä uudistettiin mm. taksipalveluita koskeva sääntely<sup>104</sup>. Taksitoimiluvan myöntämisen edellytyksiä kevennettiin vähentämällä taksinkuljettajien koulutusvaatimuksia. Sisäministeriön hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi oleskeluluvan saamisen edellytyksiä väljennettiin: oleskelulupa voitaisiin myöntää muillekin yrittäjille kuin elinkeinon- tai ammatinharjoittajille.

---

99 HE 46/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle joukkorahoituslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 94-95.

100 HE 10/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta.

101 HE 148/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta.

102 HE 118/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain muuttamisesta.

103 HE 45/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

104 HE 161/2016 vp Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lupamenettelystä myös poistettiin pääsääntöisesti sormenjälkien ottaminen jatkoluvan hakijoilta.<sup>105</sup>

Ympäristönsuojelulaissa karsittiin luvanvaraisuusperusteita kansalliseen laitosluetteloon kuuluvien toimintojen osalta. Luvanvaraisuus ehdotettiin poistettavaksi kokonaan sellaisilta toiminnoilta, joiden ympäristövaikutusten arvioitiin yleisellä tasolla olevan vähäisiä, kuten esimerkiksi pellettien puristamiselta, viilutehtailta, tekstiilien vesipesuloilta ja pelastustoiminnan helikopterilentopaikoilta. Esityksessä myös karsittiin päällekkäisiä luvanvaraisuusperusteita.<sup>106</sup>

Joissakin rakentamisen lupiin liittyvissä hallituksen esityksissä muutoksenhakusääntelyyn lisättiin edellytykseksi valituslupa. Esimerkiksi ympäristöministeriön hallituksen esityksessä valituslupamenettelyä ehdotettiin laajennettavaksi ympäristönsuojelulain, vesilain ja maanaineslain mukaisissa asioissa tarkoittaen sitä, että valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää ensin valitusluvan saamista. Valituslupajärjestelmän käyttöönotolla tavoiteltiin nopeampaa asioiden ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.<sup>107</sup> Samoin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan hallituksen esityksessä hankintalainsäädännöksi ehdotettiin oikeussuojajärjestelmään edellytettäväksi valituslupa:

Julkisia hankintoja koskevaa oikeussuojajärjestelmää esitetään muutettavaksi siten, että jatko- valitusoikeus markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Lisäksi hankintapäätöksiin, jotka koskevat dynaamiseen hankintajärjestelmään hyväksymistä, ei saisi hakea valittamalla muutosta markkinaoikeudelta, jollei markkinaoikeus tällaisessa tapauksessa ota asiaa käsiteltäväkseen myöntäen muutoksenhakijalle hankintalaissa tarkoitetun käsittelyluvan.

Oikeussuojajärjestelmää esitetään muutettavaksi myös siten, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voitaisi saattaa hankintayksikön päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee sitä, että hankintaa ei jaeta osiin tai että kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena käytetään yksinomaan halvinta hintaa tai kustannuksia.<sup>108</sup>

### **Lupaprosessien kehittäminen digitalisaatiota hyödyntäen**

Lupamenettelyiden uudistamiseen liittyi lähes poikkeuksetta sähköisen viranomaisasioinnin kehittämistä, mukaan lukien viranomaisten välisen tiedonvaihdon edistäminen.

105 HE 129/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 b §:n muuttamisesta.

106 HE 8/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

107 HE 43/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.

108 HE 108/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi, s. 42.

Lupaprosesseja sujuvoitettiin esimerkiksi sähköistämällä ajokorttimenettely<sup>109</sup> ja sosiaali- ja terveyspalvelujen lupamenettely<sup>110</sup>. Myös konsulipalveluita kehitettiin sähköisiksi lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi.<sup>111</sup>

Rutiiniluonteista päätöksentekoa automatisoitiin maahanmuuttohallinnossa sähköistä järjestelmää kehittämällä:

3.6 Automatisoidut yksittäispäätökset Normien purkaminen on yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeista. Hankkeen tavoitteena on helpottaa yritysten toimintaa ja kansalaisten arkea sääntelyä keventämällä ja uudistamalla. Tällä tuetaan Suomen kasvua, vahvistetaan kilpailukykyä ja edistetään digitalisaatiota. Maahanmuuttovirasto on osana UMA-järjestelmän kehittämistä kehittänyt valmiutta automaattiseen päätöksentekoon. Automaattisen päätöksenteon keskeisenä tavoitteena on päätöksenteon tehostaminen. Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluu asiakokonaisuuksia, joissa automaattinen päätöksenteko mahdollistaisi osaltaan hallituksen kärkihankkeen saavuttamisen. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi paitsi jos tämä on hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa Maahanmuuttovirastossa ei ole mahdollistettu kansallisessa lainsäädännössä.<sup>112</sup>

### **Toimilupien yhdistäminen ja lupien voimassaoloaikoja pidentäminen**

Toimilupia myös yhdistettiin. Joukkoliikennelupa muutettiin henkilöliikenneluvaksi, joka oikeuttaisi sekä joukkoliikenteen että taksiliikenteen harjoittamiseen.<sup>113</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimilupahallintoa kevennettiin myös uudistamalla katsastusryttäjiä koskevaa toimilupasääntelyä. Voimassa olleesta lupajaottelusta eri katsastuslajien sekä kevyiden ja raskaiden ajoneuvojen katsastusten välillä ehdotettiin poistettavaksi ja jatkossa yksi katsastuslupa oikeuttaisi suorittamaan kaikkia katsastuslajeja ja kaikkien ajoneuvoluokkien katsastuksia. Luvat myös muutettiin toimijakohtaisiksi hallinnollisesti

109 HE 146/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta.

110 HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta.

111 HE 102/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konsulipalvelulain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

112 HE 224/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 26.

113 HE 161/2016 vp Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

raskaampana pidetyn toimipaikkakohtaisuuden sijaan.<sup>114</sup> Myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla koulutuksen järjestäjien lupamenettelyjä yksinkertaistettiin yhdistämällä järjestämisluvat esimerkiksi ammatillisen koulutuksen uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä.<sup>115</sup>

Lupien hakemisen prosesseja sujuvoitettiin myös pidentämällä lupien voimassaoloaikoja. Näin toimittiin erityisesti sisäministeriön hallinnonalan säädöshankkeissa, kohdistuen esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan sääntelyyn. Hallituksen esityksessä rahankeräyksen lupamenettelyä kevennettiin:

Rahankeräyslupa myönnettäisiin toistaiseksi voimassa olevana. Rahankeräyslupan myöntämisen edellytyksenä olisi pääsääntöisesti rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen sekä keräystarkoituksen yleishyödyllisyys. Hakemusmenettelyä kevennettäisiin huomattavasti nykyisestä. Rahankeräyksen järjestäjän tulisi tehdä vuosittain Poliisihallitukselle vuosi-ilmoitus rahankeräysten järjestämisestä, keräys- tuotosta ja tuoton käyttämisestä sekä vuosisuunnitelma tulevista rahankeräyksistä.

Rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä olisi joko rahankeräyslupan hakeminen Poliisihallitukselta tai pienkeräysilmoituksen tekeminen poliisilaitokselle. Rahankeräyslupan saamisen jälkeen rahankeräyksen järjestäjä voisi käynnistää uusia rahankeräyksiä ilman, että uuden keräyksen aloittamisesta tulisi erikseen ilmoittaa viranomaiselle. Rahankeräyksen järjestäjän tulisi tehdä vuosittain Poliisihallitukselle vuosi-ilmoitus ja vuosisuunnitelma. Vuosi-ilmoituksessa yksilöitäisiin erilliset keräyskohteet ja selvitetäisiin, mihin tarkoituksiin keräysvaroja on käytetty. Vuosisuunnitelmassa annettaisiin tieto tulevan tilikauden aikana järjestettävistä rahankeräyksistä. Pienkeräysten osalta viranomaismenettely perustuisi poliisilaitokselle tehtävään ilmoitukseen keräyksen aloittamisesta. Pienkeräyksen järjestäjän tulisi ilmoittaa viranomaiselle muun ohella rahankeräyksen yksilöity keräyskohde sekä toissijainen keräyskohde. Pienkeräys voitaisiin aloittaa viimeistään viiden arkipäivän kuluttua ilmoituksen tekemisestä. Poliisilaitos tekisi ilmoitusmenettelyssä rekisteritarkistuksen sellaisten seikkojen poissulkemiseksi, jotka voisivat muodostaa laissa säädetyn esteen pienkeräyksen järjestämiselle.<sup>116</sup>

## **Viranomaistoimintojen järjestely ja keskittäminen**

114 HE 86/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi.

115 HE 39/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

116 HE 214/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 1, 50-51.



Lupamenettelyitä kehitettiin myös järjestelemällä uudelleen viranomaisten toimintoja ja keskinäistä työnjakoa. Esimerkiksi lupamenettelyä vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi tai turvasuojaajaksi kehitettiin siten, että hyväksymisviranomaisena voisi toimia mikä tahansa poliisilaitos eikä vain hakijan kotikunnan poliisilaitos, kuten voimassa olevassa lainsäädännössä.<sup>117</sup> Kotipaikkasidonnaisuudesta luovuttiin myös ampuma-aselupamenettelyssä.<sup>118</sup> Väestönsuojan rakentamista helpottamaan siirrettiin poikkeuslupakäsittely aluehallintovirastoilta ja sisäministeriöltä rakennusluvan myöntävälle viranomaiselle.<sup>119</sup>

Lupamenettelyiden keskittämistä tavoiteltiin myös ympäristöministeriön hallituksen esityksessä ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamisesta. Esityksellä sovitetaan samanaikaisesti vireillä olevien lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti yhteen ja yhdistetään niihin liittyviä tehtäviä.<sup>120</sup> Rakentamismahdollisuuksien helpottamista tavoiteltiin siirtämällä poikkeamisasioiden käsittely elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta kokonaan kunnille.<sup>121</sup>

Lupaprosessien nopeuttamiseksi kahdessa esimerkkitapauksessa poistettiin hallintoasiassa tehtyyn viranomaisen päätökseen tyytymättömältä valittajalta oikaisuvaatimusmenettely, jonka tekeminen on aikaisemmin vaadittu ennen valituksen tekemistä hallinto-oikeuteen. Tällaista muutosta ehdotettiin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallituksen esityksessä laiksi lääkelain muuttamisesta, jossa Fimean tekemästä hallintopäätöksestä suoraan hallinto-oikeuteen valittamisen katsottiin nopeuttavan uuden apteekin perustamispäätöstä ja siten uuden apteekin perustamista:

Alueella olevien muiden apteekkien apteekkarit voivat hidastuttaa uuden apteekin perustamisen käynnistämällä muutoksenhakumenettelyn Fimean uutta apteekkia koskevasta perustamispäätöksestä. Tämä näyttäytyy siltä, että muutoksenhaulla pyritään estämään kilpailua ja siten viime kädessä haittaamaan lääkkeiden saatavuuden parantamisista.

Esityksessä ehdotetaan, että mahdollisuus hakea oikaisua poistettaisiin lääkelaista, jolloin uuden apteekin perustamista koskevasta päätöksestä valitettaisiin suoraan

---

117 HE 42/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

118 HE 266/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain, rikoslain 41 luvun 1 §:n ja poliisi-lain 2 luvun 6 §:n muuttamisesta.

119 HE 18/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi.

120 HE 269/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

121 HE 148/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta.

hallinto-oikeuteen valitusmenettelyn mukaisesti. Tämän arvioidaan nopeuttavan uuden apteekin perustamista jopa puolella vuodella. Vastaava muutos tehtäisiin apteekkien sijaintialueiden muuttamisesta, apteekkien siirtämisestä kunnan osasta toiseen ja apteekin lakkauttamisesta koskevien päätösten muutoksenhakumenettelyyn.<sup>122</sup>

### Valitusmenettelyt

Analysoiduissa hallituksen esityksissä uudistettiin myös valitusmenettelyitä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lainsäädännössä oikaisuvaatimuksen ja valituslupan käyttöä laajennettiin lupa- ja valitusprosessien nopeuttamiseksi ja viranomaisten keskinäisten valitusten minimoimiseksi.<sup>123</sup>

Ulkoministeriön ulkomaalaislakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että viisumiasiakkaat voisivat valittaa viisumin epäämis-, mitätöimis- ja kumoamispäätöksestä hallinto-oikeuteen. Esityksen tavoitteena on mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen muutoksenhakujärjestelmä viisumivelvolliselle sekä viranomaisten toiminnan näkökulmasta toimiva järjestelmä. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa viisumivelvollisen oikeusturvaa.<sup>124</sup>

Valitusasioiden käsittelyä pyrittiin nopeuttamaan esimerkiksi oikeusministeriön oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevassa hallituksen esityksessä. Tiedoksiantomenettelyä yksinkertaistettiin. Valituslupasäntely olisi pääsääntönä muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.<sup>125</sup>

Valmiste- ja autoverotustehtävien siirtoa Verohallinnolle koskevassa valtiovarainministeriön hallituksen esityksessä muutoksenhakua koskevaa menettelyä ehdotettiin yhdenmukaistettavaksi muun verolainsäädännön vastaavan säntelyn kanssa.<sup>126</sup> Valitusprosessin kehittämiseksi ulkoministeriön hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta ehdotettiin viisumivelvollisen oikaisuvaatimuksia koskevan juridisen asiantuntemuksen keskittämistä edustustojen sijaan ulkoministeriöön ja käsittelymaksun perimistä oikaisuvaatimuksesta.<sup>127</sup>

122 HE 295/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääkelain muuttamisesta, s. 22.

123 HE 168/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusääntösten tarkistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.

124 HE 54/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

125 HE 29/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

126 HE 159/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valmiste- ja autoverotustehtävien siirtämistä Verohallinnolle koskevaksi lainsäädännöksi.

127 HE 217/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

## MUUT TOIMET (65 %)

Säädösten sujuvoittamisen hallituksen esityksistä 65 prosentissa (126 kpl) toteutettiin säädösuudistuksia, jotka eivät koskeneet säädösten selkeyttämistä, velvoitteiden ja vaatimusten keventämistä tai lupa- ja valitusprosseja.

- Markkinamahdollisuuksien avaaminen uuden lainsäädännön keinoin
- Digitaalisen liiketoimintaympäristön kehittäminen
- Hallinnon uudistaminen
- Muut yritysten tai kansalaisten arkeen liittyvät toimet

### Markkinamahdollisuuksien edistäminen

Useissa säädösten sujuvoittamisen hallituksen esityksissä oli kyse markkinoiden avaamisesta, mikä palvelee kärkihankkeen tavoitetta yritysten toimintaedellytysten ja kilpailukyvyyn edistämisestä. Markkinoita pyrittiin luomaan erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan hallituksen esityksillä. Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksillä toteutettiin esimerkiksi useita kansainvälisiä, maiden välisiä lentoliikennesopimuksia, jotka mahdollistavat uusia liiketoimintamahdollisuuksia<sup>128</sup>. Liiketoimintamahdollisuuksia lisättiin myös esimerkiksi Venäjän kanssa tehdyllä sopimuksella rautatieliikenteestä.<sup>129</sup> Liikennepalveluissa markkinamahdollisuuksia luotiin lisäksi taksimarkkinoiden sääntelyä vapauttavain toimenpitein.<sup>130</sup> Lainsäädäntömuutoksien myötä kevyiden liikkumisvälineiden markkinoille mahdollistettiin uusia ajoneuvoja, kuten senioriskootteita sekä sallittiin yksilöllisesti valmistetut moottoripyörät.<sup>131</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla maakaasumarkkinalakia koskevassa hallituksen esityksessä päätavoitteena oli avata maakaasun tukku- ja vähittäismarkkinat kilpailulle. Esityksellä kevennettiin esimerkiksi hintasääntelyä.<sup>132</sup> Muilla hallinnaloilla toteutettiin yksittäisiä markkinoiden vapauttamiseen liittyviä säädöshankkeita. Sisäministeriön hallinnonalalla hallituksen esityksessä pelastuslain muuttamisesta luovuttiin piirinuohousjärjestelmästä. Lainsäädäntömuutosten myötä alueen pelastustoimelta poistui velvoite huolehtia nuohouspalvelujen järjestämisestä ja nuohous olisi jatkossa vapaasti kilpailtua yritystoimintaa.<sup>133</sup>

128 Lentoliikennesopimuksia yhteensä 15. Esim. HE 183/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Bahaman kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

129 HE 149/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Venäjän kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.

130 HE 161/2016 vp Laki liikenteen palveluista (ns. Liikennekaaren I-vaihe, ensimmäinen osa kaikkia liikennemuotoja koskevaa liikennemarkkinoiden sääntelyn kokonaisuudistusta).

131 HE 24/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain, tieliikennelain ja rikoslain 23 luvun 9 ja 12 §:n muuttamisesta.

132 HE 50/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakaasumarkkinalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

133 HE 64/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastuslain muuttamisesta.

### Digitaalisen liiketoimintaympäristön kehittäminen

Säädösten sujuvoittamiseksi toteutettiin lisäksi toimia sähköisen liiketoimintaympäristön edistämiseksi. Säädöshankkeissa tavoiteltiin sähköisten palvelujen tarjonnan lisäämistä esimerkiksi kehittämällä sähköistä tunnistamista ja sähköisiä allekirjoituksia.<sup>134</sup> Lisäksi sähköiseksi kehitettiin esimerkiksi huoneistotietojärjestelmä:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki huoneistotietojärjestelmästä. Lain tavoitteena on toteuttaa asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden paperisista osakekirjoista luopuminen ja luoda niiden vaihdantaa, omistusta ja vakuuskäyttöä palveleva, luotettava kirjaamisjärjestelmä. Maanmittauslaitoksen ylläpitämään rekisteriin kirjattaisiin tieto osakkeen omistuksesta, panttauksesta ja muusta osakkeeseen kohdistuvasta oikeudesta. Esitykseen sisältyvät ehdotukset asunto-osakeyhtiölain, asuntokauppalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Huoneistotietojärjestelmää koskevan lakiehdotuksen tavoitteena on edistää asunto-osakkeen vaihdantaa ja vakuuskäyttöä, omistajan tiedonsaantia sekä yhtiöiden hallintoa tarjoamalla pääsy viranomaisrekistereissä olevaan osaketta ja sillä hallittavaa kohdetta koskevaan tietoon. Huoneistotietojärjestelmän käyttämien asunto-osakeyhtiöitä ja keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä koskevien kaupparekisteritoimien toimittamista varten esityksessä ehdotetaan yritys- ja yhteisötieto lakia muutettavaksi siten, että asunto-osakeyhtiöt ja keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt tekisivät jatkossa perustamisilmoituksen aina sähköisesti.<sup>135</sup>

Hallituksen esityksessä maakaaren muuttamisesta säädettiin sähköisistä panttikirjoista. Hallituksen esityksen mukaan sähköisten panttikirjojen käyttöönotto yksinkertaistaisi panttikirjojen käsittelyä kansalaisten ja yritysten kannalta sekä alentaisi toimien kustannuksia.<sup>136</sup> Jätehuoltolain uudistuksella säädettiin sähköisestä markkinapaikasta:

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi jätelain kunnan toissijaista jätehuollon järjestämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä. Esityksessä säädettäisiin muun palvelutarjonnan puutteen todentamiseen käytettävästä jätteiden ja sivuvirtojen tietoaalustasta ja sen käytämisestä sekä tietojen toimittamisesta tietoaalustaan. Jätelakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännökset Motiva Oy:n velvollisuudesta ylläpitää ja kehittää jätteiden ja sivuvirtojen

134 HE 264/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta; HE 74/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 83/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

135 HE 127/2018 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Laki huoneistotietojärjestelmästä, s. 1.

136 HE 8/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maakaaren muuttamisesta.

tietoalustaa sekä eri viranomaisten oikeudesta saada tehtäviensä hoitamisen kannalta välttämättömiä tietoja tietoalustasta. Lisäksi täsmennettäisiin kunnan toissijaiseen jätehuoltovelvollisuuteen liittyvän sopimisen edellytyksiä sekä kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla järjestämästä palvelusta perimän jätemaksun periaatteita. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on lisätä kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden läpinäkyvyyttä sekä edistää jäte- ja kierrätysmarkkinoiden toimintaa.<sup>137</sup>

#### Hallinnon uudistaminen

Monilla hallinnonaloilla toteutettiin hallintouudistuksia. Merkittäviä uudistuksia olivat esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistukset, joilla Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ja Viestintävirasto sekä Liikenneviraston viranomaistehtävät yhdistettiin yhdeksi virastoksi. Uudistuksessa Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut yhtiöitettiin.<sup>138</sup>

Esityksessä ehdotetulla virastouudistuksella parannetaan hallinnonalan kykyä vastata asiakastarpeiden ja toimintaympäristön muutoksiin. Uudistuksen tavoitteena on kehittää ja vahvistaa hallinnonalan strategista ohjausta sekä saada synergiaetuja. Tavoitteena on myös edistää hallinnon tuottavuutta ja vaikuttavuutta resurssien monipuolisemmalla ja tehokkaammalla käytöllä. Uudistus tukee säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen tavoitteita sekä julkisen hallinnon johtamisen kehittämistä koskevia tavoitteita. Uudistus edesauttaa myös hallituksen tavoitetta liikenteen digitaalisten palveluiden kasvuympäristön rakentamisessa.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää liikenne- ja viestintäalan viranomaistehtäviä ja sujuvoittaa sääntelyä sekä turvata luotettavat ja sujuvat liikenne- ja viestintäverkot. Ehdotetut uudistukset vahvistaisivat dynaamisen liikennejärjestelmän ja sähköisen viestinnän kokonaisuutta. Tämä toisi asiakkaille uusia palveluita ja edistäisi yritystoimintaa. Pyrkimyksenä olisi myös parantaa liikenteeseen liittyvän tiedon hyödyntämistä uusien digitaalisten palveluiden kehitystyön tukena. Uudistus tukisi jo aikaisemmin viestintäalalla toteututtua markkinoiden avautumista vastaavien toimintamallien käyttöönottoa liikennesektorilla. Entistä sujuvampi hallinto ja toimiva sääntely-ympäristö luovat mahdollisuuksia

---

137 HE 248/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.

138 HE 34/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 61/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi; HE 104/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyvistä laeista annetun hallituksen esityksen (HE 61/2018 vp) täydentämisestä.

kokeiluihin ja start up -toimintaan. Samalla voidaan houkutella Suomeen kansainvälistä rahoitusta ja osaamista, mikä lisää työllisyyttä.<sup>139</sup>

Säädöshankkeissa kevennettiin myös kuntien velvoitteita. Esimerkiksi terveydensuojelulain uudistuksessa kevennettiin kunnan pakollisia suunnittelovelvoitteita ohjaamalla valvontaa yleisemmällä lainsäädännöllä.<sup>140</sup> Elintarvikelain uudistuksella vähennettiin kuntien pakollisten valvontasuunnitelmien sisältöön liittyviä vaatimuksia kumoamalla elintarvikelaista elintarvikevalvontasuunnitelman tarkempaa sisältöä koskeva asetuksenantovaltuus. Ohjelmia ja suunnitelmia ei tarvitsisi enää tarkistaa kolmen vuoden välein vaan tarvittaessa. Samalla elintarvikealan toimijoiden velvoitteet vähenisivät:

Pakollisten suunnittelovelvoitteiden keventäminen vähentäisi kuntien tehtäviä. Suunnitelmallisen valvonnan keventämisellä voitaisiin suunnata valvontaresursseja nykyistä paremmin riskiperusteisesti niihin toimintoihin ja kohteisiin, joissa valvontaa tarvitaan.

Suunnitelmallisen valvonnan vähentyminen voisi kuitenkin lisätä terveyshaittojen riskiä ja niihin liittyvää jälkivalvontaa, mikäli suunnitelmallisen valvonnan piiristä poistuu toimintoja, joilta tosiasiallisesti edellytettäisiin ennakkovalvontaa.<sup>141</sup>

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ehdotettiin säädettäväksi laki Ruokavirastosta, jolla uuteen virastoon yhdistettiin Elintarviketurvallisuusviraston ja Maaseutuviraston tehtävät sekä osa Maanmittauslaitoksen sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tehtävistä.<sup>142</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla yhdistettiin opetus- ja kulttuuriministeriön virastoja. Kansainvälisen yhteistyön ja liikkuvuuden keskus CIMO ja Opetushallitus yhdistettiin uudeksi virastoksi. Lisäksi uuteen virastoon yhdistettiin Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.<sup>143</sup> Tuomioistuinlakia uudistettiin oikeusministeriön hallituksen esityksessä tuomioistuinlaiksi ja siihen liityväksi lainsäädännöksi. Asetustasosta pääosin luovuttiin ja joitain asetuksissa säädetyistä asioista jätettiin tuomioistuinten omien työjärjestysten varaan.<sup>144</sup>

139 HE 61/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi, s. 1.

140 HE 124/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.

141 HE 104/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elintarvikelain muuttamisesta, s. 7.

142 HE 8/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ruokavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

143 HE 80/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Opetushallituksesta; HE 31/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Opetushallituksesta annetun lain ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

144 HE 7/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Kansallisarkistoa koskevalla hallituksen esityksellä Arkistolaitoksen organisaatiota ehdotettiin kehitettäväksi siten, että nykyisestä piirihallintomallista luovuttiin. Kansallisarkistosta ja seitsemästä maakunta-arkistosta muodostettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena toimiva valtakunnallinen viranomaisen, Kansallisarkisto:

Muutoksella on tarkoitus tehostaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilymisen ja saatavuuden varmistamiseen sekä käytön edistämiseen kuuluvien tehtävien hoitamista. Samalla Kansallisarkiston tehtävät kirjattaisiin asetuksen asemesta lakiin ja niitä täsmennettäisiin.<sup>145</sup>

Muita rakenteellisia muutoksia julkishallintoon tehtiin esimerkiksi siirtämällä opintotuen lakisääteiset tehtävät korkeakoululta Kelalle ja lakkauttamalla korkeakoulujen opintotukilautakunnat.<sup>146</sup> Oikeusministeriön hallinnonalalla hallituksen esityksessä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä hallintoa kevennettiin muodostamalla nykyiset oikeusapupiirit virastoiksi, joiden hallinto hoidettaisiin keskitetysti.<sup>147</sup>

Säädösuudistuksin toteutettiin myös muita viranomaisten kanssa toimimiseen liittyviä uudistuksia. Esimerkiksi laissa julkisista hankinnoista tavoiteltiin keskeisesti erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten aseman parantamista julkisissa hankintamenettelyissä yksinkertaistamalla hankintamenettelyjen kuten neuvontamenettelyjen sääntöjä:

Esityksessä ehdotetaan hankintamenettelyjen kuten neuvottelumenettelyjen sääntöjen yksinkertaistamista ja selkeyttämistä. Tarjouskilpailuun osallistuvilta toimittajilta edellytettyjen selvitysten laajuus supistuu, kun toimittajat voivat antaa alustavan vakuutuksen relevanttien vaatimusten täyttymisestä. Liian laajoja hankintakokonaisuuksia pyritään ehkäisemään luomalla hankintayksiköille perusteluvelvollisuus EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen jakamatta jättämisestä. Hankinnan suunnitteluvaiheen markkinakartoitusta, hankintamenettelyn aikaisia neuvotteluja, sähköistä tietojenvaihtoa sekä tarjousten täsmentämis- ja täydentämismahdollisuuksia koskevat uudet säännöt vähentänevät puolestaan tarjouspyyntöasiakirjojen epäselvyyden riskiä. Ehdotetun lainsäädännön myötä pienten ja keskisuurten yritysten ja yhteisöjen osallistumismahdollisuuksien voidaan arvioida parantuvan merkittävästi nykytilaan verrattuna.<sup>148</sup>

Hallintoa uudistettiin myös kehittämällä sähköisiä tietovarantoja. Esimerkiksi sosiaalihuollon arkisto liitettiin valtakunnalliseen arkistoon ja mahdollistettiin myös omien tietojen

145 HE 191/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta, s. 1.

146 HE 36/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta.

147 HE 26/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.

148 HE 108/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi, s. 47.

katselu.<sup>149</sup> Sosiaali- ja terveystietojen toissijaista käyttöä koskevassa hallituksen esityksessä tavoiteltiin yhdenmukaisia edellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoiminnassa syntyvien asiakastietojen ja muiden terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien henkilötietojen käytölle tutkimuksessa, tilastoinnissa, kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa, opetuksessa, tietojohdattamisessa, viranomaisohjauksessa ja -valvonnassa sekä viranomaisten suunnittelu- ja selvitystehtävissä.<sup>150</sup>

### **Muut kansalaisten arkeen liittyvät toimet**

Kärkihankkeen hallituksen esityksissä toteutettiin useita uudistuksia, joilla tavoiteltiin kansalaisten arjen helpottamista. Monet näistä liittyivät julkisten palveluiden uudistamiseen, kuten koulutukseen<sup>151</sup>. Ammatillisen koulutuksen reformilla tavoiteltiin koulutuksen uudistamista osaamisperustaiseksi, asiakaslähtöiseksi ja tehokkaaksi kokonaisuudeksi. Toisen asteen koulutusta uudistettiin myös joustavoittamalla ylioppilastutkinnon suorittamista poistamalla ylioppilaskirjoitusten uusimiskertojen rajoitteet.<sup>152</sup> Hallituksen esityksessä yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta esimerkiksi helpotettiin korkeakoulutukseen hakeutumista lisäämällä säännökset joustavammista hakumenettelyistä erillisvalinnoissa. Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon kelpoisuusvaatimuksia joustavoitettiin siten, että opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä olisi kolmen vuoden sijaan kahden vuoden työkokemus hakukelpoisuuden tuottavan tutkinnon suorittamisen jälkeen.<sup>153</sup> Varhaiskasvatustilain uudistuksella pyrittiin helpottamaan päiväkodin ja kodin välistä tiedonvaihtoa:

Salassapitoa ja tietojen vaihtoa koskeva sääntely ei perustuisi enää sosiaalihuollon lainsäädäntöön vaan lähenty perusopetusta koskevaa sääntelyä. Varhaiskasvatuksen asiakkuus ei olisi enää lähtökohtaisesti salassa pidettävä tieto. Tavoitteena on parantaa tiedonkulkua yhtäältä varhaiskasvatuksen ja esi- sekä perusopetuksen välillä toisaalta lapsen ja perheen muiden palvelujen välillä. Muutos mahdollistaa myös varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tietojärjestelmien yhdenmukaistamisen. Laissa tarkennetaan muutoksenhakua ja

149 HE 300/2018 vp laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen laki sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) muuttamisesta.

150 HE 159/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

151 Esim. HE 39/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 114/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa; HE 41/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lukiolaiksi sekä laeiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta; HE 152/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta; HE 235/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ylioppilastutkinnosta ja lukiolain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.

152 HE 41/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lukiolaiksi sekä laeiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

153 HE 152/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta.



oikeusturvaa koskevia säännöksiä. Esitys selkeyttää laintulkintaa ja tehostaa lain vaikuttavuutta, lisäämättä kuntien ja muiden järjestäjien lakisääteisiä velvollisuuksia.<sup>154</sup>

Liikenteen sääntelyssä kansalaisille mahdollistettiin esimerkiksi nopeusrajoitettujen henkilöautojen käyttö nuorille, toimien mopoautojen korvikkeena tai niiden rinnalla.<sup>155</sup> Lisäksi liikennetraktorin ajo-oikeuden ikärajaa alennettiin.<sup>156</sup> Lisäksi ajoneuvolakia muutettiin siten, että nykyistä suuremmat moottorikelkat mahdollistettaisiin rajatuille reiteille.<sup>157</sup> Uuden, vähä- tai nollapäätöisen henkilöauton ostajalle säädettiin romutuspalkkio vanhan auton romuttamisesta vuodelle 2018.<sup>158</sup> Lisäksi ajokorttilain uudistuksella mahdollistettiin ajo-oikeuden osoittaminen sähköisesti Liikenteen turvallisuusviraston ajokorttisovelluksella.<sup>159</sup>

Työttömyysturvalain osalta toteutettiin esimerkiksi lyhytkestoisen työn vastaanottamisen kannusteiden lisäämistä tavoittelevat työttömyysturvalain muutokset.<sup>160</sup> Työttömyysturvalainsäädäntöä uudistettiin myös laajentamalla työttömyysetuuden käyttömahdollisuutta palkkatukeen ja starttirahaan<sup>161</sup> sekä päätoimisiin opintoihin<sup>162</sup>. Työnteon esteitä tavoiteltiin poistettavaksi lisäksi kansainvälisillä sopimuksilla, joilla diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston tai kansainvälisissä järjestöissä toimivan edustuston työntekijän perheenjäsenen ansiotyön tekeminen mahdollistettaisiin.<sup>163</sup> Asumisperusteista sosiaaliturvaa

154 HE 40/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 54.

155 HE 173/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain ja ajokorttilain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

156 HE 84/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajokorttilain, kuorma- ja linja-autonkuljettajien ammatin pätevydestä annetun lain 2 ja 4 §:n sekä alkulukolla valvotusta ajo-oikeudesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

157 HE 185/2018 vp Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ajoneuvolain 16 ja 64 a §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

158 HE 156/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasui- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta.

159 HE 186/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain 32 ja 61 §:n muuttamisesta.

160 HE 220/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistämiseksi.

161 HE 209/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

162 HE 59/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

163 Esim. HE 135/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Argentiinan, Brasilian, Israelin, Serbian ja Vietnamin kanssa diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston tai kansainvälisissä järjestöissä toimivan edustuston työntekijän perheenjäsenen ansiotyön tekemisestä tehtyjen sopimusten hyväksymisestä sekä laeiksi sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta; HE 128/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Etelä-Afrikan ja Intian kanssa diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston tai kansainvälisissä järjestöissä toimivan edustuston työntekijän perheenjäsenen ansiotyön tekemisestä tehtyjen sopimusten hyväksymisestä sekä laeiksi sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta; HE 229/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston tai kansainvälisissä järjestöissä toimivan edustuston työntekijän perheenjäsenen ansiotyön tekemisestä Kolumbian ja Perun kanssa tehtyjen sopimusten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

rajat ylittävissä tilanteissa ehdotettiin selkeytettäväksi siten, että ulkomaille lähtevien ja sieltä palaavien mahdollisuutta saada ajantasaista tietoa omasta tilanteestaan paransi.<sup>164</sup>

Muita kansalaisten arkea helpottavia toimia olivat esimerkiksi yhdistyslain muutos, jolla tavoiteltiin yhdistysten lopettamiskustannuksia mahdollistamalla Patentti- ja rekisterihallitukselle mahdollisuus poistaa toimimattomat yhdistykset yhdistysrekisteristä.<sup>165</sup> Vapaaehtoistoiminnan verotusta uudistettiin esimerkiksi nostamalla vapaaehtoistyöntekijälle maksettavien kilometrikorvausten enimmäismäärää.<sup>166</sup> Nimilainsäädännön uudistuksella laajennettaisiin nimenantomahdollisuuksia.<sup>167</sup>

## 4 Lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamisen perustelut hallituksen esityksissä

Hankkeessa arvioitiin myös, miten lupa- ja valitusprosessien kehittämistä perusteltiin hallituksen esityksissä. Lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamista koskevia hallituksen esityksiä oli yhteensä 55 kappaletta. Hallituksen esitykset poikkesivat toisistaan laajuudeltaan ja merkittävyydeltään. Lupa- tai valitusprosessien uudistamisella on tarkastelluissa hallituksen esityksissä ollut säädöshankkeen kokonaisuuden kannalta eriasteinen merkitys. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksessä laiksi postilain muuttamisesta säädösehdotuksen pääasiallinen tarkoitus oli muuttaa postilakia siten, että valtioneuvoston myöntämistä postitoimiluvista luovutaan ja siirrytään ilmoituksenvaraiseen postitoimintaan.<sup>168</sup> Toisaalta alkoholilain kokonaisuudistus oli laaja uudistus, jossa lupahallinnon keventämisen lisäksi toteutettiin muitakin keskeisiä toimia.<sup>169</sup>

Hallituksen esityksistä analysoitiin osiot, joissa kuvailtiin ja arvioitiin nykytilaa sekä keskeisiä ehdotuksia. Lupa- tai valitusprosessien nykytilan perusteluissa tunnistettiin viidenlaisia syitä, joiden perusteella säännöksiä uudistettiin: 1) aikaa vievät ja raskaat prosessit yritysten, julkishallinnon tai kansalaisten kannalta (45 %), 2) markkinoille tulon esteiden poistaminen ja kilpailukyvyn edistäminen (33 %), 3) epäselvä lainsäädäntö ja päällekkäiset

164 HE 188/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

165 HE 33/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yhdistyslain, yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n sekä uskonnonvapauslain muuttamisesta.

166 HE 124/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2019 tuloveroasteikosta ja laeiksi tuloverolain sekä perintö- ja lahjaverolain 7 a §:n muuttamisesta.

167 HE 104/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle etu- ja sukunimilain ja laiksi rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta.

168 HE 18/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta.

169 HE 100/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

prosessit (22 %), 4) epäyhtenäiset viranomaiskäytännöt (25 %). Näiden lisäksi aineistossa havaittiin myös 5) voimassa olevan lainsäädännön tulkitseminen vanhentuneeksi tai muuten toimimattomaksi sekä muita syitä (33 %) (kts. taulukko 4). Suuressa osassa hallituksen esitysten perusteluissa viitattiin hallinnolliseen taakkaan ja sen keventämiseen. Hallituksen esityksissä mainittiin usein säädösmuutosten yhteys hallitusohjelmaan ja säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeeseen.

**Taulukko 4** Lupa- ja valitusprosessien uudistamisen perustelut hallituksen esityksissä.

Lupa- tai valitusprosessin uudistamisen perustelut	%	N
Aikaa vievät ja raskaat prosessit	45	25
Markkinoille tulon esteiden poistaminen, kilpailun edistäminen	33	18
Epäselvä lainsäädäntö ja päällekkäiset prosessit	22	12
Epäyhtenäiset käytännöt	25	14
Lainsäädäntö vanhentunut tai ei muuten toteuta tavoitteita / muut syyt	33	18

#### **Aikaa vievät ja raskaat prosessit**

Hallituksen esitysten perusteella keskeiseksi lupa- ja valitusprosessien uudistamisen taustalla olevaksi syyksi on esitetty aikaa vievät tai muuten raskaat prosessit sääntelyn kohteiden tai viranomaisen näkökulmasta. Tällaisia hallituksen esityksiä oli 25 kappaletta (45 %). Suuressa osassa hallituksen esityksiä lupa- tai valitusprosessien sujuvoittamisen syiksi esitettiin tarpeettoman raskaiksi koettuja prosesseja kuten asioiden pitkiä käsittelyaikoja. Pitkiin käsittelyaikoihin viitattiin esimerkiksi hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta, jossa viisumivelvollisen oikaisuvaatimuksia koskeva juridinen asiantuntemus ehdotettiin keskitettäväksi yhteen viranomaiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa oikaisuvaatimuksen käsittelyä ilman aiheutonta viivytystä perusteltiin oikeusturvan toteuttamisella:

Lain 190 b §:n 1 momentin mukaisesti oikaisuvaatimus on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Oikaisuvaatimusmenettelyn taustalla oleva yleisempi pyrkimys muutoksenhakukäsittelyn tehokkuuteen ei kuitenkaan ole käytännössä toteutunut. Oikaisuvaatimusten määrästä, selvittämisestä ja juridisesta vaikeudesta johtuen edustustojen käsittelyajat ovat tapauskohtaisesti voineet venyä useisiin kuukausiin. Tämän seurauksena viisumivelvollinen on voinut joutua odottamaan oikaisuvaatimusta koskevaa päätöstä kohtuuttoman kauan ja siten myös pääsy hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakuun on viivästynyt.<sup>170</sup>

170 HE 217/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 5.

### **Markkinoille tulon esteiden poistaminen ja kilpailun edistäminen**

Kahdeksassatoista hallituksen esityksessä (33 %) lupa- tai valitusprosessien keventämistä ja nopeuttamista perusteltiin yritysten markkinoille tulon sekä markkinoilla toimimisen helpottamisella ja kustannusten vähentämisellä. Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulain ja rikoslain muuttamisesta lupaprosessin nopeuttaminen katsottiin tarpeelliseksi investointien mahdollistamiseksi:

Lupakäsittelyyn kuluvan ajan ja hallinnollisen taakan on katsottu hidastavan investointeja sekä aiheuttavan niihin liittyviä kustannuksia. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on sääntelyn nettomääräinen keventäminen ja hallinnollisen taakan keventäminen.<sup>171</sup>

Kilpailun edistämiseen ja markkinoille tulon esteiden poistamiseen viitattiin muissakin lupamenettelyiden sujuvoittamisen perusteluissa, kuten hallituksen esityksessä liikennekaareksi, hallituksen esityksessä liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi sekä hallituksen esityksessä ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta.<sup>172</sup>

### **Epäselvä lainsäädäntö ja päällekkäiset prosessit**

Kahdeksatoista hallituksen esityksessä (22 %) tuotiin esille myös lainsäädännön epäselvyys ja päällekkäiset prosessit syynä uudistamiselle. Ympäristönsuojelulain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä kerrotaan, että ympäristöluvan hakijoilla ei ole välttämättä riittävää asiantuntemusta hakemusprosessiin:

Ympäristönsuojelulain 39 §:n 3 momentin mukaan ympäristölupahakemuksen laatijalla on oltava riittävä asiantuntemus. Säännös ei konkretisoi täsmällisemmin, minkä tasoista asiantuntemusta hakemuksen laatijalta vaaditaan. Luvanhakijat vaihtelevat suurimmista teollisista toimijoista yhden tai kahden hengen yrityksiin. Jälkimmäisiä ovat suurin osa eläinsuojan ympäristölupaa tarvitsevista maanviljelijöistä. Tällöin myös odotukset eri hakijoiden välillä vaihtelevat siitä, minkä tasoista neuvontaa hakijalle on annettava ja onko hakemuksen valmistelussa tarpeen käyttää ulkopuolista asiantuntijaa. Luvanhakijat haluaisivat ennakoitavuutta päätöksiltä sisällöllisesti ja menettelyltä aikataulun suhteen sekä mahdollisuutta ratkaista epäselvät kysymykset nopeasti. Hakemukseen liittyvällä riittävällä neuvonnalla voitaisiin parantaa hakemusten laatua asiakaslähtöisesti, kuitenkin siten, että

171 HE 94/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja rikoslain 48 luvun 3 §:n muuttamisesta, s. 18.

172 HE 161/2016 vp Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 145/2017 vp Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 129/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 b §:n muuttamisesta.

vastuu hakemuksen tekemisestä ja laadusta on hakijalla. Neuvomalla hakijaa henkilökohtaisesti voitaisiin tehokkaasti kohentaa hakemuksen laatua keskittymällä niihin asioihin, jotka ovat kyseisen hakemuksen kannalta olennaisia. Lupahakemuksien laatua parantamalla voitaisiin lyhentää hakemusten käsittelyaikoja, jos hakemusten täydennyspyyntöjä saadaan vähennettyä liittämällä hakemukseen jo alkuvaiheessa tarvittavat selvitykset.<sup>173</sup>

Lupaprosessien uudistamista perusteltiin myös sääntelyn kohteen tai viranomaisen näkökulmasta päällekkäisillä menettelyillä. Esimerkkinä päällekkäisen viranomaistyön karsimisesta voidaan mainita hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain kumoamisesta.<sup>174</sup> Esityksessä tavoitellaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien voimavarojen kohdentamista tarkoituksenmukaisemmin, poikkeamistoimivallan selkeyttämistä sekä rakentamismahdollisuuksien helpottamista. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan poikkeamistoimivalta on lähtökohtaisesti kunnalla, mutta tietyissä tilanteissa kunta ei saa myöntää poikkeusta, vaan toimivalta kuuluu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Hallituksen esityksen mukaan nykyisessä tilanteessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset käsittelevät liikaa poikkeamisasioita, kun tavoitteena on pyrkiä vähentämään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviä ja suunnata sen toimintaa merkittävimpiin alueidenkäytön kysymyksiin. Ratkaisuna tavoitteisiin hallituksen esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakia muutettavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluva poikkeamisvalta siirrettäisiin kokonaan kunnille. Tällä tavoin vältetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan päällekkäiset prosessit.

### **Epäyhtenäiset käytännöt**

Neljässätoista lupaprosesseja koskevassa hallituksen esityksessä (25 %) kuvattiin viranomaisten epäyhteneväisiä tulkintoja tai käytäntöjä, joita pyrittiin korjaamaan säädösmuutoksien avulla. Hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä kerrotaan lupaviranomaisten epäyhteneväisistä lupakäytännöistä ja lupaprosessin ennakoimattomuudesta:

Kyselyn perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen toissijaisen käytön nykytilan keskeisimmät ongelmat liittyvät salassa pidettävien tietojen käyttöluvan saannin, tietojen yhdistelyn ja tietopoimintojen keston ja käsittelyaikataulun ennakoimattomuuteen. Käyttölupien ja tietopoimintojen käsittelyaikataulut vaihtelevat eri lupaviranomaisilla ja kokonaisuutena prosessi on pitkäkestoinen.<sup>175</sup>

173 HE 8/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta, s. 17-18.

174 HE 148/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta, s. 9.

175 HE 159/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 65.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin ratkaisuksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sekä muiden terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien henkilötietojen käyttöä ohjaavan lainsäädäntökokonaisuuden uudistaminen. Säädos ehdotuksen mukaan tietojen käyttö lupien myöntäminen keskitettäisiin Sosiaali- ja terveysalan käyttölupaviranomaiselle, lupa- ja tietopyyntökäsittelyille luotaisiin keskitetty hallintajärjestelmä ja luvan nojalla luovutettaville tiedoille luotaisiin tietoturvalliset käyttöympäristöt ja käyttöyhteydet.

#### **Lainsäädäntö ei toteuta asetettuja tavoitteita, on vanhentunutta, tai muita syitä**

Kahdeksassatoista hallituksen esityksessä (33 %) lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamista perusteltiin tarpeella päivittää vanhentuneeksi katsottua tai puutteellista lainsäädäntöä. Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta lainsäädäntöä uudistettiin vastamaan Euroopan unionin oikeutta.<sup>176</sup> Hallituksen esityksessä kerrotaan, ettei Suomen muutoksenhakua viisumiasioissa koskeva lainsäädäntö vastaa Euroopan unionin oikeutta eikä siten takaa riittävää oikeusturvaa. Hallituksen esityksen lainsäädäntömuutoksin viisumia hakeneille tai viisumin saaneille viisumivelvollisille mahdollistettiin oikeusturvaa vahvistava muutoksenhakumenettely, jossa viisumivelvollisen on mahdollista saattaa asiansa valittamalla hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä<sup>177</sup> tavoitteena oli edistää sähköistä käsittelyä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden käsittelyssä. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että voimassa oleva lainsäädäntö menettelysäännökset eivät kaikilta osin tue sähköiseen asiointiin ja sähköiseen käsittelyyn siirtymistä viranomaisessa. Hallituksen esityksessä menettelysäännöksiä muutetaan vastaamaan sähköisen asioinnin tarpeita.

## **5 Säädösten sujuvoittamishankkeiden kohdetahot**

Selvityksen yhtenä tarkoituksena oli selvittää, mitkä tahot ovat olleet säädösten sujuvoittamishankkeiden keskeisimpinä kohteina. Sääntelyn kohdetahot jaoteltiin kolmeen ryhmään: yrityksiin, kansalaisiin ja julkishallintoon. Tämän jälkeen tutkittavista säädöshankkeista selvitettiin, kuinka monessa hankkeessa oli mainittu säädösten sujuvoittamisen kohteeksi yrityssektori, kansalaiset ja julkishallinto. Taulukossa 5 on listattuna tulokset mainintojen määrästä ja suhteellisista osuuksista.

176 HE 54/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 7.

177 HE 268/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta.

**Taulukko 5** Viittaukset sujuvoittamisen kohdetahoihin tutkittavissa säädöshankkeissa.

Sujuvoittamisen kohdetahot	Säädöshankkeiden määrä, joissa viittaus kohdetahoon (N)	Säädöshankkeiden osuus, joissa viittaus kohdetahoon (%)
Yritykset	120	62
Kansalaiset	80	42
Julkinen hallinto	70	36

Kaikkein eniten säädösten sujuvoittamistoimet ovat kohdistuneet yrityksiin (62 %). Yrityssektori on ollut säädösten sujuvoittamisen kohteena esimerkiksi seuraavissa hankkeissa.

**HE 256/2016 vp:** Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi kilpailulain yrityskauppa-valvontasäännöksistä sähkömarkkinoilla tapahtuvia yrityskauppoja koskeva erityissäännös, jonka mukaan voidaan kieltää sellainen sähkömarkkinoilla tapahtuva yrityskauppa, jonka seurauksena saadaan valtakunnallisesti yli 25 prosentin osuus jakeluverkkotoiminnasta. Erityissäännöstä ei ole käytännössä koskaan sovellettu, koska Suomessa ei ole tehty yrityskauppoja, joissa kyseisessä säännöksessä mainittu 25 prosentin raja olisi ylittynyt... Sähkömarkkinoilla mahdollisesti tapahtuva haitallinen vertikaalinen integraatio on estettävissä kilpailulain 25 §:n 1 momentin kaikkia toimialoja koskevan yleissäännöksen nojalla. Sähkömarkkinoita koskeva erityissäännös on siten tarpeeton.<sup>178</sup>

**HE 12/2017 vp:** Esityksessä ehdotetaan, että konkurssilain 14 luvun 5 §:n 1 momentissa ja yrityssaneerauslain 8 §:n 1 momentissa säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että konkurssissa pesänhoitaja ja yrityssaneerauksessa selvittäjä voisivat päättää asetuksessa tarkoitettuun ryhmäkoordinointimenettelyyn osallistumisesta. Erillistä velkojien tai velkojatoimikunnan hyväksyntää päätökselle ei tarvittaisi. Jos pesänhoitaja tai selvittäjä päättää, ettei ryhmäkoordinointimenettelyyn osallistuta, hänellä olisi itsenäinen toimivalta vastustamista koskevan ilmoituksen tekemiseen.<sup>179</sup>

**HE 43/2017 vp:** Valituslupajärjestelmä esitetään otettavaksi käyttöön ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaisissa asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa eräissä asioissa valituslupajärjestelmä on ollut jo käytössä. Esityksessä ehdotetaan valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajennettavaksi uusiin maankäyttö- ja rakennuslain asiaryhmiin ja valituslupajärjestelmän tarkistamista hallintolainkäyttölain säännösten mukaiseksi niin, että valituslupaa muutoksenhaun edellytyksenä ei enää kytkettäisi viranomaisen päätöksen muuttumiseen hallinto-oikeudessa. Tämän jälkeen valituslupajärjestelmä olisi kattavasti käytössä kaikissa

178 HE 256/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 25 §:n muuttamisesta, s. 2.

179 HE 12/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 26.

kaava-asioissa ja muissa kunnan viranomaisen ratkaisultaan kuuluvissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa.<sup>180</sup>

Toiseksi useimmin säädösten sujuvoittamisen kohteena ovat olleet kansalaiset (42 %). Kansalaiset ovat olleet keskeisenä kohdetahona esimerkiksi seuraavissa säädöshankkeissa.

**HE 59/2018 vp:** Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos opinnot kestävät yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta. Uutta säännöstä sovellettaisiin riippumatta siitä, ovatko opinnot työttömyysturvalain nykyisen 2 luvun 10 §:n perusteella pää- vai sivutoimisia.<sup>181</sup>

**HE 135/2017 vp:** Argentiinan, Brasilian, Israelin, Serbian ja Vietnamin kanssa tehtyjen perhe- ja puolisosopimusten tavoitteena on mahdollistaa diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston sekä kansainvälisessä järjestössä toimivan edustuston henkilöstön perheenjäsenten työnteko kyseisissä maissa ilman, että heidän tarvitsee luopua diplomaattistatuksesta niissä tapauksissa, joissa diplomaattistatuksesta luopuminen vastaanottajavaltion noudattaman käytännön mukaan muutoin olisi työskentelyn edellytyksenä.<sup>182</sup>

Yhtenä kansalaisiin kuuluvana osana on vielä tarkasteltu, kuinka monessa hankkeessa säädösten sujuvoittamisen erityisenä kohteena ovat olleet järjestöt ja järjestötoiminta. Tutkittavista hallituksen esityksistä kymmenessä hankkeessa (5 %) sujuvoittamisen kohteena olivat olleet järjestöt. Järjestöt ovat olleet säädösten sujuvoittamisen kohdetahona esimerkiksi seuraavassa hankkeessa.

**HE 214/2018 vp:** Rekisteröimättömällä ryhmällä olisi jatkossa oikeus järjestää rahankeräyksiä samoja keräystarkoituksia varten kuin muut esityksessä ehdotettuihin ilmoituksenvaraisiin pienkeräyksiin oikeutetut rekisteröidyt yhteisöt ja säätiöt ilman, että niiden toiminnalta edellytettäisiin sen tilapäisyyttä.<sup>183</sup>

180 HE 43/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi, s. 17.

181 HE 59/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta, s. 3.

182 HE 135/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Argentiinan, Brasilian, Israelin, Serbian ja Vietnamin kanssa diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston tai kansainvälisissä järjestöissä toimivan edustuston työntekijän perheenjäsenen ansiotyön tekemisestä tehtyjen sopimusten hyväksymisestä sekä laeiksi sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, s. 7.

183 HE 214/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 68.



Julkisen hallinnon toiminnan sujuvoittaminen on ollut yhtenä kohteena 36 %:ssa säädöshankkeita. Viranomaistoimintaa on pyritty sujuvoittamaan esimerkiksi seuraavissa hankkeissa.

**HE 23/2015 vp:** Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi laki kasvinjalostustoiminnan edistämisestä. Samalla siemenkauppalakiin tehtäisiin tekninen muutos, jolla lakiin lisättäisiin kumottavassa kasvinjalostustoiminnan edistämisestä annetussa laissa oleva mahdollisuus maksaa huoltovarmuuskeskuksen varoista peltokasveja jalostaville yrityksille korvausta kansallisesti tärkeiden, mutta taloudellisesti kannattamattomien lajien jalostustyöstä.<sup>184</sup>

**HE 191/2016 vp:** Tässä esityksessä ehdotetaan, että arkistolaitoksen piirihallintomallista luovuttaisiin. Kansallisarkistosta ja seitsemästä piirihallintoviranomaisena toimivasta maakunta-arkistosta muodostettaisiin yksi yhtenäinen opetus- ja kulttuuriministeriön alainen Kansallisarkisto-niminen virasto, jonka toimialueena olisi koko maa.<sup>185</sup>

**HE 104/2016 vp:** Ehdotuksen mukaan elintarvikevalvonnan keskusvirastojen valvontaohjelmia ja kunnallisia valvontasuunnitelmia koskevia säännöksiä kevennettäisiin. Elintarvikelaissa ei enää säädettäisi valvontaohjelmien ja valvontasuunnitelmien sisältämistä pakollisista tiedoista. Ohjelmia ja suunnitelmia ei enää tarvitsisi tarkistaa kolmen vuoden välein vaan tarvittaessa. Kunnan pakollisia suunnitteluelveloituksia kevennettäisiin kumoamalla elintarvikelaista elintarvikevalvontasuunnitelman tarkempaa sisältöä koskeva asetuksenantovaltuus. Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta kumottaisiin.<sup>186</sup>

Ministeriöt ovat itse arvioineet säädöshankkeidensa vaikutusten merkittävyyttä 149:ssä hallituksen esityksessä. Selvityksessä tutkittiin vielä, millä tavalla vaikutuksiltaan erilaiset hankkeet ovat kohdistuneet yrityksiin, kansalaisiin ja julkiseen hallintoon. Taulukossa 6 on esitettyä suhteelliset osuudet vaikutuksiltaan eri suuruisien hankkeiden pääasiallisista kohdetahoista.

---

184 HE 23/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi siemenkauppalain muuttamisesta ja kasvinjalostustoiminnan edistämisestä annetun lain kumoamisesta, s. 7.

185 HE 191/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta, s. 6.

186 HE 104/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elintarvikelain muuttamisesta, s. 6.

**Taulukko 6** Vaikutuksiltaan eri suuruisiksi arvioitujen säädöshankkeiden kohdistuminen sääntelyn kohdetahoihin.

Vaikutusten merkittävyys	Viitattu yrityksiin (%)	Viitattu kansalaisiin (%)	Viitattu julkiseen hallintoon (%)	Määrä (N=149)
Heikko	72	22	47	32
Kohtalainen	71	40	30	83
Suuri	74	44	35	34

Taulukon 6 tuloksista voidaan päätellä, että ministeriöiden arvioimissa vaikutuksiltaan eri suuruisissa säädöshankkeissa keskeisenä säädösten sujuvoittamisen kohdetahona on ollut yrityssektori. Merkittävyydeltään niin heikkojen, kohtalaisten kuin suurienkin hankkeiden kohdalla vähän yli 70 %:ssa hallituksen esityksiä on mainittu yritykset yhtenä sujuvoittamisen kohdetahona. Toiseksi useimmin sujuvoittamisen kohdetahoina kansalaiset ovat olleet erityisesti merkittävyydeltään kohtalaisten (40 %) ja suurten (44 %) hankkeiden yhteydessä. Sen sijaan merkittävyydeltään heikoissa hankkeissa kansalaiset mainitaan yhtenä sujuvoittamisen kohteena harvemmin (22 %). Julkinen hallinto on puolestaan harvemmin ollut säädösten sujuvoittamisen kohteena vaikutuksiltaan kohtalaisissa (30 %) ja suurissa hankkeissa (35 %). Hiukan useammin julkinen hallinto on mainittu yhtenä sujuvoittamisen kohdetahona merkittävyydeltään heikoissa hankkeissa (47 %).

Edellä esitellyistä tuloksista voidaan päätellä, että säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeet ovat erityisesti kohdistuneet yrityksiin. Ministeriöiden arvioimia vaikutuksiltaan erilaisia hankkeita tarkastelemalla voidaan lisäksi päätellä, ettei hankkeiden suuruudella ole ollut merkitystä sujuvoittamisen kohdistumisessa. Suuruudeltaan erilaisissa hankkeissa yrityssektori on ollut aina keskeisin kohde, joiden toiminnan helpottamiseen sujuvoittamisella on pääasiassa pyritty.

### **Ministeriöiden oma näkemys hankkeiden vaikutusten merkittävydestä**

#### **Yleiskuva ministeriöiden normin purusta ja sääntelyn sujuvoittamisesta**

Selvityksessä on kartoitettu ministeriöiden omaa näkemystä siitä, kuinka vaikuttavina ne ovat pitäneet normin purkamiseen ja/tai säädösten sujuvoittamiseen liittyviä lakitasoisia säädöshankkeitaan. Ministeriöt ovat raportoineet vuodesta 2016 lähtien puolivuositain normin purkua ja säädösten sujuvoittamista koskevien hankkeittensa tuloksia, joko hyödyntämällä kaikille ministeriöille yhteistä valmista asiakirjapohjaa tai ministeriöiden omia asiakirjoja. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö on hyödyntänyt omassa raportoinnissaan ministeriön itse laatimaa asiakirjapohjaa, jossa ministeriö on kuvaillut hankkeitaan kirjallisen kuvailun lisäksi niin sanotulla ”rasti ruutuun”-menettelyllä eli merkitsemällä, mikä taho on säädöshankkeen pääasiallinen kohderyhmä ja sisältääkö hanke

norminpurkua. Raportit ministeriöiden hankkeista ja niiden vaikuttavuudesta on julkaistu norminpurku.fi- sivustolla.<sup>187</sup>

Suurin osa ministeriöistä on pyrkinyt kuvaamaan säädöshankkeidensa vaikuttavuutta. Yhtenä poikkeuksena on kuitenkin ollut ulkoministeriö, joka ei ole omassa raportoinnissaan arvioinut uudistustensa vaikutusten merkittävyyttä. Tämä tosin voi selittyä ulkoministeriön muista poikkeavalla tehtäväkentällä, sillä Suomen kansainvälisistä sitoumuksista johtuen ministeriöllä on ollut mahdollisesti hyvin rajalliset mahdollisuudet tehdä normin purun ja sääntelyn sujuvoittamisen osalta kovinkaan merkittäviä muutoksia. Ulkoministeriön hankkeet ovat käsittäneet esimerkiksi kehitys yhteistyön toimintatapojen uudistamista, ulkomaalaislain uudistamista ja Suomen edustustojen virkamiesten puolisojen työnteon helpotuksia.

#### **Ministeriöiden käyttämä arviointikriteeri hankkeidensa vaikutusten merkittävyyden arvioimiseksi**

Ministeriöt ovat pääosin pyrkineet kuvaamaan hankkeidensa vaikutusten merkittävyyttä kolmiportaisella jaottelulla heikkoihin, kohtalaisiin ja suuriin vaikutuksiin. Sellainen säädöshanke, jota valmistellut ministeriö ei ole pitänyt ollenkaan merkittävänä, on merkattu heikoksi. Tällaisia hankkeita ovat olleet esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriöltä merilakia koskevat muutokset (HE 23/2017 vp), joilla mahdollistetaan sähköiset laivapäiväkirjat, poikkeamaraportointi, saatetaan voimaan IMO:n III-säännökset sekä luokituslaitosdirektiivin täytäntöönpanon tekninen täydentäminen. Toisena vähäisenä hankkeena voidaan mainita maa- ja metsätalousministeriöltä eläintautilakia koskeva muutos (68/2015 vp), jossa poistetaan hallinnollista taakkaa ja lain soveltamisessa havaittuja käytännön ongelmia. Kolmantena esimerkkinä merkitykseltään heikosta uudistuksesta on sosiaali- ja terveysministeriön hanke terveydensuojelulain ja elintarvikelain muuttamiseksi (HE 124/2016 vp), jossa terveydensuojelulain mukaista ilmoitusmenettelyä sekä terveydensuojelulain ja elintarvikelain mukaisia suunnitteluvaihtoehtoja on kevennetty. Seuraavassa on otteita edellä mainittujen hankkeiden vaikutusten arvioinnista.

**HE 13/2016 vp:** Laki ei tuo valtiolle tai kunnille uusia velvoitteita voimassa olevaan lakiin verrattuna ja siten merkittäviä kustannuksia ei synny. Valtion ja kuntien tehtäväjako pysyy entisenä. Terveystieteiden häiriötilanteiden aiheuttamia kustannuksia siirtyisi kunnilta valtiolle, mikä helpottaisi yksittäisiä kuntia yllättävissä tilanteissa. Häiriötilanteita on erittäin harvoin, joten vaikutus valtion menoihin jäisi pieneksi.<sup>188</sup>

187 [[www.norminpurku.fi/ministerioiden-norminpurkuhankkeet-tilanne-joulukuussa-2018/](http://www.norminpurku.fi/ministerioiden-norminpurkuhankkeet-tilanne-joulukuussa-2018/)] (26.2.2019).

188 HE 13/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 26.

**HE 68/2015 vp:** Eläintautilain korvaussäännöksiin ehdotetut täsmennykset ovat pitkälti teknisluonteisia muutoksia, joilla ei arvioida olevan käytännössä vaikutusta korvausten määrään eikä siten valtiontaloudellisia vaikutuksia. Korvaukset maksetaan valtion talousarvion momentilta 30.20.20 (eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoojien torjunta, arviomääräraha).<sup>189</sup>

**HE 124/2016 vp:** Pakollisten suunnitteluvuorokausien poistaminen vähentää kuntien tehtäviä siten, että suunnitelmallisen valvonnan keventämisellä voidaan suunnata valvontaresursseja nykyistä paremmin riskiperusteisesti niihin toimintoihin ja kohteisiin, joissa valvontaa tarvitaan. Edellä mainitut säästöt kohdistuisivat juuri viranomaisten toimintaan.<sup>190</sup>

Jos hankkeella on osittain merkittäviä vaikutuksia, niiden merkittävyyttä on tällöin kuvattu kohtalaiseksi. Tämän kaltaisia esityksiä on ollut esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriöltä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva kokonaisuudistus (HE 52/2017 vp), jonka tarkoituksena on selventää ja yksinkertaistaa yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen lupamenettelyjä ja valvontaa koskevia säännöksiä. Lupamenettelystä siirrytään pääsääntöisesti ilmoitusmenettelyyn ja palvelujen tuottajien rekisteröintiin. Toisena kohtalaisena esimerkkihankkeena voidaan esittää työ- ja elinkeinoministeriöltä työaikalain modernisointia koskeva hanke (HE 158/2018 vp), jonka tavoitteena on ollut muun muassa joustotyöajan mahdollistaminen, liukuvan työajan rajojen väljentäminen, ylityön enimmäismäärän korotus, yötyön osittainen vapauttaminen, sekä paikallisen sopimisen kentän laajentaminen. Kohtalaisia vaikutuksia on ollut myös ympäristöministeriön hanke ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamiseksi (HE 268/2018 vp), jossa mahdollistetaan ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten asioiden käsittely sähköisesti. Seuraavassa on esimerkkiotteita edellä esitellyistä, vaikutuksiltaan kohtalaisista, hallituksen esityksistä.

**HE 52/2017 vp:** Tämä uudistus voi kuitenkin aiheuttaa alkuvaiheessa kustannuksia erityisesti julkisille sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajille. Julkisten palvelun tuottajien rekisteröiminen ja valvonta eivät aiheuta suoraan merkittäviä kustannuksia, mutta rekisteröimisen edellytysten täyttäminen voi vaatia julkisilta palvelun tuottajilta investointeja. Investointeja voi syntyä julkisille palvelun tuottajille henkilöstön, tilojen, laitteiden, laadunvalvonnan ja johtamisen uudistamisesta.<sup>191</sup>

189 HE 68/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläintautilain muuttamisesta, s. 9.

190 HE 124/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta, s. 11.

191 HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, 44–45.

**HE 158/2018 vp:** Esityksen taloudelliset vaikutukset syntyvät pääasiassa erilaisten joustomahdollisuuksien lisääntymisestä. Näitä joustomahdollisuuksia ovat työaika-liukumien piteneminen ja mahdollisuus sopia nykyistä laajemmin säännöllisen työajan pidentämisestä, työaikapankista sekä joustotyöajasta. Lisäksi ehdotetaan yö- ja jaksotyön käyttöalan täsmentämistä sekä tilapäisen yötyön vapauttamista.<sup>192</sup>

**HE 268/2018 vp:** Ehdotus vaikuttaa myös hallinnon asiakkaiden mahdollisuuksiin asioida viranomaisten kanssa digitaalisia palveluja käyttämällä sekä saada itsenäisesti tietoa viranomaisten toiminnasta digitaalisten palvelujen avulla. Laadukkaat digitaaliset palvelut vähentävät tarvetta asioida viranomaisen kanssa puhelimitse tai toimipisteissä. Tämä puolestaan mahdollistaa resurssien uudelleenkohdentamisen.<sup>193</sup>

Kaikkein merkittävimpiä vaikutuksia omaavat säädösmuutokset on merkitty vaikutuksiltaan suuriksi. Suuriksi hankkeiksi on arvioitu esimerkiksi ympäristöministeriöltä jätelakia koskevat hankkeet I ja II (HE 195/2017 vp ja HE 248/2018 vp), joiden tavoitteena on yhdyskuntajätehuollon vastuunjaon muuttaminen, jätelain ja hankintalain yhteensovittaminen sekä sähköisen markkinapaikan luominen. Toisena esimerkkinä vaikutukseltaan suuresta säädöshankkeesta on valtionvarainministeriön tullilakia koskeva kokonaisuudistus (HE 153/2015), jonka tavoitteena on ollut muun muassa sähköiseen tulli-ilmoittamiseen siirtyminen siirtymävaiheen kautta vuoden 2020 loppuun mennessä, yrityksille aiheutuvien kustannusten ja yhteiskunnalle aiheutuvien riskien vähentäminen, saatavien kuittaamista koskevien säännösten lisääminen sekä laajasta tullitoimintaan liittyvästä tietojen salassapitosäätelystä luopuminen. Vaikutuksiltaan suurena hankkeena on arvioitu myös sosi-aali- ja terveysministeriön esitys säteilylain kokonaisuudistukseksi (HE 28/2018 vp), jonka tavoitteena on säteilylainsäädännön selkiinnyttäminen ja perustuslainmukaisuuden varmistaminen, eri lainsäädäntöjen rajapintojen yhteensovittaminen ja tehtäväjaon selkiyttäminen, lupaprosessien virtaviivaistaminen, toimijoiden omavalvonnan korostaminen sekä rekistereiden tietosisällön parempi hyödyntäminen. Lisäksi suurena hankkeena voidaan mainita oikeusministeriön alaan kuulunut Euroopan unionin tietosuojasetuksen täytäntöönpano (HE 9/2018 vp), jossa tarkoituksena on ollut laatia tietosuojasetusta täydentävä yleislaki henkilötietojen käsittelyn säätelystä, jolloin ei tarvittaisi erityissäätelyä. Seuraavassa on yksi esimerkki jätelakia koskevasta esityksestä ja kaksi esimerkkiä säteilylakia koskevasta hallituksen esityksestä.

**HE 248/2018 vp:** Jätteiden ja sivuvirtojen tietoaalusta edistäisi uusien kierrätysratkaisujen syntymistä ja siten jätelainmukaisen etusijajärjestyksen toteutumista.

<sup>192</sup> HE 158/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 44.

<sup>193</sup> HE 268/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta, s. 32.

Tietoaalusta auttaisi jätteenhaltijaa löytämään tarvitsemansa jätehuoltopalvelun ensisijaisesti vapailta markkinoilta ja viime kädessä kunnan toissijaisena jätehuoltopalveluna. Jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden toimintaa tehostamalla tietoaalusta edistäisi kulloinkin tarkoituksenmukaisten käsittelyratkaisujen löytymistä ja vähentäisi siten riskiä roskaantumisesta ja jätteen kulkeutumisesta epäasianmukaiseen käsittelyyn.<sup>194</sup>

**HE 28/2018 vp:** Nykyisin Säteilyturvakeskuksen perimät vuosimaksut ovat noin 66 % Säteilyturvakeskuksen perimistä säteilytoiminnan valvonnan tuloista. Uudistuksen myötä vuotuisten valvontamaksujen osuus säteilytoiminnan valvonnan tuloista olisi noin 85 %. Loput noin 15 % Säteilyturvakeskuksen valvonnan tuloista koostuisi suoriteperusteisista asetustasolla säädettävistä maksuista, kuten turvallisuuslupapäätöksistä ja muista hyväksynnöistä. Esityksen valtionaloudelliset vaikutukset otetaan myös huomioon valtion talousarvioprosessissa ja julkisen talouden suunnitelmissa.<sup>195</sup>

**HE 28/2018 vp:** Säteilylain uudistus aiheuttaa huomattavia muutoksia Säteilyturvakeskuksen käytössä olevan säteilytoiminnan valvonnan rekistereihin ja tietojärjestelmiin. Nämä muutostarpeet aiheutuvat turvallisuuslupien käsittelyyn vaikuttavasta uudesta toimintojen luokituksesta, uudistettavista tarkastus- ja valvontamenettelyistä, uusien turvallisuuslupaa tai muuta lupaa edellyttävien toimintojen sisällyttämisestä järjestelmiin sekä järjestelmässä tuotettavien asiakirjojen, tilastojen ja muiden raporttien päivityksistä. Lisäksi valvontamaksujen muuttuminen veroluonteisiksi aiheuttaa laajoja muutoksia nykyiseen laskutuskäytäntöön ja -järjestelmiin. Rekistereiden ja tietojärjestelmien muutostöistä aiheutuu yhteensä noin 350 000 euron kustannukset.<sup>196</sup>

Tässä selvityksessä tutkittujen hankkeiden merkittävyyttä ministeriöt ovat itse arvioineet 149:ssä hankkeessa 193:sta. Taulukossa 7 on esitetty tulokset arvioitujen hankkeiden jakautumisesta.

**Taulukko 7** Ministeriöiden arvioimien hankkeiden merkittävyyden jakautuminen.

Merkittävyys	Määrä (N)	Määrä (%)
Heikko	32	21
Kohtalainen	83	56
Suuri	34	23
Kokonaismäärä	149	100

194 HE 248/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta, s. 11.

195 HE 28/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle säteilylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 50.

196 HE 28/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle säteilylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 51.

Lähes puolet (56 %) ministeriöiden arvioimista säädöshankkeista on arvioitu vaikutuksiltaan kohtalaisiksi. Ministeriöt ovat siis katsoneet hankkeilla olevan merkittäviä vaikutuksia säädösten sujuvoittamisen kannalta. Vaikutuksiltaan heikkoja (21 %) sekä suuria (23 %) hankkeita ministeriöt ovat arvioineet olevan suurin piirtein yhtä paljon. Tuloksista voidaan päätellä, että ministeriöt ovat katsoneet säädöshankkeidensa vaikuttavan sääntelyn sujuvuuteen ainakin jollain tasolla. Taulukossa 8 on esiteltynä, millaisiksi kukin ministeriö on omat hankkeensa arvioinut.

**Taulukko 8** Hankkeiden vaikutusten merkittävyys eri ministeriöiden arvioimina.

Ministeriöt	Heikko (%)	Kohtalainen (%)	Suuri (%)	Määrä (N)
LVM	10	69	21	62
MMM	35	48	17	23
OM	14	57	29	14
PLM	0	100	0	2
SM	0	0	100	1
STM	33	50	17	12
TEM	75	25	0	16
VM	0	50	50	8
YM	0	45	55	11
Määrä (N)	32	83	34	149

Taulukon 8 perusteella voidaan havaita, että suurin osa arvioiduista säädöshankkeista on ollut liikenne- ja viestintäministeriön hankkeita (62 kpl). Näistä hankkeista valtaosan liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut vaikutuksiltaan kohtalaisiksi (69 %). Eniten hankkeitaan kohtalaisina pitäneitä ministeriöitä olivat myös maa- ja metsätalousministeriö (48 %), oikeusministeriö (57 %) ja sosiaali- ja terveysministeriö (50 %). Ympäristöministeriö oli katsonut suurimman osan hankkeistaan olevan vaikutuksiltaan suuria (55 %). Vähiten hankkeitaan olivat arvioineet sisäministeriö (1 kpl), puolustusministeriö (2 kpl) ja valtionvarainministeriö (8 kpl). Merkille pantavaa taulukosta 2 on kuitenkin se, että nämä vähiten hankkeitaan arvioineet ministeriöt eivät kuitenkaan pitäneet muutoksiaan heikkoina. Esimerkiksi valtionvarainministeriön hankkeista neljässä se katsoi merkittävyydeltään kohtalaisiksi ja neljässä vastaavasti suuriksi. Eniten säädöshankkeitaan heikkoina on pitänyt työ- ja elinkeinoministeriö (75 %). Myös moni sosiaali- ja terveysministeriön (33 %) ja maa- ja metsätalousministeriön (35 %) hankkeista on arvioitu vaikutuksiltaan heikoiksi. Jokaisesta säädöshankkeesta myös tunnistettiin keskeiset toimenpiteet, joilla sääntelyn sujuvoittamiseen on pyritty.

Taulukossa 9 on esiteltynä, kuinka merkittäviä vaikutukset ovat olleet hankkeissa ehdotettujen toimenpiteiden näkökulmasta.

**Taulukko 9** Hankkeiden vaikutusten merkittävyys esitettyjen toimenpiteiden osalta.

Toimenpiteet	Heikko (%)	Kohtalainen (%)	Suuri (%)	Määrä (N)
Lupa- ja valitusprosessit	22	58	20	101
Sääntelyn selkeyttäminen	24	51	24	37
Velvoitteiden ja vaatimusten keventäminen	13	50	38	8
Muut sisällölliset toimenpiteet (esim. markkinoiden avaaminen, kansalaisten arjen helpottaminen jne.)	0	33	67	3
Määrä (N)	32	83	34	149

Suurin osa ministeriöiden arvioimista hankkeista on keskittynyt lupa- ja valitusprosessien keventämiseen (101 kpl). Näistä hankkeista yli puolet (58 %) on arvioitu merkitykseltään kohtalaisiksi. Myös sääntelyn selkiyttämällä sekä erilaisten velvoitteiden ja muiden vaatimusten keventämisellä ministeriöt ovat katsoneet olevan kohtalaisia vaikutuksia sääntelyn sujuvoittamiseksi. Ministeriöt ovat arvioineet vaikutusten merkittävyyttä vain kolmessa sellaisessa hankkeessa, joihin on liittynyt esimerkiksi markkinoiden avaamista, digitalisointia, liiketoimintaympäristön kehittämistä sekä kansalaisten arjen helpottamista. Näitä kolmea hanketta ministeriöt ovat myös pitäneet vaikutuksiltaan varsin merkittävänä, sillä kaksi niistä (67 %) on arvioitu suuriksi ja yksi kohtalaiseksi (33 %). Muutoin taulukon 3 tuloksista voidaan päätellä, että ministeriöiden näkemysten mukaan sillä ei ole sääntelyn vaikuttavuuden kannalta merkitystä, millainen toimenpidemuutos on päätetty tehdä sääntelyn sujuvoittamiseksi. Lähes kaikissa hankkeissa eri toimenpidevalintojen katsottiin tuottavan pääsääntöisesti kohtalaisia vaikutuksia. Silloin, jos hankkeessa oli kysymys laajemmasta muutoksesta, kuten erilaiset markkinoiden avaamisesta tai digitalisaatiosta, sitä pidettiin myös vaikutuksiltaan suurena. Tulkinnassa täytyy kuitenkin huomioida, että ylivoimaisesti suurin osa ministeriöiden arvioimista hankkeista kohdistui lupa- ja valitusprosessien muuttamiseen.

#### **Kokonaiskuva hankkeiden vaikutuksista**

Paremmen kokonais kuvan saamiseksi tutkittavien hankkeiden vaikuttavuudesta selvityksessä päätettiin vertailla tarkemmin ministeriöiden heikoiksi ja suuriksi arvioimiensa hankkeiden vaikutusarvioita. Nämä kaksi luokkaa valittiin siksi, että niiden katsottiin edustavan toistensa ääripäitä. Tarkemmin analysoitaviksi hankkeiksi valittiin yhteensä 20 hallituksen esitystä, joista ministeriöt olivat arvioineet kymmenen vaikutuksiltaan heikoiksi ja kymmenen suuriksi. Taulukossa 10 on listattu tutkitut hallituksen esitykset, miltä ministeriöltä kukin esitys on ja esityksiin sisältyneiden vaikutusarvioiden sivumäärät.



**Taulukko 10** Analysoitavat hallituksen esitykset.

Ministeriö	Heikko	Sivumäärä	Suuri	Sivumäärä
LVM	HE 23/2017 vp	3	HE 161/2016 vp	34
	HE 51/2016 vp	1	HE 22/2017 vp	2
MMM	HE 38/2016 vp	1	HE 262/2018 vp	10
	HE 75/2018 vp	0,5		
OM	HE 239/2018 vp	2	HE 33/2016 vp	2
	HE 26/2016 vp	2		
STM	HE 94/2017 vp	0,5	HE 159/2017 vp	9
	HE 124/2016 vp	3		
TEM	HE 206/2017 vp	2		
	HE 144/2018 vp	7		
SM			HE 214/2018 vp	20
VM			HE 153/2015 vp	2
			HE 82/2018 vp	2
YM			HE 195/2017 vp	6
			HE 248/2018 vp	3
<b>Yhteensä</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>90</b>

Tutkittavista hallituksen esityksistä sivumäärältään laajimmat vaikutusarviot on sisällytetty liikenne- ja viestintäministeriön laajaan liikennepalvelu-uudistusta koskeneeseen hankkeeseen HE 161/2016 vp (ns. liikennekaari). Vastaavasti sivumäärältään lyhimmat vaikutusarviot ovat sisällytetty maa- ja metsätalousministeriön esitykseen HE 75/2018 vp lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain kumoamisesta sekä sosiaali- ja terveysministeriön esitykseen HE 94/2017 vp työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain sekä työturvallisuuslain muuttamisesta. Kumpikin esitys sisälsi vain puolen sivun mittaisen arvion esityksen vaikutuksista. Vaikuttavuudeltaan heikoiksi arvioidut hallituksen esitykset sisälsivät keskimäärin noin kaksi sivua arvioita hankkeiden vaikutuksista. Suuriksi arvioiduissa hankkeissa oli puolestaan keskimäärin noin yhdeksän sivua vaikutusarvioita, mutta kuten taulukon X luvuista voidaan päätellä, suuriksi arvioitujen esitysten vaikutusarvioiden laajuus on vaihtelevaa.

Yhteistä kummankin luokan hallituksen esityksissä oli se, että niiden vaikutusarviot olivat sisällöllisesti enemmän laadullisia arvioita kuin määrällisiä. Kummankin luokan esityksissä myös hyödynnettiin jonkin verran erilaisia selvityksiä ja tutkimustietoa. Eniten tutkimustietoa hyödynnettiin kuitenkin vaikutuksiltaan suurissa hankkeissa. Erilaisia määrällisiä arvioita käytettiin usein nykytilan selostamiseen tai hankkeen tavoitteiden taustoittamiseen.

**HE 144/2018 vp:** Sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihtoratkaisun välittömät taloudelliset vaikutukset kohdistuvat ehdotetun sääntelyn kohteena oleviin vähittäismyyjiin ja jakeluverkonhaltijoihin. Vaikutukset muihin kohderyhmiin, kuten sähkökäyttäjiin ovat välillisiä. Keskitetyn tiedonvaihtomallin käyttöön otosta on

tehty vaikutusarvioselvitys (Datahubin vaikutusarvioselvitys. Fingrid 31.3.2016, päivitetty 29.9.2017; Heikko).<sup>197</sup>

**HE 159/2017 vp:** Sitra on käynnistänyt Sosiaali- ja terveysalan käyttölupaviranomaisen palvelun ja sen kehittämisen hankekokonaisuuden (Isaacus-hanke). Isaacus-hankkeessa on arvioitu, että tähän liittyvän julkisen ja yksityisen sektorin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan liiketoiminnan volyyymi on tällä hetkellä noin 500 miljoonaa euroa vuodessa. Sitra on lisäksi analysoinut käyttölupaviranomaisen markkinapotentiaalia. Analyysin mukaan käyttölupaviranomaisen kohde-markkina olisi noin 60 miljoonaa euroa varovaisesti arvioiden (Suuri).<sup>198</sup>

**HE 214/2018 vp:** Taloustutkimuksen toteuttaman lahjoittajatutkimuksen ([www.vala.fi/userData/vala/tiedotteet/Lahjoittajatutkimus\\_2017\\_KOOSTE.pdf](http://www.vala.fi/userData/vala/tiedotteet/Lahjoittajatutkimus_2017_KOOSTE.pdf)) mukaan lahjoittajien lahjoituskäyttäytymiseen vaikuttavat erityisesti kohteen henkilökohtainen merkitys lahjoittajalle, kohteen luotettavuus sekä se, että keräysvarat käytetään hyväntekeväisyyteen tai yhteiseen hyvään. Rahankeräyslain kokonaisuudistuksen ei tältä osin arvioida vaikuttavan merkittävästi rahankeräyksiä järjestävien kolmannen sektorin toimijoiden asemaan, koska lahjoittajien voidaan jatkossakin arvioida lahjoittavan rahaa tärkeinä tai mielenkiintoisina pitämiinsä kohteisiin ja pitkään rahankeräystoimintaa harjoittaneiden kolmannen sektorin toimijoiden rahankeräyksiin (Suuri).<sup>199</sup>

Keskeisin ero heikkojen ja suurten hankkeiden välillä oli kuitenkin se, että vaikutuksiltaan heikot hankkeet olivat enemmän teknisiä muutoksia, sääntelyn täsmentämistä tai selvästi normin purkua. Normin purku näissä esityksissä näkyi siten, että hankkeissa kumottiin yleensä sellaista sääntelyä, jonka merkitys ja soveltaminen oli selvästi vähäistä tai muuttunut merkityksettömäksi. Suuret hankkeet puolestaan olivat jo selvästi laajempia muutoksia, joilla myös tuotettiin uutta sääntelyä tai siirryttiin uudenlaisiin toimintamenetelmiin muutettavan hallinnon alalla. Erityisesti sähköisen hallinnon kehittäminen oli suurissa hankkeissa keskeinen sääntelykohde.

**HE 23/2017 vp:** Esityksellä ei olisi laivanisännille merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, koska sisällöltään pääosin vastaavat säännökset ovat olleet jo voimassa merilain

197 HE 144/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 23.

198 HE 159/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 73.

199 HE 214/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 64.

18 luvun sekä laivapäiväkirjan ja konepäiväkirjan pitämisestä eräissä aluksissa annetun asetuksen perusteella (Heikko).<sup>200</sup>

**HE 38/2016 vp:** Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Kumottavaksi esitetyn lunastuslain säännöksiä on sovellettu kiinteistöjen lunastamiseen edellisen kerran 1990-luvulla (Heikko).<sup>201</sup>

**HE 159/2017 vp:** Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain muuttamisen myötä tietosisällöt monipuolistuisivat ja tietojen kerääminen järkeistyisi, koska siirryttäisiin muuttujakohtaisesta sääntelystä tietotyyppittaiseen sääntelyyn. Tämä merkitsee sitä, että THL:ssä pystyttäisiin vastaamaan huomattavasti paremmin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, esimerkiksi THL:lle osoitettujen sote-tietopohja- ja arviointitoimintojen rakentamiseen ja toteuttamiseen (Suuri).<sup>202</sup>

**HE 33/2016 vp:** Toimimattomien yhdistysten poisto yhdistysrekisteristä edellyttää poisto-ohjelmien tekemistä, jotta kymmenien tuhansien yhdistysten poistaminen olisi käytännössä mahdollista. PRH arvioi, että poisto-ohjelma, joka sisältää poiston palautuksen ja siihen liittyvän sähköisen asioinnin, maksaa enintään 50 000 euroa (kertakustannus) (Suuri).<sup>203</sup>

**HE 214/2018 vp:** Tietojärjestelmämuutokset maksaisivatrahankeräyslupaa ja -ilmoitusta koskevien muutosten osalta yhteensä noin 480 000 euroa. Kustannukset aiheutuisivat muun muassa ilmoitusmenettelyn ja vuosi-ilmoitusten rakentamisesta Rabita-järjestelmään. Lisäksi uusi ilmoitusmenettely tulee saattaa sähköisen asioinnin piiriin, mistä aiheutuu kustannuksia (Suuri).<sup>204</sup>

Vaikutuksiltaan heikoissa hankkeissa on ollut selvästi vaikeampi noudattaa vaikutusarviointia koskevaa ohjeistusta vaikutusarviointien jaottelemisesta taloudellisiin-, yhteiskunnallisiin-, ympäristö-, yritys ja viranomaisvaikutuksiin. Tutkituista esityksistä neljässä ei ollut käytetty vakiintunutta esittämistapaa. Tästä voidaan päätellä ehdotettujen muutosten olleen selvästi yksittäisiin ja tarkasti määriteltäviin asioihin kohdistuneita, minkä johdosta

---

200 HE 23/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi merilain, aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain 2 §:n ja merityösopimuslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta sekä Kansainvälisen merenkulkujärjestön eräiden yleissopimusten eräiden liitteiden muutosten hyväksymisestä ja laiksi sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, s. 16

201 HE 38/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pakkohuutokaupalla myytävien kiinteistöjen lunastamisesta valtiolle annetun lain kumoamisesta, s. 4.

202 HE 159/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 78.

203 HE 33/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yhdistyslain, yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n sekä uskonnonvapauslain muuttamisesta, s. 12.

204 HE 214/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 54.

laajoille erilaisten yhteiskunnallisten sektoreiden kautta tarkasteltaville vaikutusarvioille ei ole ollut tarvetta. Suurissa hankkeissa uudistusten vaikutuksia on arvioitu selvästi monipuolisemmin huomioimalla lähes kaikki mahdolliset yhteiskunnan osa-alueet. Vaikutuksiltaan suurissa hankkeissa hyödynnettiin enemmän vaikutusten esittämistä taulukkojen ja kuviodien avulla. Kumpaankin luokkaan kuuluvissa hankkeissa pääpaino vaikutusarvioinneissa oli selvästi taloudellisissa vaikutuksissa. Määrällisesti vaikutuksiltaan heikoissa hankkeissa erilaiset taloudelliset hyödyt, säästöt ja kustannukset arvioitiin enimmillään sadoissa tuhansissa euroissa. Sen sijaan merkitykseltään suurissa hankkeissa taloudelliset arviot hankkeiden vaikutuksista olivat sadoista tuhansista euroista kymmeniin miljooniin.

**HE 239/2018 vp:** Virallisessa lehdessä ilmoittaminen ensisijaisena menettelynä yleis-tiedoksiantoa toimitettaessa poistuisi, mikä vähentäisi tiedoksiannon kustannuksia. Virallisessa lehdessä julkaistavan teksti-ilmoituksen hinta on 89 euroa per 400 ensimmäistä merkkiä sekä 0,185 euroa per seuraava merkki lisättynä arvonlisäverolla. Palvelumaksu toimituksen täyttämistä lomakkeista on 25 euroa ilmoitukselta lisättyä arvonlisäverolla. Yleistiedoksiantoon liittyvien sanomalehti-ilmoitusten tarpeen voidaan arvioida vähenevän verkkoilmoittamisen käyttöönnoton myötä (Heikko).<sup>205</sup>

**HE 206/2017 vp:** Kuitenkin seuraavina vuosina lain voimaantulosta yrityksille arvioidaan koituvan säästöä, kun toimiluvan määräaikaaisuutta koskevasta sääntelystä luovutaan. Tämän säästön kustannusvaikutuksen arvioidaan olevan nykyiselle yrityskentälle (122 yritystä) noin 8000 euroa vuosittain. Kun otetaan huomioon ensimmäisen vuoden kustannus ja tulevien vuosien säästöt, odotetaan lakiehdotuksen kustannusvaikutusten kääntyvän yrityskentälle pitkällä aikavälillä voitollisiksi. Säästö jäänee kuitenkin kansantaloudellisesti katsottuna varsin pieneksi (Heikko).<sup>206</sup>

**HE 206/2017 vp:** Rekisterin perustamisen kustannusarvio aiemmin toteutettujen vastaavien rekisterihankkeiden perusteella on 100 000–200 000 euroa. Sisäisenä ostopalveluna toteutettuna kustannusarvio on noin 100 000 euroa ja ulkopuolisen toimittajan toteuttamana noin 200 000 euroa (Heikko).<sup>207</sup>

**HE 195/2017 vp:** Kuntien jätehuoltoyhtiöiden keskimääräinen liikevaihto on nykyisin noin 13 miljoonaa euroa. Esityksessä ehdotettu, vuoteen 2030 sovellettava 10 prosentin ulosmyyntiraja tarkoittaisi, että jätehuoltoyhtiön liikevaihdosta

205 HE 239/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain muuttamisesta, julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta ja maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta, s. 16.

206 HE 206/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 16.

207 HE 206/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 15.

keskimäärin enintään 1,3 miljoonaa euroa saisi tulla markkinaehtoisesta myynnistä. Kunnan jätehuoltoyhtiöiden ulosmyyntiä arvioitiin keväällä 2017, jolloin noin 56 prosentilla yhtiöistä ulosmyynti ylitti 10 prosentin rajan. Jos nämä jätehuoltoyhtiöt laskisivat ulosmyyntinsä 10 prosenttiin, vähenisi niiden yhteenlaskettu liikevaihto vähintään noin 6 miljoonaa euroa vuodessa. Yhteenlaskettuna kuntavastuun supistaminen (34-50 miljoonaa euroa) ja ulosmyynnin rajaaminen pienentäisivät siten kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden liikevaihtoavahintään noin 40–56 miljoonaa euroa vuodessa (Suuri).<sup>208</sup>

**HE 262/2018 vp:** Ehdotettujen muutosten myötä terveydensuojelun suunnitelmallisen valvonnan maksutulojen arvioidaan kasvavan noin 1,8 miljoonasta eurosta noin 6,6 miljoonaan €:on. Tämän arvioidaan kattavan noin 60—80 % terveydensuojelun suunnitelmallisen valvonnan kuluista (Suuri).<sup>209</sup>

Johtopäätöksenä vertailusta voidaan esittää, että vaikutuksiltaan heikoiksi arvioituissa säädöshankkeissa pääpaino sääntelyn sujuvoittamisessa on ollut voimassa olevien säädösten teknisessä korjaamisessa ja täsmentämisessä. Lisäksi vaikutuksiltaan heikoissa esityksissä oli selvemmin tunnistettavissa norminpurkua. Sääntelyn purkaminen yleensä kohdistui sellaiseen sääntelyyn, joka oli jo käynyt vanhaksi ja jota ei ollut enää sovellettu vuosikausiin. Vaikutuksiltaan suuret hankkeet ovat olleet luonteeltaan enemmän uutta sääntelyä tuottavaa, jossa tavoitteena on ollut korvata vanha sääntely kokonaan uudella. Eryteisesti suurissa hankkeissa etusijalla on ollut hyödyntää teknologista kehitystä sujuvamman ja kustannustehokkaamman sääntelyn tuottamiseksi. Vaikutusarviointit sekä heikoissa että suurissa hankkeissa olivat yleensä sisällöllisesti enemmän laadullisia kuin määrällisiä arvioita. Kumpaankin luokkaan kuuluvissa hankkeissa esitysten vaikutuksia on arvioitu pääasiassa taloudellisten vaikutusten kannalta. Vaikutuksiltaan heikoissa hankkeissa taloudellisten etujen arvioitiin parhaimmillaan saavan satojen tuhansien eurojen hyödyt, mutta pääosin heikkojen hankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioimisessa liikuttiin tuhansien ja kymmenien tuhansien eurojen välillä. Merkitykseltään suuret hankkeet olivat yleensä taloudellisilta vaikutuksiltaan sadoista tuhansista kymmeneen miljooniin euroihin. Suurten hankkeiden arvioitiin myös usein vaativan – ainakin sääntelyn ensivaiheessa – merkittäviä kuluja.

---

208 HE 195/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta, s. 12.

209 HE 262/2018 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta, s. 37.

## 6 Lopuksi

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan säädösten sujuvoittamista oli tarkoitus kohdentaa sellaisiin säädöksiin, jotka eniten haittaavat kansalaisten arkea, yritystoimintaa, maataloutta, investointeja, rakentamista, tervettä kilpailua ja vapaaehtoistoimintaa. Hallituksen esitysten analyysien perusteella säädösten sujuvoittamisen hallituksen esitykset sisälsivät kirjavan joukon erilaisia toimenpiteitä, joilla tavoiteltiin muutoksia eri toimijoille ja kohdealoille. Valtaosa säädösmuutoksista kohdistui liikenteen markkinoihin erilaisina yritystoimijoiden velvoitteiden keventämisenä, hallinnon uudistamisen toimenpiteinä tai palveluihin kohdistuvina uudistuksina. Myös työlainsäädäntöön tehtiin muutoksia suhteellisen monessa hallituksen esityksessä, pääasiassa keventämään työnantajavelvoitteita. Muille kohdealueille säädösten sujuvoittamista kohdistui epätasaisemmin. Aiemmassa selvityksessä on havaittu raskaimman hallinnollisen taakan yritysten näkökulmasta kohdistuvan verotukseen, työnantajana toimimiseen ja ympäristölainsäädäntöön.<sup>210</sup>

Säädösten sujuvoittamisen kärkihanke näytti edistävän hallitusohjelman muita tavoitteita enimmäkseen työllisyyden ja kilpailukyyn painopistealueen tavoitteita erityisesti elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla. Tavoitteita pyrittiin toteuttamaan yhtäältä keventämällä yrittäjien velvoitteita sekä sujuvoittamalla lupa- ja valitusprosesseja ja toisaalta luomalla uusia markkinamahdollisuuksia uuden lainsäädännön avulla. Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen hallituksen esitykset edistivät jonkin verran myös Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkamisen -painopistealueen mukaisia tavoitteita esimerkiksi siltä osin kuin sääntelyn täytäntöönpanon parantamista, lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamista tai sähköistä liiketoimintaympäristöä tavoiteltiin sähköisen asioinnin ja sähköisten tietovarantojen kehittämisellä.

Säädösten täytäntöönpanon parantamista tavoiteltiin lisäksi selkeyttämällä säädösten kirjoitusasua, sovittamalla yhteen eri säännösten välisiä rajapintoja sekä kumoamalla vanhentuneiksi tulkittuja säännöksiä. Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen hallituksen esityksillä toteutettiin myös laajoja kokonaisuudistuksia ja muita säädösmuutoksia, joita ministeriöt arvioivat vaikutuksiltaan merkittäviksi. Ministeriöiden arvioiden perusteella säädösten sujuvoittamisen toimenpiteistä hyötyivät yritykset jonkin verran enemmän kuin kansalaiset, julkinen hallinto tai järjestöt. Tässä selvityshankkeessa hallituksen esitysten perusteella ei ole voitu ottaa kantaa siihen, miten hallituksen esityksissä arvioidut toimenpiteiden myönteiset ja kielteiset vaikutukset todellisuudessa realisoituvat ja miten ne kohdentuvat esimerkiksi eri ihmisryhmiin tai erisuuruisiin tai erilaisiin yrityksiin.

<sup>210</sup> Kangasharju, Aki – Rauhanen, Timo: Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu: Kilpailukyky 13/2008.

## LIITE 2 Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän jäsenten ja lainvalmistelijoiden näkemys säädösten sujuvoittamisesta

### 1 Yleistä

Hankkeen alussa haastateltiin neljää sääntelyn sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän jäsentä sekä viittä keskeiseen säädösten sujuvoittamisen hankkeeseen osallistunutta lainvalmistelijaa eri ministeriöistä. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Kukin haastattelu kesti noin tunnin. Lisäksi hankkeen puolesta välissä säädösten sujuvoittamisen säädöshankkeista vastanneille lainvalmistelijoille lähetettiin sähköpostikysely. Kyselyyn vastasi 11 lainvalmistelijaa. Hankkeen loppupuolella järjestettiin hankkeen alustavien tulosten validoimiseksi kaksi ryhmäkeskustelua, joista toiseen koottiin 5 hengen ryhmä eri ministeriöiden lainvalmistelijoilta ja toiseen ryhmä ministeriöiden säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän edustajia.

Toimeenpanoryhmän jäsenten haastatteluissa kerättiin tietoa muun muassa siitä, miten säädösten sujuvoittamisen hankkeet on valittu, mitä hidasteita ja mahdollistajia on tunnistettu säädösten sujuvoittamisen edistämiseksi sekä, miten ministeriöissä on johdettu ja jalkautettu säädösten sujuvoittamista säädösvalmistelussa. Lisäksi kysyttiin, minkälaisia tukikeinoja ministeriössä on ollut käytössä lainvalmistelijoille sääntelyn sujuvoittamista suunniteltaessa ja vaikutuksia arvioitaessa.

Lainvalmistelijoiden haastatteluissa kerättiin tietoa lainvalmistelijoiden kokemuksista säädösten sujuvoittamisen hankkeista. Miten lainvalmistelijat säädösten sujuvoittamisen käsittävät ja minkälaisia toimenpiteitä sujuvoittaminen sisältää? Miten säädöshankkeet on valittu osaksi kärkihanketta? Mitä puutteita (mm. osaaminen, resurssi, tuki) lainvalmistelijat kokivat hankkeiden aikana? Minkälaista tukea he saivat ja toisaalta olisivat tarvinneet hankkeiden aikana? Mikä edistää tai vaikeuttaa sujuvoittamista ja miten säädösten sujuvoittamista voitaisiin kehittää osaksi lainvalmistelua?

Kaikki hankkeen alkuvaiheeseen haastateltaviksi valikoituneet henkilöt olivat varsin kokeneita lainvalmistelijoita, joilla oli kertynyt laajemminkin ja jo pidemmältä ajalta näkemystä norminpurun ja säädösten sujuvoittamisen kehityksestä ja toimintamalleista. Niinpä lainvalmistelija-haastatteluissa esiin tulleet kehittämistarpeet ja haasteet olivat sangen strategisia ja puuttuivat paljon myös säädösjohtamisen ja yleisen politiikkaohjauksen kysymyksiin, joihin lähtökohtaisesti toimeenpanoryhmän jäseniltä ennakoitiin saatavan kannanottoja. Haastattelut toivat selkeästi esiin ministeriökohtaisia eroja sekä sääntelyn perinteestä että sujuvoittamisen valmiuksista.

Haastattelut analysoitiin laadullisesti aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Haastatteluvastaukset tyypiteltiin tiivistämällä vastausten sisältöjä haastatteluaineistossa tyypillisesti esiintyviksi näkemyksiksi. Tutkimuksessa ei ole ollut mahdollista esittää lukumääräisiä arvioita erilaisten näkemysten esiintyvyydestä. Haastateltavien kokemuksia ja näkemyksiä on tutkimusraportissa havainnollistettu suurin lainauksin.

## 2 Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän työskentely

Säädösten sujuvoittamisen hankkeen toimeenpanoryhmän perustaminen oli ensimmäinen hallituksen Säädösten sujuvoittaminen –kärkihankkeen toimi<sup>211</sup>. Toimeenpanoryhmä asetettiin 1.10.2015 ja sen toimikausi kesti 31.3.2019 asti<sup>212</sup>. Toimeenpanoryhmän tehtävänä oli seurata, koordinoita ja varmistaa, että säädösten sujuvoittamista koskevat hallitusohjelman kirjaukset laitetaan täytäntöön ministeriöittäin. Toimeenpanoryhmässä oli edustus kaikista ministeriöistä ja sen puheenjohtajana on toiminut valtiosihteeri Jari Partanen.<sup>213</sup>

Toimeksiantonsa mukaisesti toimeenpanoryhmän tehtävänä oli koordinoita listat muutettavista ja kumottavista säädöksistä joulukuun loppuun 2015 mennessä. Ryhmän tuli huolehtia siitä, että tarvittavat säädösmuutokset tehtiin vuosien 2016–2017 aikana. Lisäksi ryhmän tuli huolehtia ja koordinoita eri hallinnonalojen alemman tason määräysten purkamista ja perkaamista.<sup>214</sup>

Sujuvoitetaan säädöksiä –kärkihankkeen etapit hallitusohjelman toteuttamisen kannalta, jotka ovat myös jaksottaneet toimeenpanoryhmän työtä, esitetään kuviossa 1. Ensimmäiset kaksi vuotta toimikaudestaan ryhmä kokoontui kahden viikon välein, sen jälkeen kokoukset pidettiin kolmen viikon välein, yhteensä siis 10–15 kokousta vuosittain. Kokouso osallistuminen oli aktiivista, jokaiseen kokoukseen osallistumisprosentti oli lähes 100.

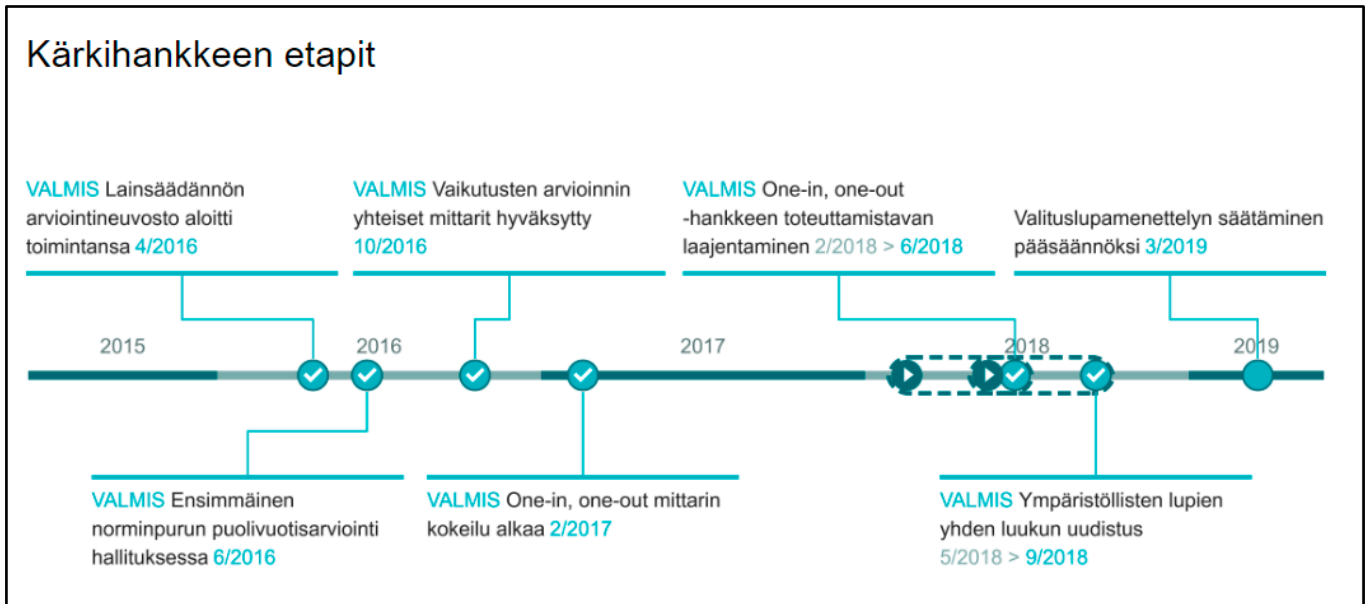
211 VNK Julkaisu 13/2015, s.79.

212 Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 1.10.2015 <https://www.lvm.fi/-/norminpurkua-edistetaan-kaikissa-ministerioissa-856961>

213 <https://www.norminpurku.fi/yhteystiedot/>

214 <https://www.lvm.fi/-/norminpurkua-edistetaan-kaikissa-ministerioissa-856961>





**Kuvio 1.** Sujuvoitetaan säädöksiä –kärkihankkeen etapit osana hallitusohjelman toteutusta (Lähde: <https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus/digitalisaatio>).

Aktiivisuus heijasti haastattelukommenttien perusteella myös sitä, että ministeriöissä oli selvästi halua viedä suunnitelmallisesti omilla hallinnonaloillaan säädösten sujuvoittamista eteenpäin.

*”Ja kun tämä kärkihanke selkeästi oli sellainen, että tätä kaikki ministeriöt odotti ja oli jotenkin toivoneet, niin ne alkoi panna täytäntöön. Meillä ei ollut tyhjää hetkeä, että mitäs nyt tehtäisiin, tällaista meillä ei tässä hankkeessa ollut koskaan.”*

Ministeriöiden kesken oli kuitenkin selvästi eroja tyyliässä, millä hankkeita säädösten sujuvoittamisen hankkeeseen valittiin. Tämä heijasteli myös eroja ministeriöiden tavassa tarkastella sujuvoittamista ja norminpurkua ylipäänsä sekä sitä, mitä he sujuvoittamishankkeesta itse odottivat. Selvästi suurin aktiivisuus tuoda hankkeita oli hanketta koordinoivalla liikenne- ja viestintäministeriöllä. Toisaalta ministeriöillä oli menossa vastaavia tavoitteita sisältäviä omia hankkeita, joiden kanssa oli varsinkin alkuvaiheessa myös ristiriitaa ja ‘kilpailua’ sujuvoittamishankkeen kanssa.

*”Osalla niin kuin meilläkin oli toinen kärkihanke, jossa oltiin mukana aktiivisesti ... se, että tässä alussa varsinkin oli kilpailuhenkä, että nämä on meidän hankkeita... kärkihankkeena ei keskusteltu keskenään, oltiin mustasukkaisia, varjeltiin että ‘meidän hankkeita ei saa olla siellä teidän listalla’...”*

Työn kuluessa kilpailuhenkisyys ja kyräily kuitenkin vähentyivät. Toisaalta ministeriöt ovat erilaisia eikä kaikilla yksinkertaisesti ole samalla tavoin sujuvoittamisen edellytyksiä tai tarvettakaan oman lainsäädäntönsä kanssa.

*”Mutta kyllä kaikki kovasti yritti eli jopa PLM ja UM, joilla ei ole niin montaa kansallista hanketta, kun ne ovat vähän eriluontoisia ministeriöitä, niin kyllä hekin toi sinne ja kertoi, että mitä he suunnittelee, miltä osin parantavansa.”*

Työryhmätyöllä itsellään on myös ollut merkittävä vaikutus ministeriöiden yhteistoimintaan lainvalmistelun kehittämisessä. Siitä muodostui tärkeä yhteistoiminnan malli ministeriöiden lainsäädäntöjohtajille tai vastaavia tehtäviä ministeriöissä hoitaville.

*”... niin tämä jotenkin lähensi meitä viranomaisia keskenämme ja madalsi myöskin kynnystä ottaa yhteyttä. Ihan toisella lailla ollaan tekemisissä toistemme kanssa nyt tämän kokemuksen jälkeen. Se on sillä tavalla myönteistä. Tuli mieleen se, että ehkä jatkossa voisi miettiä projektitoimintaa enemmän tähän säädösten tekemiseen yli ministeriörajojen.”*

Useampikin haastateltava toi esiin, että tämä yhteistyö toimeenpanoryhmässä tuntui osaltaan luoneen tilaa myös muulle yhteiselle kehittämiselle kuten keväällä 2019 käynnistyneelle valtioneuvoston yhteiselle lainvalmistelun kehittämishankkeelle<sup>215</sup>. Toisaalta, jos ajateltaisiin vastaavan ryhmän toimintaa tulevaisuudessa, niin työtavoissa nähtiin myös kehittämistarvetta.

*”Ymmärrän, että tässä kaikki hallinnonalat on mukana, se on tämän ryhmän vahvuus. Mutta raportoinneissa jatkossa voisi vähän rohkeammin keskittyä niihin kaikista tärkeimpiin. Nyt tässä on ollut, että jokaiselta hallinnonalalta pitää jotain löytyä. Niin silloin se raportointikaan ei ole tasapaksua. Siinä on vähän sellaista tekemisen meininkiä ollut joistakin, että on pitänyt keksiä... ja ne yhteiskunnalliset vaikutukset voi olla aika pienet.”*

Haastavaa toimeenpanoryhmän työssä on ollut alusta asti viestintä, mitä norminpurku ja sujuvoittaminen oikein tarkoittavat. Tästä on julkisuudessa paljon keskusteltu ja odotukset ovat olleet laidasta laitaan: sekä pelkoa ylenpalttisesta 'norminpurusta' että huolta siitä, että tarpeettomaksi koettua sääntelyä edelleen halutaan pitää yllä.

*”Ja monesti se sujuvoittaminen, se tulkinta, että mitä se tarkoitti, niin meillähän oli kauhean paljon siinä selittämistä. Eikä siinä mitenkään helpottanut se, että siitä kärkihankkeesta lähdettiin puffaamaan silloin kesällä, kun puhuttiin aina vaan norminpurusta. Niin suuri yleisö ja*

<sup>215</sup> Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Valmisteluryhmän ehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2019:17.

*media ymmärsi sen niin, että tässä vaan puretaan normeja. Ja sitten ne ihmetteli, että no ettekö te ole pystyneet purkamaan yhtään enempää normeja kuin nuo.”*

Toimeenpanoryhmän jäsenet myöntävätkin, että alussa työ haluttiin ehkä liian vahvasti esittää nimenomaan normien purkuna, jonkinlaisena kilpailuna, kuka eniten karsii pykäläiä. Tätähän heijastaa edelleen hankkeen www-sivustokin, joka on nimeltään ‘norminpurku.fi’. Työn edetessä kuitenkin tavoite täsmentyi ja alettiin puhua johdonmukaisemmin sujuvoittamisesta.

*”Nyt todettiin, että tämä norminpurku oli itse asiassa vähän hassu nimike tälle koko jutulle, koska ei se tarkoita välttämättä ollenkaan sitä. Mehän voitaisiin kirjoittaa vaikka kokonaan uusi laki jostain asiasta, jossa on 50 uutta pykälää, ja silti sen vaikutus olisi just se, että helpotetaan hallintoa ja kansalaisten elämää.”*

Työn kuluessa ministeriöissä on entistä enemmän huomioitu ja tuotu esiin eri tyyppisiä säädösten sujuvoittamisen hankkeita selvästi laajemmalla painotuksella kuin, mihin alkuperäinen valtioneuvoston viestintä norminpurusta viittasi. Näitä erilaisia näkökulmia ja säädösten sujuvoittamisen tapoja tuli hyvin esiin lainvalmistelijoiden haastatteluissa.

### 3 Sujuvoittamisen käsite lainvalmistelijoiden näkemyksissä

Lainvalmistelijoiden haastatteluista kävi ilmi ”säädösten sujuvoittamisen” käsitteen epä-määräisyys. Moni haastatelluista totesi, että kärkihankkeen tavoitteet ovat varsin yleisiä ja lainvalmistelijat ovat käsittäneet eri tavoin sen, mitä ”sujuvoittamisella” tai ”norminpurulla” ylipäänsä tarkoitetaan. Samanlainen havainto tehtiin myös hallituksen esitysten analyysin perusteella.

*”ministeriöt on ymmärtäneet vähän eri tavalla tietysti sen, että mistä tässä on edes kyse. Siellä on hyvin epätasaisesti ja tavallaan hyvin erityyppisesti niitä kerätty ministeriöissä.”*

*”yleisesti paljon erilaisia näkemyksiä ja koulukuntia siihen, mitä sääntelyn sujuvoittaminen on eli joltain muulta voi saada aivan erilaisen näkemyksen”*

*”Säädösten sujuvoittaminen kuulostaa avoimelta (poliittisesti valitulta) termiltä, joka on omiaan synnyttämään käsityksen siitä, että nykyistä lainsäädäntöä olisi jotenkin systemaattisesti yli ajan yritetty laatia mahdollisimman monimutkaiseen/raskaaseen muotoon. Erilaisien hankkeiden yhteydessä ”säädösten sujuvoittamisen” –ideologia on taipunut monenlaisen muotoon; joskus lasketaan pykäläiä ja mietitään, että lukumäärän väheneminen suoraan*

*johtaa parempaan lopputulokseen – toisinaan sujuvoittamista on sekin, että uusilla säännöksillä luodaan kokonaan uusia mahdollisuuksia ja toimintamalleja.”*

Vaikuttaisi siltä, että virkamiehet (ja poliittiset päätöksentekijät) ovat tulkinneet ja painottaneet säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen tavoitteita ja keinoja hieman eri tavoin. Haastatellut kertoivat säädösten sujuvoittamiseen liittyvien käsitysten myös ainakin joiltakin osin muuttuneen hallituskauden aikana. Norminpurun painotus hallituskauden alussa näytti jossain määrin vaihtuneen monipuolisempiin säädösten sujuvoittamisen sisältöihin hallituskauden kuluessa.

Kärkihankkeen hallitusohjelmassa julkituotujen tavoitteiden kuten sääntelyn nettomääräisen keventämisen ja vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisäämisen (norminpurku) on nähtävästi katsottu olevan joiltakin osin ja joillakin sääntelyaloilla kulloisenkin säädöshankkeen kontekstissa riittämättömiä tai vääriä keinoja kärkihankkeen laajempien tavoitteiden eli kilpailukyvyyn edistämisen tai kansalaisten arjen helpottamisen saavuttamiseksi. Lisäksi osa lainvalmistelijoista on nähtävästi käsittänyt säädösten sujuvoittamisen tavoitteet kärkihankkeen laajempien tavoitteiden kautta eikä itsetarkoituksellisesti sääntelyn purkamisena tai keventämisenä.

Kolmanneksi lainvalmistelijoiden puhe säädösten sujuvoittamisesta on kytkeytynyt tiiviisti keskusteluun lainvalmistelun ja sääntelyn laadun parantamisesta yleisemmällä tasolla, ja tällainen puhe näyttää hallituskauden loppua kohden osin korvanneen puhetta sääntelyn keventämisestä tai norminpurusta. Tällöin ”parempi” sääntely ei suinkaan aina merkitse esimerkiksi velvoitteiden keventämistä, vaan vaihtoehtoisesti esimerkiksi täsmällisemmän tai kokonaan uuden oikeudellisen sääntelyn voidaan katsoa helpottavan yritysten tai ihmisten arkea.

Valtioneuvostossa keskustelussa on korostunut sääntelyn kustannusvaikutusten huomioiminen sekä sääntelyn vaikutukset yritysten kilpailukykyyn. Kärkihankkeen aikana on kehitetty säädösvalmisteluun sääntelyn taloudellisten vaikutusten arvioimista varten laskentamenetelmiä, kuten yksi yhdestä –periaate<sup>216</sup>. Haastatteluvastausten perusteella lainvalmistelijat pitävät kustannusnäkökulman huomioimista lainvalmistelussa erittäin tärkeänä. Vastauksista kuitenkin käy ilmi ennen kaikkea sääntelyn vaikutusten monipuolisen arvioinnin tärkeys sekä säädösten tarkoituksen ja tavoitteiden pohtiminen. Seuraavassa ilmenee, miten erilaisia säädösten sujuvoittamisen ratkaisuja on toteutettu eri tavoin eri asiasisältöihin ja sääntelyaloille.

216 <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>

## 4 Kokemukset säädösten sujuvoittamisen toimenpiteistä

Säädösten sujuvoittamisen konkreettisista toimenpiteistä kysyttäessä lainvalmistelijat kertoivat useista erilaisista toimista, jotka vaihtelivat erilaisten veloitteita poistavan sääntelyn purkamisesta aina säädösten kirjoitustavan parantamiseen. Lainvalmistelijat mainitsivat keskeisinä sääntelyn sujuvoittamisen toimina sääntelyn poistamisen, keventämisen tai joustavoittamisen. Toimenpiteet kohdistuivat vanhentuneiksi tulkittuihin säännöksiin, erilaisiin veloitteisiin ja vaatimuksiin liittyen valvontaan tai muihin edellytyksiin. Sääntelyyn tuotiin esimerkiksi viranomaisten tapauskohtaista harkintaa, säädettiin yleislakeja erityislakien sijaan tai poistettiin yrityksiltä ja kunnilta veloitteita. EU-sääntelyn täytäntöönpanossa pyrittiin välttämään kansallista lisäsääntelyä.

*”Ainakin meidän alalla on ollut turhaa normistoa. Mutta kyllä jossain vaiheessa rupeaa tulemaan sellainen tunne, että meneekö tässä koko hyvinvointivaltio nyt samalla, kun hirveässä vimmassa poistetaan kaikki lainsäädäntö, niin... mutta en minä nyt... minä uskoisin, että me ollaan edelleen ihan hyvällä tiellä, että kyllä meillä lakeja tässä maassa riittää vielä...”*

Viranomaismenettelyjen kehittämistä toteutettiin esimerkiksi siirtämällä lupamenettelyjä ilmoitusmenettelyyn piiriin, sovittamalla eri menettelyitä yhteen ajallisesti sekä hyödyntämällä digitalisaatiota kuten sähköisten välineiden käyttämistä lupa-asioissa. Monet haastatelluista luonnehtivat toimenpiteitä hallinnollisen taakan keventämiseksi. Toisaalta säädösten sujuvoittamisen säädöshankkeilla luotiin myös uutta lainsäädäntöä markkinamahdollisuuksien tavoittelemiseksi tai palveluiden kehittämiseksi.

*”Ehkä pitäisi puhua toiminnan sujuvoittamisesta säädösten avulla, jos nyt ihan tarkkoja oltaisiin. Että tällainen byrokratia vähän vähenisi ja esim. että kansalaisilla ja yrityksillä olisi helpompaa hoitaa asioita. Ettei olisi niin kovin kankeata ja vaikeata. Ja olisi esimerkiksi näitä sähköisiä välineitä käytössä enemmän, joihin voisi vaikka tehdä ilmoituksia ja hakea lupia ja kaikkea tällaista simppeleisti ja myöskin tällaisia järjestelmiä, että jos olet johonkin yhteen järjestelmään kirjautunut ja syötät sinne jonkun tiedon, niin sitten se tieto leviää useammalle viranomaiselle yhtä aikaa, ja kaikkia tällaisia asioita.”*

Suuri osa haastatelluista huomautti, ettei sääntelyn poistaminen, keventäminen tai sääntelyn yleispiirteisyys automaattisesti helpota sääntelyn kohteena olevia toimintoja ja toimijoita tai säästä kustannuksia.

*”...se on vähän ristiriitaista, kun välillä voi sitten käydä niin, että kun sitä vähentää sitä sääntelyä, niin se itse asiassa toimiikin toiseen suuntaan. Koska sitten tulee sellainen, että kunnat alkaa toimia tosi eri lailla... ja sitten siitäkin tulee sitten kuitenkin takaisin, että miten tässä kunnassa tehdään näin ja tässä toisessa näin. Että se ei ole aina kauhean yksiselitteistä se, että kun vähentää sääntelyä, niin asiat helpottuu...”*

Lainvalmistelijat pohtivat myös informaatio-ohjausta sääntelykeinona. Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeessa yhtenä tavoitteena oli karsia virastojen ohjeistuksia. Jotkut haastateltavista kokivat ristiriitaisena tavoitteen karsia sekä lainsäädäntöä että ohjeita:

*”No just se, kun sitä on nimenomaan minun mielestä sekin on ollut yksi, tämä ohjeiden suitsiminen... niin kun on ollut yksi sellainen, mitä on kanssa pyritty, niin siis onhan ne vähän ristiriidassa. En minä näe sitä hyvänä, että ohjeella... totta kai sitä voi sitten, mutta ohjeellahan ei voi tietenkään mennä myöskään lain yli... eli tavallaan mehän nähdään se ohjeet toisaalta sitten aina sellaisena, että jos ne oikeasti on ohjeita, niin ne tarjoaa yhden ratkaisun, oikean ratkaisun, mutta nehän ei sitten taas helpota.”*

Haastatellut lainvalmistelijat huomauttivat lainsäädännön tuovan sääntelyn kohdetahoille turvaa ja toimintamalleja. Keventämisen vaikutukset eivät myöskään kohdistu tasaisesti toimijoille ja ihmisryhmille.

*”kyllä siellä voi olla elinkeinoelämän omaa itsesääntelyä ja hyviä tapoja ja käytänteitä ja standardeja ja kaikkea tällaista, mutta minun kokemus kyllä on se, että elinkeinoelämä itse pitää siitä, että asiat löytyy lakikirjasta. Minun kokemuksen mukaan se on heidän palaute.”*

*”Samaan aikaan kun sitä määräyksiä, normeja ja muita haukutaan, niin sitten kuitenkin ne tuottaa tietyllä tavalla turvaa sille tekijällekin sellaisissakin asioissa, joissa ei sinänsä se lainsäädännön tarvitsisi edes mitään tehdä, että se vaan tuo heille sen toimintaprosessin, että tämä menee näin, tai lain mukaan näin. ”Me noudatetaan kaikkia lakeja, direktiivejä, asetuksia... meillä on kaikki hyväksynyt.””*

Lainvalmistelijat painottavat, että lainvalmistelussa ja sääntelyn sujuvoittamisessa olennaista tulisi olla säädösten tarkoituksen pohtiminen, jolloin esimerkiksi sääntelyn keventämisen näkökulma tulee suhteuttaa lainsäädännön muihin tavoitteisiin, kuten esimerkiksi ympäristön suojeluun, työntekijöiden suojeluun ja yhdenvertaisuuteen.

*”rajansa oltava sujuvoittamisellakin eikä siinä saa mennä liian pitkälle: sujuvoittaminen ei saa viedä niitä muita tavoiteltavia asioita”*

Keskeisenä elementtinä säädösten sujuvoittamisessa lainvalmistelijat mainitsivat pyrkimyksen säädösten ymmärrettävyyteen ja selkokielisyyteen. Lainvalmistelijat pitivät tärkeänä, että säädökset valmistellaan yksiselitteisiksi ja informatiivisiksi siten, että niiden tulkitseminen ja soveltaminen on mahdollisimman helppoa.

*”Puhutaan esimerkiksi hyvästä ja ymmärrettävästä lainsäädännöstä... minä olen aloittanut silloin 90-luvulla, niin minulle sanottiin, että se pykälän pitää olla sellainen, että peruskoulun päättänyt ymmärtää sen.”*

Tärkeänä säädösten sujuvoittamisessa lainvalmistelijat pitivät myös säännösten jäsentelyä selkeämmiksi ja johdonmukaisiksi kokonaisuuksiksi, päällekkäisen sääntelyn välttämistä ja oikeusnormiston kokonaisuuden huomioon ottamista, jotta lainsäädäntö olisi yksinkertaista, selkeää ja johdonmukaista. Joissakin säädöshankkeissa asetustasoista sääntelyä nostettiin lakiin. Toisaalta säännösten selkeyteen pyrittiin myös yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä.

*"Joissain tilanteissa se onkin niin, että säädösten sujuvoittamista on yksityiskohtaisempi tai tarkempi sääntely."*

*"yleensäkin kun lainsäädäntöä muutetaan, niin katsotaan, onko siellä päällekkäisyyttä tai menettelyitä, joita voitaisiin tehdä sujuvammin. Tämä on ihan normaalia lainvalmisteluun kuuluvaa työtä"*

## 5 Sujuvoittamisen suhde totuttuihin toimintatapoihin

Lainvalmistelijat pohtivat säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen suhdetta lainvalmistelun toimintatapoihin ministeriöissä ja kysymystä siitä, onko kärkihanke muuttanut lainvalmistelua. Osa lainvalmistelijoista kokee, että normien purkaminen on jo ennen säädösten sujuvoittamisen kärkihanketta ollut ministeriössä osa oman osaston tai ministeriön lainvalmistelua.

*"Norminpurkuahan me ollaan harrastettu jo pitkään....tässä on norminpurkua harrastettu minun mielestä kahden hallituskauden ajan jo... aika sellainen pitkälle menevä deregulaatio."*

*"On (sujuvoittamisen ajattelutapa on ollut jo aikaisemmin olemassa lainvalmistelussa) ja siihen on kannustettu, mutta nyt me saatiin poliittinen tuki tähän."*

Jotkut lainvalmistelijat kokivat, että säädösten sujuvoittamisesta tai normien purkamisesta on ministeriössä keskusteltu ennen kärkihankettakin, mutta Juha Sipilän hallituksen säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen myötä sujuvoittamisesta "on tehty luvallista" tai siihen on ainakin kiinnitetty huomiota. Toisaalta monien säädösten sujuvoittamiseksi käsitettyjen elementtien lainvalmistelijat katsovat sisältyvän tavanomaiseen lainvalmisteluun ilman erillistä säädösten sujuvoittamisen kärkihankettakin. Sääntelyn kriittinen tarkastelu on lainvalmistelijoiden mukaan normaalia lainvalmisteluun kuuluvaa työtä.

*"kyllä minusta se kuuluu siihen normaaliin lainvalmistelutyöhön, että silloin kun näitä lainmuutoksia tehdään ja ylipäänsä tietysti pitäisi seurata sitä sääntelyn toimivuutta, ja jos havaitaan, että se ei toimi, se on joko puutteellinen tai sitten mahdollisesti menettelyt on liian"*

*raskaita, niin siihen pitäisi normaalistikin ryhtyä sitten tarpeellisiin toimiin mahdollisesti muuttamalla lainsäädäntöä, että se saataisiin saattaa asiat asianmukaiselle tolalle.”*

## 6 Säädöshankkeiden valitseminen osaksi kärkihanketta ja säädösvalmistelun tuki

Säädöshankkeiden valitseminen osaksi säädösten sujuvoittamisen kärkihanketta on vaihdellut säädöshankkeittain. Joissakin säädösten sujuvoittamista tavoittelevissa säädöshankkeissa oli kyse laajoista kokonaisuudistuksista. Joidenkin säädöshankkeiden tavoitteet olivat muualla kuin sujuvoittamisessa, jolloin ”sujuvoittamisella” ei ollut suurta roolia. Lainvalmistelijat kertovat säädöshankkeen valitsemisen olleen useimmiten poliittinen päätös tai virkamiesjohdon päätös. Lain ongelmallisuudesta on saattanut myös olla aikaisempaa tietoa, tai lain toimivuudesta toteutettiin selvitys taikka kysely viranomaisille ja asianosaisille. Eräiden säädöshankkeiden valmistelu oli aloitettu jo Sipilän hallitusta edeltävänä aikana. Toisaalta säädösten sujuvoittaminen katsotaan joiltakin osin sisältyvän tavanomaiseen lainvalmisteluun.

Suurin osa lainvalmistelijoista oli sitä mieltä, että heidän kärkihankkeen puitteissa valmistelemansa säädöshanke olisi toteutettu joka tapauksessa ilman kärkihankettakin. Tosin useimmat vastaajista eivät täsmentäneet, että pitivätkö he todennäköisenä, että säädöshankkeen ratkaisut olisivat olleet samankaltaisia ilman kärkihanketta. Moni lainvalmistelija katsoi valmistelemansa säädöshankkeen olleen jo valmiiksi kärkihankkeen tavoitteiden mukainen tai säädöshankkeen tavoitteet oli linjattu lakihanketta asetettaessa. Monet valmistelijoista eivät koe säädösehdotuksen valmistelun aikana juurikaan saaneensa erityistä ohjausta tai tukea sujuvoittamiseen. Jotkut mainitsivat, että kärkihankkeesta on tiedotettu ministeriössä tai käyty yhdessä läpi kärkihankkeen tavoitteita.

## 7 Sujuvoittamisen osaaminen, edellytykset ja kehitystarpeet

Lainvalmistelijat kertoivat näkemyksiään sujuvoittamisessa ja lainvalmistelussa yleisesti vaadittavasta osaamisesta, haasteista sekä kehittämistarpeista. Lainvalmistelijoiden mukaan sääntelyn sujuvoittamisesta käydään ministeriössä keskustelua. Keskeisenä edellytyksenä säädösten sujuvoittamiselle lainvalmistelijat katsoivat hyvän ja monipuolisen tuntemuksen alasta ja asiakokonaisuudesta, jonne lainsäädäntöä valmistellaan.



Lainvalmistelijoiden mukaan tähän voidaan pyrkiä avoimella ja osallistavalla valmistelulla sekä vuoropuhelulla asianosaisten ja viranomaisten kanssa.

*”Kyllä täytyy yrittää ymmärtää sitä. Ja me yritetään silleen, että sitten ollaan noihin virastoihin yhteydessä ja meidän väki koettaa siellä käydä juttelemassa niitten virkamiesten kautta, jotka tekee sitä valvontaa, jotka on paljon enemmän hands on siinä reaali maailman kanssa ja kuulostella sieltä niitä tilanteita. Ja tietysti elinkeinoelämän järjestöjen kanssa.”*

Säänneltävän tehtäväalueen oikeusnormiston kokonaisuuden hallitseminen ja soveltamiseen liittyvien ongelmien tuntemus on lainvalmistelijoiden mukaan tärkeää. Myös uudistettavien säädösten historian tuntemusta tarvitaan.

*”Minusta keskeisin edellytys on oman tehtäväalueen lainsäädännön erittäin hyvä tuntemus. Tämä vaikuttaa siihen, että pykälistä voidaan kirjoittaa kokonaisuuksia, kun eri asioiden suhteet toisiinsa ovat selvillä.”*

Valmisteltavan asiakokonaisuuden tuntemus on yhteydessä valmisteltavan lainsäädännön vaikutusten arviointiin. Vaikutusten arviointiin kaivataan huolellisuutta ja monipuolista osaamista kuten yhteiskuntatieteilijöitä ja taloustieteilijöitä aiheesta riippuen. Yleisesti vaikutusten arvioiminen koetaan haastavaksi tehtäväksi. Lainvalmistelijat pitävät tärkeänä, että arviointien taustalla olevat epävarmuudet tiedostetaan ja tuodaan avoimesti esiin säädösvalmistelussa, samoin kuin säädösehdotusten negatiiviset vaikutukset.

*”Sääntelyn sujuvoittamisessa pohjimmiltaan kyse sääntelyn toimivuuden ja vaikuttavuuden arvioimisesta. Vaikeudet ja osaamistarpeet samoja kuin vaikutusten arvioinnissa.”*

Valtaosa vastaajista piti säädöshankkeiden jälkikäteisen arvioinnin suunnittelua ja toteuttamista tärkeänä etenkin merkittävien uudistusten osalta. Osaan säädösten sujuvoittamisen säädöshankkeista jälkiarviointi oli suunniteltu säädösvalmistelun aikana. Jotkut haastateltavista katsoivat, että ministeriöissä jälkiarviointien tekoon tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja kehittää osaamista.

Kysymykseen säädösten sujuvoittamisen huomioimista edistävästä ja vaikeuttavista tekijöistä lainvalmistelussa haastateltavien vastauksissa toistuivat lisäksi lainvalmistelun johtaminen, riittävä aika lainvalmisteluun, poliittinen tahto, yhteistyö lainvalmistelussa, lainvalmistelukoulutus ja lainvalmisteluohjeet. Lainvalmistelua johtavilta esimiehiltä toivotaan ymmärrystä lainvalmistelun todellisuudesta. Monestikaan säädösvalmistelun haasteet eivät johdu osaamisen puutteesta, vaan riittämättömästä valmistelulle varatusta ajasta.

## 8 Säädösten sujuvoittaminen systemaattisesti osaksi lainvalmistelua?

Lainvalmistelijoilta kysyttiin, miten säädösten sujuvoittamista voisi kehittää systemaattisemmaksi osaksi ministeriön lainvalmistelua. Monet lainvalmistelijat huomauttivat vastauksissaan, että sujuvoittamisesta tulisi ensiksi olla yhteisesti jaettu käsitys ja tahtotila ministeriössä, jotta sitä voitaisiin kehittää osaksi ministeriön säädösvalmistelua.

*“Ehkä olisi hyvä selkeyttää sitä, mitä säädösten sujuvoittamisella tarkoitetaan, ja tarkastella konkreettisesti sitä, millaisia ongelmia tähän nykyisin liittyy, jotta ‘säädösten sujuvoittaminen’ ei muodostuisi epämääräiseksi käsitteeksi, johon vedotaan silloinkin, kun siihen ei ehkä olisi aihetta.”*

Säädösten sujuvoittamisen edistämiseksi lainvalmistelijat mainitsivat hallitusohjelman roolin. Olennaiseksi he katsovat keskusteluyhteyden toimivuuden poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välillä.

*“Minusta keskeisintä olisi se, että ministeriöllä on selkeä tahtotila, joka on yhtenevä sekä poliittisessa että virkamiesjohdossa. Se auttaisi edes yksittäistä valmistelijaa edellä mainittujen asiakokonaisuuksien niputtamisessa.”*

Monet lainvalmistelijat katsovat, että sujuvoittamisen kehittäminen systemaattisemmaksi osaksi lainvalmistelua edellyttäisi ministeriöiden lainvalmistelukulttuurin muuttamista. Haastateltavat myös painottivat avointa keskustelua sujuvoittamisesta.

Lainvalmistelun toimintatapojen kehittäminen ja hyödyntäminen sekä sääntelyn uudistaminen edellyttää legitimitteettiä. Lainvalmistelijat pohtivat lainvalmistelun kehittämisen suhdetta sääntelyn kehittämiseen ja politiikkaratkaisuihin. Esille nousi kysymys siitä, miltä osin ja missä määrin säädösten sujuvoittaminen kuuluu demokraattisen ohjauksen piiriin ja mikä puolestaan osaksi ministeriöiden virkamiesten itsenäistä toimintaa ja kehittämistä.

*“Sääntelytaakkalaskurit ja vastaavat työvälit auttavat yhtenäisten valmisteluperiaatteiden aikaansaamista. Yksi yhdestä -periaatteet ja muut vastaavat linjaukset periaatetasolla hyviä, mutta jos ne otetaan käyttöön säädösvalmistelua ohjaavina linjauksina, toivottavasti siitä päätetään poliittisesti ja mahdollisesti yhdessä eduskunnan kanssa. Muuten näen hyvin vaikeana, jos säädösvalmistelija joutuu hanketta eteenpäin viedessä perustelemaan esitettyjä säädösratkaisuja yksi yhdestä -periaatteella.”*

Toisaalta osa lainvalmistelijoista katsoo lainvalmistelun prosessin olevan politiikasta irrallinen prosessi, johon poliitikkojen ei tule puuttua. Lainvalmistelijat kuitenkin totesivat

lainvalmistelun ja sääntelyn kehittämisen lopulta näkyvän pitkällä aikavälillä politiikkaratkaisuuksissa.

Kansliapäälliköiden, osastopäälliköiden ja lainsäädäntöjohtajien roolia pohdittiin sujuvoittamisen edistämiseksi. Lainvalmistelua johtavilta esimiehiltä valmistelijat toivovat johtamisosaamista. Käytännön osaamista lainvalmistelussa voitaisiin haastateltavien mukaan vahvistaa tietojen vaihdolla ja yhteistyöllä kollegoiden kanssa myös yli ministeriörajojen ja hyviä käytänteitä kokeillen.

*”jokaisen esittelijän tulisi miettiä lain kirjoitustapaa ja katsoa mallia muilla hallinnonaloilla tehdyistä ratkaisuista, että löytyykö sieltä sovellettavaa”*

Säädösten sujuvoittaminen liitettiin yleisesti valmisteltavan lainsäädännön monipuoliseen vaikutusten arviointiin. Sujuvoittamista tulisi pohtia kaikissa vaiheissa lainvalmistelua, osallistavasti sekä entistä enemmän katsoa, että ketä varten lainsäädäntöä tehdään. Monet valmistelijoista toivat esiin, että esimerkiksi EU-lainsäädännössä sujuvoittaminen pitäisi huomioida jo siinä vaiheessa, kun Suomen kantoja valmistellaan. Metodiosaamisen kehittämiseksi lainvalmistelijat katsovat tärkeäksi riittävän lainvalmistelukoulutuksen sekä lainvalmisteluohjeistukset. Monet lainvalmistelijat jakoivat näkemyksen yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen ongelmallisuudesta lainvalmistelussa.

Kärkihankkeen toimeenpanoryhmän jäsenet suhtautuivat varauksellisesti ajatukseen säädösten sujuvoittamisen tavoitteellistamisesta, mittaamisesta ja seuraamisesta. He totesivat, että esimerkiksi euromääräisiä tavoitteita on mahdollista asettaa, mutta lainsäädännön tai kustannusten määrällinen mittaaminen ei kerro koko totuutta ja voi antaa liian kapean näkemyksen sääntelystä. Jos säädösten sujuvoittamisessa painottuu kustannuskulma, niin riskinä on, ettei lainsäädännön hyötyjä pohdita riittävästi.

## LIITE 3 Kirjallisuuskatsaus säädösten sujuvoittamisen terminologiasta

### 1 Johdanto

Tässä tekstissä on tarkoitus valottaa sääntelyn eri vaikutuksia, niiden syitä ja keskinäisiä liittymäkohtia toisiinsa. Lisäksi luvussa pyritään selventämään sääntelyn vaikutuksia koskevaa käsitteistöä, joka usein on varsin monimutkaista. Monissa alan tutkimuksissa ja selvityksissä on saatettu painottaa sääntelyn vaikutuksia koskevaa terminologiaa eri tavalla. Sääntelyn vaikutukset voidaan esimerkiksi jakaa karkeasti kahtia sääntelyn hyötyihin (benefits) ja sääntelyn kustannuksiin (costs). Tällöin lähtökohtana on, että kaikki sääntelyn hyvät vaikutukset ovat hyötyjä ja kaikki sääntelyn huonot vaikutukset ovat kustannuksia, jolloin sääntelyn voidaan katsoa olevan haitallista, jos sen kustannukset ylittävät sen tuottaman hyödyn yhteiskunnalle.<sup>217</sup> Yhtäältä sääntelyn vaikutuksista on pyritty erottamaan myös sen synnyttämät psykologiset ja henkilökohtaiseen kokemukseen pohjaavat vaikutukset sääntelyn kustannuksista.<sup>218</sup> Toisaalta joissain esityksissä nämä sääntelyn subjektiivis-psykologiset vaikutukset on nähty osana sääntelyn kustannusvaikutuksia.<sup>219</sup> Subjektiivis-psykologiset vaikutukset on kuitenkin perusteltua erottaa sääntelyn kustannusvaikutuksista, koska osa näistä vaikutuksista voi perustua puhtaasti sääntelyn kohdetahon omaan subjektiiviseen käsitykseen haitallisesta sääntelystä. Vaikka sääntely voitaisiin objektiivisesti arvioida varsin onnistuneeksi ja vähän kustannuksia aiheuttavaksi, esimerkiksi sen tulkinallisuus voi kuitenkin aiheuttaa sääntelyn kohdetahoissa negatiivisen henkilökohtaisen kokemuksen, joka sitten näkyy ahdistuksena tai harhaluuloina ongelmallisesta sääntelystä, joka estää tai vaikeuttaa tarpeettomasti kohdetahojen toimintaa.

Säädösvalmistelussa tehtävien sääntelyratkaisujen tarkoituksena on saada haluttu vaikutus toteutumaan sääntelyn kohdetahojen käyttäytymisessä ja laajemmin yhteiskunnassa.<sup>220</sup> Tätä voidaan pitää sääntelyn peruslähtökohtana. Sääntelyn hyödyt voidaan jakaa kolmeen pääryhmään. Ensinnäkin sääntelyllä pyritään edistämään terveyttä, ympäristönsuojelua, sosiaalista ja fyysistä turvallisuutta, korjaamaan markkinoiden toiminnan häiriöitä sekä parantamaan oikeudellisten menettelyjen laatua ja yksilöiden oikeudensaantimahdollisuuksia. Toiseksi sääntelyllä voidaan luoda markkinoita uuden tyyppiselle liiketoiminnalle ja talouskasvulle ja tavoitella jonkin toimijan tai ryhmän aseman paranemista tämän tyyppisissä asiayhteyksissä. Kolmanneksi hyvin laaditulla ja toimivalla sääntelyllä on yleisluonteisia myönteisiä vaikutuksia koko yhteiskunnan

217 Renda ym. 2013, s. 19–20.

218 Rantala ym. 2018, s. 37; Beterlsmann Stiftung. Version 1.0 2009, s. 43–45.

219 Renda 2013, s. 26.

220 Ks. myös Renda ym. 2013, s. 10 ja Kauppila – Kautto – Römpötti LM 2019, s. 265.

tasolla siten, että sääntelyllä voidaan vahvistaa yhteiskunnan toiminnan vakautta ja ennustettavuutta, ja lisätä luottamusta ja yhdenvertaisuutta eri toimijoiden kesken.<sup>221</sup> Vähän säännelty yhteiskunta ei välttämättä edes ole kovin houkutteleva sijoittumis- ja investointikohde, sillä se saatetaan kokea epävakana ja epäluotettavana.<sup>222</sup>

Sääntelyn synnyttämät erilaiset vaikutukset liittyvät laajemmassa kuvassa sääntelytaakaksi kutsuttuun ilmiöön (regulatory burden). Sääntelytaakalla tarkoitetaan sellaisia oikeussääntelyn vaikutuksia, jotka kuormittavat sääntelyn kohteita taloudellisesti, henkisesti taikka rajoittavat näiden toimintaa.<sup>223</sup> Sääntelytaakka on perinteisesti ymmärretty lähinnä kielteisenä ilmiönä, vaikka sääntely normaalisti aina synnyttää jonkinlaista räsistä ja kustannuksia.<sup>224</sup> Lisäksi sääntelytaakkaan liittyy myytti siitä, että se olisi suoraan seurausta sääntelyn määrän lisääntymisestä. Vaikka sääntelyn määrä on lisääntynyt ja lisääntyy sekä Suomessa että muissa teollisuusmaissa kutakuinkin pysyväisluonteisesti, sääntelyn määrä ei ole suoraan rinnasteinen sääntelytaakalle. Sääntelyn määrä ei siis suoraan ole perusteluna sille, että sääntelytaakkaa kannattaisi pyrkiä vähentämään.<sup>225</sup> Sääntelytaakan käsitteellä ei ole kuitenkaan vakiintunutta ja yleisesti hyväksyttyä merkityssisältöä, vaan se on edelleen monimerkityksellinen, moniulotteinen ja rajoiltaan epämääräinen.<sup>226</sup>

Sääntelyn vaikutuksia koskeva käsitteistö pyritään avaamaan ensin selvittämällä sääntelytaakan käsitettä ja sen merkitystä, jonka jälkeen selvitetään syitä sääntelytaakan lisääntymiselle avaamalla sääntelytaakkaa aiheuttavia eri tekijöitä ja vaikutuksia. Tässä selvityksessä sääntelyn synnyttämät vaikutukset jaetaan kolmeen ryhmään, jotka ovat sääntelyn synnyttämät hyödyt, sääntelyn synnyttämät kustannukset ja sääntelyn subjektiivis-psykologiset vaikutukset. Lähtökohtana on jatkaa sellaisen sääntelyn vaikutuksia koskevan käsitteistön kehitystyötä, joka palvelisi pelkän kustannuslaskennan sijaan käytännön tarpeita, kun analysoidaan sääntelytaakkaa ja hahmotellaan sen korjaustoimia. Monissa säädöspoliittisissa dokumenteissa ja alan tutkimuksessa mielenkiinnon kohteeksi on viime vuosina noussut ensi sijassa sellainen sääntelytaakka, jota voidaan luonnehtia tarpeettomaksi, liialliseksi, suhteettomaksi tai kohtuuttoman suureksi. Tällaisessa lähestymistavassa ajatuksena on, että tietty kustannusten määrä on tarpeellinen ja hyväksyttävä, jotta saavutetaan

221 Rantala ym. 2018, s. 25; Helm 2006, s. 171; Renda ym. 2013, s. 31–39; Kauppila – Kautto – Römpötti LM 2019, s. 266.

222 Helm 2006, s. 171.

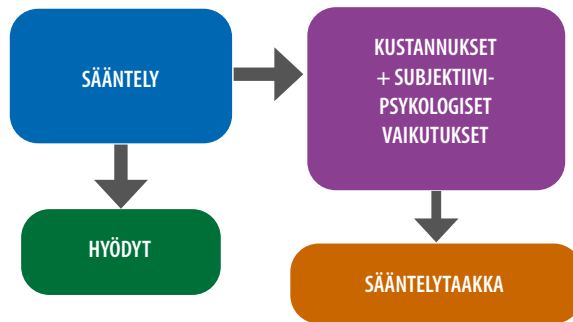
223 Rantala ym. 2018, s. 23–24; 31. Ks. Kauppila – Kautto – Römpötti LM 2019, s. 266.

224 Rantala ym. 2018, s. 31. Ks. myös Kauppila – Kautto – Römpötti LM 2019, s. 266, jotka toteavat, että sääntelyn tarpeellisuutta ja laatua arvioitaessa sääntelytaakka tulisi suhteuttaa sääntelyn tuottamiin hyötyihin. Vasta kokoaisuus ratkaisee, onko aihetta muuttaa sääntelyä tai purkaa sitä.

225 Rantala ym. 2018, s. 24–25; Radaelli – De Francesco 2007, s. 15–16. Joissain tilanteissa sääntelytaakka voi olla myös tarkoituksellisesti toivottu säädöshankkeen lopputulos. Lisääntynyttä sääntelytaakkaa voidaan käyttää näin keinona esimerkiksi estämään uusien kilpailijoiden tuleamista markkinoille tai vähentämään sosiaalietuuksien hakeamista. Tästä tarkemmin ks. Kauppila – Kautto – Römpötti LM 2019, s. 267.

226 Rantala ym. 2018, s. 31.

optimaalisesti sääntelyn tavoitteet ja tarkoitetut hyödyt. Sen ylittävää osaa kustannuksista pidetään tarpeettomana ja se tulisi kyetä eliminoimaan.<sup>227</sup> Kuviossa 1 on kuvattuna sääntelyn vaikutukset ja niiden yhteys sääntelytaakan syntymiseen.



**Kuvio 1** Sääntelyn vaikutukset

## 2 Sääntelytaakka

Laajasti ymmärrettynä sääntelytaakka on seurausta kaikista pakollisista, laeissa tai muissa säädöksissä elinkeinoelämälle ja yksilöille säädetyistä velvoitteista.<sup>228</sup> Sääntelytaakka voidaan eritellä vielä kokonaissääntelytaakkaan, jolla tarkoitetaan henkilöstö-, materiaali- ja rahoituskustannuksia lisättynä sääntelyn tulkinnanvaraisuudesta ja muusta vaikeaselkoisuudesta aiheutuvilla kustannuksilla.<sup>229</sup> Kun yksittäisen lakisääteisen velvollisuuden aiheuttamasta taakasta vähennetään velvollisuuden tuottamat hyödyt, saadaan toisena eriteltyinä selville nettosääntelytaakka. Mikäli nettosääntelytaakka on negatiivinen, eli hyötyjen arvo ylittää kustannukset, niin tällöin lakisääteistä velvollisuutta voidaan pitää perusteltuna.<sup>230</sup> Sääntelytaakasta erillisenä ilmiönä on perinteisesti erotettu hallinnollinen taakka (administrative burden), joka tarkoittaa yritykselle aiheutuvia kustannuksia, joita syntyy säännösten asettamista velvoitteista koota, järjestää, säilyttää tai raportoida erilaisia tietoja joko viranomaisille tai kolmansille tahoille.<sup>231</sup>

<sup>227</sup> Rantala ym. 2018, s. 33.

<sup>228</sup> Määttä – Tala 2015, s. 6.

<sup>229</sup> Määttä – Tala 2015, s. 11.

<sup>230</sup> Määttä – Tala 2015, s. 27–28.

<sup>231</sup> Rantala ym. 2018, s. 31; Tala LM 2016, s. 7; Määttä – Tala 2015, s. 6 ja Kauppila – Kautto – Röpötti LM 2019, s. 266.

Sääntelystä seuraavat hyödyt eivät aina ylitä sen synnyttämiä ylimääräisiä kustannuksia ja rasituksia sääntelyn kohdetahoille. Tätä liiallisten kustannusten ja negatiivisten vaikutusten aiheuttamaa rasitusta voidaan pitää tarpeettomana sääntelytaakkana, jonka takia valitulla sääntelyllä alun perin tavoitellut myönteiset vaikutukset eivät toteudu joko ollenkaan tai vain osittain. Tarpeeton sääntelytaakka voi olla seurausta kolmenlaisista syistä, jotka voivat vaikuttaa yksittäin tai samaan aikaan. Näitä tarpeettoman sääntelytaakan lähteitä voidaan kuvata myös sääntelyhäiriön käsitteellä, jolla tarkoitetaan sääntelyn epäonnistumista.<sup>232</sup> Ensimmäisenä sääntely itsessään voi olla tarpeettoman sääntelytaakan syy.<sup>233</sup> Tällöin sääntely vaikuttaa investointitoimintaan ja lisää sääntelyn noudattamiskustannuksia. Sääntelyn tavoitteet voivat olla ristiriitaisia ja sääntely liian monimutkaista, minkä seurauksena ovat haastavat tulkintaongelmat. Lisäksi sääntely itsessään voi aiheuttaa tarpeetonta sääntelytaakkaa siitä yksinkertaisesta syystä, että sitä ei olisi alun perinkään tarvittu. Toisin sanoen niin kutsuttua nollavaihtoehtoa ei ole säädösvalmistelussa pohdittu, eli tarvitaanko sääntelyä kyseisellä alueella ylipäätöksäkään. Sääntely voi myös kattaa enemmän toimintoja ja toiminnanharjoittajia, kuin mikä sääntelyn alkuperäisenä tavoitteena on ollut kattaa.

Toisena tarpeettoman sääntelytaakan lähteenä voidaan pitää sen heikkoa täytäntöönpanoa ja valvontaa.<sup>234</sup> Sääntely saattaa esimerkiksi sisältää liian paljon raportointi- ja muita vastaavia informointi tai selvittelyvaatimuksia. Sääntelyn heikko täytäntöönpano voi johtua myös siitä, että viranomaisilla ei ole riittäviä resursseja sääntelyn toimeenpanoon ja valvontaan tai heillä on puutteellista asiantuntemusta sääntelystä. Myös viranomaisten liialliset resurssit voivat johtaa ongelmiin, koska tällöin viranomaisilla saattaa olla kannustin puuttua liiaksikin sääntelyn kohdetahojen toimintaan täysin mitättömiä asioita myöten esimerkiksi elinkeinotoiminnassa. Sääntelyn heikko toimeenpano voi olla myös seurausta sääntelyloukusta (regulatory capture), jolloin esimerkiksi etujärjestöjen intressit otetaan liiallisesti huomioon sääntelyn toteuttamisessa tai sääntelyn kohdetahot ovat niin vahvassa asemassa niitä sääntelevään viranomaiseen nähden, että ne käytännössä pystyvät sanelemaan viranomaiselle, miten niitä on kohdeltava.<sup>235</sup>

Viimeisenä tarpeetonta sääntelytaakka voi aiheuttaa sääntelyn päällekkäisyys ja epäjohdonmukaisuus.<sup>236</sup> Esimerkiksi sääntely voi olla päällekkäistä siksi, että yritys operoi useamman valtion alueella, minkä takia sen on tunnettava jokaisen valtion lainsäädäntö. Myös yksittäiset kansalaiset voivat kokea samanlaisia ongelmia esimerkiksi kahden valtion erilaisen perintö- tai verolainsäädännön takia. Sääntely tai viranomaiskäytäntö voi myös

---

232 Määttä – Tala 2015, s. 5

233 Määttä – Tala 2015, s. 40–42.

234 Määttä – Tala 2015, s. 40–42.

235 Helm 2006, s. 174–175.

236 Määttä – Tala 2015, s. 40–42.

olla epäjohtonmukaista valtioiden välillä. Lisäksi oikeudelliset määritelmät ja raportointikäytännöt voivat vaihdella valtioiden välillä sekä joskus myös valtioiden sisällä. Sääntelyn päällekkäisyys ja epäjohtonmukaisuus voi olla seurausta myös sääntelyn kumulatiivisuudesta, eli samaa ilmiötä tai tosiseikastoa koskevat samanaikaisesti useat erisisältöiset säännöt, kuten sellaiset, jotka jo päältä katsoen ja varsinaisen soveltamisalan perusteella sitä koskevat, mutta lisäksi asiaa enemmän tai vähemmän välillisesti koskeva sääntely.<sup>237</sup> Taulukossa 1 on listattuna tarpeettoman sääntelytaakan lähteet.

**Taulukko 1. Tarpeettoman sääntelytaakan lähteet.**

Sääntely sellaisenaan	Heikko täytäntöönpano ja valvonta	Sääntelyn päällekkäisyys ja epäjohtonmukaisuus
Sääntelyn tavoitteet ovat ristiriitaisia	Sääntely sisältää liikaa raportointi- tai selvittelyvaatimuksia	Sääntelyn noudattaminen edellyttää eri valtioiden normiston tuntemista
Sääntely on liian monimutkaista	Viranomaisilla ei ole riittäviä resursseja	Sääntely tai viranomaiskäytäntö vaihtelee liikaa valtioiden välillä
Sääntely kattaa liikaa toimintoja ja toiminnanharjoittajia	Viranomaisilla on puutteellista asian- tuntemusta sääntelystä	Oikeudelliset määritelmät ja raportointivoitteet vaihtelevat liikaa valtioiden välillä
Sääntelyä ei todellisuudessa ole tarvittu	Viranomaisten liialliset resurssit vastavasti johtavat liian ankaraan kontrolliin	Sääntelyn kumulatiivisuus
	Sääntelyloukku	

### 3 Sääntelyn vaikutusten kohdistuminen

Ennen kuin sääntelyn kustannuksia ja subjektiivis-psykologisia vaikutuksia eritellään tarkemmin on tärkeää tunnistaa, millä eri tavoilla sääntelyn vaikutukset voivat kohdistua sääntelyn kohteisiin ja yhteiskuntaan laajemmin. Sääntely voi vaikuttaa kolmella eri tavalla: suoraan, välillisesti ja kumulatiivisesti. Kun sääntelyn vaikutuksia tarkastellaan pelkästään sääntelykustannusten kautta, voidaan tällöin puhua myös suorista-, välillisistä ja kumulatiivisista kustannuksista.

Sääntelyllä voi saada aikaiseksi monenlaisia vaikutuksia, joista haluttujen vaikutusten lisäksi sääntely voi tuottaa vaikutuksia, joita ei ole osattu ennakoida säädösvalmistelussa. Sääntelyllä yleensä pyritäänkin suoriin vaikutuksiin, jolloin se suoraan tuottaa sen muutoksen sääntelyn kohdetahojen käyttäytymisessä tai muuttaa säänneltävän sektorin olosuhteet tavoiteltuun suuntaan. Tällöin voidaan puhua sääntelyn suorista hyödyistä. Vaihtoehtoisesti sääntely voi tuottaa myös negatiivisia suorita vaikutuksia, eli se vain pahentaa tilannetta tai tuottaa sellaisen vaikutuksen, jota ei alun perin ole toivottu. Yhtenä

237 Määttä – Tala 2015, s. 41–42.



esimerkkinä tällaisesta negatiivisesta suorasta vaikutuksesta on sääntelyn luova noudattaminen (creative compliance), joka tarkoittaa sitä, että sääntelyn kohdetahot pyrkivät kehittämään vaihtoehtoisia toimintatapoja kiertääkseen sääntelyn asettamat velvoitteet toimimatta kuitenkaan sääntelyn vastaisesti.<sup>238</sup> Tällöin sääntelyn kohteet kyllä toimivat periaatteessa laillisesti, mutta toiminta ei ole se vaikutus, jota sääntelyllä on alun perin haettu tai kohteiden toiminta on sääntelyn hengen vastainen. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta voi olla vaikkapa prostituution vähentäminen kieltämällä itsensä myyminen kadulla, jolloin mahdollisena ei-toivottuna vaikutuksena on prostituution siirtyminen kadulta sisätiloihin. Toiminta on tällöin periaatteessa laillista, mutta sääntelyn alkuperäinen tavoite, prostituution vähentäminen, ei toteudu. Toinen esimerkki luovasta sääntelyn noudattamisesta on yritysten aggressiivinen verosuunnittelu, eli kun yritysten verotukseen tehdään kiristyksiä, yritykset pyrkivät yhä monimutkaisemmilla kansainvälisillä omistusjärjestelyillä alentamaan veroprosenttiaan. Jälleen toiminta on periaatteessa laillista, mutta sääntelyn tavoitteet, kuten valtion varojen kartuttaminen ja veronmaksajien tasavertaisen kohtelu, ei toteudu. Kun sääntelyn suoria vaikutuksia tarkastellaan kustannusten kautta, sääntelyn suorilla kustannuksilla tarkoitetaan tällöin sellaisten velvoitteiden noudattamisesta syntyviä kustannuksia, joiden rikkomisen varalta on säädetty sanktio tai joiden sivuuttamisen seurauksena toimija menettäisi jonkin etuuden.<sup>239</sup>

Sääntelyllä voi myös olla välillisiä vaikutuksia, jolloin se epäsuorasti aiheuttaa muutoksen myös jollain toisella tai useammalla yhteiskunnan osa-alueella, johon/joihin ei kuitenkaan ole ollut tarkoitusta vaikuttaa. Tällöin voidaan puhua sääntelyn synnyttämistä ulkoisvaikutuksista (externalities).<sup>240</sup> Parhaimmillaan sääntely välillisesti tuottaa positiivisia ulkoisvaikutuksia, jolloin sellaiset toimijat, joihin sääntely ei alun perin ole tarkoitettu hyötyvät kuitenkin uudesta sääntelystä. Esimerkiksi maatalouden sääntelemisen vesistöjen rehevöitymisen estämiseksi voi samalla edesauttaa uhanalaisten lajien menestymistä ja tuottaa tehokkaampia viljelymenetelmiä. Pahimmillaan sääntelyn ulkoisvaikutukset voivat olla negatiivisia, eli vaikka sääntely tuottaisikin sen suorille kohdetahoille halutun (suoran) vaikutuksen, se voi välillisesti haitata tai vahingoittaa sääntelyn ulkopuolisten tahojen toimintaa. Esimerkiksi liian ankaraksi mitoitettut ympäristövaatimukset tietyllä toimialalla saattavat ajaa toisenkin toimialan yrityksiä konkurssiin tai muutoin pakottaa ne lopettamaan toimintansa, vaikka näiden yritysten aiheuttamat negatiiviset ympäristövaikutukset olisivat olleet vähäiset tai jopa olemattomat ennen kiristyksiä. Jos vahinko ulkopuolisille on suurempi kuin sääntelyn tuottama hyöty suorille kohdetahoille, sääntelyn kustannukset ja muu harmi voivat ylittää sen tuottamat hyödyt, jolloin sääntely vain lisää sääntelytaakkaa tarpeettomasti. Kun sääntelyn välillisistä vaikutuksista puhutaan välillisinä kustannuksina,

---

238 Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 232. Ks. myös Masmouti 2019, s. 45.

239 Rantala ym. 2018, s. 32.

240 Ks. Shavell 2004, s. 77–78 ja Cooter – Ulen 2012, s. 39–40.

niin silloin tarkoitetaan kaikkia muita kuin suoria sääntelystä aiheutuvia kustannuksia. Esimerkiksi välillisinä kustannuksina on katsottu erityisesti rahoituskulut (kuten korkokulut yrityksen hankkiessa sääntelyn vaatiman laitteen velaksi), tappiot siitä, että yritys ei ole voinut käyttää sääntelyn noudattamiskuluihin menneitä varoja paremmin tuottavasti (vaihtoehtoiskustannukset) sekä kokonaistaloudelliset vaikutukset esimerkiksi työllisyyden kasvuun.<sup>241</sup>

Sääntelyn kumulatiivisilla vaikutuksilla puolestaan tarkoitetaan sitä, mitä ja kuinka laajoa vaikutuksia kaikella, tiettyä asiaa, toimintaa tai toimijaa koskevalla sääntelyllä on kokonaisuudessaan.<sup>242</sup> Sääntelyn kumulatiivisilla kustannuksilla puolestaan tarkoitetaan kustannuksia, joita tiettyä ilmiötä tai tosiseikastoa koskeva sääntely kokonaisuudessaan synnyttää.<sup>243</sup> Säädospolitiikassa on kansainvälisesti kiinnitetty viime vuosina huomiota yhä enemmän siihen, että useista eri sääntelyistä voi aiheutua vaikutuksia oikeussubjekteille. Sääntelyn kumulatiivisiin vaikutuksiin liittyvä kritiikki on koskenut sitä, että säädösvalmistelussa voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon kohteille syntyvät suorat ja jopa välilliset vaikutukset, mutta ei huomioida jo aiemmasta sääntelystä laajemmin aiheutuvat vaikutukset, jotka kuormittavat kohdetahoja valmiiksi. Sääntelyn kumulatiivisilla vaikutuksilla on kahdenlaisia ongelmia. Ensiksi sääntelyn kohteille kohdistuu kumulatiivisesta sääntelystä kustannusten ja muun mahdollisen rasituksen aiheuttama kokonaiskuormitus, jota ei ole tarkoitettu eikä arvioitu kokoavasti säädöshankkeissa. Toiseksi lakiteknisistä ongelmista johtuen voi syntyä sellainen sääntelykokonaisuus, jonka sisältöä niin kohdetahot kuin oikeudelliset asiantuntijatkaan eivät ymmärrä tai kykene hallitsemaan.<sup>244</sup> Kuviossa 2 on esitetty sääntelyn vaikutusten kohdentuminen.

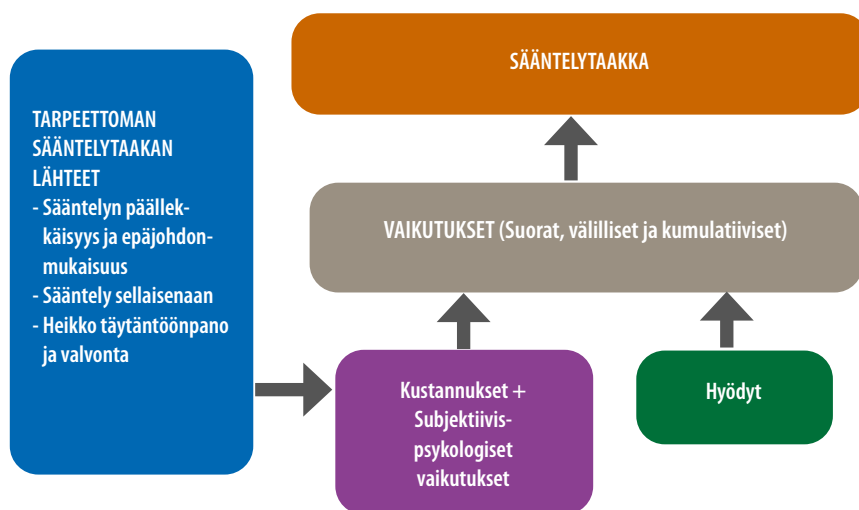
---

241 Rantala ym. 2018, s. 32–33.

242 Määttä – Tala 2015, s. 3.

243 Tala 2016 LM, s. 22.

244 Rantala ym. 2018, s. 36. Suomessa sääntelyn kumulatiivisten vaikutusten huomioimista on edellyttänyt myös lainsäädännön arviointineuvosto. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamiseksi. Dnro: VNK/1694/32/2016, s. 3–4. Ks. myös Keinänen – Halonen Edilex 2017, s. 8.



Kuvio 2. Tarpeettoman sääntelytaakan lähteet ja vaikutusten kohdentuminen

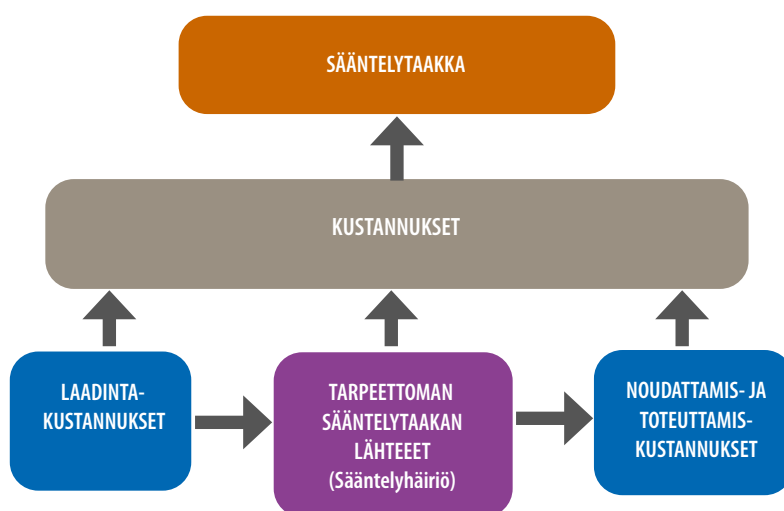
## 4 Sääntelyn kustannusvaikutukset

Kuten edellä on jo mainittu, sääntelytaakalla tarkoitetaan hallinnollisista velvoitteista aiheutuvaa kuormitusta, jonka yhtenä ilmentymänä on sääntelyn synnyttämät kustannukset. Jälleen on pidettävä kuitenkin mielessä, että sääntely aiheuttaa aina kustannuksia tavalla tai toisella ja se on myös ymmärrettävä normaaliksi osaksi sääntelyä.<sup>245</sup> Sääntelyn aiheuttamien kustannusten vähentäminen jollain tietyllä sektorilla voi johtaa kustannusten nousuun toisella sektorilla. Sääntelyn aiheuttamien kustannusten arvioiminen säädösvalmistelussa onkin yleensä kysymys valintojen tekemisestä siitä, mitä asioita yhteiskunta haluaa sääntelyllä parantaa ja edistää ja missä asioissa se on puolestaan valmis sietämään korkeampia kustannuksia hintana tästä tavoitteesta. Esimerkiksi tiukemmat ympäristönsuojeluvaatimukset yrityksille voivat parantaa merkittävästikin näiden yritysten lähellä asuvien kansalaisten terveyttä sekä paikallista luontoa, mutta vastaavasti se nostaa sääntelyn aiheuttamia kustannuksia kyseisille yrityksille. Jos taas tavoitteeksi otetaan ympäristövaatimusten helpottaminen yritysten kustannus- ja kilpailukyvyyn parantamiseksi, voi se johtaa paikallisten asukkaiden terveyden heikentymiseen ja huonontaa ympäristön tilaa, jolloin yhteiskunta joutuu sietämään sääntelyn kustannuksia tätä kautta. Huonosti laadittu ja suunniteltu sääntely – joka siis voi olla seurausta edellä mainituista tarpeettomista sääntelytaakan lähteistä – saattaa lisätä kustannuksia niin paljon, että sääntelyn synnyttämät kustannukset ylittävät

245 Rantala ym. 2018, s. 33.

sääntelyllä tavoiteltavat hyödyt. Liialliset sääntelyn kustannukset voivat tällöin vaikuttaa myös sääntelyn kohdetahojen käyttäytymiseen tavalla, jota ei ole alun perin toivottu. Tällöin myös sääntelytaakka kasvaa tarpeettomasti.

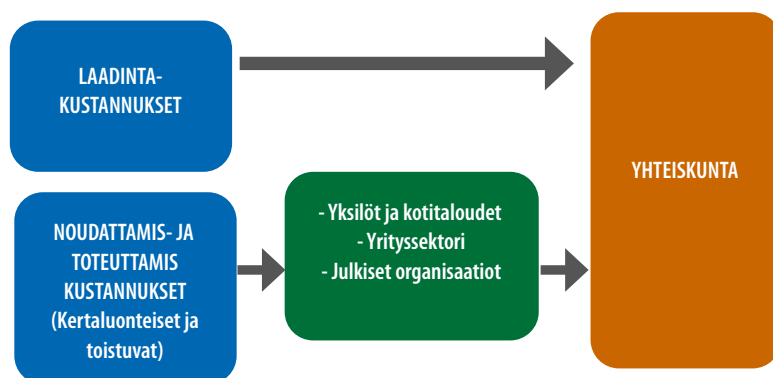
Sääntelyn kustannukset jaetaan yleensä kahtia sääntelyn laadintakustannuksiin ja sääntelyn noudattamis- ja toteuttamiskustannuksiin. Sääntelyn laadintakustannuksina ovat julkisen organisaation laadintakustannukset (yksinkertaisemmin lainvalmistelukustannukset), säädösehdotusten parlamenttikäsittelystä seuraavat kustannukset sekä osallistumisesta ja kuulemisesta syntyvät kustannukset, jotka ovat seurausta sidosryhmien edustajien ja ulkopuolisten asiantuntijoiden osallistumisesta säädösvalmisteluprosessiin.<sup>246</sup> Nämä kustannukset syntyvät siis sääntelyn suunnittelusta, laatimisesta ja hyväksymisestä. Sääntelyn laadintakustannukset ovat yksi osa sääntelytaakkaa, mutta sen lisäämisellä tai vähentämisellä voi olla suuri merkitys sille, miten sääntelytaakka yhteiskunnassa kehittyy. Panostaminen sääntelyn laadintaan voi nostaa sen laadintakustannukset hyvinkin korkeiksi, mutta vastaavasti se voi vähentää tarpeetonta sääntelytaakkaa, kun yhteiskunta tuottaa tällöin parempaa sääntelyä. Mikäli taas laadintakustannuksia pyritään vähentämään, se voi lisätä tarpeetonta sääntelytaakkaa, kun yhteiskunta tuottaa epäselvää ja huonosti suunniteltua sääntelyä vähillä resursseilla. Kuviossa 3 on esiteltyä sääntelyn laadintakustannusten yhteys tarpeettoman sääntelytaakan vähentämiseen.



**Kuvio 3.** Sääntelyn laadintakustannusten yhteys tarpeettoman sääntelytaakan vähentämiseen

<sup>246</sup> Tala 2016 LM, s. 5–6; Määttä – Tala 2015, s. 13–14;

Sääntelyn noudattamis- ja toteuttamiskustannukset ovat taas kustannuksia, jotka syntyvät hyväksytyyn sääntelyyn ollessa voimassa. Nämä kustannukset myös suuremmin kohdistuvat sääntelyn kohdetahoihin toisin kuin sääntelyn laadintakustannukset. Sääntelyn kohdetahot on sääntelyn kustannusten arvioimisessa yleensä jaettu yksilöihin ja kotitalouksiin, yrityssektoriin sekä julkisiin organisaatioihin.<sup>247</sup> Tämän lisäksi on muistettava, että sääntelyn noudattamis- ja toteuttamiskustannukset lopulta myös vaikuttavat laajemmin yhteiskuntaan. Sääntelyn noudattamis- ja toteuttamiskustannukset voivat kohdistua sääntelyn kohteisiin kahdella tavalla. Ensinnäkin kustannukset voivat olla kertaluonteisia, jolloin ne aktualisoituvat ainoastaan lakisääteisen velvollisuuden muutoksen yhteydessä.<sup>248</sup> Esimerkiksi yritys hankkii uusien ympäristövaatimusten edellyttämän laitteen tai yksityishenkilö hankkii todistuksen tiettyä hakemusta varten. Toiseksi noudattamis- ja toteuttamiskustannukset voivat olla toistuvia kustannuksia, jolloin ne rasittavat sääntelyn kohteiden toimintaa pysyväisluonteisesti sääntelyyn ollessa voimassa.<sup>249</sup> Kuviossa 4 on eriteltyä kustannusvaikutukset.



**Kuvio 4. Kustannusvaikutusten erittelyä**

Sääntelyn noudattamis- ja toteuttamiskustannukset voidaan jakaa kolmenlaisiin kustannuksiin, joita ovat viivekustannukset, perehdyttämiskustannukset ja noudattamiskustannukset. Viivekustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joita syntyy hallintotoiminnan viiveistä.<sup>250</sup> Ne voivat kohdistua sekä yrityssektoriin että yksilöihin ja kotitalouksiin. Tietystä miehestä myös julkiselle organisaatiolle voi tulla viivekustannuksia sääntelystä siinä miehestä, jos yhteistyö eri organisaatioiden välillä ei toimi tarpeeksi tehokkaasti sääntelyn epäselvyyksien tai tulkinnanvaraisuuden takia. Esimerkiksi asiaa käsittelevä viranomainen ei välttämättä saa tarpeeksi nopeasti päätöksenteon kannalta olennaista informaatiota

247 Tala LM 2016, s. 6–9.; Määttä – Tala 2015, s. 14–17.

248 Tala LM 2016, s. 6; Määttä – Tala 2015, s. 11.

249 Tala LM 2016, s. 6; Määttä – Tala 2015, s. 11.

250 Määttä – Tala 2015, s. 21.

toiselta viranomaiselta johtuen juuri sääntelyn epäselvyydestä siitä, onko kyseisillä viranomaisilla edes velvollisuutta tai oikeutta siirtää tietoja keskenään. Tällaiset viivekustannukset eivät ainoastaan rasita viranomaisessa asioivaa yksilöä tai yritystä, vaan ne rasittavat myös asiaa käsittelevää viranomaista, koska tällainen viive mahdollisesti myös kasaa töitä ja käsiteltäviä asioita, jonka seurauksena henkilöstölle tulee enemmän paineita ja viranomaisen toiminnassa esiintyy tehottomuutta.

Perehdyttämiskustannuksilla puolestaan tarkoitetaan oikeustilan selvittämisestä koituvia kustannuksia niin yrityksille kuin yksilöille ja kotitalouksillekin.<sup>251</sup> Yrityksille koituvat perehdyttämiskustannukset syntyvät, kun yritys selvittää kulloinkin vallitsevaa oikeustilaa ja sen yrityksille asettamia vaatimuksia. Tällöin yrityksen on usein turvauduttava ulkopuoliseen asiantuntemukseen, mikä voi erityisesti PK-yrityksille olla kallis vaihtoehto. Yksityisille puolestaan perehdyttämiskustannukset ovat seurausta henkilölle itselleen suoraan koituvista kuluista, työstä ja ajankäytöstä sekä turvautumisesta ulkopuoliseen oikeudelliseen apuun, joko markkinahinnalla tai julkisesti tuotettuna palveluna, hänen selvittäessään oikeudellista tilannettaan.

Kolmantena aineellisena kustannuksena ovat sääntelyn noudattamiskustannukset, eli sellaiset kustannukset, joita syntyy sääntelyn kohdetahojen pyrkiessä varmistamaan, että niiden toiminta täyttää sääntelyn asettamat vaatimukset. Yrityssektorille noudattamiskustannukset syntyvät pääasiassa sääntelyn sisällöllisistä vaatimuksista ja niiden muutoksista seuraavista kustannuksista valmistus- ja tuotantoprosesseihin, markkinointiin, henkilöstöasioihin ja muihin tärkeimpiin toimintoihin.<sup>252</sup> Yrityssektorin noudattamiskustannuksiin voidaan lisätä myös hallinnolliset kustannukset, joita syntyy, kun yritykset sääntelyn velvoittamina tuottavat ja toimitavat tietoa viranomaisille ja kolmansille osapuolille toiminnastaan ja tuotantotavoistaan.<sup>253</sup> Hallinnollinen taakka on juuri se osa hallinnollisia kustannuksia, joka aiheutuu yritysten niistä tietojenantovelvoitteista, jotka niiden on tuotettava sääntelyn velvoittamina.<sup>254</sup> Lisäksi yhtenä yritysten noudattamiskustannusten elementtinä ovat vaihtoehtoiskustannukset (opportunity cost), joilla tarkoitetaan niitä voittoja, jotka yritys menettää sen takia, että se joutuu sitomaan voimavaransa sääntelyn asettamien velvoitteiden noudattamiseen sen sijaan, että investoisi nämä voimavarat kannattavimmalla mahdollisella tavalla.<sup>255</sup> Yrityssektorille koituvista noudattamiskustannuksista on kuitenkin vähennettävä tavanomaiset liiketoimintakustannukset (business-as-usual cost), eli kustannukset, jotka yritykset olisivat panostaneet toimintaansa ilman sääntelyn asettamia

251 Tala LM 2016, s. 7.

252 Tala LM 2016, s. 7.

253 Deloitte 2012, s. 2.

254 Tala LM 2016, s. 7; Deloitte 2012, s. 2.

255 Määttä – Tala 2015, s. 11

velvoitteitakin.<sup>256</sup> Tavanomaisia liiketoimintakustannuksia on myös se osa hallinnollisia kustannuksia, joita yritykselle aiheutuu sellaisen tiedon keräämisestä ja säilyttämisestä, jonka se muutoinkin kerää liiketoimintaansa varten.<sup>257</sup>

Yksilöille ja kotitalouksille koituvat noudattamiskustannukset muodostuvat taas kahdenlaisista toiminnoista, joista yhtenä ovat monet yksityisoikeudelliset järjestelyt ja kiistatilanteet, joissa joudutaan hyödyntämään oikeudellista apua, kuten sopimusriidoissa ja testamenttien laadinnassa. Toisena noudattamiskustannusten aiheuttajana ovat viranomaiskoneistossa asiointista seuraavat kustannukset, kuten selvitysten hankkiminen ja ratkaisujen odottaminen.<sup>258</sup> Näillä kustannuksilla on yhteys myös viivekustannuksiin. Julkiselle organisaatiolle noudattamiskustannukset syntyvät lainalaisuusperiaatteen vaikutuksesta, minkä takia monien julkisen vallan tehtävien edellytyksenä on lähtökohtaisesti niiden perusta oikeudelliseen sääntelyyn, kuten yleinen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito, oikeudenhoito, tarkastus- ja valvontatehtävät, palvelujen tuottaminen ja tukeminen sekä suunnittelu-, kehittämis- ja yhteistoimintatehtävät.<sup>259</sup>

Sääntelyn kustannusten tarkassa mittaamisessa on haasteita, joita ei täysin ole kyetty selvittämään sääntelyä koskevassa tutkimuksessa. Kustannusten mittaamiseen tarvittava tietopohja on yhä puutteellista. Erilaisia kustannusten luokitteluja on tehty monenlaisia lukuisissa kansallisissa ja kansainvälisissä selvityksissä, mutta teoreettinen käsitys sekä tutkimustieto sääntelyn kustannuksista on yhä monessa suhteessa vähäistä.<sup>260</sup> Tutkimuskirjallisuudessa ja kokemusten valossa on kuitenkin voitu erotella kustannusten välitön ja viimekätinen maksaja. Sääntelyn kustannusten välittöminä maksajina sääntelyn kustannuksia koskevassa tutkimuksessa on pidetty niin yrityssektoria, yksityishenkilöitä kuin julkisia organisaatioitakin.<sup>261</sup> Sääntelyn kustannusten viimekätisinä maksajina tutkimuskirjallisuudessa yleisesti pidetään kuitenkin yksityishenkilöitä, koska sääntelyn kustannukset lopulta maksetaan veroina, hyödykkeiden hintojen kautta, palkansaaja-asemassa ja erilaisten varallisuuserien omistajina.<sup>262</sup> Kuviossa 5 on kuvattuna noudattamis- ja toteuttamiskustannusten erittelyä kohdentumista sääntelyn kohdetahoihin.

256 Määttä – Tala 2015, s. 10. Rantala ym. 2018, s. 31.

257 Deloitte 2012, s. 2.

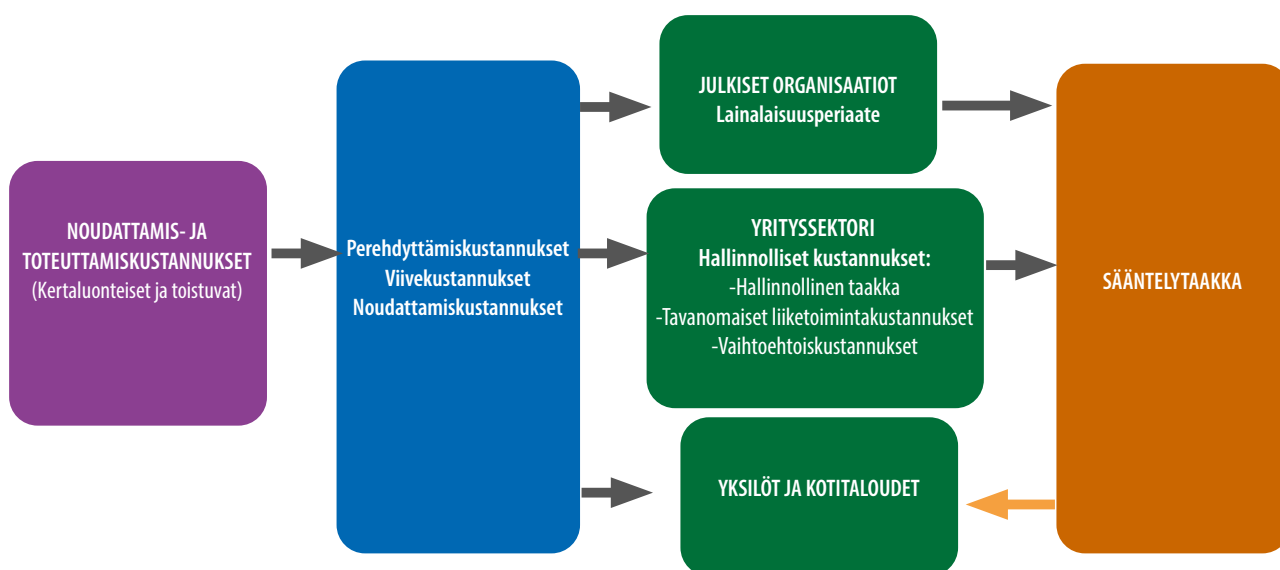
258 Tala LM 2016, s. 8.

259 Tala LM 2016, s. 8.

260 Rantala ym. 2018, s. 32. Erilaisista sääntelyn kustannusten luokittelemisista ks. esim. seuraavat selvitykset: Australian Government 2016, s. 2–5; Beterlmann Stiftung. Version 1.0 2009, s. 9; 18–19 ja 37–44 ja Renda ym. 2013, s. 15–31.

261 Tala LM 2016, s. 11.

262 Tala LM 2016, s. 11 ja Määttä – Tala 2015, s. 9.



Kuvio 5. Noudattamis- ja toteuttamiskustannusten erittelyä ja kohdentumista sääntelyn kohdetahoihin

## 5 Sääntelyn subjektiivis-psykologiset vaikutukset

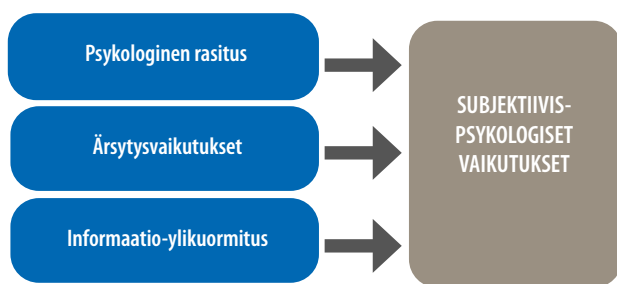
Sääntelyn subjektiivis-psykologisilla vaikutuksilla tarkoitetaan sääntelyn aiheuttamaa vaikutusta kohdetahojen kokemuksessa ja käsityksissä sääntelystä. Sääntelytaakan yhtenä osana onkin sääntelyn aiheuttama harmi, vaiva tai rasitus. Sääntely saatetaan yleisesti kokea kielteisenä ja sitä voidaan pitää etupäässä erilaista kiusaa, harmia ja ärtymystä synnyttävänä asiana. Yksittäisen sääntelyn kohdetahon kokemusta sääntelytaakasta voivat muokata muun muassa sääntelystä eri kanavien kautta välittyvä informaatio ja yhteiskunnassa käytävä yleinen keskustelu. Oikeusjärjestelmän hyväksyttävyyden yleisestikin edellyttää, millaisena ja erityisesti miten kuormittavana erilaiset sääntelyn kohteet kokevat heihin kohdistuvan sääntelyn. Olennaisempaan voidaan kuitenkin nähdä se, miten kokemus sääntelytaakasta mahdollisesti vaikuttaa sääntelyn kunkin kohdetahon toimintoihin ja valintoihin.<sup>263</sup>

Sääntelyn subjektiivis-psykologisilla vaikutuksilla voidaan ymmärtää kolmenlaisia tekijöitä. Sääntelyn tuloksena voi olla ensiksi psykologinen rasitus sääntelyn kohteille. Psykologisella rasituksella tarkoitetaan kuormitusta, joka sääntelystä aiheutuu sääntelyn kohdetahoille. Tällaisena rasituksena voi olla esimerkiksi pelko joutua viranomaistoimien

<sup>263</sup> Rantala ym. 2018, s. 37.



kohteeksi.<sup>264</sup> Toiseksi sääntely voi tuottaa ärsytysvaikutuksia (irritational effect), kuten sitä, että lakisääteinen velvollisuus koetaan vaikeaselkoiseksi, koetaan ettei sen soveltamiseksi tarvittavaa informaatiota saada riittävästi tai lakisääteistä velvollisuutta ei lähtökohtaisesti pidetä hyväksyttävänä.<sup>265</sup> Lopuksi sääntely voi synnyttää subjektiivis-psykologisia vaikutuksia informaatio-ylikuormitusta (information overload), joka syntyy liiallisesta ohjeistamisesta, jota sääntelyn kohteet eivät pysty täysin ymmärtämään eivätkä käsittelemään.<sup>266</sup> Kuviossa 6 on esiteltynä sääntelyn subjektiivis-psykologiset vaikutukset.



**Kuvio 6.** Subjektiivis-psykologisten vaikutusten erittelyä

264 Määttä – Tala 2015, s. 11 ja 18.

265 Määttä – Tala 2015, s. 20; Beterlmann Stiftung. Version 1.0. 2009, s. 43–44.

266 Määttä – Tala 2015, s. 69.

## LÄHTEET

- Australian Government: Regulatory Burden Measurement Framework. Department of the Prime Minister and Cabinet 2016. Löytyy osoitteesta: <https://pmc.gov.au/resource-centre/regulation/regulatory-burden-measurement-framework-guidance-note>.
- Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin: Understanding Regulation – Theory, Strategy, and Practice. 2. painos. Oxford University Press 2012.
- BeterImann Stiftung: Handbook for Measuring Regulatory Costs. Version 1.0. (effective April 2009).
- Cooter, Robert – Ulen, Thomas: Cooter, Robert – Ulen, Thomas: Law and Economics. 6. painos. Pearson Education 2012.
- Deloitte: Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä. Loppuraportti. 5.4.2012.
- Helm, Dieter: Regulatory Reform, Capture and the Regulatory Burden. Oxford Review of Economic Policy. Vol 22 no 2. 2006.
- Kauppila, Jussi – Kautto, Petrus – Römpötti, Essi: Sääntelytaakan rakentuminen ympäristönsuojelussa. Lakimies 3–4/2019, s. 264–288.
- Keinänen, Anssi – Halonen, Mia: Mikä vaivaa vaikutusten arviointia? – Vaikutusten arvioinnin puutteet lainsäädännön arviointineuvoston havaitsemina ja lausuntojen huomioiminen hallituksen esityksissä. Edilex-artikkeli 2017/4 25.1.2017. [www.edilex.fi/artikkelit/17378]
- Lainsäädännön arviointineuvosto: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamiseksi. Lausunto Dnro: VNK/1694/32/2016. 23.9.2016.
- Mousmouti, Maria: Designing Effective Legislation. Edward Elgar Publishing 2019.
- Määttä, Kalle – Tala, Jyrki: Mitä sääntely maksaa – Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelu. + Liite: Määttä, Kalle: Minkälaisilla keinoilla erityisesti pk-yritysten sääntelytaakkaa voidaan vähentää. Edilex -artikkeli (10.3.2015).
- Radaelli, Claudio M. – De Franco, Fabrizio: Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes. Manchester University Press 2007.
- Rantala, Kati – Ahonen, Pertti – Alasuutari, Noora – Kauppila, Jussi – Kautto, Petrus – Kuokkanen, Kanerva – Römpötti, Essi – Saarenpää, Karolina – Tala, Jyrki – Uusikylä, Petri: Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018. (Rantala ym. 2018)
- Renda, Andrea – Schrefler, Lorna – Luchetta, Giacomo – Zavatta, Roberto: Assessing the Costs and Benefits of Regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Final Report 2013.
- Shavell, Steven: Foundations of Economics of Law. The Belknap Press of Harvard University Press 2004.
- Tala, Jyrki: Laki ei ole ilmaishyödyke – Sääntelyn kustannusten ja niiden hillitsemisen tarkastelu. Lakimies 1/2016, s. 3–25.

## LIITE 4 Säädösten sujuvoittamishankkeiden jälkikäteinen arviointi

Selvityksessä toteutettiin sähköpostikysely kymmenestä säädöshankkeesta, joiden yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut säädösten sujuvoittaminen, niiden jälkiarvioimiseksi. Kyselyn tarkoituksena oli selvittää lainvalmisteluun osallistuneiden tahojen, sääntelyn valvontaa suorittavien viranomaisten sekä säädöshankkeeseen olennaisesti liittyneiden intressitahojen näkemystä siitä, kuinka hyvin tehdyt toimenpiteet ovat sujuvoittaneet sääntelyä, millaisia muita vaikutuksia säädöshankkeista on seurannut ja onko säädöshankkeen osalta ollut tarkoitus myös toteuttaa jälkikäteistä arviota sääntelyn vaikutuksista. Jotkin kysymykset olivat laadittu erityisesti tutkittavaan säädöshankkeeseen liittyen. Tietyt kysymykset taas koskivat yleisesti sääntelyn vaikutuksia ja jälkikäteistä seuranta, ja ne voitiin siten osoittaa lähes kaikille kyselyyn valituille tahoille. Hankkeet valittiin jakamalla ne kahteen ryhmään. Yksi ryhmä koostui viidestä hankkeesta, joissa tavoitteena oli ollut lupamenettelyjen keventäminen. Toisen ryhmän viisi hanketta puolestaan olivat liittyneet muihin sääntelyn sujuvoittamistoimiin, kuten hakuprosessien keventämiseen. Kyselyt onnistuttiin lähettämään 40 sähköpostiosoitteeseen. Kyselyyn vastasi 22 taho, eli vähän yli puolet kyselyn saaneista. Vastauksia tuli seitsemästä säädöshankkeesta. Taulukossa 1 esitettynä valitut säädöshankkeet.

**Taulukko 1.** Kyselyyn valitut säädöshankkeet ja niiden valmistelusta vastanneet ministeriöt.

Ministeriö	Hallituksen esitys	Säädös, johon hanke kohdistuu	Sääntelyn sujuvoittamista koskeva tavoite
OM	HE 262/2016 vp	vesilaki	lupamenettelyjen keventäminen
SM	HE 266/2016 vp	ampuma-aselaki	lupamenettelyjen keventäminen
STM	HE 124/2016 vp	terveydensuojelulaki	lupamenettelyjen keventäminen
VM	HE 48/2017 vp	joukkolainanhaltijoiden edustajaa koskeva laki	lupamenettelyjen keventäminen
YM	HE 251/2016 vp	maankäyttö- ja rakennuslaki	lupamenettelyjen keventäminen
LVM	HE 68/2016 vp	alkolukkolaki	muu sujuvoittaminen
MMM	HE 104/2016 vp	elintarvikelaki	muu sujuvoittaminen
SM	HE 41/2016 vp	henkilökorttilaki	muu sujuvoittaminen
TEM	HE 88/2015 vp	kauppojen ja parturi- ja kampamoliikkeiden aukioloaikojen vapauttaminen	muu sujuvoittaminen
YM	HE 259/2016 vp	ympäristövaikutusten arviointimenettely	muu sujuvoittaminen

Kokonaisarviona vastausten perusteella voidaan esittää, että tässä vaiheessa on vielä liian aikaista sanoa, onko säädöshankkeilla ollut sääntelyä sujuvoittavaa vaikutusta. Monissa

vastauksissa tuotiin esille se, että uudesta sääntelystä oli saatu vasta ensimmäisiä kokemuksia, joten pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei ole voitu tehdä.

- tarkastelujakso lyhyt
- *Nähdäkseni taloudelliset vaikutukset kuntien talouteen ovat olleet vähäisiä. Taloudellisia vaikutuksia esim. yritystoimintaan ei ole vielä mahdollista selkeästi arvioida ajan lyhyiden vuoksi.*
- *Hyvin alustavan tiedon mukaan on alentanut. Summaa ei ole toistaiseksi tiedossa. Alkolukko-ohjelmien hinnat vaihtelevat riippuen siitä, ostetaanko laite vai vuokrataanko se.*
- *...ei ole tietoja mahdollisesta hinnan muutoksesta ajo-oikeusohjelmassa.*

Monissa vastauksissa säädösmuutokset nähtiin pääasiassa hyvinä ratkaisuinä, mutta moni vastaaja myös katsoi näiden säädöshankkeiden olleen merkitykseltään varsin pieniä.

- *Yleinen käsitys mm. valtakunnallisten Yva-päivien esityksissä ja keskusteluissa 2018 oli, että laki oli harvoja ympäristöoikeuden muutoksia, jotka paransivat osallistumisen ja ympäristöasioiden tasoa. Mutta miten nämä muutokset ovat jalkautuneet käytäntöön, on vaikea arvioida. Isompi merkitys on konsulttien ja yhteisviranomaisien käytännöllä ja jatkuvalla oppimisella, koska säädösmuutokset olivat kuitenkin verrattain pientä hienosäätöä entiseen lakiin*
- *Positiivisena asiana voi pitää, että kokonaisuuksia suunnitellaan: Asuminen, palvelut, viheralueet, luonnonsuojelu, infra ja joukkoliikenne.*
- *Maataloustuotteiden tiedotus- ja menekinedistämistöimiin liittyvien terveystietojen arviointiin liittyneen säädöksen muutoksella on toistaiseksi ollut käytännössä hyvin vähän vaikutusta viranomaisten toimintaan ja resurssien käyttöön. Suurin syy tähän on se, ettei säädöksen voimaantulon jälkeen ole jätetty yhtään hakemusta arvioitavaksi. Edelleen näkemyksemme on se, että säädösmuutos oli järkevä.*
- *Edellä olevasta huolimatta uskon vahvasti, että ennakkoneuvotteluista on lopulta suuri hyöty ja niiden myötä aikaan saatu etupainotteinen yhteensovitus tuo kokonaisuuteen sekä resurssisäästöjä että etenkin tuottaa paremman vaikutusarvioinnin (millä voi olla erityisen suuri merkitys sujuvoitumiselle*

Vastausten perusteella voidaan myös tehdä sellainen johtopäätös, että tietojen kerääminen säädöshankkeista ei ole kovin systemaattista eikä vastaajien näkemyksen mukaan jälkikäteistä arviointia hankkeista juurikaan suoriteta. Tutkittavista säädöshankkeista vain yhdestä hallituksen esityksestä tunnistettiin konkreettinen maininta seurata hankkeen vaikutusten toteutumista jälkikäteen. Joidenkin hankkeiden osalta arviointia on ministeriöissä tehty.<sup>267</sup> Muutoin vastausten perusteella säädösmuutosten jälkikäteinen seuranta ja

267 Tällainen jälkikäteinen arviointi on toteutettu esimerkiksi kauppojen aukioloaikojen vapauttamista koskevasta hankkeesta. Ks. Mähönen, Erno – Oravainen Henriikka: Kauppojen aukioloaikojen vapauttaminen ja pienyritysten asema kauppakeskuksissa – Jälkikäteisarvio lakimuutosten vaikutuksista. TEM-analyyseja 84/2018.

tietojen kerääminen on yleensä kiinni yksittäisten virastojen omasta aktiivisuudesta. Monissa viranomaistahojen vastauksissa vastaajat kertoivat keräävänsä erilaista tietoa sääntelyn vaikutuksista omiin tilastoihinsa.

- *Joku on mahdollisesti kerännyt itse löytämistään julkisista tiedoista. En muista, että olisi ollut suoraa kyselyä*
- *Ei tiettävästi. Poikkareita ja muita päätöksiä seurattu ikään kuin vertaamalla niitä aikaisempaan toimivaltaan / lainsäädäntöön*
- *ei ole kyseisen henkilökorttilakihankkeen toteutuneista vaikutuksista kerätty erikseen tietoa, mutta eri lupahallinnon kehittämishankkeiden tavoitteiden toteutumista ja lainsäädännön toimivuutta on seurattu ja seurataan osana tavanomaista poliisitoimen ohjausta, suunnittelua ja kehittämistä.*
- *Ainakin YVA-*viranomaiset tekevät jatkuvaa arviointia säännönmukaisissa tapaamisissaan**
- *...ei ole tämän suuntaisia suunnitelmia*
- *Kyllä, ainakin jatketaan aineiston keräämistä kuntien lainvastaisista päätöksistä...*

Vastaajat eivät myöskään yleisesti ottaen katsoneet säädösmuutosten aiheuttaneen ennakkoimattomia vaikutuksia sääntelyn kohdealalla. Sellaiset vaikutukset, joita vastaajat pitivät luonteeltaan negatiivisina, olivat olleet odotettavissa ja tiedossa jo säädösvalmistelun aikana.

- *En ole huomannut. Tosin tässä täytyy todeta, että kaavoituksen yhteydessä tehtävän "yva:n" osalta hankkeita on ollut liian vähän, jotta voisi arvioida tosiasiallisia vaikutuksia*
- *Lakiuudistuksen lakiteknisessä laadussa havaittu joitakin ongelmia. Epäselvyyttä erityisesti siinä, missä määrin ympäristövaikutusten arviointi ja lupamenettelyt voidaan integroida ja miten integrointi voidaan menettelyllisesti toteuttaa*
- *Jo ennen lainmuutosta oli tiedossa, että kioskeja tulee kuolemaan ja näin on käynyt.*
- *Ilmeisen lainvastaisten päätösten yleistyminen oli ennakoitavissa ja siihen oli osittain viitattu myös lain muutoksen esitöissä. Esimerkiksi paikallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristökohteiden säilyttämisen edellytykset ovat heikentyneet muutoksen jälkeen jopa enemmän kuin osattiin odottaa.*

Joissain vastauksissa tuotiin esille, että säädöshanke oli aiheuttanut epäselvyyttä viranomaisten mahdollisuuksista valvoa toimintaa. Myös tällaisista vastauksista oli pääteltävissä, että ongelmien mahdollisuus oli tiedostettu jo hankkeen valmisteluvaiheessa.

- *On jouduttu tilanteisiin, joissa... on jonkun erityislainsäädännöstä johtuvan yksityiskohdan tai maakuntakaavamerkinnän vuoksi valitusoikeus detaljikysymyksestä mutta... ei ole voinut puuttua perustavaa laatua olevaan suunnittelukysymykseen kuten esim. rannan rakennusoikeuden mitoittamiseen tai yhdyskuntarakennetta hajuttavaan rakentamiseen*

- *Viranomaisten välillä on ollut tunnistettavissa hämmennystä siitä, että... ei voi enää kuten aiemmin tukeutua poliittisesta päätöksenteosta tulevien paineiden edessä. Tämä koskee erityisesti pienempiä kuntia, mutta osittain myös sektoriviranomaisia, kuten museoviranomaisia*

Tämän lisäksi joissain vastauksissa tuotiin esille, että sääntely oli aiheuttanut juridista epä-tietoisuutta sääntelyn kohdetahoille, minkä seurauksena sääntelyn kohdetahot edelleen tukeutuivat viranomaisten apuun sellaisissakin kysymyksissä, joissa viranomaisten toimivallan rajoittaminen oli ollut säädöshankkeen keskeisenä tavoitteena.

- *Ei merkittävää muutosta, aikajänne on lyhyt. Kunnat ovat pyytäneet edelleen... paljon lausuntoja ja työneuvotteluja sekä muuta apua...*

Joistain vastauksista välittyi näin kuva, jonka perusteella joidenkin säädöshankkeiden valmistelussa sääntelyn sujuvoittamisessa oli ollut kysymys myös arvovalintojen tekemisestä. Päätös sujuvoittaa sääntelyä jollain sääntelykokonaisuuden osa-alueella saattoi olla samalla tietoinen päätös heikentää ja monimutkaistaa sääntelyä toisella osa-alueella tai hyväksyä sellaisen riskin toteutuminen.

- *Toisin kuin lakia valmisteltaessa esitettiin, heikosti valmisteltujen päätösten kaatuminen muutoksenhaussa ei kokonaisuutena juurikaan hidasta kaavoitusta. Viranomaisvalitusten puuttuessa muutkaan osalliset eivät usein valita, etenkin jos kaavassa on kyse vain yleisestä edusta, jolloin lainvoiman voi saada kaava, joka on ilmeisen lainvastainen. Nopea, vaikkakin lainvastainen ratkaisu, josta viranomaisilla ei ole valitusoikeutta, on usein toteutettavissa esimerkiksi poikkeamislupamenettelyllä, jossa on muutenkin rajatumpi valitukseen oikeutettujen joukko.*
- *Olisi paikallaan käydä enemmän keskustelua siitä, painotetaanko päätösten nopeutta vai lainmukaisuutta. Laajempi, esimerkiksi menettelytapakysymykset kattava valitusoikeus tukisi jälkimmäistä*

Yhteenvetona hankkeiden jälkiarvioinnista voidaan esittää, että säädösmuutoksia on suurimmassa osassa hankkeita pidetty hyvinä ratkaisuin, mutta muutokset ovat kuitenkin olleet sen verran pieniä tai vähämerkityksellisiä, että niiden voitaisiin katsoa tuottaneen kovinkaan paljoa sääntelyn sujuvoitumista. Lisäksi lakimuutokset ovat olleet vasta lyhyen ajan voimassa, minkä takia kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei voida vielä esittää. Sääntelyn sujuvoittamisen tuloksia on siis tarkasteltava pitemmällä ajanjaksolla. Yllättäviä vaikutuksia tutkittavista hankkeista ei ole seurannut. Suurin osa vaikutuksista on ollut odotettavissa jo lainvalmisteluvaiheessa ja negatiivisetkin vaikutukset on osattu jo ennakoita ennen muutosten voimaan tuloa. Tästä voidaan päätellä, että sääntelyn sujuvoittamisessa on ollut kysymys jossain määrin myös arvovalinnoista. Sääntelyn sujuvoittaminen

tietyllä osa-alueella on ollut vastaavasti päätös heikentää sääntelyä jollain toisella osa-alueella.

Säädösmuutosten vaikutuksia ei juurikaan jälkikäteen ole arvioitu. Tietojen kerääminen muutosten vaikutuksista ei ole ollut suunniteltua eikä systemaattista. Hankkeita koskeva kysely lisäksi osoittaa, että sääntelyn toteuttamisesta vastaavat yksittäiset virastot keräävät itse tärkeää tietoa omasta tahdostaan. Tietoja kerätään ja päätöksiä ja vaikutuksia seurataan myös sellaisilla osa-alueilla, joihin viranomaisilla ei ole enää toimivaltaa lainsäädännön muutoksista johtuen. Kyselyn tulokset näyttäisivät antavan siis sellaisen kuvan, että säädöshankkeiden vaikutusten jälkiarviointi on kiinni yksittäisten virastojen omasta aktiivisuudesta.

## HANKKEESSA ANALYSOIDUT HALLITUKSEN ESITYKSET

- HE 102/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konsulipalvelulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 288/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 24/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain, tieliikennelain ja rikoslain 23 luvun 9 ja 12 §:n muuttamisesta.
- HE 43/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupunkiraideliikenteestä.
- HE 84/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajokorttilain, kuorma- ja linja-autonkuljettajien am- mattipätevyydestä annetun lain 2 ja 4 §:n sekä alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 109/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista.
- HE 85/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälisestä tieliikenteestä Venäjän kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.
- HE 122/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alusten painolastivesien käsittelyä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, merenkulun ympäristönsuojelulain sekä alusturvallisuuslain muuttamisesta.
- HE 149/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä Venäjän kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.
- HE 23/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi siemenkauppalain muuttamisesta ja kasvinjalostustoiminnan edistämisestä annetun lain kumoamisesta.
- HE 68/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläintautilain muuttamisesta.
- HE 81/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 27/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta.
- HE 133/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kestävä metsätalouden määräaikaisten rahoituslain, metsätuhojen torjunnasta annetun lain ja riistavahinkolain muuttamisesta.
- HE 102/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisten vesijättöjen lakkauttamisesta kiinteistöinä ja eräksi muiksi laeiksi.
- HE 123/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle liikennevakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 88/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vähittäiskaupan sekä parturi- ja kamppamoliikkeen aukioloajoista annetun lain kumoamisesta ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain muuttamisesta.



- HE 89/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä puunkorjuuta aarniometsissä harjoittavien yritysten viranomaisille suorittamien maksujen julkistamista koskevaksi laiksi.
- HE 46/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajaturvallisuuslain sekä terveydenhuoltolain 21 §:n muuttamisesta.
- HE 15/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 54/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 288/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 135/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Argentiinan, Brasilian, Israelin, Serbian ja Vietnamin kanssa diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston tai kansainvälisissä järjestöissä toimivan edustuston työntekijän perheenjäsenen ansiotyön tekemisestä tehtyjen sopimusten hyväksymisestä sekä laeiksi sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 153/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tullilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 148/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta.
- HE 146/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.
- HE 51/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Moldovan yhteistä ilmailualueetta koskevan sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.
- HE 52/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Jordanian hašemiittisen kuningaskunnan välisen Euro-Välimeri-ilmailusopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.
- HE 53/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Israelin valtion hallituksen välisen Euro-Välimeri-ilmailusopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.
- HE 49/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maantielain ja ratalain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 68/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkolukolaiksi sekä laiksi ajokorttilain muuttamisesta.
- HE 81/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Uuden-Seelannin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 82/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Gambian kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 18/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta.

- HE 67/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain muuttamisesta
- HE 74/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 161/2016 vp Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 207/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luotsauslain ja alusliikennepalvelulain muuttamisesta.
- HE 129/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 28 §:n ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 17 §:n muuttamisesta.
- HE 272/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta.
- HE 38/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pakkohuutokaupalla myytävien kiinteistöjen lunastamisesta valtiolle annetun lain kumoamisesta.
- HE 104/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elintarvikelain muuttamisesta.
- HE 193/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetun lain, Euroopan unionin suorista tuista annetun lain 22 §:n ja maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain muuttamisesta.
- HE 103/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta.
- HE 80/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Opetushallituksesta.
- HE 191/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta.
- HE 238/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 7/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 8/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maakaaren muuttamisesta.
- HE 33/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yhdistyslain, yritys- ja yhteisötietolain 14 §:n sekä uskonnonvapauslain muuttamisesta.
- HE 26/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.
- HE 262/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussäätelyn uudistamiseksi.
- HE 252/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä koskeväksi lainsäädännöksi.
- HE 41/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle henkilökorttilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 42/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta.

- HE 266/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain, rikoslain 41 luvun 1 §:n ja poliisilain 2 luvun 6 §:n muuttamisesta.
- HE 13/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 124/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.
- HE 104/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elintarvikelain muuttamisesta.
- HE 209/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 105/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta.
- HE 108/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 257/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työsopimuslain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 256/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 25 §:n muuttamisesta.
- HE 168/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.
- HE 29/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 159/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valmiste- ja autoverotustehtävien siirtämistä Verohallinnolle koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 137/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain sekä eräiden juomapakkausten valmisteverosta annetun lain 3 §:n ja liitteen muuttamisesta.
- HE 46/2016 vp HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE JOUKKORAHOITUSLAIKSI SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI.
- HE 33/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain ja tieliikennelain muuttamisesta.
- HE 23/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi merilain, aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain 2 §:n ja merityösopimuslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta sekä Kansainvälisen merenkulkujärjestön eräiden yleissopimusten eräiden liitteiden muutosten hyväksymisestä ja laiksi sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 9/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain, ajoneuvojen katsastustoinnista annetun lain ja ajoneuvojen yksittäishyväksynnän järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.
- HE 180/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikenneläksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 22/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tieliikennelain muuttamisesta.
- HE 82/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta.

- HE 147/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistieliksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 146/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta.
- HE 179/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain 61 §:n muuttamisesta.
- HE 83/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 64/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Mauritiuksen kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 65/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Sri Lankan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 66/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Dominikaanisen tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 67/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Seychellien kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 156/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta.
- HE 186/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Bahrainin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- HE 187/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Kuuban kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- HE 145/2017 vp Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 7/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilusten rauhoittamisesta kotieläinten vahingonteolta annetun lain kumoamisesta ja poronhoitolain 35 §:n muuttamisesta.
- HE 170/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta.
- HE 117/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain, riistahallintolain ja riistavahinkolain 46 §:n muuttamisesta.
- HE 28/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsästyslain muuttamisesta.
- HE 39/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 114/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa.
- HE 73/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaanpanosta.
- HE 42/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lukiolain muuttamisesta.

- HE 31/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Opetushallituksesta annetun lain ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 72/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä.
- HE 36/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta.
- HE 104/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle etu- ja sukunimilain ja laiksi rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta
- HE 150/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta.
- HE 12/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 129/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 b §:n muuttamisesta.
- HE 100/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystieteiden tuottamisesta.
- HE 94/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain sekä työturvallisuuslain muuttamisesta.
- HE 159/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 10/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta.
- HE 18/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä sekä laeiksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 6 §:n ja Finpro Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta.
- HE 105/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi matkapalveluyhdistelmistä ja kuluttajansuojalain muuttamisesta.
- HE 206/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 189/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 13 luvun 6 §:n, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 22 §:n ja valtion virkamieslain 32 §:n muuttamisesta.
- HE 50/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakaasumarkkina- ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 128/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Etelä-Afrikan ja Intian kanssa diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston tai kansainvälisissä järjestöissä toimivan edustuston työntekijän perheenjäsenen ansiotyön tekemisestä tehtyjen sopimusten hyväksymisestä sekä laeiksi sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 134/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 48/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle joukkolainanhaltijoiden edustajaa koskeviksi laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 151/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sijoituspalvelulain muuttamisesta ja kaupankäynnistä rahoitusvälineillä sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

- HE 85/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 8/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.
- HE 43/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.
- HE 195/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.
- HE 43/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annetun lain muuttamisesta sekä laeiksi laivaväen luetteloinimisesta annetun lain ja merityösopimuslain 1 luvun 3 §:n 5 momentin kumoamisesta.
- HE 86/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi.
- HE 34/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 61/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 104/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyvistä laeista annetun hallituksen esityksen (HE 61/2018 vp) täydentämisestä.
- HE 45/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 105/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle raideliikennelaiksi ja laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta.
- HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 173/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain ja ajokorttilain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 198/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle matkustaja-alusturvallisuutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- HE 106/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Argentiinan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- HE 115/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Kazakstanin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- HE 183/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Bahaman kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- HE 184/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Jamaikan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- HE 186/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain 32 ja 61 §:n muuttamisesta.
- HE 225/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luotsauslain muuttamisesta.

- HE 226/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain muuttamisesta.
- HE 181/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Maailman postiliiton yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- HE 185/2018 vp Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ajoneuvolain 16 ja 64 a §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 245/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta.
- HE 264/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 265/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 197/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vesiliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 48/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle merityötä koskevan yleissopimuksen ohjeiston muutosten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laeiksi laivaväen työ- ja asuinympäristöstä sekä ruokahuollosta aluksella annetun lain 8 §:n muuttamisesta ja työajasta kotimaanliikenteen aluksissa annetun lain 9 a §:n muuttamisesta.
- HE 75/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain kumoamisesta.
- HE 3/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta.
- HE 27/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maatalouden rakennetuista annetun lain 13 §:n sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain 11 §:n muuttamisesta.
- HE 8/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ruokavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 196/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain ja maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 262/2018 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.
- HE 153/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kestävä metsätalouden määrääikäisen rahoituslain muuttamisesta.
- HE 127/2018 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 40/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 41/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lukiolaiksi sekä laeiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

- HE 152/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta.
- HE 235/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ylioppilastutkinnosta ja lukiolain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.
- HE 88/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 29/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 9/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
- HE 221/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 239/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain muuttamisesta, julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta ja maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta.
- HE 238/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääoma-vaatimuksen pois- tamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 254/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 13/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 64/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastuslain muuttamisesta.
- HE 18/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräksi muiksi laeiksi.
- HE 214/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 213/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta.
- HE 224/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 28/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle säteilylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 99/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lääkelain sekä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 295/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääkelain muuttamisesta.
- HE 300/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 220/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta lyhytkestaisen työn vastaanottamisen edistämiseksi.
- HE 236/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta yrittäjien ei omistavien perheenjäsenten työttömyysturvan kehittämiseksi.
- HE 188/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.



- HE 59/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.
- HE 158/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 144/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 229/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle diplomaattisen edustuston, konsuliedustuston tai kansainvälisissä järjestöissä toimivan edustuston työntekijän perheenjäsenen ansiotyön tekemisestä Kolumbian ja Perun kanssa tehtyjen sopimusten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- HE 216/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konsulipalvelulain muuttamisesta.
- HE 217/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 82/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain ja Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain muuttamisesta.
- HE 124/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2019 tuloveroasteikosta ja laeiksi tuloverolain sekä perintö- ja lahjaverolain 7 a §:n muuttamisesta.
- HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskeviksi lainsäädännöksi.
- HE 79/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n kumoamisesta.
- HE 118/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain muuttamisesta.
- HE 95/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain muuttamisesta.
- HE 102/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain liitteen 1 muuttamisesta.
- HE 94/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja rikoslain 48 luvun 3 §:n muuttamisesta.
- HE 248/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.
- HE 269/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 268/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta.

TIETOKAYTTOON.FI

