Lainvalmistelun koulutusohjelmat 2018–2021

Käytännön eväitä lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämiseen ja lainvalmistelun tutkimukseen

Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Hanna-Riitta Härkönen

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2022:48

vn.fi

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisuja 2022:48

Lainvalmistelun koulutusohjelmat 2018–2021

Käytännön eväitä lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämiseen ja lainvalmistelun tutkimukseen

Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Hanna-Riitta Härkönen

Valtioneuvosto Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti
Beställningar av publikationer

Valtioneuvoston verkkokirjakauppa

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto
Ministeriöt (LVM, MMM, STM, TEM, VM ja YM)

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-571-9
ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Kuvailulehti
1.6.2022

Lainvalmistelun koulutusohjelmat 2018–2021: Käytännön eväitä lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämiseen ja lainvalmistelun tutkimukseen

Valtioneuvoston julkaisuja 2022:48

Julkaisija	Valtioneuvosto		
Tekijä/t	Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Hanna-Riitta Härkönen		
Yhteisötekijä	Ministeriöt (LVM, MMM, STM, TEM, VM ja YM)		
Kieli	suomi	**Sivumäärä**	184
Asiasanat	säädösvalmistelu, ministeriöt, osaaminen, yhteistyö, kehittäminen, lainvalmistelu		
ISBN PDF	978-952-383-571-9	**ISSN PDF**	2490-0966
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-571-9		

Tiivistelmä

Vuonna 2017 käynnistyi liikenne- ja viestintäministeriön ja Itä-Suomen yliopiston yhteisestä aloitteesta ministeriöiden lainvalmistelijoiden koulutushankkeen suunnittelu. Ensimmäinen lainvalmistelijan koulutusohjelma käynnistyi vuonna 2018 yhteistyössä ministeriöiden ja Itä-Suomen yliopiston kesken. Ensimmäiseen koulutusohjelmaan osallistuivat LVM, STM ja VM. Toinen ja kolmas koulutusohjelma toteutettiin kilpailutuksen kautta ja myös niiden toteuttajaksi valikoitui Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos. Toiseen koulutusohjelmaan tulivat mukaan myös TEM ja YM ja kolmanteen koulutusohjelmaan kuudentena ministeriönä MMM. Kunkin koulutusohjelman osallistujamäärä oli 30 lainvalmistelijaa. Koulutusohjelmassa yhdistettiin tutkimukseen ja kokemukseen perustuvaa opetusta. Kouluttajina toimivat sekä Itä-Suomen yliopiston henkilökunta että asiantuntijoita mm. ministeriöistä, lainsäädännön arviointineuvostosta ja eduskunnan valiokunnista.

Koulutusohjelman tavoitteena oli lainvalmistelijoiden osaamisen syventäminen. Erityisesti haluttiin lisätä lainvalmistelijoiden kykyä analysoida oikeudellisia kysymyksiä ja samalla edistää virkamiesten verkostoitumista. Koulutusohjelmaan sisältyi opintoja perustuslaista, vaikutusten arvioinnista, EU-lainsäädännöstä, julkisuuslaista ja lakikielestä sekä lakitekniikasta. Lisäksi osallistujat laativat esseitä sekä lopputyön.

Tässä raportissa esitellään koulutusohjelma ja sen tulokset vuosilta 2018–2021. Mukana on tiivistelmiä lopputöistä sekä näiden lisäksi kuusi kokonaista lopputyötä eri aihealueilta.

Presentationsblad
1.6.2022

Utbildningsprogrammen i lagberedning 2018–2021: Praktiska tips för utveckling av lagberedarnas kompetens och för forskning i lagberedning

Statsrådets publikationer 2022:48

Utgivare	Statsrådet		
Författare	Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Hanna-Riitta Härkönen		
Utarbetad av	Ministerier (ANM, FM, JSM, KM, MM och SHM)		
Språk	finska	**Sidantal**	184

Referat

Planeringen av ett utbildningsprogram för lagberedare startade 2017 på initiativ av kommunika-tionsministeriet och Östra Finlands universitet. Det första utbildningsprogrammet för lagberedare startade 2018 som ett samarbete mellan ministerierna och Östra Finlands universitet. I det första utbildningsprogrammet deltog kommunikationsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet. Det andra och tredje utbildningsprogrammet arrangerades efter konkurrens-utsättning, och juridiska institutionen vid Östra Finlands universitet valdes som arrangör också av dem. I det andra utbildningsprogrammet deltog också arbets- och näringsministeriet och miljö-ministeriet och i det tredje jord- och skogsbruksministeriet som sjätte ministerium. I varje utbildningsprogram deltog 30 lagberedare. Utbildningsprogrammet kombinerade forskning och erfarenhetsbaserad undervisning. Utbildare var såväl anställda vid Östra Finlands universitet som sakkunniga från bland annat ministerier, rådet för bedömning av lagstiftningen och riksdagens utskott.

Utbildningsprogrammet hade som mål att fördjupa lagberedarnas kompetens. Man ville i synnerhet förbättra lagberedarnas förmåga att analysera rättsliga frågor och samtidigt främja tjänstemännens möjligheter att bilda nätverk. Utbildningsprogrammet omfattade studier i grundlagen, konsekvens-bedömning, EU-lagstiftning, offentlighetslagen, lagspråk och lagteknik. Dessutom skrev deltagarna essäer och ett slutarbete.

Utbildningsprogrammet och dess resultat 2018–2021 presenteras i denna rapport. I rapporten ingår sammandrag av slutarbetena och sex slutarbeten inom olika ämnesområden i sin helhet.

Nyckelord	lagberedning, ministerier, kunnande, samarbete, utveckling		
ISBN PDF	978-952-383-571-9	**ISSN PDF**	2490-0966
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-571-9		

Description sheet
1 June 2022

The Education and Training Programmes for Ministerial Law Drafters 2018-2021: Practical tips for the development of competences of the law drafters and for the research of the law drafting

Publications of the Finnish Government 2022:48

Publisher	Finnish Government		
Author(s)	Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Hanna-Riitta Härkönen		
Group author	The Ministry of Transport and Communications, the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of Finance, the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of the Environment and the Ministry of Agriculture and Forestry		
Language	Finnish	**Pages**	184

Abstract

The planning for an education and training programme for ministerial law drafters was commenced in 2017, on the initiative of the Ministry of Transport and Communications and the University of Eastern Finland. The first education and training programme for law drafters was launched in 2018, in cooperation with the ministries and the University of Eastern Finland. The Ministry of Transport and Communications, the Ministry of Social Affairs and Health, and the Ministry of Finance were involved in the first programme. Competitive tendering was implemented for the second and third programme, through which the University of Eastern Finland Law School was again selected to carry them out. The Ministry of Economic Affairs and Employment and the Ministry of the Environment joined the second programme, and the Ministry of Agriculture and Forestry joined the third programme as the sixth ministry involved. Altogether 30 law drafters participated in each education and training programme. The teaching, which was based on a combination of research and experience, was carried out by members of the University of Eastern Finland faculty, as well as by various experts from ministries, the Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, and parliamentary committees.

The objective of the education and training programme was to deepen the competence of law drafters. Specific focus was given to law drafters' competence in analysing legal questions, and to promoting networking among public officials. The education and training programme included studies and courses on the Constitution, impact assessment, EU legislation, the Act on the Openness of Government Activities, as well as legal language and technique. In addition, the participants wrote essays as well as a final paper.

This report presents the education and training programme and its results from 2018 to 2021. It includes abstracts of final papers and, in addition to these, six full final papers on different topics.

Keywords	drafting of statutes, ministries, competence, cooperation, law drafting (drafting of bills)		
ISBN PDF	978-952-383-571-9	**ISSN PDF**	2490-0966
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-571-9		

Sisältö

ESIPUHE LUKIJALLE 8

1 Johdanto 10

2 Lainvalmistelukoulutus tutkimuksen näkökulmasta 13
2.1 Miksi lainvalmistelu on tärkeä tutkimuskohde? 13
2.2 Koulutusohjelman lopputyöt tutkimuksen näkökulmasta 16
2.3 Koulutusohjelman tuomia havaintoja lainvalmistelun tutkimukseen 18

3 Koulutusohjelman toteutus ja vaikutukset 20
3.1 Koulutusohjelman tausta ja tavoitteet 20
3.2 Koulutuksen sisältö 21
3.3 Koulutusohjelman palaute 24
3.4 Koulutusohjelman vaikutukset 25

4 Lainvalmistelun koulutusohjelman lopputöiden tiivistelmät 27
4.1 Säädösehdotuksen esittely 27
4.1.1 Veli-Matti Syrjänen: Liikenteen palveluista ja ylikuormamaksusta annettujen lakien muuttaminen 27
4.1.2 Anna Gau: Valtion virkamieslain muuttaminen 28
4.1.3 Miska Lautiainen: Hallituksen esitys valtion virkamieslain muuttamisesta 28
4.1.4 Emil Asp: Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttaminen 28
4.1.5 Jarmo Huotari: Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttaminen 29
4.1.6 Mikko Koskela: Ehdotus rakennuksen vähähiilisyyden säädösohjaukseksi 29
4.1.7 Tuija Ikonen: Asetus THL:n rekisterinpidollisessa vastuussa olevista sosiaali- ja terveydenhuollon laaturekistereistä 30
4.2 Säädöshankkeen valmistelu tai arviointi 31
4.2.1 Inkeri Lilleberg: Biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttaminen 31
4.2.2 Nico Steiner: Työnantajan ja henkilöstön edustajan välisen yhteistoiminnan edistäminen työpaikoilla 31
4.2.3 Tarja Reivonen: Alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain muuttaminen 32
4.2.4 Joni Komulainen: Kokemuksia asiakastietolain hallituksen esityksen valmistelusta 32
4.2.5 Markus Rahkola: Seurantatutkimus digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain täytäntöönpanotoimista 33
4.2.6 Saara Reinimäki: Liikennealan pelikirja toimialan itsesääntelyvälineenä 33

4.3 Säädösehdotus ja hankesuunnitelma ... 34
4.3.1 Anu Kangasjärvi: Sairausvakuutuslain muuttaminen ... 34
4.3.2 Anna Kivimäki: Potilasvakuutuslaki ... 34
4.3.3 Jaana Vehmaskoski: Henkilötietojen käsittelystä tullissa annetun lain muuttaminen ... 35
4.3.4 Jenni Rantio: Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttaminen ... 36
4.3.5 Katariina Vuorela: Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttaminen ... 36
4.3.6 Laura Terho: Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttaminen ... 37
4.3.7 Merituuli Mähkä: Kuolemansyyn selvittäminen ... 37
4.3.8 Milla Mustamäki: Vakuutuslainsäädännön muuttaminen ... 38
4.3.9 Tuomas Kaivola: Muiden kuin henkilötietojen vapaata liikkuvuutta koskeva lainsäädäntö ... 38
4.3.10 Johanna Korpi: Luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen hanke- ja viestintäsuunnitelma 39
4.3.11 Eeva Ovaska: Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain muuttaminen ... 39
4.4 Selvitys ministeriön lainvalmistelua koskevasta aiheesta ... 40
4.4.1 Maria Huttunen: Perustuslain huomioiminen sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelussa ... 40
4.4.2 Marko Leimio: Työttömyysvakuutusmaksujen vahvistaminen ja säädöstason valinta ... 40
4.4.3 Pia Kivimies: Verotustietojen julkisuus ... 41
4.4.4 Tatu Giordani ja Ronja Kava: Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen ... 41
4.4.5 Jonna Kuparinen ja Emma Särkkä: Yksilön asema kotimaisessa rahoitusmarkkinasääntelyssä 42
4.4.6 Laura Sarlin: Sidosryhmien kuuleminen ympäristöministeriön hallituksen esitysten valmistelussa ... 42
4.4.7 Nunu Pesu: KHO:n päätöksiä vahvistetuista maakuntakaavoista ... 43
4.4.8 Outi Äyräs-Blumberg: Automaattinen päätöksenteko ... 43
4.4.9 Saara Kulmala: Lainsäädännön jälkiarviointi ... 44

5 Valittuja lopputöitä ... 45
5.1 Tulosohjauksen ja siihen liittyvien säädösten kehittäminen ... 46
5.2 Kunnan alijäämän kattamisvelvollisuus ja erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittely – lainsäätäjän ja soveltajien kilpajuoksua? ... 63
5.3 Infrastruktuurin rahoitus valtiontukinäkökulmasta ... 87
5.4 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskien perustuslain 15 §:n soveltamista: näkökulmana erityisesti ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädäntö 102
5.5 Vaikutustenarviointi osana lainvalmistelua – konkreettisia ehdotuksia johtamisen tueksi ... 139
5.6 Yritysvaikutusten arviointi lainsäädännön arviointineuvostossa ... 157

Lähteet ... 184

ESIPUHE LUKIJALLE

Keskustelu säädösvalmistelun tasosta ja osaamisesta on ollut vilkasta, erityisesti vuonna 2017. Kritiikkiä on tullut sekä asiantuntijoilta että säädösvalmisteluprosessissa mukana olevilta. Samaan aikaan ovat voimistuneet vaatimukset vaikutusarviointien parantamisesta sekä säädösvalmistelun tehostamisesta.

Tähän kehittämistarpeeseen vastattiin muutamissa ministeriöissä käynnistämällä lainvalmistelijoiden koulutushanke ensin yhteistyöprojektina Itä-Suomen yliopiston kanssa ja myöhemmin kilpailutettuna saman yliopiston kanssa. Ensimmäinen lainvalmistelijan koulutusohjelma käynnistyi vuoden 2018 alussa. Kolmas ja tämän yhteistyön viimeinen koulutusohjelma päättyi syyskuussa 2021.

Ensimmäiseen koulutusohjelmaan osallistuivat LVM, STM ja VM. Toiseen koulutusohjelmaan tulivat mukaan näiden ministeriöiden lisäksi TEM ja YM. Kolmanteen koulutusohjelmaan osallistui kuudentena ministeriönä MMM.

Yksittäiseen koulutusohjelmaan on osallistunut 30 virkamiestä osallistujaministeriöistä. Koulutusohjelman opettajina ovat toimineet Itä-Suomen yliopiston professorit. Lisäksi jokaisessa koulutusjaksossa on ollut mukana aina myös ulkopuolinen luennoitsija.

Koulutusohjelmalla haluttiin korostaa syvällisemmän osaamisen hankkimista valmistelijoille. Ennen kaikkea pidettiin tärkeänä virkamiesten valmiuksien parantamista, haluttiin lisätä valmistelijoiden kykyä analysoida ja pohtia oikeudellisia kysymyksiä sekä edistää virkamiesten verkostoitumista. Tavoitteena oli yhdistää teoria ja käytäntö. Koulutusohjelmaan on siksi sisältynyt opintoja perustuslaista, vaikutusten arvioinnista, EU-lainsäädännöstä, julkisuuslaista ja lakikielestä ja tekniikasta. Lisäksi osallistujat ovat laatineet esseitä ja tehneet lopputyön, jonka osuus on ollut 4 opintopistettä. Kaikkiaan opiskelijoille on kertynyt koulutusohjelmasta 15 opintopistettä. Koulutuksen päätteeksi osallistujille on annettu todistukset.

Koulutusohjelmissa on ollut mukana yhteensä noin 90 virkamiestä eri ministeriöistä. Itä-Suomen yliopiston kanssa toteutetuissa kolmessa koulutusohjelmassa on pyritty antamaan eväitä ja työkaluja sekä muita valmiuksia säädösvalmistelun edistämiseksi ja kehittämiseksi.

Tällä julkaisulla haluamme osoittaa, että koulutus on ollut kannattavaa ja se on kehittänyt osallistujien osaamista.

Lämpimät kiitokset Itä-Suomen yliopistolle sekä koulutukseen osallistujille!

KOULUTUSOHJELMIEN OHJAUSRYHMÄT:

LVM / Liikenne- ja viestintäministeriö: Tiina Kaunisto ja Silja Ruokola

MMM / Maa- ja metsätalousministeriö: Pirjo Inkinen ja Susanna Paakkola

STM / Sosiaali- ja terveysministeriö: Anne Kumpula ja Liisa Perttula

TEM / Työ- ja elinkeinoministeriö: Anu Laitinen

VM / Valtiovarainministeriö: Heli Kokkinen

YM / Ympäristöministeriö: Riitta Rönn ja Tiia Viitasalo

1 Johdanto

Lainvalmisteluun kohdistuu monenlaisia vaatimuksia ja paineita. Lainvalmistelutehtäviin tulevilla on hyvin erilaiset koulutustaustat ja työhistoriat, mutta yhteistä heille on vähäinen koulutus lainvalmistelusta. Tässä loppuraportissa esiteltyjen lainvalmistelun koulutusohjelmien tarkoituksena on ollut vahvistaa ministeriöiden lainvalmistelijoiden osaamista, luoda lainvalmistelijoiden välisiä verkostoja yli ministeriörajojen sekä tätä kautta vahvistaa lainvalmistelijoiden ammatti-identiteettiä ja arvostusta. Lisäksi tarkoituksena on ollut lisätä vuoropuhelua ministeriöiden ja Itä-Suomen yliopiston välillä lainvalmistelusta.

Perinteisesti lainvalmistelijat kouliintuvat tehtäviinsä työssä oppimisen kautta. Työn tueksi on ollut tarjolla yleishallinnollisia lyhytkursseja kuten esittelymenettelykurssi ja lainvalmistelun peruskurssi sekä lisäksi koulutuksia säädösvalmistelun eri osa-alueista, joissa niissäkin joudutaan usein pitäytymään suhteellisen yleisellä tasolla. Toisaalta oikeustieteen perusopinnot eivät useimmissa yliopistoissa sisällä lainkaan lainvalmistelun opintojaksoja, oikeustieteen ulkopuolisista tieteenaloista puhumattakaan. Näiden puutteiden korjaamiseksi syntyi syksyllä 2017 Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen ja liikenne- ja viestintäministeriön kesken yhteinen idea teoreettisesti ja laajuudeltaan aiempaa kunnianhimoisemman koulutusohjelman järjestämisestä ministeriön lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämistä tukemaan. Ohjelma antaisi halukkaille valmiuksia myös jatkaa oikeustieteellisten jatko-opintojen pariin.

Jo samana syksynä asian valmistelu eteni niin, että ensimmäinen lainvalmistelun koulutusohjelma käynnistyi kolmen ministeriön (LVM, VM, STM) lainvalmistelijoille jo 13.2.2018. Ensimmäinen kurssi kesti alkukevääseen 2019 ja sen loppuseminaari järjestettiin kaksipäiväisenä tapahtumana Itä-Suomen yliopistossa Joensuussa. Tätä ensimmäistä kurssia seurasi toinen 2019–2020 viiden ministeriön kesken ja kolmas vuosina 2020–2021, jolle osallistuivat kuuden ministeriön lainvalmistelijat. Kunkin kurssin maksimiosanottajamäärä on ollut 30 henkeä. Tässä raportissa esitellään koulutusohjelman tavoitteita, sisältöä, koulutusohjelmasta saatuja palautteita sekä koulutusohjelmaan osallistuneiden lopputöitä.

Lainvalmistelijoiden koulutusta voidaan toteuttaa erilaisista lähtökohdista käsin.[1] Kokemukseen perustuvassa koulutuksessa kouluttajina toimivat itse pitkään lainvalmistelutehtävissä toimineet. Kouluttajat pystyvät tuomaan esille hyviä käytänteitä ja ratkaisutapoja lainvalmisteluun. Tutkimukseen perustuvassa koulutuksessa puolestaan saadaan yleiskuva lainvalmistelun käytänteistä, mutta samalla tunnistetaan laajemmin se tieteellinen

1 Matti Niemivuo (2020) kuvaa hyvin lainvalmistelukoulutuksen kehittymistä Suomessa kirjansa saatesanoissa.

ja säädösteoreettinen keskustelu, joka auttaa tarkastelemaan lainvalmistelun prosessia ja sääntelyn toteutustapoja kriittisesti. Tutkimukseen perustuvassa koulutuksessa lainvalmistelukäytäntöjä vertaillaan suhteessa hyvän lainvalmistelun kriteereihin ja tunnistetaan erilaisia käytössä olevia toimintamalleja ja niiden toimivuutta eri tilanteisiin. Parhaimmillaan koulutuksessa yhdistyvät niin kokemuspohja kuin tieteellinen pohja.[2]

Tämän raportin esittelemässä lainvalmistelijoiden koulutuksessa yhdistyivät sekä tutkimuksellinen että kokemusperäinen lähestymistapa. Kouluttajilla ja vierailevilla luennoitsijoilla oli taustaa sekä lainvalmistelutehtävistä että toisaalta yliopistotehtävien tuomaa kokemusta tutkimuksesta ja tutkimukseen perustuvasta opetuksesta.

Koulutusohjelman yhtenä tavoitteena oli, että lainvalmistelijat pystyvät analysoiman lainvalmistelun prosessia laajemmin kuin vain omasta "kädet savessa" -näkökulmastaan käsin. Kurssipalautteessa kiiteltiin tätä näkökulmaa seuraavasti: "*Koulutus antoi aikaa pohtia omaa työtä tavalla, johon ei arkityössä ole aikaa.*" Säädösvalmistelun tarkasteleminen teoreettisen näkökulman läpi auttaa lainvalmistelijoita ymmärtämään laajemmin lainvalmistelulle asettuja vaatimuksia ja samalla pohtimaan lainvalmistelun kehittämistä niin omalta, ministeriön kuin valtioneuvostotason osalta.

Kuten John Dewey on todennut, "me emme opi kokemuksista, opimme reflektoidessamme kokemuksia". Juuri tätä ajatusta pystyttiin koulutusohjelmassa toteuttamaan: kouluttajat nostivat esille koulutuspäivien ennakkotehtävistä nousevia havaintoja yhteiseen keskusteluun. Koulutuksen aikana, sekä tunneilla että tauoilla, keskusteltiin ja vertailtiin ministeriöiden toimintatapoja ja lopputöissä lainvalmistelijat reflektoivat lainvalmistelua erilaisten kriteereiden valossa sekä keskustelivat havainnoistaan yhdessä. Eräs osallistuja totesikin palautteessaan: "*Oli myös rikkaus, että kurssille saatiin hyvä edustus useasta eri ministeriöstä, mikä ruokki hyvää keskustelua.*"

Koulutusohjelmassa tutkimuksellisuus näkyi erilaisissa tehtävissä, joita koulutukseen osallistujat tekivät koulutuksen aikana sekä koulutusohjelmaan sisältyneissä lopputöissään. Osallistujat kokivat tutkimuksellisen ja käytännön välisen vuoropuhelun hyvänä asiana: "*Koulutuspäivissä parasta oli pysähtyä hetkeksi jonkin aluksi teoreettisen pariin, joka osoittautuukin lopulta käytännön läheiseksi ja omassakin työssä hyödynnettäväksi.*" Koulutusohjelman materiaaleja on myös kurssilaisten ja ministeriöiden kanssa sovitulla tavalla voitu hyödyntää tutkimustyössä Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen tiimissä.

Tässä raportissa kuvataan luvussa 2 koulutusohjelman yleisiä tavoitteita ja erityisesti koulutuksen suhdetta tutkimukseen. Suomessa lainvalmisteluun kohdistuva tutkimus ja

2 Ks. lainvalmistelijoiden koulutuksesta Euroopassa de Almeida ja Moll 2017.

koulutus ei ole riittävällä tasolla, kun huomioidaan lainsäädännön merkitys yhteiskunnassa. Luvussa 3 kerrotaan tarkemmin koulutusohjelman sisällöstä, koulutusohjelman kokemuksista ja niistä saadusta palautteesta. Luvuissa 4 ja 5 esitellään kurssilaisten lopputöitä 1. ja 2. koulutusohjelman osalta.

2 Lainvalmistelukoulutus tutkimuksen näkökulmasta

2.1 Miksi lainvalmistelu on tärkeä tutkimuskohde?

Lainsäädäntö on julkisen päätöksentekijän keskeisin keino ohjata yhteiskuntaa haluttuun suuntaan. Sääntelylle asetetaan erilaisia tavoitteita, joiden toivotaan toteutuvan sääntelyn myötä. Yhteiskunnassa vallitseekin instrumentaalinen käsitys oikeussääntelystä: lainsäädännöllä edistetään asetettuja tavoitteita, korjataan epäkohtia ja ratkotaan ongelmia.[3]

Ajatus lainsäädännöstä keinona saavuttaa haluttuja tavoitteita heijastuu myös odotuksiin lakien valmistelulle. Lainvalmistelu nähdään läntisissä yhteiskunnissa rationaalisena toimintana, rationaalisena päätöksentekona.[4] Tämän ideaalin mukaan lainvalmistelussa tulee arvioida yhteiskunnallinen ongelma ja tunnistaa sen aiheuttavat tekijät, miettiä tavoitteet ongelman ratkaisemiseksi sekä pohtia, millä keinoilla ongelmaan voidaan puuttua, arvioida eri keinojen tuottamia hyötyjä ja kustannuksia, mielellään rahassa mitattuna, ja valita paras keino ongelman ratkaisemiseksi.[5] Sinänsä yksinkertaiselta kuulostava lainvalmistelun ideaalimalli toteutuu harvoin käytännössä. Lainvalmistelun laatu nouseekin aika ajoin julkiseen keskusteluun, jossa sitä moititaan ja vaaditaan laadun parantamista. Toisaalta aina ei ole selvää, johtuuko tyytymättömyys juuri lainvalmistelusta vai itse säädösehdotuksesta.

Rationaalisen päätöksentekoprosessin ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan ongelma, johon halutaan saada aikaan muutosta. Lisäksi on tärkeää tunnistaa ongelman aiheuttajat, koska lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan usein juuri ongelmien aiheuttajiin. Toisessa vaiheessa asetetaan tavoitteet, joihin ongelman ratkaisulla pyritään ja jotka toimivat valintakriteereinä eri toimintavaihtoehtojen valinnassa. Kolmannessa vaiheessa arvioidaan, millä eri keinoilla tavoitteet voidaan saavuttaa. Neljännessä vaiheessa arvioidaan eri toimintavaihtoehtojen tuottamia vaikutuksia ja viidennessä vaiheessa valitaan paras vaihtoehto ongelman ratkaisemiseksi ja tavoitteisiin pääsemiseksi. Viimeisenä vaiheena on valitun toimenpiteen käytännön täytäntöönpano ja toteutumisen seuranta. Seurannan avulla saadaan tietoa, miten valittu toimenpide toimii käytännössä. Prosessi aloitetaan

3 Tala 2005.

4 Bohne 2009.

5 Keinänen ja Vuorela 2015.

alusta, mikäli ongelmaa ei saada ratkaistua tai myöhemmin ilmenee uusia ongelmia. Prosessia voidaan pitää jatkuvana, dynaamisena, mutta ei staattisena.[6] Yleisemmällä tasolla voidaan jäsentää lakien laadinnan ja vaikutusten yhteyttä lain elinkaari -tarkastelukehikon avulla. Kehikossa huomioidaan lainvalmistelun, päätöksenteon säädösehdotuksesta ja lain täytäntöönpanon väliset yhteydet.[7]

Kotimaisissa lainvalmisteluohjeissa rationaalisen päätöksentekoprosessin vaiheet, ja siten ajatus rationaalisesta lainvalmistelusta, ovat helposti tunnistettavissa. Esimerkiksi hallituksen esitysten laatimisohjeissa (ns. HELO) tuodaan esille, että säädösehdotuksessa on kuvattava vallitseva tilanne ja sen ongelmat. Kuulemisohjeissa todetaan, että sidosryhmäkuulemisen avulla voidaan selvittää valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Vastaavasti vaikutusten arvioinnin ohjeessa huomioidaan säännöksen täytäntöönpano.

Lainvalmistelun laatuongelmat nousevat aika ajoin julkisuuteen. Aina ei ole selvää, kumpuaako kritiikki enemmän sääntelyn lopputulemasta (poliittinen päätös) vai itse lainvalmisteluprosessista. Lainvalmistelun laatua on pyritty parantamaan erilaisilla keinoilla. Voidaan tunnistaa neljä toisiinsa yhteydessä olevaa keinoa, joiden avulla säädösvalmistelun laatua on pyritty parantamaan. Ensinnäkin lainvalmistelun pohjaksi on pyritty kokoamaan laaja ja monipuolinen tietopohja. Toiseksi valmistelussa on esitetty laajemmin harkittavaksi erilaisia sääntelyvaihtoehtoja tavoitteisiin pääsemiseksi. Kolmanneksi lainvalmistelussa on selvitetty ja ennakoitu aiempaa syvällisemmin ja moniulotteisemmin säädösehdotusten vaikutuksia. Neljäs keino lainvalmistelun parantamiseksi on tähdentää sitä, että eri tahoja, kansalaisryhmiä, etutahoja ja asiantuntijoita, tulee kuulla aktiivisesti ja riittävästi.[8]

Lainvalmistelun tietopohjan parantaminen ei ole ainoastaan yhteydessä rationaalisen päätöksenteon ihanteeseen. Tietopohjan parantaminen turvaa myös paremmin eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen ja kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon.

Edellä mainituilla keinoilla on yhteys käsitykseen siitä, mikä on hyvää sääntelyä ja sen valmistelua. Keskeisinä teoreettisina käsitteinä sääntelyn ja sen valmistelun parantamisessa ovat parempi sääntely (better regulation), viisas sääntely (smart regulation) ja säädöspolitiikka. Paremman ja viisaan sääntelyn käsitteet ovat kirjallisuudessa esitettyjen määritelmien valossa lähellä toisiaan, vaikka niitä tavallisesti käsitellään erillisinä konsepteina. Käsitteiden läheisyys ilmenee myös siten, että niitä voidaan käyttää paikoittain toistensa

6 Keinänen ja Vuorela 2015.

7 Tala 2005, s. 1–2.

8 Tala 2005.

synonyymeina[9]. Viisaan sääntelyn voidaan kuitenkin katsoa olevan jossain määrin askel eteenpäin paremmasta sääntelystä.[10]

Paremman sääntelyn käsite kuvaa toimenpidekokonaisuutta, jonka avulla lainsäädännöstä pyritään saamaan tehokkaampaa ja vaikuttavampaa. Paremmalla sääntelyllä tavoitellaan laadukasta lainvalmistelua ja sujuvaa sääntelyä, joka saavuttaa sille asetetut poliittiset tavoitteet tehokkaasti ilman tarpeettomia tai liiallisia kustannuksia sääntelyn kohteille.[11] Tarkoituksena on varmistaa, että tietyn poliittisen tavoitteen saavuttamiseksi huomioidaan joukko erilaisia toimenpiteitä, myös vähiten interventionistiset toimenpiteet.[12]

Viisaan sääntelyn katsotaan viittavan sääntelyn monimuotoisuuteen, johon sisältyy joustavia ja innovatiivisia yhteiskunnallisen ohjauksen muotoja. Viisaassa sääntelyssä mennään valtion yksittäisten ohjausjärjestelmien ulkopuolelle ja pyritään yhdistämään ohjaus- ja valvontamenetelmiä, joita eivät sovella pelkästään julkiset elimet, vaan myös muut instituutiot ja toimijat, mukaan lukien ammattiliitot, etujärjestöt, yritykset ja jopa yksityishenkilöt. Useimmissa olosuhteissa useamman kuin yhden politiikan välineen käytön ja laajemman sääntelytoimijoiden joukon yhdistämisen valmisteluun katsotaan tuottavan parempaa sääntelyä. Haasteena on sen määrittäminen, mikä välineiden yhdistelmä on sopivin tietyssä ympäristössä, sekä sellaisten strategioiden suunnitteleminen, joissa eri instrumentit ja institutionaaliset toimijat yhdistyvät parhaalla mahdollisella tavalla.[13]

Säädöspolitiikalla tarkoitetaan valtionhallinnossa voimassa olevaa ajatusta siitä, miten lakeja tulisi säätää, sekä toimenpiteitä, joilla saavutettaisiin ihannetilanne.[14] Säädöspolitiikan kautta säädöksiä ja muita ohjauskeinoja lähestytään kokonaisvaltaisesti, suunnitelmallisesti ja koordinoidusti hallituksen poliittisessa päätöksenteossa ja tavoitteenasettelussa. Näin tarkoituksena on siis erilaisten ohjauskeinojen suunnitelmallinen ja hallittu käyttö poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.[15] Käsite viittaa sekä säädösvalmistelun laadun kehittämiseen että sääntelystrategioita ja sääntelyn hallintaa yhteiskunnassa koskevaan kokonaisnäkemykseen. Säädöspolitiikan keinoin tavoitellaan poliittisen päätöksenteon ja säädösvalmistelun välistä kiinteämpää yhteyttä.[16]

---

9 Ks. mm. Bartl 2017, s. 980–981.

10 European Commission 2010, s. 2.

11 Haythorntwaite 2007, s. 20; Hyvärinen – Kaila 2015, s. 939; Alemanno 2015, s. 345; Oikeusministeriö 2020, s. 1.

12 Lange 2008, s. 624.

13 Gunningham – Sinclair 2017, s. 133; Baldwin 2005 s, 502; Baldwin 2007, s. 33.

14 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 111; Pakarinen 2011a, s. 1; Pakarinen 2011b, s. 45.

15 Nurmi 2012, s. 47.

16 Ervasti 2007, s, 27.

Suomessa ei ole automaattista palautemekanismia siitä, miten sääntely ja säädösvalmistelu toimivat käytännössä. Lainsäädäntötutkimuksen yhtenä tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten sääntelylle asetetut tavoitteet toteutuvat. Lisäksi lainsäädäntötutkimuksessa keskitytään arvioimaan, miten lainvalmistelu toteutuu käytännössä suhteessa esimerkiksi lainvalmisteluohjeissa esitettyihin vaatimuksiin. Jyrki Tala onkin nostanut lainsäädäntötutkimuksen tärkeimmäksi tehtäväksi antaa välineitä sen hahmottamiseksi ja ymmärtämiseksi, miksi ja miten oikeudellinen sääntely syntyy sekä miten se toteutuu ja vaikuttaa.[17] Lainvalmistelun näkeminen pelkästään rationaalisena päätöksentekona on liian yksinkertainen ajatusmalli. Poliittinen päätöksenteko, poliitikkojen intressit, intressiryhmien vaikuttimet, tiedon epävarmuus ja -täydellisyys ja kansainvälistyminen ovat muutamia tekijöitä, jotka vaikuttavat sääntelyn syntymiseen ja toteutumiseen. Niiden merkityksen tunnistaminen ja huomioiminen ovat tärkeitä, jotta ymmärrämme paremmin lainvalmistelun reunaehtoja. Tutkimuksellisesti tämä tarkoittaa monitieteistä lähestymistapaa lainvalmistelun ja sääntelyn tutkimiseen.

2.2 Koulutusohjelman lopputyöt tutkimuksen näkökulmasta

Suomessa lainvalmistelua ei ole tutkittu paljon suhteessa lainsäädännön merkitykseen yhteiskunnassa. Erityisesti lainvalmistelijoiden kokemukset ovat jääneet tutkimuksessa ja lainvalmistelun kehittämisessä vähälle. Yhtenä lainvalmistelun koulutusohjelmien tavoitteena onkin ollut nostaa lainvalmistelijoiden näkemyksiä ja kokemuksia sekä heidän tekemiään analyysejä esille lainvalmistelusta keskusteltaessa ja myös tutkimuksessa hyödynnettäväksi. Lainvalmistelun kehittämisessä ja tutkimuksessa on tärkeää saada kuuluviin lainvalmistelijoiden ääni.

Tutkimustiedon hyödyntäminen lainvalmistelijoiden koulutuksessa on tärkeää. Yksi keskeinen havainto, joka on saatu lainvalmistelua koskevassa tutkimuksessa, on, että ei ole olemassa yhtä lainvalmisteluprosessia ja lainvalmistelutapaa, vaan jokaisella ministeriöllä on oma tapansa tehdä valmistelua. Myös ministeriöiden sisällä lainvalmistelukäytännöt vaihtelevat. Havainto on ollut tärkeä koulutusohjelmaa suunniteltaessa: on ollut arvokasta saada eri ministeriöiden osallistujat ryhmäytettyä ja tutustumaan muiden ministeriöiden lainvalmistelijoihin. Yhteiset keskustelut ja ministeriökohtaiset esimerkit osoittautuivat tärkeiksi, jotta osallistujat tunnistavat lainvalmistelua voitavan tehdä monin tavoin. Hyvien käytänteiden esille nostaminen on yksi keino kehittää lainvalmisteluprosesseja

17 Tala 2005, s. 391: turhaa vai tarpeellista.

ministeriöissä. Valtionhallinnossa on puhuttu paljon tehtäväkierrosta. Ainakin lainvalmistelijoiden kohdalla tehtävänkierron vahvistaminen olisi ilmeisen tärkeää.

Tutkimukseen perustuvassa lainvalmistelijoiden koulutuksessa voidaan myös antaa lainvalmistelijoille välineitä arvioida lainvalmistelun toteutumista. Mitkä ovat hyvän lainvalmistelun kriteerit, mitä funktioita on sidosryhmien osallistamisella säädösvalmistelussa, miten lainsäädännön jälkiarviointi voidaan huomioida jo lainvalmisteluvaiheessa – ne ovat esimerkkejä kysymyksistä, joita koulutusohjelmissa on käsitelty ja joiden perusteella lainvalmistelijat pystyvät paremmin arvioimaan lainvalmistelun toteutumista, onnistumisia ja kehittämistarpeita.

Koulutusohjelmissa tehdyt lopputyöt ovat olleet aiheiltaan moninaisia: yhtäältä keskittyen lainvalmisteluprosessin eri vaiheisiin ja toisaalta ulkopuolisten toimijoiden, kuten lainsäädännön arviointineuvoston ja eduskunnan valiokuntien arviointeihin lainvalmistelun onnistumisesta. Lopputöissä on tarkasteltu kokonaisten hallitusten esitysten valmistelua ja reflektoitu valmistelun käytännön toteutumista lainvalmisteluohjeisiin. Tarkastelun kohteena ovat olleet mm. laki liikenteen palveluista ja laki ylikuormausmaksusta, laki valtion virkamiehistä, laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus.

Useissa lopputöissä on arvioitu lainvalmisteluprosessin onnistuneisuutta aina esivalmisteluvaiheesta eduskunnan valiokuntavaiheeseen. Tarkasteluiden kohteena on ollut esimerkiksi kolmikannassa tehtävä lainvalmistelu ja sen vaikutukset lainvalmisteluprosessiin. Poliittinen ohjaus ja voimakkaat sidosryhmät tuovat lainvalmisteluun oman mausteensa ja niiden vaikutusta on ollut syytä arvioida. Lopputöissä tarkasteltiin myös biopolttoaineista ja -nesteistä annetun lain muuttamisen valmistelua, tehoreservilain valmistelua ja asiakastietolain valmistelua.

Lainvalmistelun suunnitteleminen on osa hyvää lainvalmisteluprosessia. Useissa lopputöissä on verrattu lainvalmisteluprosessia ja toteutuneita hallituksen esityksiä tehtyihin hanke- ja viestintäsuunnitelmiin. Oppimisen näkökulmasta on hyvä, että lainvalmistelija reflektoi jälkikäteen toteutunutta lainvalmistelua suunnitelmiin.

Osassa lopputöistä on tarkasteltu laajemmin lainvalmistelua ja arvioitu niiden perusteella lainvalmistelun toteutumista. Tarkastelun kohteena ovat olleet esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnot ministeriön valmistelemista hallituksen esityksistä tai lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot tiettyä vaikutuslajia kohtaan. Lopputöissä on myös arvioitu, miten yksittäisen ministeriön säädösvalmisteluhankkeissa toteutuu sidosryhmien kuuleminen tai lainsäädännön jälkiarviointien huomioiminen.

Vaikka lopputyöt olivat työmäärältään vaativia, pidettiin niiden tekemistä ja yhteistä purkamista keskusteluineen hyödyllisenä: *"Varsinkin lopputyön tekeminen oli vaativa, mutta samalla hyvin antoisa kokemus." ; "Loppuseminaari oli hyvä; muiden harjoitustöiden läpikäynti oli opettavaista."*

2.3 Koulutusohjelman tuomia havaintoja lainvalmistelun tutkimukseen

Lainvalmistelun koulutusohjelmien tavoitteena lainvalmistelijoiden osaamisen parantamisen ohella oli lisätä ministeriöiden ja yliopiston välistä yhteistyötä koulutuksen, tutkimuksen ja lainvalmistelun kehittämisen osalta sekä osaltaan vahvistaa Itä-Suomen yliopiston oikeustieteen laitoksen lainvalmisteluun liittyvää osaamista ja tutkimustoimintaa. Hankkeen aikana syntynyttä osaamista ja materiaaleja sekä havaintoja ja asiantuntijaverkostoa voidaan hyödyntää tulevaisuudessa yliopistolla tehtävässä tutkimuksessa. Koulutuksista saatuja havaintoja ja materiaaleja voidaan hyödyntää tutkimuksissa monipuolisesti. Konkreettisin esimerkki on alkuvuonna 2022 julkaistu kirja "Miten tehdään hyvä laki?".[18]

Koulutusohjelman aluksi osallistujilla teetätettiin ennakkotehtävä, jossa kysymyksiin vastaamalla osallistujat kuvasivat omaa lainvalmistelun osaamista ja käytänteitä. Viimeisenä kysymyksenä oli määritellä (omasta mielestä) viisi keskeistä ongelmaa lainvalmistelussa ja pohtia niiden ratkaisemista. Yhteensä 60 lainvalmistelijaa on vastannut tähän kysymykseen. Lainvalmistelijoiden esille nostamat ongelmat olivat hyvin samansuuntaisia ja vastausten perusteella on tunnistettavissa kuusi juurisyytä lainvalmistelun ongelmiin.

Keskeisimmäksi ongelmaksi lainvalmistelijat tunnistavat 1) liiallisen kiireen: kiire voi johtua suoraan liian tiukalle asetetuista aikatauluista tai epäsuorasti kiire voi aiheutua muiden tekijöiden vaikutuksesta. Tällaisiksi muiksi syiksi on tunnistettavissa ministeriöiden 2) liian niukat lainvalmisteluresurssit, 3) lainvalmistelijoiden osaamisessa olevat puutteet, 4) poliittisen ohjauksen tuoma poukkoilevuus lainvalmistelussa, 5) ministeriön vanhoilliset toimintatavat (yksinvalmistelu, perehdyttämisen puutteet) ja 6) heikko säädösjohtaminen. Lainvalmistelijoiden keskuudessa on paljon vaihtuvuutta, mikä johtaa yhtäältä siihen, että osaaminen ei pääse kumuloitumaan riittävällä tavalla ministeriöissä. Lisäksi uusien lainvalmistelijoiden perehdyttämisessä on puutteita, mikä heijastuu osaamisongelmina lainvalmistelussa.

18 Keinänen ja Pajuoja 2022.

On tärkeää tunnistaa lainvalmistelussa ongelmien aiheuttajia, jotta niihin pystytään puuttumaan. Näin toki ministeriöissä on tehtykin. Useissa ministeriöissä on palkattu mm. taloustieteilijöitä tekemään ja auttamaan taloudellisten vaikutusten arvioinneissa. Yhä enemmän lainvalmistelua pyritään tekemään tiimeinä, jolloin valmistelussa voidaan hyödyntää kaikkien osaamista paremmin. On myös tärkeää tunnistaa eri toimijoiden rooli ja mahdollisuudet säädösvalmistelun parantamisessa. Poliittisten toimijoiden tulisi sitoutua hyvien säädösvalmistelukriteerien noudattamiseen ja huolehtia riittävistä lainvalmisteluresursseista; ministeriöissä tulisi huolehtia sujuvan lainvalmisteluprosessin toteutumisesta ja lainvalmistelijoiden osaamistason kehittämisestä; yliopistojen tulisi huomioida lainvalmistelun ja lainvalmisteluun liittyvien teemojen kouluttamisesta paremmin; tutkijoiden tulisi pystyä tuottamaan lisää tietoa lainvalmistelun kehittämisen pohjaksi.

Kuvio 1. Lainvalmistelun laatuongelmat lainvalmistelijoiden näkemyksen mukaan.

3 Koulutusohjelman toteutus ja vaikutukset

3.1 Koulutusohjelman tausta ja tavoitteet

Lainvalmistelun koulutusohjelma on järjestetty kolme kertaa vuodesta 2018 alkaen. Koulutuksen tilaajina vuosille 2018–2019 olivat liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö, vuosille 2019–2020 edellä mainittujen lisäksi myös ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö sekä vuosien 2020–2021 koulutuksen osalta kuudentena ministeriönä mukana koulutuksessa oli maa- ja metsätalousministeriö. Kaikkien kolmen koulutuksen toteuttajaksi valikoitui tarjouskilpailun perusteella Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos, jossa koulutuksen johtajana on toiminut professori Anssi Keinänen ja koulutuskoordinaattorina FT Harriet Lonka.

Koulutusohjelman tavoitteena oli parantaa lainvalmistelijoiden säädösvalmisteluosaamista sekä sääntelyn taustalla olevien tekijöiden tuntemista. Koulutuksen kohderyhmänä olivat ministeriöissä lainvalmistelutehtävissä vasta vähän aikaa toimineet lainvalmistelijat koulutustaustasta ja ministeriötyökokemuksesta riippumatta. Koulutus muodosti opiskelijoille 15 opintopisteen kokonaisuuden, jota opiskelija voi halutessaan hyödyntää osana lainsäädäntötutkimuksen opintoja Itä-Suomen yliopistossa joko suorittamalla avoimessa yliopistossa yliopistollisen arvosanan Lainvalmistelun perusopintokokonaisuus (25 op) tai hakeutumalla lainsäädäntötutkimuksen jatko-opiskelijaksi suorittamaan koulutustaustasta riippuen joko FT- tai OTT-tutkintoa.

Tärkeä tavoite koulutusohjelmalla on ollut, että osallistujat ovat tutustuneet koulutuksen aikana sekä oman ministeriönsä että muiden ministeriöiden lainvalmistelijoihin. Yhtenä tavoitteena koulutukselle on ollut myös tukea ministeriöiden lainvalmistelijoiden yhteistyöverkoston syntymistä ja vahvistumista. Kolmen koulutuksen yhteen laskettu osallistujamäärä oli noin 90 henkilöä, mikä on jo merkittävä osuus valtioneuvoston lainvalmistelijoiden kokonaismäärästä. Osaltaan koulutus on palvellut myös ministeriöiden hyvän työnantajan periaatteiden toteutumista henkilöstön jatkuvaa oppimista tukemalla.

3.2 Koulutuksen sisältö

Koulutusohjelma on koostunut etäopiskelusta, lähikoulutuspäivistä sekä loppuseminaarista. Toteutuksessa kuitenkin vain ensimmäinen koulutusohjelma vuosina 2018–2019 voitiin toteuttaa alkuperäisen suunnitelman mukaan ja järjestää lähiopetusjaksot Helsingissä ministeriöiden toimitiloissa ja loppuseminaari Joensuussa Itä-Suomen yliopiston tiloissa. Vuonna 2019 alkanut koulutus toteutui pääosin lähiopetuksena, mutta Joensuuhun suunniteltu loppuseminaari 18.3.2020 jouduttiin peruuttamaan covid-19-pandemian vuoksi. Vuosien 2020–2021 koulutus tapahtui koronavirustilanteen jatkuessa kokonaan etäopiskeluna mukaan lukien myös loppuseminaari 20.9.2021.

Opetus on ollut vuorovaikutteista ja edellyttänyt opiskelijoiden aktiivista osallistumista luennoilla käytävään keskusteluun. Tähän toiminta-ajatukseen haasteensa on tuonut koronavirustilanteen vuoksi lähikoulutusjaksojen siirtyminen kokonaan etäopetuksena järjestettäväksi 2020–2021. Tästä huolimatta opiskelijoiden aktiivisuus säilyi erittäin hyvänä.

Jokaiseen koulutuspäivään on sisältynyt ennakkotehtävän purkaminen, luennot, mahdollinen ryhmätyö koulutuksen aikana sekä jälkitehtävän tehtävänanto. Vuosien 2020–2021 koulutuksessa hyödynnettiin myös virtuaalisia ryhmätyötiloja. Koulutuksen suoritustavat ja suoritusten vaatimukset ovat kuitenkin säilyneet samanlaisina kaikissa koulutusohjelmissa.

Koulutuksen osana opiskelijat ovat suorittaneet lainsäädäntötutkimuksen perusteet esseetenttinä, mikä on tarjonnut koulutuksen yleisen teoreettisen taustoituksen. Koulutuksen lopputyönä opiskelijat tekivät noin 15-sivuisen kirjallisen työn, jossa omaa säädöshanketta peilataan opintokokonaisuudessa opittuun. Lopputyöt käsiteltiin koulutuksen loppuseminaarissa, jossa opiskelijat saivat vertaispalautetta opiskelijakollegoiltaan ja kurssin opettajilta.

Lähiopetusjaksoihin jakautuneena koulutus on kattanut seuraavat opintojaksot: rationaalinen lainvalmisteluprosessi, perustuslaki ja perusoikeudet lainvalmistelussa, Euroopan unionin lainsäädäntöprosessiin osallistuminen ja EU-säädösten täytäntöönpano, vaikutusten arviointi lainvalmistelussa, julkisuus- ja tietosuojalakien huomioiminen lainvalmistelussa, lakikielen kertauspäivä sekä lakitekniikan erityiskysymyksiä. Seuraavassa käydään läpi lyhyesti kunkin opintojakson pääasiallinen sisältö ja painotukset.

Rationaalinen lainvalmisteluprosessi
Tässä osiossa tarkasteltiin hyvän lainvalmisteluprosessin vaiheita, taustoittaen rationaalisen lainvalmistelun ihanteeseen. Sääntelyn taustalla olevia syitä käsiteltiin muun muassa markkina- ja sääntelyhäiriöiden määrittelyn sekä EU:n lainvalmisteluohjeiden listaamien tekijöiden kannalta. Tärkeänä osana luentokokonaisuutta perehdyttiin sidosryhmien osallistamiseen lainvalmistelussa sekä kuulemiseen. Oman kokonaisuutensa luentopäivästä muodosti vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen pohdinta lainsäädännön ulkopuolella ja lainsäädännön sisällä sekä sääntelyn implementaatio. Jakson kouluttajana toimi professori Anssi Keinänen ja ulkopuolisena luennoitsijana oikeusministeriön demokratiayksikön edustaja.

Perustuslaki ja perusoikeudet lainvalmistelussa
Jaksossa tarkasteltiin sitä, miten perustuslain säännökset on otettava huomioon lainvalmistelussa. Erityisesti käsiteltiin perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista lainvalmistelussa yhtäältä lakien vaikutusten arvioinnin ja toisaalta hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskevan jakson kirjoittamisen näkökulmasta. Lisäksi syvennyttiin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen lausuntokäytännön avulla sekä pohdittiin, miten kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niiden valvontakäytäntö tulisi huomioida lainvalmistelussa. Jakson kouluttajana toimi professori Pauli Rautiainen ja ulkopuolisena luennoitsijana perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvos.

Euroopan unionin lainsäädäntöprosessiin osallistuminen ja EU-säädösten implementointi
Opintojaksolla tarkasteltiin EU-lainsäädännön hyväksymisen ja täytäntöönpanon kysymyksiä eri jäsenvaltioissa. Vastausta etsittiin kysymykseen, miten EU-lainsäädäntö syntyy sekä käytiin läpi EU-lainvalmistelun keskeiset toimielimet ja menettelyvaiheet. Erikseen tarkasteltiin delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Suomen järjestelmän näkökulmasta syvennyttiin erityisesti valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoimintaan EU-sääntelyssä sekä EU-lainsäädännön täytäntöönpanomenetelmiin. Koulutuksessa käsiteltiin myös kansainvälisten sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista. Osa opetuksesta toteutettiin englannin kielellä. Opintojakson kouluttajana toimi professori Päivi Leino-Sandberg ja ulkopuolisena luennoitsijana ulkoministeriön edustaja.

Vaikutusten arviointi lainvalmistelussa
Vaikutusten arviointia koskevassa koulutusjaksossa käytiin läpi vaikutusten arviointien taustaa: minkä vuoksi lainvalmistelussa vaikutusten arviointi on tärkeää. Lisäksi päivän aikana käytiin läpi, minkälaisia vaatimuksia lainvalmisteluohjeet asettavat vaikutusten arvioinnille. Koulutuksessa käytiin läpi vaikutusten arviointien nykytilaa ja pohdittiin, miten vaikutusten arviointia voitaisiin toteuttaa paremmin lainvalmisteluhankkeessa. Koulutuksessa nostettiin esille tarve huomioida lainsäädännön jälkiarviointi jo

valmisteluvaiheessa. Opintojakson kouluttajana toimi professori Anssi Keinänen. Koulutusohjelmassa vaikutusten arvioinnista on käynyt vierailevana kouluttajana mm. lainsäädännön arviointineuvoston arviointineuvos Meri Virolainen.

Julkisuus- ja tietosuojalain huomioiminen lainvalmistelussa
Jaksossa käsiteltiin informaatio-oikeudellisten periaatteiden ja perusoikeusvaatimuksien vaikutuksia lainvalmistelussa. Koulutuksessa käytiin läpi myös yleishallinto-oikeudellisen sääntelyn vaikutuksia lainvalmisteluun erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmista. Opintojakson kouluttajana toimi professori Tomi Voutilainen.

Lakikielen kertauspäivä
Lakikielen kertauspäivässä käytiin läpi lakikielen erityispiirteitä sekä käsiteltiin hallituksen esityksen kirjoittamista juridisen kirjoittamisen ja sujuvan säädöstekstin näkökulmista. Lisäksi käytiin läpi hyvän virkakielen periaatteita uusimman tutkimuksen ja kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen (KOTUS) suositusten pohjalta. Opintojakson kouluttajana toimi HTT Susanna Wähä sekä ulkopuolisena luennoitsijana KOTUSin edustaja.

Lakitekniikan erityiskysymyksiä
Opintojaksossa perehdyttiin yleis- ja erityislakien suhteiden sääntelytekniikkaan. Kurssin tehtävissä ja luennoilla luennolla syvennyttiin erityisesti sääntelytarkkuuden haasteisiin sekä joustavan ja teknisen sääntelyn eroihin lainvalmistelijan työn kannalta. Erityisenä tarkastelun kohteena oli linkkisäännösten muotoilu. Jaksolla tutustuttiin myös pehmeän sääntelyn merkitykseen, kuten ohjeisiin ja oppaisiin osana lakien täytäntöönpanoa. Opintojakson kouluttajana toimi professori Tapio Määttä ja ulkopuolisena asiantuntijana oikeusministeriön laintarkastuksen edustaja.

Esseitä lainvalmistelusta
Koulutusohjelmaan sisältyi itsenäisesti tehtävä esseesuoritus. Osallistujat tutustuivat neljään lainvalmisteluun liittyvään teemaan annetun materiaalin ja omien kokemusten pohjalta. Esseiden teemoina olivat sääntelyn noudattamiseen ja arvioimiseen liittyvät seikat, tietoon perustuvaan lainvalmisteluun liittyvät kysymykset, sääntelyn yleisyyteen ja yksityiskohtaisuuteen liittyvät kysymykset sekä sääntelyn täytäntöönpanon huomioiminen lainvalmistelussa.

Lopputyö
Koulutusohjelman viimeisenä osiona oli loppuseminaari ja seminaarissa käsiteltävä lopputyö. Lopputyöt esiteltiin pienryhmissä ja niiden perusteella käytiin keskusteluita teemaan liittyen. Lopputyöllä oli kaksi suoritusvaihtoehtoa: 1) hallituksen esityksen laatiminen ja reflektointi koulutusohjelmassa käsiteltyihin asioihin tai 2) ministeriön lainvalmistelua palveleva selvitys, kuten lainsäädännön tai perustuslakivaliokunnan lausuntojen läpikäyminen tietyn aiheen tai tietyn ministeriön osalta.

3.3 Koulutusohjelman palaute

Lainvalmistelun koulutusohjelmasta on pyydetty palautetta osallistujilta jokaisen koulutuspäivän jälkeen ja koko koulutusohjelmaa koskien loppuseminaarin jälkeen. Kaiken kaikkiaan koulutusohjelmaan oltiin yleisesti tyytyväisiä: "*Mielestäni koulutus oli kokonaisuudessaan hyvä ja hyödyllinen. Koulutus vaatii työtä, mutta on loppujen lopuksi palkitseva*". Koulutusohjelmaa pidettiin yleisesti hyödyllisenä osallistujien oman työn kannalta ja koulutuksen vaativuutta sopivana.

Koulutusohjelmaa koskeva kehittämispalaute oli osin ristiriitaista: toiset osallistujat halusivat, että koulutuksessa olisi ollut vähemmän teoriaa ja enemmän käytäntöä; toiset pitivät vastaavasti hyvänä, että asioita käsiteltiin laajemmin ja teoreettisemmin. Osa lainvalmistelijoista koki, että olisi ollut hyvä, jos koulutuksessa olisi ollut enemmän asiaa yksittäisen ministeriön näkökulmasta; toiset pitivät koulutusohjelman rikkautena osallistujia useista ministeriöistä. Osan mielestä koulutus sopii hyvin vasta-aloitteneille lainvalmistelijoille; osan mielestä olisi hyvä, että osallistujilla olisi taustalla jonkin verran kokemusta lainvalmistelusta.

Palautteessa nousi esille myös teemoja, joita osallistujat olisivat halunneet käsiteltävän enemmän koulutusohjelmassa, kuten uusia HELO-ohjeita, lainvalmisteluprosessia aina hankesuunnittelusta eduskuntakäsittelyyn, kokeneiden lainvalmistelijoiden kokemuksia ja muidenkin valiokuntien kuin perustuslakivaliokunnan toimintaa.

Kaiken kaikkiaan on tärkeää, että koulutusohjelman sisällöstä, aikataulutuksesta ja työmäärästä informoidaan hyvin koulutusohjelmasta kiinnostuneita. Lisäksi on tärkeää, että ministeriöissä pidetään omia ministeriökohtaisia koulutuksia, joissa käsitellään ministeriön näkökulmasta tärkeitä erityisteemoja. Esimerkiksi yksittäiset eduskunnan valiokunnat käsittelevät pitkälti tietyn ministeriön hallituksen esityksiä. Sen vuoksi olisi luontevaa, että ministeriö ja valiokunta järjestäisivät tilaisuuksia, joissa käydään läpi lainvalmisteluprosessia kyseisen ministeriön ja valiokunnan näkökulmasta.

Yksittäisistä koulutuspäivistä saatu palaute oli pääasiassa erinomaista. Kouluttajia pidettiin asiansa osaavina. Myös vieraileviien kouluttajien panosta kehuttiin. Yksittäisen koulutuspäivän vaativuus ja hyödyllisyys heijastelee osittain lainvalmistelijan aikaisempaa kokemusta ja osaamista.

Myös kouluttajat ovat pitäneet koulutusta mielekkäänä. Ennakko- ja jälkitehtävissä on noussut esille lukuisia kysymyksiä, joista on voitu keskustella koulutuspäivänä, mutta ne ovat myös antaneet sysäyksiä tuleville tutkimuksille ja materiaalia yliopistokoulutukseen. Koulutuspäivän aikana käydyt keskustelut ja tehdyt tehtävät ovat olleet laadukkaita. Näin koulutus ei ole ollut yksisuuntaista tiedon tuottamista kouluttajalta koulutettaville, vaan aidosti vuorovaikutteista, niin kouluttajia kuin osallistujia hyödyntävää.

Suurimpana ongelmana koulutuksessa koulutusohjelman järjestäjien havaintona on ollut lainvalmistelijoiden kiire omissa työtehtävissä: *"Koulutuksen vaativuus liittyy lähinnä aikatauluun: Kuinka sisällyttää tehtävät muun työn lomaan."* Osin tätä selittää koulutusohjelmien aikana sattunut hallituskauden loppu ja covid-19-pandemia. Myös esimerkiksi valiokuntakuulemisten aikataulut tulevat "annettuina", mikä on johtanut siihen, että koulutuspäivä on jäänyt osittain kesken. Joustavilla suoritusajoilla osallistujat ovat pystyneet suorittamaan koulutusohjelman loppuun saakka: *"Joustava ja ymmärtävä ote vetäjien osalta oli seikka, josta olen kiitollinen. Tällaisen työn yhteensovittaminen muun elämän, saati koulutusohjelman kanssa ei ollut helpoin tehtävä, joten ymmärrys ja joustavuus saivat motivaationi säilymään yllä ja lisääntymään. Koulutuskerrat olivat strukturoituja ja hyvä laadukas sisältö."*

Koulutusohjelmien aikana on toiminut ohjausryhmä, johon on nimetty koulutuksen tilaajien ministeriöiden edustajat sekä koulutusohjelman järjestäjien edustajat. Ohjausryhmäkeskusteluissa on tullut hyvin esille koulutusohjelmaan osallistuneiden antama palaute oman ministeriön edustajalle. Palautteen ja ohjausryhmäkeskusteluiden avulla koulutusohjelmaa on voitu kehittää koulutusohjelman aikana, mutta myös ohjelmien välillä.

3.4 Koulutusohjelman vaikutukset

Mikä on kolmen koulutusohjelman tuottama vaikutus lainvalmisteluun ja yhteiskuntaan? Sen määrittäminen ja mittaaminen ei ole helppoa. Onko esimerkiksi lainvalmistelun laatu parantunut? Jos lähdökohdaksi otetaan lainvalmistelijoiden antama palaute, niin näin voidaan arvioida. Koulutukseen osallistujat kokevat saaneensa koulutusohjelmasta lisää valmiuksia ja ymmärrystä lainvalmistelutehtäviin.

Toivottavasti lainvalmistelijoiden kouluttaminen lisää lainvalmistelijoiden sitoutumista työtehtäviin ja työnantajiinsa. Näin koulutusohjelma pystyy tuottamaan vaikutuksia pitkälläkin aikavälillä. Lainvalmistelijat ovat koulutuksen aikana pystyneet verkostoitumaan paremmin niin oman ministeriön kuin muidenkin ministeriöiden lainvalmistelijoiden kanssa. Toivon mukaan tämä osaltaan madaltaa kynnystä ministeriöyhteistyöhön lainvalmistelussa.

Koulutus on osaltaan lisännyt kiinnostusta jatko-opiskeluun ja koulutuksen myötä on aloitettu väitöskirjatutkimusprojekteja. Toteutuessaan ne tuottavat lisää tietoa lainvalmistelusta ja ovat hyödynnettävissä tulevaisuudessa lainvalmistelijoiden kouluttamisessa. Koulutus on osaltaan nostanut esille tärkeitä tutkimusteemoja, joita kouluttajat omissa tutkimuksissaan pystyvät käsittelemään myöhemmin. Siten koulutus on osaltaan vähentämässä sitä tutkimuksellista aukkoa, joka liittyy lainvalmistelun tutkimiseen.

Uskoaksemme koulutusohjelma tarjoaa osaltaan kokemuksia siitä, miten lainvalmistelijoiden koulutusta voidaan kehittää. Mikä on esimerkiksi valtioneuvoston kanslian rooli lainvalmistelijoiden koulutuksen järjestämisessä, mikä yksittäisen ministeriön tai mikä rooli koulutuksessa on aikaisemmalla kokemuksella, mikä tutkimuksella – ne ovat kysymyksiä, joita pitää tarkastella lainvalmistelijoiden kouluttamista kehitettäessä.

4 Lainvalmistelun koulutusohjelman lopputöiden tiivistelmät

Koulutusohjelmassa tehdyt lopputyöt olivat hyvin monenlaisia. Koulutusohjelmaan osallistuneilla oli mahdollisuus itse valita lopputyön teemansa esimerkiksi yksittäiseen hallituksen esitykseen tai ministeriön kannalta tärkeä teemaan liittyen. Luvussa 4 esitetään tiivistelmiä osasta lopputöistä. Osassa lopputöistä keskitytään kuvaavaan enemmän säädöskohtaisia ratkaisuita. Lopputöissä saatetaan pohtia erilaisia sääntelyvaihtoehtoja tai perustella säännöskohtaisesti tehtyjä valintoja. Näitä esityksiä on koottu jaksoon 4.1. Jaksossa 4.2 esitetyissä lopputöissä on keskitytty arvioimaan enemmän lainvalmisteluprosessin toteutumista suhteessa hyvän lainvalmistelun kriteereihin. Myös jaksossa 4.3 arvioidaan säädöshankkeen prosessin toteutumista. Arvioinnissa painottuu säädöshankkeen hankesuunnitelma ja sen toteutuminen: miten säädöshankkeen tavoitteet, aikataulu ja resurssit ovat asetettu, minkälainen on ollut hankkeen viestintäsuunnitelma ja minkälaisia riskejä hankkeeseen on arvioitu liittyvän. Jaksossa 4.4 esitellään lopputöitä, joissa on käsitelty ministeriön näkökulmasta tärkeitä teemoja, kuten perustuslain huomioimista säädösvalmistelussa, sidosryhmien kuulemista ja vaikutusten jälkiarviointia.

4.1 Säädösehdotuksen esittely

4.1.1 Veli-Matti Syrjänen: Liikenteen palveluista ja ylikuormamaksusta annettujen lakien muuttaminen

Syrjänen on laatinut lopputyönsä hallituksen esityksestä liikenteen palveluista ja ylikuormamaksusta annettujen lakien muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on vähentää ylikuormilla ajamista sekä ajo- ja lepo-aikojen rikkomista maanteillä, mikä edistää liikenneturvallisuutta ja terveempää kuljetusmarkkinoiden kilpailua. Esityksessä ehdotetaan kuljetuksen tilaajan vastuun laajentamista ylikuormilla ajamiseen sekä kuljetuksen tilaajan ja aikataulunlaatijan vastuun laajentamista ajo- ja lepoaikarikkomuksiin. Esityksessä on käsitelty myös muita toteuttamisvaihtoehtoja ja perusteltu, miksi niitä ei ole valittu toteutettaviksi. Keskeisimpiä vaikutuksia ovat taloudelliset vaikutukset kuljetuksia tilaaviin yrityksiin, sillä paljon tavarankuljetuksia tilaaviin yrityksiin voi ainakin alkuvaiheessa kohdistua lieviä negatiivisia kustannusvaikutuksia. Muutoksilla olisi arvion mukaan positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen muun muassa tiestön ja siltarakenteiden kunnossapitotarpeen vähenemisen vuoksi. Näin esityksen ympäristövaikutusten arvioidaan olevan myös positiivisia. Ehdotuksella arvioidaan olevan pääosin positiivia vaikutuksia viranomaisvalvontaan, mutta muutoksen jälkeen voi ilmetä myös joitakin haasteita rikkomukseen syyllisen osoittamisessa.

4.1.2 Anna Gau: Valtion virkamieslain muuttaminen

Gaun lopputyön aiheena on hallituksen esitys valtion virkamieslain muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on selkeyttää virkamieslain muutoksenhakua koskevan luvun säännöksiä, minkä johdosta esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sellaiset muutoksenhakua koskevat säännökset, jotka ovat päällekkäisiä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännösten kanssa. Kun yleislaista ei poiketa, yleislakiin ei tulisi yleensä viitata tai säännöksiä toistaa erityislaissa. Esitettyjä ehdotuksia perustellaan tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa. Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia, sillä kyse on teknisistä muutoksista. Sääntelyn selkeyttämisen arvioidaan helpottavan viranomaisten työtä joiltain osin virkamieslain säännöksiä tulkittaessa. Esityksestä aiheutuu jossain määrin myös henkilöstövaikutuksia, sillä ehdotuksella, jonka mukaan tehtävään määräämisestä koskevasta päätöksestä ei olisi lainkaan valitusoikeutta, on vaikutusta virkamiesten oikeuteen hakea muutosta häntä koskevaan päätökseen. Tämän ei arvioida kuitenkaan olevan merkittävä vaikutus.

4.1.3 Miska Lautiainen: Hallituksen esitys valtion virkamieslain muuttamisesta

Lautiainen käsittelee työssään valtion virkamieslakiin tehtäviä muutoksia ja lisäyksiä. Esityksellä on tarkoitus yhtenäistää virkamiesten asemaa erilaisissa muutostilanteissa ja virkamiehen oikeutta hakea muutosta näissä tilanteissa. Samalla pyritään varmistamaan virastoille edellytykset sijoittaa toimintojaan ja viraston yhteisiä virkoja toiminnallisten tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Laissa säädettäisiin virkamiehen valitusoikeudesta viran sijoituspaikan muutokseen viraston uudelleenjärjestelytilanteissa. Esityksessä ehdotetaan myös kumottavaksi virkamieslain virkamiehen muutoksenhakumahdollisuuksia koskeva 53 §. Esityksellä ei arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia. Muutokset yhdenmukaistavat henkilöstön asemaa ja henkilöstöä kohdeltaisiin erilaisissa tilanteissa yhdenvertaisesti, mutta samalla ne laajentavat työnantajan mahdollisuutta sijoittaa viraston yhteisiä virkoja ja toimintoja ilman virkamiehen suostumusta tai muutoksenhakuoikeutta. Esitys vähentäisi jossain määrin valmistelutyötä organisaatiomuutosten suunnitteluvaiheessa ja parantaisi pidemmällä aikavälillä virastojen edellytyksiä sijoittaa toimintojaan. Samalla muutokset mahdollistaisivat aluekehitysvaikutusten huomioon ottamisen.

4.1.4 Emil Asp: Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut sähköisen viestinnän palveluista annetun lain uudistusta, jolla pannaan täytäntöön Euroopan unionin (EU) AVMS-direktiivin

ja telepaketti-direktiivin tuomat vaatimukset. Asp käsittelee työssään videonjakoalustojen määritelmää, sijoittautumista, käyttöehtoja ja käytännesääntöjä koskevia säännöksiä. Kotimaisen sääntelyn soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös videonjakoalustapalveluita, joihin kohdistetaan velvoitteita lasten suojelemiseksi haitalliselta sisällöltä ja sopimattomalta markkinoinnilta sekä yleisön suojelemiseksi vihapuheelta ja terrorismiin yllyttämiseltä. Velvoitteet kohdistuisivat palvelun tarjoajiin. Suomeen sijoittautuneen videonjakoalustapalvelun tarjoamisesta tulisi tehdä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle. Ehdotuksista aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia on haastavaa arvioida, koska sääntelyn vaikutukset kohdistuvat pääasiassa toimintaan, jota ei nykyisin Suomessa juurikaan ole. Sääntely voi samalla muodostaa esteen tällaisten audiovisuaalisten palveluiden luomiselle tai tulevaisuuden halukkuudelle sijoittautua Suomeen. Laajennettu ilmoitusvelvollisuus sekä laajentunut valvonta tuovat Liikenne- ja viestintävirastolle vähäisissä määrin lisää tehtäviä.

4.1.5 Jarmo Huotari: Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttaminen

Huotari käsittelee lopputyössään hallituksen esitystä Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on vahvistaa Sitran rahaston parlamentaarista ja laaja-alaista ohjausta ja johtamista sekä toiminnallisiin tarpeisiin perustuvaa selkeää johtamisjärjestelmää. Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Sitralle oma, Suomen pankin pankkivaltuutetuista erillinen hallintoneuvosto. Samalla ehdotetaan hallintoneuvoston kokoonpanon laajentamista sekä Sitran hallinto- ja johtamisjärjestelmän selkeyttämistä täsmentämällä hallintoneuvoston, hallituksen ja yliasiamiehen välisiä suhteita. Hallintoneuvoston kokoonpanon laajennus saattaa vaikuttaa hallintoneuvoston jäsenille maksettavien korvausten kustannuksiin, mutta muutoksilla ei olisi vaikutusta valtion budjettitalouden menoihin. Muutosten arvioidaan tehostavan Sitran toimintaa vastuiden selkeytyessä ja parantavan Sitran toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja avoimuutta. Rahaston henkilöstön osalta esityksen vaikutukset rajoittuvat yliasiamieheen, sillä hän ei enää olisi hallituksen jäsen, vaan toimisi esittelijänä hallituksen kokouksessa.

4.1.6 Mikko Koskela: Ehdotus rakennuksen vähähiilisyyden säädösohjaukseksi

Suomi tavoittelee hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivisuutta 2040-luvulla. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää merkittäviä päästövähennyksiä sekä vähähiilisiä ratkaisuja myös rakennusten ja rakentamisen osalta, sille niiden osuus kokonaispäästöistä on huomattava. Ympäristöministeriössä onkin hallitusohjelman mukaisesti valmisteltu rakennuksen vähähiilisyyden säädösohjausta osana maankäyttö- ja

rakennuslain kokonaisuudistusta. Koskela on sisällyttänyt työhönsä hahmotelman rakennusten vähähiilisyyden pykäläluonnokseksi, minkä tueksi on esitetty säännöskohtaisia perusteluja. Luonnostelmissa lakiin lisättäisiin uusi olennainen tekninen vaatimus rakennuksen vähähiilisyydestä, jonka mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvä velvoitettaisiin huolehtimaan siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan vähähiiliseksi. Rakennuksen hiilijalanjälki ja kädenjälki olisi raportoitava rakentamislupavaiheessa tehtävässä ilmastoselvityksessä. Rakennus katsottaisiin hahmotelmissa vähähiiliseksi, jos se ei ylittäisi kansallisella vähähiilisyyden arviointimenetelmällä ja päästötietokannalla laskettuna rakennuksen käyttötarkoitusluokan mukaista uudelle rakennukselle erikseen asetettavaa hiilijalanjäljen raja-arvoa. Ehdotuksessa pohdittiin myös raja-arvojen soveltamisalaa. Ehdotuksessa korostettiin sitä, että vaikuttava säädösohjaus edellyttäisi lisäksi sitä, että lakiin lisättäisiin asetuksenantovaltuudet säätää tarkemmin vähähiilisyyden arvioinnista ja uusien rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvoista. Koulutukseen valmisteltua ehdotusta on jatkotyöstetty, ja rakennuksen vähähiilisyys on sisällytetty ympäristöministeriön esitykseen rakentamislaiksi.

4.1.7 Tuija Ikonen: Asetus THL:n rekisterinpidollisessa vastuussa olevista sosiaali- ja terveydenhuollon laaturekistereistä

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu asetusta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) rekisterinpidollisessa vastuussa olevista sosiaali- ja terveydenhuollon laaturekistereistä. Laaturekisterin luomisen taustalla on tavoite kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää. Asetuksessa määriteltäisiin laaturekisterien kohteena olevat sairaudet ja niiden hoito tai asiakasryhmien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttö. Muutoksista aiheutuisi taloudellisia kustannuksia sekä THL:lle että mahdollisesti myös palvelujärjestelmän eri toimijoille. THL:n vastuulle tulee uusi tehtäväkokonaisuus, jolloin THL:n tulee resursoida voimavaroja rekisterien ylläpitämiseksi joko omana toimintana tai rekisterin käsittelijäksi sopimuksella määrätylle taholle. Laaturekisterien vaikutusten ihmisiin arvioidaan olevan pääosin myönteisiä. Niiden avulla odotetaan saavutettavan hyötyjä erityisesti heikoimmassa asemassa oleville ryhmille tai niissä merkittävissä sairausryhmissä, joissa hoidon yhdenvertaisessa saatavuudessa tai laadun toteutumisessa on puutteita. Samalla odotetaan saavutettavan merkittäviä kustannussäästöjä. Ikonen esittelee asetuksen valmistelussa tunnistettuja useita haasteita. Esimerkiksi asetuksen säädöstaustan tarkastelussa haasteena havaittiin lainsäädäntömuutosten keskeneräisyys sekä arkaluontoisten tietojen käyttöön liittyvä monimutkainen sääntely.

4.2 Säädöshankkeen valmistelu tai arviointi

4.2.1 Inkeri Lilleberg: Biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttaminen

Lilleberg käsittelee työssään hallituksen esityksen biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta valmisteluvaiheita lausuntokierrokseen asti. Ehdotetulla muutoslailla oli tarkoitus saattaa voimaan EU:n uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita koskevat kestävyyskriteerit ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerit. Lilleberg huomauttaa, että esivalmisteluvaiheessa perustetulla työryhmällä on ollut esityksen valmistelussa merkittävä rooli, sillä sen väliraportissaan esittämät ehdotukset ja vaikutusarvioinnit on otettu laajasti huomioon hallituksen esityksen valmistelussa. Yhteistyö komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa edistää direktiivin yhdenmukaistamistavoitteen toteutumista ja helpottaa tiedonvaihtoa ja siten myös muiden toimintamallien esittämisestä hallituksen esityksessä. Perusvalmisteluvaiheessa toimeenpanevan viranomaisen, Energiaviraston, osallistamisella on tärkeä vaikutus onnistuneen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Työssä on käsitelty lisäksi lähemmin uutta sääntelyratkaisua koskien velvollisuutta kestävyyden osoittamiseen. HELO-ohjeisiin perustuen Lilleberg esittää kyseisen sääntelyratkaisun säännöskohtaisten perustelujen täydentämistä esityksen viimeistelyssä. Lausuntokierroksen kautta oli tarkoitus saada laajasti lausuntoja sidosryhmiltä erityisesti vaikutusarvioinneista ja uudesta velvoittavasta sääntelystä.

4.2.2 Nico Steiner: Työnantajan ja henkilöstön edustajan välisen yhteistoiminnan edistäminen työpaikoilla

Steinerin lopputyön aiheena on työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa kolmikantaisessa työryhmässä valmisteltu yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain uudistus. Uudistuksen tarkoituksena on edistää yhä paremmin työnantajan ja henkilöstön edustajan välistä yhteistoimintaa. Steiner keskittyy työssään yhteistoiminnan osa-alueisiin niissä tilanteissa, kun yrityksessä ei ole käsillä muutostilannetta. Työn alussa arvioidaan voimassa olevaa yhteistoimintalakia, joka on koettu vaikeaselkoiseksi ja monimutkaiseksi. Yhteistoiminta on keskittynyt yrityksissä toimivan vuoropuhelun ja yhdessä tekemisen sijasta sanktioiden välttämiseen ja virheiden etsimiseen. Tähän perustuen yhteistoimintalaki ei vaikuta toimivan tavoitteensa mukaisesti. Ongelmien korjaamiseksi olisi syytä punnita erilaisia vaihtoehtoja sääntelystrategian ja sääntelykeinojen suhteen. Työssä esitetään ehdotus jatkuvan vuoropuhelun vaatimuksen säätämiseksi uudessa laissa, jolloin työnantajan ja henkilöstön edustajan edellytettäisiin käyvän säännönmukaisesti vuoropuhelua tietyissä työyhteisöön liittyvissä kysymyksissä. Sääntely pidettäisiin kuitenkin melko yleisluontoisena, jotta lainsäädäntö ei ohjaisi liikaa sitä, mitä teemoja kullakin työpaikalla on tarvetta käsitellä. Steiner huomioi lisäksi valittuun sääntelytapaan liittyvät haasteet. Haasteet koskevat toimivan seuraamusjärjestelmän luomista sekä yleisluontoista sääntelytapaa, joka voi joissain tapauksissa johtaa liian yleispiirteisen vuoropuhelun käymiseen.

4.2.3 Tarja Reivonen: Alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain muuttaminen

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltiin säädöshanketta alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain muuttamiseksi. Reivonen peilaa hankkeen valmistelua koulutusohjelmassa oppimaansa ja lainvalmisteluoppaiden vaatimuksiin. Valmisteluun toivat erityiset haasteensa kiireellinen aikataulu sekä hallituksen vaihdos kesken prosessin. Koska kyseessä on teknisluonteinen lakimuutos, ei esivalmistelussa katsottu tarpeelliseksi noudattaa ohjeiden mallirakennetta täysimääräisesti. Perusvalmisteluvaiheessa Reivonen kokosi vastuuvalmistelijana tarvittavia taustatietoja ja päivitti jo aikaisemmin kirjoitettuja tekstejä nykytilasta ja sen arvioinnista. Vaikutusten arviointiin ei ollut käytettävissä tutkimustietoa, minkä johdosta arviointi tehtiin kokemusperäisesti virkamiestyönä. Lausuntokierros toteutettiin kiireisellä aikataululla. Tästä johtuen lausuntovaiheessa tapahtui menettelyvirhe, koska esitysluonnosta ei laitettu lausunnoille myös ruotsinkielisenä. Jatkovalmistelussa esitysluonnokseen tehtiin useita muutoksia saatujen lausuntojen perusteella. Aikataulun kiireellisyyden vuoksi hallituksen esitys päädyttiin esittelemään lopulta ilman oikeusministeriön laintarkastusta. Esityksen toimeenpanoa ja seurantaa on tarkoitus toteuttaa valmistelemalla uuden määrärahan alueellisen jakamisen menettelytapoja sekä vuosittaisen määrärahan käytön raportointivelvoitteen ja loppuarvioinnin avulla. Reivonen pitää toivottavana sitä, että ministerit ja avustajat saisivat riittävää koulutusta lainvalmistelun menettelyistä ja ministerin roolista, jotta säädösvalmistelusta syntyisi heille realistinen käsitys.

4.2.4 Joni Komulainen: Kokemuksia asiakastietolain hallituksen esityksen valmistelusta

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevaa hallituksen esitystä. Komulainen esittelee työssä kolme valmisteltua pykälää sekä arvioi esityksen sisältöä ja valmisteluvaiheita tukeutuen HELO-ohjeiden vaatimuksiin. Kyse oli oikeudellisesti haastavasta kokonaisuudistuksesta. Metodina lain valmistelussa oli pääasiassa lakityöryhmän kokoukset ja pykälien kirjoittaminen STM:n, THL:n ja Kelan virkamiesten yhteistyönä. Lakityöryhmän puheenjohtajat, jäsenet, valmistelijat ja esittelijä vaihtuivat valmistelun aikana ja ensimmäinen hallituksen esitys raukesi Sipilän hallituksen erottua. Valmistelu oli keskittynyt käsittelyn oikeusperustasta säätämiseen aikana, jolloin EU:n tietosuoja-asetus, tietosuojalaki, tiedonhallintalaki, sote-uudistus ja moni muu iso lainsäädäntömuutos oli samaan aikaan vasta tulossa eikä ollut selkeää tietoa, mikä olisi jatkossa mahdollista. Luonnos oli ensimmäisellä lausuntokierroksella melko keskeneräisenä, ja valmisteluvaiheessa saadun palautteen perusteella lakikielessä, lakitekniikassa, perusteluissa ja jonkin verran vaikutusarvioinnissa

havaittiin puutteita. Puutteet, joita perustuslakivaliokunta arvioi esityksessä olevan, korjattiin saadun palautteen perusteella rauenneen hallituksen esityksen uudelleen valmistelemisen yhteydessä. Keskeiset pakolliset lainvalmistelun prosessit varmistivat omalta osaltaan, että esitykseen tehtiin lausuntokierroksella esitetyt välttämättömät muutokset sekä oikeuskanslerinviraston ja laintarkastuksen edellyttämät muutokset. Hallituksen esityksen kehittämisessä auttoi lisäksi lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.

4.2.5 Markus Rahkola: Seurantatutkimus digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain täytäntöönpanotoimista

Lopputyön aiheena on digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain täytäntöönpanontoimien seurantatutkimus. Lain tavoitteena on edistää digitaalisten palvelujen laatua asettamalla tiettyjä periaatteita ja vaatimuksia, jotka tulee huomioida tarjottaessa palveluja yleisölle. Ensisijaisena tarkoituksena on toimeenpanna EU-direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta. Lain täytäntöönpanon arvioimiseksi toteutettiin tilannekysely lain kohteena oleville toimijoille. Kyselyn perusteella havaittiin, että viranomaiset olivat varsin heikosti tietoisia lain 2 lukuun sisältyvien säännösten vaatimuksista digitaalisten palvelujen järjestämisestä yleisölle. Monet viranomaiset olivat sekoittaneet digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevat säännökset saavutettavuutta koskeviin säännöksiin. Toisaalta osa vastaajista oli sisäistänyt vaatimukset hyvin ja jo tehnyt vaatimusten täyttämisen varmistavat toimenpiteet. Kysely paljastaa myös, että aiempia viranomaisten sähköisen asioinnin edistämiseksi säädettyjä vaatimuksia on toteutunut heikosti. Monien vastaajien mielestä laista ei tiedotettu riittävästi toimijoille. Rahkolan näkemyksen mukaan kyseinen laki on hyvä esimerkki lainsäädännöstä, jonka täytäntöönpano on tapahtunut varsin passiivisesti. Viestintää olisi tullut kohdentaa paljon enemmän käytännönläheisesti viranomaisten oman toiminnan kautta ja viestinnässä olisi tullut kuvata se kokonaisuus, johon sääntely kohdistuu ja mitä muutoksia se siihen aiheuttaa.

4.2.6 Saara Reinimäki: Liikennealan pelikirja toimialan itsesääntelyvälineenä

Reinimäki esittelee työssään liikennealan pelikirjaa, joka on liikennealalle valmisteilla oleva vaihtoehtoinen sääntelykeino. Pelikirja on itsesääntelyä, joka ei ole oikeudellisesti velvoittavaa, vaan sen perustana on alan toimijoiden itse määrittelemät normit ja suositukset. Pelikirjan keskeiseen sisältöön kuuluu toimialan kahdeksan teesiä. Tavoitteena on selkeyttää julkisen ja yksityisen sektorin ja niiden toimijoiden rooleja liikenteen markkinoilla sekä sitouttaa toimijat yhteisiin pelisääntöihin ja tavoitteeseen. Pelikirjaa valmistellaan yhteistyössä liikennealan toimijoiden, tutkimuslaitosten edustajien sekä julkisen sektorin edustajien kanssa. Pelikirjan kaltaisen alan itsesääntelydokumentin suurin haaste

on alan oma sitoutuminen dokumenttiin. Vaikka toimijat ovat itse dokumenttia toivoneet, ei toive kuitenkaan yksin riitä toimintaperiaatteiden juurruttamiseksi. Lisäksi haasteena voi olla, että pelikirja saattaa olla myöhässä ja liian kevyt toimenpide ratkaisemaan joitakin alalla puhjenneita kiistoja. Pelikirjan vaikuttavuutta on pyrittävä tukemaan viestimällä siitä sen valmistuttua aktiivisesti sidosryhmille erilaisten tilaisuuksien ja viestintäkanavien kautta. Lisäksi pelikirjan viimeistely on merkittävässä asemassa, koska myös pienillä yksityiskohdilla voi olla suuri merkitys onnistuneen viestinnän ja käyttöönoton kohdalla.

4.3 Säädösehdotus ja hankesuunnitelma

4.3.1 Anu Kangasjärvi: Sairausvakuutuslain muuttaminen

Hallituksen esitys sairausvakuutuslain 13 luvun muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriössä. Tavoitteena on siirtää työnantajien järjestämästä terveydenhuollosta maksettavien sairausvakuutuskorvausten painopistettä enemmän ennaltaehkäisevään suuntaan. Työnantajan järjestämälle työterveyshuoltotoiminnalle määriteltäisiin yksi yhteinen enimmäismäärä, josta sairaanhoidon enimmäismäärä olisi enintään 40 prosenttia. Lisäksi ennaltaehkäisevän työterveyshuollon korvausprosentteja ehdotetaan muutettavaksi. Sellaisenaan enimmäismäärien yhdistämistä koskeva ehdotus lisäisi työterveyshuollon korvausmenoja. Esityksessä on kuitenkin päädytty kustannusneutraaliin ratkaisuun ehdottamalla korvausten enimmäismäärien jäädyttämistä kolmeksi vuodeksi. Kansaneläkelaitoksen työterveyshuollon korvausten toimeenpanoon liittyvä työmäärä lisääntyisi muutosten myötä. Voidaan myös arvioida, että työnantajien järjestämän työterveyshuollon ennaltaehkäisevä toiminta lisääntyisi ainakin jonkin verran. Näin uudistuksella olisi työntekijöiden terveyttä ja työkykyä edistävä ja samalla työuria pidentävä vaikutus. Muutokset saattaisivat kuitenkin lisätä työnantajien työntekijöilleen ottamien sairauskuluvakuutusten määrää ja siten lisätä yhteiskunnallista eriarvoisuutta terveyspalvelujen saatavuuden suhteen. Kangasjärvi on kuvannut työssään säädöshankeen hankesuunnitelmaa, jossa on käsitelty hankkeen tavoitteita, aikataulusuunnitelmaa, resursseja, viestintäsuunnitelmaa sekä riskejä. Lopussa on pohdittu hallituksen esityksessä olevia ongelmakohtia kuten sitä, että säädöksen toteutumista tukevia toimenpiteitä ei ole mainittu esityksessä.

4.3.2 Anna Kivimäki: Potilasvakuutuslaki

Kivimäki käsittelee lopputyössään hallituksen esitystä eduskunnalle potilasvakuutuslaiksi. Potilasvakuutuksen soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan potilaalle ulkomailla annettavaa hoitoa silloin, kun potilaan hoito kuuluisi suomalaisen terveydenhuollon järjestämisvastuulle ja kun hoito olisi lääketieteellisin kriteerein perusteltua antaa ulkomailla.

Soveltamisalan laajennus koskisi myös potilaan siirtoja, joissa suomalaiset terveydenhuollon ammattihenkilöt siirtävät suomalaisen henkilön ulkomailta ambulanssilennolla Suomeen hoidettavaksi. Ulkomailla aiheutuvien vahinkojen korvausmenojen euromääräinen arviointi on etukäteen hyvin vaikeaa, mutta vahinkojen määrän arvioidaan kasvavan. Esityksen arvioidaan nostavan vakuutuksenottajien potilasvakuutusmaksuja ainakin pitkällä aikavälillä soveltamisalan ja korvausoikeuden laajennuksen vuoksi. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että potilasvakuutuksen soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan hätäkeskustoimintaa. Tästä arvioidaan aiheutuvan viranomaisille muutamien satojen tuhansien eurojen lisäkustannuksia vuosittain. Lainsäädännön rakenteellisella muutoksella sen selkeyttä ja luettavuutta pyritään lisäämään. Lainsäädännön selkeyttämisellä ja soveltamisalan laajennuksilla arvioidaan olevan yleisesti kärsineiden asemaa ja oikeusturvaa parantavia vaikutuksia. Kivimäki esittelee työnsä lopussa esityksen hankesuunnitelmaa käsittelemällä hankkeen tavoitteita, aikatauluja ja resursseja sekä viestintäsuunnitelmaa ja hankkeeseen liittyviä riskejä.

4.3.3 Jaana Vehmaskoski: Henkilötietojen käsittelystä tullissa annetun lain muuttaminen

Valtionvarainministeriössä valmisteltiin Tullin henkilötietolain uudistamista siten, että se noudattaa EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Tavoitteena on saattaa sääntely vastaamaan Tullin henkilötietolain soveltamisessa esiin nousseita henkilötietojen käsittelyn ja tietosuojan tarpeita sekä korjata lainsoveltamisessa ilmi tulleita epäkohtia. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan poistettavaksi merkityksellisyyden arviointia ja kaksinkertaista tiedonluovutusta koskevaa sääntelyä. Esityksellä ei olisi taloudellisia vaikutuksia tai ne olisivat hyvin vähäisiä. Kaksinkertaisen tiedonluovutussääntelyn karsiminen aiheuttaisi hallinnollista taakkaa sekä rekisterinpitäjälle että lakia soveltaville virkamiehille. Merkityksellisyyden arviointia koskevan sääntelyn poistaminen puolestaan edistäisi rekisteröityjen, erityisesti asianomistajien, uhrien ja todistajien oikeusturvaa ja selkeyttäisi rekistereihin kohdistuvaa valvontaa ja laillisuusvalvontaa. Toisaalta muutoksella saattaa olla vaikutusta yhdenvertaisuuden toteutumisen edistymiseen arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvien riskien vuoksi. Ehdotusten avulla voitaisiin kuitenkin välttää lasten henkilötietojen käsittelyä tarpeettomasti ja liian laajasti. Vehmaskoski on laatinut työnsä loppuun säädöshankkeen hankesuunnitelman, jossa on kuvattu säädöshankkeen tavoitteita, aikataulusuunnitelmaa, resursseja, viestintäsuunnitelmaa ja riskejä.

4.3.4 Jenni Rantio: Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttaminen

Lopputyössä esitellään vahvaa sähköistä tunnistamista koskevaa säädöshanketta, josta Rantio on valinnut tarkastelun kohteeksi kaksi pykälää. Esityksen tavoitteena on kilpailun edistäminen sähköisen tunnistamisen markkinoilla, turvallisten ja luotettavien sähköisten palvelujen tarjonnan lisääminen sekä palveluntarjoajien muodostaman luottamusverkoston toiminnan selkeyttäminen. Laissa säädettäisiin tunnistusvälineen tarjoajan velvollisuudesta laatia palvelunsa toimitusehdot sekä siitä, mitä tietoja palveluntarjoajan olisi julkaistava. Esityksellä alennettaisiin tunnistustapahtuman välittämistä koskevaa luottamusverkoston enimmäishintasääntelyä. Enimmäishinta mahdollistaa myös sitä matalamman hinnan perimisen ja hintakilpailun. Välitystoiminnan sopimiseen tarvittavat resurssit voivat vähentyä yrityksissä, mistä aiheutuu kustannussäästöjä. Julkiselle hallinnolle esitettävät muutokset mahdollistaisivat paremmat edellytykset kilpailuttaa sähköiset tunnistuspalvelut. Luottamusverkoston tarjonta- ja sopimusvelvoitteita koskevasta neuvonnasta ja valvonnasta voi aiheutua Liikenne- ja viestintävirastolle jonkin verran lisätyötä. Esitys edistäisi tunnistusvälineiden tarjonnan lisääntymistä markkinoilla, innovaatioita ja käyttäjien mahdollisuutta hallinnoida sähköistä identiteettiään turvallisemmin. Työn lopussa Rantio on esitellyt esitykseen liittyvää hankesuunnitelmaa. Suunnitelmaan sisältyy kuvaus muun muassa hankkeen tavoitteista, vaikutuksista, suunnitelman aikataulusta sekä hankkeeseen osallistuvista virkamiehistä ja viestinnästä.

4.3.5 Katariina Vuorela: Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttaminen

Lopputyön aiheena on sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttaminen, jolla pannaan täytäntöön EU:n telepakettidirektiivi. Vuorela tarkastelee työssään kahta säädöshankkeessa muutettavaa asiaa. Direktiivin tavoitteena on luoda oikeudelliset puitteet sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamisen vapauden varmistamiseksi ja kattaa radiotaajuuksien käyttö kaikissa sähköisissä viestintäverkoissa. Muutosten myötä verkkotoimilupa tulee myöntää pääsääntöisesti vähintään 15 vuodeksi ja jatkossa se voitaisiin uusia sen sijaan, että se julistettaisiin haettavaksi uudelleen. Direktiivillä on merkittäviä suoria vaikutuksia viestintäverkkoja ja -palveluja tarjoavien yritysten toimintaan ja niitä hyödyntävien loppukäyttäjien asemaan. Lakiehdotuksella olisi myös merkittävää välillistä vaikutusta digitaliseen talouteen ja tietoyhteiskuntakehitykseen. Toimilupien vähimmäiskesto kannustaa operaattoreita sijoittamaan verkon kehitykseen, mikä lisää vakautta ja varmuutta sijoituksille ja innovaatioille. Kuitenkin muutosten voidaan katsoa joiltain osin vaikuttavan kansallisten viranomaisten päätös- ja täytäntöönpanovaltaan ja toimilupien uusiminen voi vaikeuttaa uusien toimijoiden pääsyä markkinoille. Muutokset aiheuttavat myös jonkinasteista lisäresursointia Liikenne- ja viestintävirastossa.

4.3.6 Laura Terho: Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttaminen

Terho käsittelee työssään rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamista. Työhön sisältyvässä hankesuunnitelmassa esitellään hankkeen tavoitteita, aikataulusuunnitelmaa, resursseja, viestintäsuunnitelmaa sekä mahdollisia riskejä. Lakiesityksen tavoitteena on sovittelupalvelujen tuottajien valintaa ja palvelujen rahoitusta koskevan sääntelyn selkeyttäminen. Esityksessä ehdotetaan, ettei THL enää tekisi palveluntuottajien kanssa sopimuksia sovittelupalvelun tuottamisesta, vaan valitsisi nämä enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja tekisi valinnoista hallintopäätökset. Tämä voisi luoda epävarmuutta palvelutuottajien toimintaan, mutta mahdollistaisi uusien palveluntuottajien tulemisen alalle nykyistä helpommin. Lisäksi tämä helpottaisi ja vähentäisi THL:n hallinnollista työtä. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi kokonaan valtion varoista maksettavan korvauksen jakoperusteista, mikä voisi helpottaa palvelutuottajien asemaa, koska korvaukset vastaisivat paremmin niiden todellista rahantarvetta. Ehdotuksen mukaan alaikäisen henkilön ollessa rikoksesta epäiltynä, sovitteluun riittäisi yhden huoltajan suostumus, jos sovittelutoimisto arvioisi sovittelun alaikäisen edun mukaiseksi. Tämän arvioidaan parantavan alaikäisen mahdollisuuksia päästä sovitteluun ja välttää tuomioistuinprosessi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että muutosta ei saisi hakea päätökseen, jolla sovittelumenettely on aloitettu, mikä selkiyttäisi muutoksenhakua koskevaa sääntelyä ja karsisi turhaa muutoksenhakua.

4.3.7 Merituuli Mähkä: Kuolemansyyn selvittäminen

Kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain muuttamista on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä. Mähkä on sisällyttänyt työhönsä hankesuunnitelman. Suunnitelmassa käsitellään hankkeeseen liittyviä tavoitteita, aikataulusuunnitelmaa, resursseja, viestintäsuunnitelmaa sekä riskejä. Lakiin ehdotetaan säännöksiä lääkärin suorittamasta kuoleman toteamisesta sekä menettelyistä, joissa sairaanhoitaja voi tehdä kuoleman toteamisessa suoritettavat tutkimukset ja poliisimies voi tehdä kuoleman alustavan havainnoinnin. Lisäksi ehdotetaan säännöksiä kuolemantapauksen ilmoittamisesta sekä vainajan ruumiin käsittelystä ja säilyttämisestä. Lyhyellä aikavälillä muutokset ovat kustannusneutraaleja tai taloudellisia kustannuksia jopa lisääviä, mutta pitkällä aikavälillä muutokset voivat hillitä sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvua. Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan lääkärikustannukset voivat vähentyä menettelyjen joustavoittamisen vuoksi, mutta sairaanhoitajien pätevyyden varmistaminen kuoleman toteamisessa vaatii lisäkoulutusta. Selkeämmät menettelyt voivat helpottaa THL:lle, Valviralle sekä aluehallintovirastoille valvovina viranomaisina aiheutuvaa työtä. Muutoksilla on myös yhteiskunnallisesti merkittävää vaikutusta luotaessa oikeusturvan ja ihmisarvon kunnioittamisen kannalta kestävät menettelytavat ihmisen kuoleman varalle.

4.3.8 Milla Mustamäki: Vakuutuslainsäädännön muuttaminen

Mustamäki käsittelee lopputyössään hallituksen esitystä, jonka tavoitteena on saattaa kotimainen vakuutuslainsäädäntö EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseksi. Tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaiset tai päällekkäiset säännökset kumottaisiin. Esityksessä esitetään myös eräitä asetusta tarkentavia säännöksiä ja välttämättömiä poikkeuksia sen velvoitteista. Vakuutusyhtiölakiin lisättäisiin säännös tietosuoja-asetuksen ensisijaisuudesta suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön henkilötietojen käsittelyssä. Samoin lisättäisiin säännökset rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä ja automaattisten päätösten antamisesta. Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä valtiontaloudellisia tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Alkuvaiheessa muutosten arvioidaan nostavan jossain määrin vakuutusyhtiöiden kustannuksia, mutta myöhemmin yritysten kustannusten arvioidaan laskevan riippuen siitä, kuinka paljon ne hyödyntävät automaattista päätöksentekoa. Automatiikka voi mahdollistaa korvausratkaisun tekemisen ja korvauksen maksamisen nopeammin ja toiminnan tehostumisella voi olla myönteinen vaikutus vakuutusmaksujen alenemisen kautta. Mustamäki on sisällyttänyt työhönsä säädöshankkeen hankesuunnitelman, jossa on käsitelty erityisesti hankkeen tavoitteita, aikataulusuunnitelmaa, valmisteluvaiheita sekä hankkeen riskejä ja haasteita.

4.3.9 Tuomas Kaivola: Muiden kuin henkilötietojen vapaata liikkuvuutta koskeva lainsäädäntö

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltiin hallituksen esitys muiden kuin henkilötietojen vapaata liikkuvuutta koskevaksi lainsäädännöksi. Kaivola esittelee erikseen alkuperäisen hankkeen ja toteutuneen hankkeen hankesuunnitelmia, joihin sisältyy muun muassa niiden taustan, aikataulun ja tavoitteiden esittely ja vertailu. Työn yhtenä painopisteenä on annetun hallituksen esityksen analyysi, jossa esittää havaintoja esimerkiksi uusien HELO-ohjeiden vaikutuksesta ja siitä, mitä lisäyksiä esitykseen olisi ollut aiheellista tehdä. Esityksellä on tarkoitus täytäntöönpanna EU-asetuksen tuomat vaatimukset uusista viranomaistehtävistä ja poistaa EU-oikeuden vastaiset datan vapaan liikkuvuuden rajoitukset Suomen lainsäädännöstä. Esityksellä on tarkoitus täyttää vain EU-oikeudesta tulevat vähimmäisvaatimukset. Asetus velvoittaa perustamaan yhden keskitetyn tietopisteen ja yhteyspisteen, joka toimii yhdyshenkilönä muiden jäsenvaltioiden viranomaisiin päin ja välittää eteenpäin sille saapuneet avunpyynnöt. Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia tai suoria vaikutuksia rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen. Muutoksesta aiheutuu kuitenkin jossain määrin lisätehtäviä Liikenne- ja viestintävirastolle, koska yhteys- ja tietopisteeseen liittyvät tehtävät säädetään sen vastuulle.

4.3.10 Johanna Korpi: Luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen hanke- ja viestintäsuunnitelma

Lopputyössä esitellään ympäristöministeriön luonnonsuojelulainsäädännön uudistusta koskevaa hanke- ja viestintäsuunnitelmaa. Hankkeen tavoitteita ovat luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen, luonnonsuojelun hyväksyttävyyden lisääminen, hallinnollisten menettelyjen tehostaminen ja selkeyttäminen sekä luonnonsuojelulain roolin selkeyttäminen osana muuta ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä. Korpi tuo työssä esille hankkeen laajaa tutkimuksellista taustaa ja siinä hyödynnettävää aineistoa. Hanke on organisoitu siten, että hanketta johtaa ohjausryhmä, jonka lisäksi hankkeessa toimii kolme eri teemoja käsittelevää projektia. Ympäristöministeriön hankkeessa on kiinnitetty erityistä huomiota vuorovaikutukseen ja yhteistyön järjestämiseen sidosryhmien kanssa, sillä uudistus koskettaa laajaa joukkoa eri toimijoita. Työssä käydään läpi hankkeen aikataulua erikseen ohjausryhmän, eri projektien sekä kuulemisen kohdalla. Esitellessään hankkeen viestintäsuunnitelmaa Korpi aloittaa lainsäädännön uudistamistarpeiden ja viestintää varten laadittujen ydinviestien käsittelystä. Lopuksi hän esittelee viestinnän vastuutahoja ja periaatteita, sidosryhmien ja viranomaisten osallistumista, viestintäkanavia sekä ohjausryhmien ja projektiryhmien kokousten viestintää.

4.3.11 Eeva Ovaska: Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain muuttaminen

Ovaskan lopputyö on laadittu liikenne- ja viestintäministeriön säädöshankkeesta, jossa valmisteltiin liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain sekä ratalain muuttamista. Työssään Ovaska keskittyy ehdotuksiin, joiden mukaan tienvarsimainoksia ja eräiden johtojen sijoittamista tiealueelle koskevia ilmoitusprosesseja yhtenäistettäisiin sekä ilmoitusmenettelyitä joustavoitettaisiin. Tavoitteena ovat selkeät ja riittävän joustavat menettelyt koskien maanteiden tiealueiden käyttämistä muihin kuin liikenne- ja tienpitotarkoituksiin sekä eri infrastruktuuriverkkojen rakentamisen toimiva yhteensovittaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Muutosten taloudelliset vaikutukset ovat kokonaisuutena vähäisiä. Ne eivät vaikuta olennaisesti viranomaisten työmäärään, mutta tuovat lisää joustoa ilmoitusten viranomaiskäsittelyyn ja tehostavat resurssien käyttöä. Lisäksi muutokset voivat parantaa viranomaisen ja johtolaite- ja mainostoimijoiden välistä yhteistyötä ja luottamusta sekä tätä kautta sujuvoittavat prosesseja. Työhön sisältyvässä hankesuunnitelmassa käsitellään muun muassa säädöshankkeen tavoitteita ja hyötyjä, valmisteluvastuita ja -resursseja, hankkeen aikataulua ja riskejä sekä keskeisten sidosryhmien kuulemista.

4.4 Selvitys ministeriön lainvalmistelua koskevasta aiheesta

4.4.1 Maria Huttunen: Perustuslain huomioiminen sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelussa

Huttunen tarkastelee työssään perustuslakivaliokunnan lausuntoja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvista hallituksen esityksistä ja selvittää, millaisia puutteita esityksissä on havaittu. Aineistoon kuuluu 31 lausuntoa vuosilta 2015–2018, jotka on jaettu työssä kolmeen luokkaan: 1) lausunnot, joissa ei nosteta esille säätämisjärjestystasoisia ongelmia (19), 2) lausunnot, joissa nostetaan esille säätämisjärjestystasoisia ongelmia (8) sekä 3) lausunnot, joissa nostetaan esille merkittäviä säätämisjärjestystasoisia ongelmia (4). Lausunnoissa esitetyt kommentit on luokiteltu prosessiin liittyviin huomioihin, perusteluja koskeviin huomioihin, säännöksien täsmentämiseen ja virheellisiin tulkintoihin. Työn johtopäätöksissä Huttunen huomauttaa, että muun muassa poliittiset päätökset, ajanpuute ja resurssipuutteet voivat vaikuttaa hallituksen esityksistä löytyviin puutteisiin. Valiokunnat esittämät huomiot ja muutosedellytykset ovat vaihtelevasti sellaisia, joihin itse lainvalmistelija ja esittelijä voivat puuttua. Ennen kaikkea yhteistyö ministeriön ja eduskunnan välillä sekä yhteinen sitoutuminen puutteisiin ministeriön lainvalmistelussa voivat olla keinoja löytää ratkaisuja kyseisiin ongelmiin.

4.4.2 Marko Leimio: Työttömyysvakuutusmaksujen vahvistaminen ja säädöstason valinta

Lopputyössä käsitellään työttömyysvakuutusmaksujen vahvistamismenettelyä ja sitä koskevaa säädöstason valintaa. Leimio peilaa vahvistamismenettelyä työeläkevakuutusmaksujen ja elinaikakertoimen vahvistamiseen. Työttömyysvakuutusmaksujen vahvistamisprosessin havaitaan olevan selvästi raskaampi näihin verrattuna, koska vahvistaminen vuosittain lailla johtaa pitkittyneeseen prosessiin. Sen sijaan vahvistaminen valtioneuvoston tai sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voisi olla perusteltua, koska se vähentäisi eduskunnan työtaakkaa ja olisi sääntelyekonomisesti tehokkaampi vaihtoehto. Elinaikakertoimen nykyinen vahvistamisprosessi tapahtuu ministeriön asetuksella, mikä myös puhuisi työttömyysvakuutusmaksujen asetuksella vahvistamisen puolesta. Yksinkertaisin ratkaisu muutokselle olisi Leimion mukaan lisätä työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin pykälä valtioneuvoston asetuksella vahvistamisesta. Toisaalta koska työttömyysvakuutusmaksuilla on vahva kytkentä työmarkkinoihin, suhdannepolitiikkaan sekä valtion talousarvioon, voisi nykyinen työttömyysvakuutusmaksujen vahvistaminen lailla olla edelleen perusteltua, jolloin eduskunta pystyy käymään keskustelua työttömyysvakuutusmaksun sopivasta tasosta.

4.4.3 Pia Kivimies: Verotustietojen julkisuus

Lopputyössä käsitellään verotustietojen julkisuutta perustuen lainsäädäntöhankkeeseen, jolla uudistetaan valmiste- ja autoverotuksen menettelysäännöksiä. Pohjautuen valmisteverotuslain, perustuslain ja julkisuuslain säännöksiin sekä perustusvaliokunnan kannanottoihin Kivimies esittää, että valmisteverotuksen salassapitosäännöksiä olisi tarpeen päivittää. Yhdenmukaistamalla valmisverotuksen menettelyitä muiden verotusmenettelyiden kanssa tavoitellaan sääntelyn yksinkertaistumista ja selkeytymistä. Muutos voisi tapahtua joko osana verotietolakia koskevaa kokonaisselvitystä tai erillisenä valmisteverotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevana tarkasteluna. Ensimmäinen vaihtoehto olisi paras lopputuloksen kannalta, koska kaikkia verolajeja olisi tarkoituksenmukaista tarkastella samanaikaisesti yhdenmukaisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Valmisteverotusmenettelyiden uudistaminen erillisessä prosessissa merkitsisi perusteellista selvitystä valmisteverotuksen näkökulmasta, minkä jälkeen muutokset toteutettaisiin ja menettelyt yhdenmukaistettaisiin myöhemmin muita verolajeja koskevan kokonaistarkastelun jälkeen. Vaihtoehtoisesti valmisteverotuksen salassapitosäännökset voitaisiin Kivimiehen mukaan ensin yhdenmukaistaa muiden verolajien salassapitosääntelyn kanssa tarpeen mukaan ja toisessa vaiheessa toteutettaisiin verotietolakia koskeva kokonaistarkastelu.

4.4.4 Tatu Giordani ja Ronja Kava: Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen

Giordani ja Kava käsittelevät työssään julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle erityisesti viranomaistoiminnon yhtiöittämisen kohdalla. Ensin he keskittyvät julkista hallintotehtävää ja julkisen vallan käyttöä koskevan perustuslain 124 §:n sisältöön sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Tämän jälkeen työssä käsitellään tiettyjä seikkoja, jotka lainsäädännössä on huomioitava, jos julkisia hallintotehtäviä annetaan muille kuin viranomaisille. Näihin lukeutuvat muun muassa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden julkisen valvonnan asianmukainen järjestäminen ja se, etteivät perusoikeudet ja oikeusturva saa vaarantua. Lopussa Giordani ja Kava käyvät läpi yhtiömuotoiseen toimintaan liittyviä erityiskysymyksiä. Luvussa keskitytään siihen, miten valtio voi edelleen ohjata yhtiöitettyä toimintoa ja miten ohjaaminen eroaa viranomaistoimintojen ohjaamisesta. Samalla huomioidaan, kuinka yhtiöittämisen harkinnassa tulisi ottaa huomioon valtion intressi ja hallintotehtävän siirtämiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta. Lisäksi yhtiöittämisessä tulee kiinnittää huomiota kilpailuoikeudellisiin ja valtiontukea koskeviin kysymyksiin, jotka asettavat tiettyjä rajoitteita. Giordanin ja Kavan lopputyö on julkaistu Edilexissä 2019 nimellä ”Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen”.

4.4.5 Jonna Kuparinen ja Emma Särkkä: Yksilön asema kotimaisessa rahoitusmarkkinasääntelyssä

Työssä käsitellään yksilön aseman huomioon ottamista rahoitusmarkkinasääntelyssä. Kuparinen ja Särkkä tutkivat, onko yksilöön kohdistuvia vaikutuksia tunnistettu ja arvioitu hallituksen esityksissä sekä kuinka hyvin näissä esityksissä noudatetaan vaikutusarviointiohjeita ihmisiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Lisäksi työssä selvitetään, miten ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia pitäisi arvioida paremmin ja mikä on syynä sille, ettei niitä ole arvioitu asianmukaisella tavalla. Aineisto koostuu 13 hallituksen esityksestä ja yhdestä hallituksen esityksen muotoon laaditusta työryhmämietinnöstä, jotka on luokiteltu kolmeen luokkaan – *vaikutusten tunnistaminen*, *ei vaikutuksia* ja *ei arvioitu* – kuvaamaan esitysten vaikutusten arviointeja. Lisäksi hallituksen esitykset on luokiteltu kolmeen luokkaan perustuen siihen, kohdistuvatko ne 1) rahoitusmarkkinoilla olevien rahoitustuotteiden tarjoamiseen, 2) tiedonantovelvoitteisiin ja markkinainformaatioon vai 3) rahoitusmarkkinaoikeudellisiin väärinkäytöksien estämiseen. Katsauksessa havaittiin, että suurimmassa osassa hallituksen esityksistä on tunnistettu ja arvioitu ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Kuitenkin, vaikka vaikutuksia olisi tunnistettu, on esityksiin sisältyvä arviointi pääosin hyvin suppeaa ja pintapuolista. Ainoastaan harvoissa esityksissä on noudatettu vaikutusarviointiohjeita, HELO-ohjeita ja lainsäädännön arviointineuvoston esittämiä kannanottoja.

4.4.6 Laura Sarlin: Sidosryhmien kuuleminen ympäristöministeriön hallituksen esitysten valmistelussa

Sarlinin työn aiheena on sidosryhmien kuuleminen osana ympäristöministeriön (YM) hallituksen esitysten valmistelua. Työn alussa Sarlin käy läpi kuulemiselle asetettuja vaatimuksia sekä erilaisia kuulemismenetelmiä ja kuulemisen suunnittelua perustuen säädösvalmistelun kuulemisoppaaseen. Tämän jälkeen työssä tuodaan esille esimerkkejä sidosryhmien kuulemisesta eräissä YM:n säädöshankkeissa. Ilmastolain uudistuksen hanketta varten laadittiin perusteellinen viestintä- ja vuorovaikutussuunnitelma. Keskeisten sidosryhmien tunnistaminen oli tärkeää jo suunnitteluvaiheessa, jotta kuulemista pystyttiin suunnittelemaan tehokkaasti. Hankkeessa tavoitellaan myös kokemuksia uusista viestinnän ja sidosryhmien kuulemisen tavoista. Työssä käsitellään lisäksi muun muassa luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksia koskevia hankkeita. Sidosryhmien kuulemisen tueksi hankkeissa on toteutettu erilaisia keinoja kuten sidosryhmistä ja viranomaisista koostuva ohjausryhmä, laajoja kuulemistilaisuuksia ja sidosryhmäfoorumeja. Sarlin huomioi, että YM:ssä on viime vuosien aikana panostettu kattavasti sidosryhmien kuulemiseen ja osallistamiseen säädöshankkeiden yhteydessä. Kuulemisen suunnitteluun tulisi panostaa myös jatkossa valmisteluaikataulun, resurssien riittävyyden sekä olennaisten sidosryhmien tunnistamisen vuoksi ja myös siksi, että kuulemismenetelmät olisi asianmukaista valita aiheen ja kuultavien sidosryhmien mukaan.

4.4.7 Nunu Pesu: KHO:n päätöksiä vahvistetuista maakuntakaavoista

Pesu esittelee lopputyössään luonnonsuojelulain soveltamisen kannalta mielenkiintoisia korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöksiä vahvistetuista maakuntakaavoista. Laadittaessa maakuntakaavaa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään, mikä tavallisesti merkitsee riittävien selvitysten ja vaikutusarviointien tekemistä, erityisesti Natura-arviointien huomioimista. Maakunnan liiton tekemästä maakuntakaavan hyväksymispäätöksestä saa valittaa ympäristöministeriöön ja jatkovalitus on mahdollista tehdä KHO:een. Työssä käsitellyistä oikeustapauksista jokaisessa oli kyse selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyydestä, mukaan lukien Natura-arvioinnin tarve. Tyypillisimmässä tapauksessa ympäristöministeriö on jättänyt maakuntakaavasta jonkin merkinnän vahvistamatta luontoarvoihin liittyvien riittämättömien selvitysten tai Natura-arvioinnin puuttumisen vuoksi. Lisäksi useimmissa tapauksissa KHO hylkäsi maakunnan liiton ja kunnan valitukset ja pysytti ympäristöministeriön vahvistuspäätöksen. Käsiteltyjen oikeustapausten perusteella Pesu pitää KHO:n linjaa vahvistettujen maakuntakaavojen selvitysvaatimusten ja Natura-arviointien tarpeen osalta selkeänä ja loogisena. Hänen näkemyksensä mukaan myös ympäristöministeriön linja on pitänyt melko hyvin näiden kysymysten kohdalla.

4.4.8 Outi Äyräs-Blumberg: Automaattinen päätöksenteko

Äyräs-Blumbergin lopputyön aiheena on automaattinen päätöksenteko, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonalalla. Automaattista päätöksentekoa koskee melko tiukka sääntely. Lähtökohtana on EU:n tietosuoja-asetus, joka lähtökohtaisesti kieltää automatisoidut päätökset, mutta sallii ne erikseen joissakin tapauksissa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut neljää lakiehdotusta, joissa on ehdotettu sääntelyä automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Valiokunta ei ole pitänyt ehdotuksiin sisältyviä rajauksia sääntelytarkkuudeltaan riittävinä. Valiokunta on antanut lausunnoissaan myös reunaehtoja sille, millä edellytyksillä automatisoituja päätöksiä voitaisiin antaa. Oikeusministeriössä on tehty esiselvitys automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä keskeisistä oikeudellisista reunaehdoista, jotka johtuvat erityisesti perustuslaista. Myös STM:n hallinnonalalla on tarve tehdä laajempi selvitys automaattisen päätöksenteon mahdollisuuksista. Yleisesti olisi luotava selkeämmät juridiset reunaehdot tilanteen selkeyttämiseksi, sillä aiheeseen liittyy erityisesti perusoikeudellisia vaatimuksia. Automaattisen päätöksenteon mahdollisuuksien arvioinnin rinnalla työssä käsitellään sosiaaliturvaa koskevan päätöksenteon automatisointia Kelassa sekä esitetään Ruotsissa ja Saksassa toteutettuja säädösratkaisuja.

4.4.9 Saara Kulmala: Lainsäädännön jälkiarviointi

Kulmala tarkastelee työssään lainsäädännön jälkiarvioinnin merkitystä, sen huomioimista kotimaisissa lainvalmisteluohjeissa sekä keinoja jälkiarvioinnin toteuttamiseksi. Lisäksi työssä selvitetään, mitä tekijöitä jälkiarvioinneissa tulisi kehittää. Jälkiarviointien tekoon ja kehittämiseen kohdistuu yhä suuremmissa määrin paineita niin kansallisilta kuin kansainvälisiltä tahoilta. Lainsäädännön todellisen vaikuttavuuden selvittämiseksi tulisi sen aiheuttamia vaikutuksia ja tavoitteiden toteutumista arvioida myös jälkikäteen. Jälkiarviointien teko edistää lainvalmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, mikä on tärkeää erityisesti siksi, koska lainsäädäntö on vahva väline vaikuttaa yksilöiden, yritysten ja julkisten organisaatioiden olosuhteisiin ja toimintaan. Jälkiarvioinnin toteuttamisesta ei ole olemassa valtioneuvostotasoista ohjeistusta, mistä johtuen sitä voidaan erehtyä luulemaan lainvalmisteluprosessista erilliseksi osaksi. Tästä huolimatta monista kotimaisista lainvalmisteluoppaista, kansainvälisistä suosituksista ja kokemuksista on löydettävissä apua jälkiarviointien tekoon. Onnistuneen jälkiarvioinnin toteuttamiseksi tulisi se ottaa huomioon jo lainvalmistelun suunnitteluvaiheessa. Etukäteen tulisi määritellä taho, jonka tehtävänä seuranta on sekä määritellä jälkiarvioinnissa seurattavat asia ja kohteet sekä huomioida arvioinnin määräaikaan liittyvät tekijät. Kulmala huomauttaa, että jälkiarviointijärjestelmän luominen vaatii huolellista suunnittelua, yhteisiä linjauksia ja ohjeistusta sekä riittävää resursointia.

5 Valittuja lopputöitä

Tässä luvussa on luettavissa kuusi koulutusohjelman lopputyötä, joita koulutusohjelman kouluttajat ovat halunneet nostaa esiin. Ne havainnollistavat hyvin koulutusohjelman tavoitteita analyyttisen ja kriittisen ajattelun tukemisessa osana lainvalmistelijan valmiuksia. Työt julkaistaan tekijöiden suostumuksella. On huomattava, että työt ovat siinä muodossa, kuin ne olivat loppuseminaarissa. Tarkasteltavat asiat ovat voineet muuttua tämän jälkeen.

Esiteltävät työt ovat:

Matleena Kurki-Suutarinen: Tulosohjauksen ja siihen liittyvien säädösten kehittäminen

Pasi Leppänen: Kunnan alijäämän kattamisvelvollisuus ja erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittely – lainsäätäjän ja soveltajien kilpajuoksua?

Emmi Nykänen: Infrastruktuurin rahoitus valtiontukinäkökulmasta

Sini Pietilä: Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskien perustuslain 15 §:n soveltamista: näkökulmana erityisesti ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädäntö

Aino Sipari: Vaikutustenarviointi osana lainvalmistelua – konkreettisia ehdotuksia johtamisen tueksi

Jarno Virtanen: Yritysvaikutusten arviointi lainsäädännön arviointineuvostossa

5.1 Tulosohjauksen ja siihen liittyvien säädösten kehittäminen

Matleena Kurki-Suutarinen

1 Johdanto

Tulosohjaus on valtionhallinnossa 1990-luvulta lähtien käytössä ollut ohjausjärjestelmä, jolla ministeriö ohjaa hallinnonalansa viraston toimintaa ja taloutta tulostavoitteilla. Joissain tapauksissa myös virasto voi ohjata toista virastoa. Tulosohjauksessa pyritään tilanteeseen, jossa voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat tasapainossa ja halutut vaikutukset saadaan aikaan kustannustehokkaasti. Tulosohjaus perustuu vuorovaikutukseen ja siihen kuuluu ohjaajan ja ohjattavan yhteisesti laatima tulossopimus. Tulossopimuksen juridisesta asemasta ja sitovuudesta on käyty keskustelua ja on päädytty tulkintaan, että sopimukset eivät ole oikeudellisesti sitovia. On myös keskusteltu siitä, onko ministeriöllä ylipäänsä oikeutta tulosohjata itsenäistä virastoa, jonka tehtävät perustuvat lakiin ja jolle eduskunta myöntää varat. Tulosohjauksessa ei voi puuttua lakisääteisiin tehtäviin, mutta virastoja voidaan ohjata toimimaan mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti. On myös tutkittu, vaarantaako tulosohjaus tuomioistuinten riippumattomuuden .

Nykyisin tulosohjaus on vakiinnuttanut asemansa, eikä oikeutusta siihen kyseenalaisteta. Sen sijaan vuosien varrella on ollut erilaisia hallinnon ja tulosohjauksen kehittämishankkeita, joissa on pyritty uudistamaan tulosohjausmenettelyjä ja tulosohjauksen vaikuttavuutta. Myös tulosohjaukseen liittyviä säädöksiä on uudistettu 2000-luvulla. Tulosohjaukseen liittyvät säädökset ja ohjeistus kuuluvat valtiovarainministeriön vastuulle. Käytännön tulosohjaus on kuitenkin kunkin ministeriön vastuulla. Arvioin seuraavassa tulosohjausta liikenne- ja viestintäministeriön kokemusten perusteella. Ministeriössä on havaittu, että tulosohjausta koskevat säännökset ovat osittain vaikeasti yhteensovitettavissa uusimpiin tulosohjauskäytäntöihin.

Käyn aluksi läpi tulosohjausta koskevia säädöksiä ja valtiovarainministeriön tulosohjausta koskevaa ohjeistusta sekä ohjeistuksen ja käytäntöjen kehittymistä. Esittelen myös liikenne- ja viestintäministeriön tulosohjausta. Lopuksi arvioin säädösten välittömiä kehittämistarpeita. Esitän myös joitakin näkemyksiä tulosohjauksen uudistamiseksi.

2 Voimassa oleva lainsäädäntö

Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Perustuslain 46 §:n mukaan valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Perustuslain 62 §:n mukaan valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa. Lain 68 §:n mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Valtioneuvoston ohjesäännössä (*VNOS*) on säännökset siitä, miten ministeriöiden tehtävät jakautuvat ministeriöiden kesken. Ohjesäännössä annetaan kullekin ministeriölle toimivalta tulosohjaukseen hallinnonalallaan, mikä liittyy perustuslain vaatimukseen vastata hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. VNOS:n 11 §:ssä on säännelty, että ministeriö käsittelee oman toimialansa tulosohjausasiat. VNOS:n 11 §:n 2 momentin mukaan ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Valtion toiminnan ja talouden suunnittelusta ja raportoinnista säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988; *talousarviolaki*) ja valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992; *talousarvioasetus*). Talousarviolaissa ovat yleistasoiset valtion taloudenhoidon säännökset. Talousarviolainsäädäntöä uudistettiin vuoden 2004 alusta voimaan tulleella lailla. Tuolloin lainsäädäntöön tuotiin näkyviin tulosohjaus. Talousarviolain toiminta- ja taloussuunnittelua koskevaan 12 §:ään lisättiin virastoille ja laitoksille velvollisuus suunnitella tuloksellisuuttaan. Aiemmin oli edellytetty vain toiminnan ja talouden suunnittelua. Lisäksi ministeriöille säädettiin velvollisuus suunnitella toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta. Vuonna 2009 pykälää vielä täydennettiin asettamalla vaatimus, että suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. Tämän muutoksen tarkoitus oli asettaa virastojen toiminnan ja talouden suunnittelulle keskeisten taloudellisten tietojen tuottamisen turvaavat vähimmäisvaatimukset, jolloin mahdollistettiin toiminta- ja taloussuunnittelua koskevan alemman asteisen sääntelyn keventäminen.

Vuoden 2004 uudistuksen tarkoituksena oli terävöittää tulosohjausta ja tulosohjausmenettelyjä. Aiemman lainsäädännön ongelmana pidettiin ministeriöiden liian heikkoa otetta tulostavoitteiden asettamiseen, sisäiseen valvontaan, tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportointiin ja tulosvastuun toteuttamiseen. Myös tulosohjaukseen liittyvien eri toimijoiden

vastuut ja tuloksellisuuden eri tasot vaativat selkeyttämistä. Uudistuksessa myös todettiin, että tulosohjaukseen kuuluvat tuloksellisuusraportointi ja arviointi. Näille luotiin lainsäädännölliset perusteet. Myös tuloksellisuuden käsitteistö ja peruskriteerit määriteltiin uudella tavalla.

Uudistuksen yhteydessä tuotiin esille, että tulostavoitteet ovat olleet liian epämääräisiä. Tavoitteet ovat olleet lähinnä toimeksiantoja jonkin asian selvittämiseksi tai kehittämiseksi. Tavoitteilla pitäisi kuitenkin ilmaista haluttu muutoksen suunta. Niillä pitäisi myös olla yhteys toimialan ja valtion talouden ja toiminnan kehittämisen strategiaan. Uudistuksessa korostettiin strategisen suunnittelun ja ohjauksen merkitystä. Ennen tavoitteiden asettamista tulisi arvioida laaja-alaisesti nykytilaa, aikaisempaa kehitystä ja tulevaisuuden haasteita. Myös vaikutuksia koskevien tavoitteiden ja taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden katsottiin olevan liian usein toisistaan irrallisia. Tulosohjausjärjestelmän ongelmana pidettiin myös liiallista huomion kiinnittämistä määrällisiin tuotoksiin toiminnan ja palveluiden laadun ja laadunhallinnan kustannuksella.

Hallituksen esityksessä tuotiin esille, että vastuusuhteiden osalta ongelma on näkynyt talousarvioasiakirjoissa. Vastuusuhteita ei ole osoitettu selkeästi. Pääluokkaperusteluiden selvitysosassa on ollut teknisiä toimintaa ja sen suoritemääriä koskevia tavoitteita, kun taas virastolle on saatettu asettaa tavoitteeksi sen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleva, erittäin laaja-alaista yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta kuvaava indikaattori.

Uudistuksen valmistelun yhteydessä havaittiin myös ongelmia käytössä olleessa käsitteistössä, mikä osaltaan vaikutti tulosohjauksen ja raportoinnin puutteisiin. Tulostavoitteiden asettamisessa ja raportoinnissa edellytettiin käytettäväksi tuloksellisuuden kolmijakoa vaikuttavuuteen, taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Tällöin kuitenkin ministeriöiden ja virastojen erilaiset roolit ja vastuut jäivät epäselviksi ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus sekoittuivat. Hallituksen ja sen ministeriöiden tehtävänä ja vastuulla on yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja yksittäisen viraston ja sen johdon vastuulla viraston tehtävien tuloksellinen hoitaminen ja kehittäminen. Kolmijaon ulkopuolelle jäi myös palveluiden laatu ja laadunhallinta. Hallituksen esityksessä korostettiin hallinnon ohjausjärjestelmien merkitystä toiminnan ja palveluiden laadun varmistajana, kun julkisen hallinnon palvelut eivät yleensä ole markkinoilla tapahtuvan kilpailun piirissä.

Uudistuksen yhteydessä tuloksellisuuden käsitteistö ja peruskriteerit määriteltiin uudelleen. Tavoitteena oli mahdollistaa aiempaa selkeämpi tavoitteenasettelu ja sen yhdistäminen määrärahojen tasoihin. Uudistuksessa tuloksellisuus jaettiin yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja siitä aiheutuneita kustannuksia. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on valtioneuvoston ja ministeriön vastuulla. Toiminnallinen tuloksellisuus puolestaan muodostuu yksittäisen organisaation aikaansaannoksista ja toiminnan onnistuneisuudesta ja niihin liittyvistä kustannuksista. Toiminnalliseen tuloksellisuuteen voi yksittäisen viraston johto vaikuttaa.

Toiminnallisen tuloksellisuuden tarkemmista kriteereistä säädetään talousarvioasetuksessa. Kriteereiden sääntelyä yksityiskohtaisesti lain tasolla ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Talousarviolain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä otettiin kuitenkin niihin kantaa. Toiminnallinen tuloksellisuus jaettiin kolmeen peruskriteeriin: toiminnallinen tehokkuus, laadunhallinta ja henkisten voimavarojen hallinta. Toiminnallinen tehokkuus jakaantui edelleen tuottavuuteen ja taloudellisuuteen sekä maksullisen toiminnan kannattavuuteen. Hallituksen esityksen mukaan laadunhallinnassa tarkastellaan palvelukykyä, kuten asiakastyytyväisyyttä. Lisäksi tarkastellaan, miten toiminnalla on voitu vaikuttaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen ja miten vaikuttavuustavoitteet on saavutettu, tuotettujen suoritteiden määrää sekä palvelutuotannon ja suoritteiden laatua. Henkisten voimavarojen käytön ja kehittymisen osalta tarkastellaan muun muassa henkilöstömääriä ja henkilövoimavarojen käyttöä sekä osaamisen ja tietämyksen kehittymistä ja käyttöä.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 1 b §:ssä (muutettu 254/2004) säädetään talousarvioehdotuksen sisällöstä. Kyseisessä pykälässä määritellään, mitä tavoitteita talousarvioehdotukseen tulee sisällyttää. Siinä on oltava 1) ehdotukset talousarvioesityksen selvitysosiin otettaviksi valtioneuvoston asettamiksi tavoitteiksi valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asianomaisen ministeriön toimialalla; 2) ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan; ja 3) ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.

Talousarvioasetuksen 65 §:ssä on säännökset toimintakertomuksen sisällöstä. Siinä on myös tarkemmat säännökset toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden erittelystä. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet eritellään toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin. Asetuksen 1 b §:n mukaan talousarvioehdotuksen tulee sisältää toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskevat tavoitteet. Talousarvioasetukseen on siis lisätty tuotokset yhtenä tavoitemuotona verrattuna hallituksen esityksessä lueteltuihin kriteereihin.

Tulostavoitteet esitetään 1 b §:n 3 momentin mukaan käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Vastaavasti talousarvioasetuksen 65 §:n 2 momentin mukaan toimintakertomuksessa toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tiedot esitetään mahdollisuuksien mukaan käyttämällä asianmukaisia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisilla selvityksillä. Tuloksellisuutta koskevien tietojen tulee sisältää vertailut vahvistettuihin tulostavoitteisiin sekä selvitykset poikkeamista ja niiden olennaisimmista syistä.

Vuoden 2004 uudistuksessa terävöitettiin myös virastojen raportointia tuloksellisuudesta. Talousarviolain 21 §:ssä säädetään virastojen ja laitosten tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista. Pykälän mukaan toimintakertomus laaditaan viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja tulosvastuun toteuttamista varten. Toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Pykälän 2 momentin mukaan viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta sekä niiden käsittelystä ja hyväksymisestä samoin kuin niiden johdosta annettavasta asianomaisen hallinnonalan ministeriön kannanotosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Aikaisemmin vaatimus oikeiden ja riittävien tietojen antamisesta viraston toiminnasta oli säädetty talousarvioasetuksessa.

Virastojen edellytetään raportoivan toiminnallisesta tuloksellisuudestaan. Toiminnallisen tuloksellisuuden raportointiin on hallituksen esityksessä yhdistetty vaatimus raportoida taloutta koskevia tietoja tuottavuudesta ja taloudesta sekä maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja näiden kehityksestä.

Talousarviolain 21 §:n 2 momentin mukaisessa tilinpäätöskannanotossa arvioidaan, onko virastolle asetetut tulostavoitteet saavutettu, mitä toimenpiteitä tuloksellisuuden parantamiseksi edellytetään kyseiseltä virastolta sekä mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tuloksellisuuden parantamiseksi. Kannanotossa pitäisi käsitellä myös raportoinnin riittävyyttä. Tällöin arvioidaan, onko taloutta ja tuloksellisuutta koskeva raportointi riittävää ministeriön toimialan ohjauksen ja johtamisen kannalta.

Uudistuksen yhteydessä talousarviolakiin lisättiin säännökset valtion tilinpäätöskertomuksesta ja siitä, että tilinpäätös ja tilinpäätöskertomus antavat oikeat ja riittävät tiedot. Laissa on haluttu ohjata valtion tilinpäätöskertomuksen sisältöä erityisesti yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevien tietojen antamiseen. Uudistuksella on myös haluttu saada finanssipoliittiseen ja muuhun yhteiskuntapoliittiseen valmisteluun ja päätöksentekoon aiempaa paremmin sellaisia tietoja, joita voidaan hyödyntää harkittaessa erilaisia toiminta- ja ratkaisuvaihtoehtoja. Tällä on ollut tarkoitus helpottaa eduskunnan päätöksentekoa. Talousarviolain muutoksella (laki 17/2014) hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus yhdistettiin hallituksen vuosikertomukseksi. Talousarviolain 17 §:n mukaan valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä tarkoitettuun hallituksen vuosikertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta.

Hallituksen esityksessä on pohdittu yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja todettu sen mittaamisen vaikeus. Yksinkertaisten mittarien sijasta kokonaiskuva pitäisikin esityksen mukaan muodostaa laaja-alaisella ja monipuolisella arvioinnilla. Myös varainhoitovuotta pidettiin

liian lyhyenä aikana havainnoida yhteiskunnallisen vaikuttavuuden muutoksia ja raportoida niistä. Hallituksen esityksessä yhteiskunnallisten vaikutusten havainnoinnin vahvistamisen edellytykseksi nähtiin vaikuttavuuden arviointitoiminnan parantaminen.

Hallituksen esityksessä tavoitteena oli kiinnittää huomiota voimavaratasojen mitoituksen, kohdentamisen ja käyttämisen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen sekä taloudelliseen tehokkuuteen. Tällöin tulosohjauksessa tulostavoitteet ja niiden saavuttamiseksi käyttöön osoitettavat voimavarat tulee asettaa tasapainoon.

Eduskunta piti talousarviolain uudistusta hyvänä. Valtiovarainvaliokunta lausui, että budjetointi- ja tulosohjausjärjestelmän toimivuus kansanvaltaisuuden sekä hyvän hallinnon ja taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti edellyttää, että eduskunta seuraa ja arvioi talousarvion toimeenpanoa ja hallinnon toiminnan tuloksellisuutta sekä linjaa tavoitteiden asettamista. Eduskunta piti myös hyvänä näkökulman laajentamista hallituksen tilinpäätöskertomuksessa, jossa tarkasteltaisiin valtiontalouden ja toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta muun muassa hallitusohjelman mukaisia politiikkaohjelmia sekä hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan mukaisia keskeisiä strategisia tavoitteita. Eduskunta kiinnitti huomiota, että vuosikymmenten kuluessa valtionhallinto on sektoroitunut, ja yli hallinnonalojen menevä tarkastelu jää usein tekemättä. Aiemman tilakertomuksen puutteena eduskunta oli pitänyt sitä, että hallinnonalojen tuloksellisuuskuvauksissa yhteiskuntapoliittisesti merkittävät asiat hukkuvat pienempien ja vähäpätöisempien hankkeiden sekaan.

3 Tulosohjausohjeistus

Valtiovarainministeriö on julkaissut elokuussa 2005 tulosohjauksen käsikirjan. Käsikirjassa on tarkasteltu valtion tulosohjaus- ja tilivelvollisuusuudistuksen keskeisiä periaatteita, uusien talousarviosäännösten soveltamista ja hyviä tulosohjauskäytäntöjä eri hallinnonaloilla. Käsikirjan taustalla on vuonna 2004 uudistettu talousarviolainsäädäntö. Käsikirjassa lähdetään voimavarojen näkökulmasta. Sen mukaan hyvää tulosta ei synny, jos voimavaroja tuhlataan tai käytetään tehottomasti, vaikka olisikin saatu aikaan haluttuja vaikutuksia. Samaan aikaan kuitenkin viraston tuotosten laadun ja palvelukyvyn on oltava riittävän hyviä, eli ei voida katsoa pelkästään tuotannollista tehokkuutta. Käsikirjassa edellytetään, että tulostavoitteisto ja mittaristo ovat monipuolisia ja kattavia, jotta voidaan antaa oikea ja riittävä kuva ministeriöiden ja virastojen toiminnasta ja tuloksista.

Käsikirjassa on myös tuotu esille, että tulokset on saatava aikaan käyttämällä henkilöstövoimavaroja viisaasti ja osaamista kaiken aikaa kehittäen sekä toimintaprosesseja jatkuvasti parantaen. Henkisten voimavarojen hallintaan kuuluu käsikirjan mukaan henkilöstön osaamisen, työkyvyn ja työmotivaation sekä johtamisen kehittäminen.

Käsikirjassa on kuvattu yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet (*outcomes*) ja tuotoksia tai suoritteita koskevat toiminnalliset tulostavoitteet (*outputs*) siten, että toiminnalliset tulostavoitteet ohjaavat konkreettisia ja välittömiä suoritteita (*palvelut, tuotokset*), joita virastojen toiminta tuottaa, kuten suoritetut tutkinnot, tehdyt lupapäätökset, käsitellyt patenttihakemukset ja tehdyt valvontatarkastukset. Vaikuttavuustavoitteet puolestaan kuvaavat asiakaskunnalle tai kansalaisille laajemminkin tuotettuja hyötyjä, aikaansaatuja vaikutuksia yhteiskunnassa, kuten valmistuneiden sijoittuminen työelämään, patentteja saaneiden yritysten menestyminen, markkinoiden toimivuus, syrjäytymisen ehkäisy tai muu vastaava tavoite.

Käsikirjassa ohjataan esittämään ministeriöiden tulosvastuuta osoittavat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet pääluokan lukuperusteluissa. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet puolestaan ohjaavat virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden esittämistä. Virasto- ja laitoskohtaiset toiminnalliset tulostavoitteet esitetään momenttiperusteluissa. Tulostavoitteita kehotetaan esittämään vain muutamille olennaisimmille tavoitteille, jolloin niitä on selkeästi rajattu määrä. Tavoitteeksi asetetaan keskittyminen yhteiskunnalliselta merkitykseltään olennaisiin asioihin, jolloin perustelluttoimivat pohjana päätöksenteolle ja tulosten seurannalle. Käsikirjan mukaan hyvät tulostavoitteet ovat strategisia, toiminnan kannalta olennaisia ja vaikuttavia.

Talousarvioasetuksessa toiminnallisen tuloksellisuuden elementtejä ovat tuotokset ja laadunhallinta. Tulosohjauksen käsikirjassa kuitenkin todetaan, että vain joidenkin organisaatioiden kohdalla tuotoksia voidaan käyttää tuloksen kuvaamiseen. Laadunhallinnan edistämisessä tärkeänä periaatteena mainitaan joustavuus ja innovatiivisuus työmenetelmien ja työprosessien kehittämisessä siten, ettei rajaavilla laatumittareilla heikennetä virastojen uusiutumiskykyä ja joustavuutta. Tulosohjauksella ei myöskään saa puuttua liikaa viraston johtamiseen ja toimintatapoihin. Tuotokset ja laadunhallinta sisältävät tärkeimmät tiedot viraston tai laitoksen tuottamista suoritteista (tuotteista ja palveluista), julkishyödykkeistä ja niiden määristä. Lisäksi esitetään tiedot viraston palvelukyvystä ja suoritteiden ja julkishyödykkeiden laadusta ja asiakastyytyväisyydestä.

Käsikirjassa kehotetaan esittämään tavoitteita vain olennaisimmille asioille, kuten edellä todettiin. Toisaalta tuodaan kuitenkin esille, että tulostavoitteiden tulisi koskea sekä viraston perustoimintaa että kehittämistoimia. Käsikirjan mukaan pysyväisluonteisiin tunnuslukuihin perustuvat tavoitteet takaavat sen, että viraston perustehtäviä hoidetaan laadukkaasti samaan aikaan, kun suunnitellaan uutta ja toteutetaan kehityshankkeita. Näin ollen tulossopimus ei voi keskittyä vain strategisiin linjauksiin vaan myös perustoiminnan jatkuvaan laadun ja tehokkuuden parantamiseen. Vaikka talousarviolaissa on eroteltu hallinnonalatasoinen yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja virastotasoinen toiminnallinen tuloksellisuus, tulosohjauksen käsikirjan ohjeistuksen mukaan myös virastoille asetetaan tulostavoitteita, jotka koskevat toiminnan vaikuttavuutta. Toisaalta mainitaan, että virastojen

tuloksellisuuden kuvausten tulisi pääosin keskittyä toiminnallisen tuloksellisuuden tarkasteluun, joka sisältää toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä henkisiä voimavaroja käsittelevät osa-alueet.

Tulosohjauksen käsikirjassa on otettu askel kohti strategista tulosohjausta. Toisaalta kuitenkin tulosohjaus nähdään pitkälti viraston perustehtävien ohjaamisena. Käsikirjassa ei myöskään ole täysin selkeästi ja kattavasti tehty eroa hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden ja virastojen toiminnallisen tuloksellisuuden tulostavoitteiden välillä. Käsikirja myöskin saattaa johtaa asettamaan liikaa tulostavoitteita.

Tulosohjauksen tilaa arvioitiin hankkeessa vuonna 2009–2010. Valtiovarainministeriö käynnisti sen pohjalta vuonna 2011 tulosohjauksen kehittämishankkeen. Kehittämishankkeessa tulosohjauksen uudistamiselle asetettiin tavoitteeksi, että ohjaus olisi aiempaa strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää. Samalla julkaistiin uusi käsikirja, joka muodostuu tulosohjauksen tietokorteista.

Strategisuudella tarkoitetaan tulosohjauksen tiukempaa kytkentää hallitusohjelman toimeenpanoon ja ministeriöiden strategiatyöhön niin, että yhteys hallinnon tasolta toiselle siirryttäessä säilyy. Keventäminen ja yhtenäisyys liittyvät toisiinsa. Tulosohjaus on kevyempää, kun jokaisella hallinnonalalla ei tarvitse tehdä kaikkia tulosohjaukseen liittyviä asioita, vaan voi olla myös yhteisiä tavoitteita ja mittareita, järjestelmiä ja arvosanaasteikkoja. Myös ohjauksen horisontaalisuuden parempaan toteutumiseen kiinnitettiin huomiota. Keventämiseen liittyi myös siirtyminen nelivuotiseen, hallituskautta vastaavan rytmiin, jolloin ensimmäisenä vuonna laaditaan tulossopimus ja muina vuosina riittää tulossopimuksen tarkistaminen. Kehittämishankkeessa määriteltiin myös tulosohjauksen yhteiset periaatteet edistämään yhtenäisyyttä.

Strategisessa tulosohjauksessa kehittämishankkeen mukaan hallitusohjelmasta ja sitä täsmentävästä toimeenpanosuunnitelmasta johdetaan yhteiset tavoitteet, hallinnonalojen politiikkatavoitteet ja budjettitavoitteet sekä virastojen tulostavoitteet. Myös vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmittarit johdetaan vastaavasti. Alemmalla tasolla aina täsmennetään ja konkretisoidaan ylemmän tason tavoitteita. Tavoitteita asetetaan vain strategisesti keskeisimmille ja niille asioille, joissa halutaan muutosta. Samalla ministeriöt huolehtivat kuitenkin myös muun kuin hallitusohjelmasta johdettavan tulosohjauksen piirissä olevan toiminnan ja talouden ohjaamisesta. Virastojen perustoiminnasta riittävät kuitenkin useimmiten seurantamittarit. Vasta jos mittarit alkavat näyttää punaista tai asiat muuten nousevat erityisiksi tavoitteiksi, saattaa olla tarpeen kohdistaa kyseisiin asioihin myös tulosohjausta.

Talousarviolain ja asetuksen tuloksellisuuden osa-alueet on esitetty tulosprismassa, jossa on kuvattu vaikuttavuuden, toiminnallisen tehokkuuden, tuotoksien ja laadunhallinnan sekä henkisten voimavarojen suhdetta tilivelvollisuudessa ja tulosohjauksessa.

Tulosohjauksen kehittämishankkeessa havaittiin, että vaikuttavuusosion ja toiminnallisen osion rajapinta ja yhteys eivät toimi. Myöskään kaikkia tuotannontekijöitä ja toiminnan osa-alueita ei ole otettu huomioon. Tulosprisma ei myöskään ohjaa toteuttamaan valtioneuvoston strategisia tavoitteita tai konserniohjauksen yhteisiä tavoitteita. Kehittämishankkeessa tulosprisma esitettiin uudessa muodossa, jossa näkyy kolmiulotteisena poikkihallinnollisuus. Uudessa tulosprismassa tilivelvollisuuden ja tulosohjauksen elementit ovat yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tuloksellisuus ja voimavarojen hallinta.

4 Tulosohjaus liikenne- ja viestintäministeriössä

Liikenne- ja viestintäministeriössä tulosohjausta toteutetaan tulosohjauksen kehittämishankkeessa esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Hallitusohjelman valmistuttua ministeriössä laaditaan hallinnonalan konsernistrategia. Konsernistrategiassa määritellään hallitusohjelman ja muiden pitkän ajan tavoitteiden nojalla hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Vaikuttavuustavoitteiden toteuttamiseksi virastoille asetetaan tulostavoitteet. Myös ministeriö on tällöin yksi virastoista. Tulosohjauksessa painotetaan strategista muutosta, johon toimintaa halutaan suunnata. Tulostavoitteiden asettamista virastojen perustoiminnalle ei ole pidetty tarpeellisena, vaan niitä on seurattu seurantamittareilla.

Talousarvioesityksen pääluokan selvitysosassa esitetään yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Virastojen tulostavoitteet esitetään toimintamenomomentin selvitysosassa. Aiemmin ministeriö esitti talousarvioehdotuksessa virastojen tulostavoitteet toteutumatietoineen ja tavoitetasoineen. Tämä kuitenkin sopi huonosti budjetin rakenteeseen. Nyt ministeriössä onkin päädytty esittämään talousarviossa virastojen osalta tulostavoitteet ilman mittareita ja tavoitetasoja. Lisäksi esitetään virastojen perustoimintaan kuuluvat tärkeimmät tunnusluvut ja toiminnallisen tehokkuuden mittarit. Tunnusluvut kuvaavat viraston seuraavan vuoden toimintaa, johon talousarvio liittyy.

Liikenne- ja viestintäministeriössä strategisten tulostavoitteiden ja talousarvioesityksen yhteensovittamista on pidetty haastavana. Strategiset tulostavoitteet ulottuvat koko hallituskaudelle. Ne ovat myös sen tyyppisiä, että suoraa kytkentää talousarvion määrärahoihin on usein vaikea tehdä. Ministeriössä ei ole pidetty tarpeellisena eikä tarkoituksenmukaisena virastojen perustoiminnan ohjaamista tulosohjauksella. Talousarvioasetuksessa kuitenkin toiminnallinen tuloksellisuus kytketään tehokkuuteen sekä suoritteisiin ja laadunhallintaan. Liikenne- ja viestintäministeriössä on lähdetty siitä, että virastojen perustoimintaa koskee ”jatkuvan parantamisen periaate”. Toimintaa on kehitettävä ja sen tuottavuutta parannettava, vaikka nimenomaista tulostavoitetta siihen ei olisikaan.

5 Säädösten kehittämistarpeet

Talousarviolainsäädännön uudistuksessa selkeytettiin ministeriöiden ja virastojen vastuita ja tuloksellisuuden eri tasoja. Myös käsitteistö määriteltiin uudella tavalla. Ministeriöiden vastuulle tuli kokonaisvaltainen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäminen hallinnonalalla. Virastojen rooliksi määriteltiin toiminnallinen tuloksellisuus eli viraston tehtävien tuloksellinen hoitaminen ja kehittäminen. Vaikka uudistuksessa korostettiin strategisen suunnittelun ja ohjauksen merkitystä ja tulostavoitteiden yhteyttä toimialan ja valtion talouden ja toiminnan kehittämisen strategiaan, tulostavoitteet kuvattiin kuitenkin viraston perustoiminnan näkökulmasta. Erityisesti tämä näkyy talousarvioasetuksessa. Vasta tulosohjauksen kehittämishankkeessa tuotiin esille saumaton yhteys hallitusohjelmasta ja hallinnonalan strategiasta yksittäisten virastojen tulostavoitteisiin. Kehittämishankkeessa virastojen toiminnallisen tuloksellisuuden ohjaamisessa keskeiseksi nähtiin tulostavoitteiden asettaminen niin, että ne tukevat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämistä. Virastojen perustoiminnan ohjaamista tulostavoitteilla pidettiin vain poikkeuksellisesti tarpeellisena.

Virastojen johdon tulee vastata toiminnan lainmukaisuudesta ja tehokkuudesta. Näitä ei ole tarpeen erikseen ohjata. Jo lainsäädäntö asettaa velvoitteita virastoille. Jos lakia ei noudateta, voi seurauksena olla virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä ja pahimmillaan rikosoikeudellisia seuraamuksia. Lainsäädännössä asetetaan virastoille myös toiminnan laatuun liittyviä velvoitteita. Esimerkiksi hallintolain (434/2003) 23 a § edellyttää, että viranomaiset määrittelevät odotettavissa olevan käsittelyajan hallintopäätöksellä ratkaistaville toimialansa keskeisten asiaryhmien asioille. Virastot myös antavat erilaisia palvelulupauksia toiminnastaan.

Talousarviolain käsitteitä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta käytetään myös tulosohjauksen kehittämishankkeessa. Sen sijaan talousarvioasetuksen käsitteitä toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta ei käytetä. Talousarvioasetusta ei kuitenkaan ole päivitetty vastaamaan tulosohjauksen suositeltuja käytäntöjä. Tämä aiheuttaa sekavuutta. Osa hallinnonaloista käyttää tulosohjauksessaan tunnollisesti talousarvioasetuksen käsitteitä, mutta osa on luopunut käyttämästä niitä. Valtion talousarviossa tämä näkyy niin, että osa ministeriöistä pitää toiminnallista tuloksellisuutta talousarvioasetuksen tapaan toiminnallisen tehokkuuden, tuotoksien ja laadunhallinnan yläkäsitteenä. Osa käyttää pelkästään alakäsitteitä. Esimerkiksi puolustusministeriö puolestaan asettaa erikseen toiminnalliset tulostavoitteet ja erikseen tavoitteet tehokkuudelle, tuotoksille ja laadunhallinnalle. Tällöin toiminnalliset tulostavoitteet käsitetään tavoitteiksi, joilla edistetään hallinnonalan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tuotokset ja laadunhallinta nähdään lakiin perustuvien perustehtävien toteuttamisena. Osa ministeriöistä asettaa pelkästään toiminnallisen tuloksellisuuden tulostavoitteet ja esittää erikseen seurantamittareina keskeisten suoritteiden kehitystä. Toiminnallisesta tuloksellisuudestakin käytetään ilmaisuja toiminnalliset tulostavoitteet, toiminnallisen tuloksellisuuden

tavoitteet, toiminnallisen tuloksellisuuden tulostavoitteet ja vaikuttavuustavoitteita tukevat toimenpiteiden tavoitteet. Jotkut ministeriöt asettavat edelleen hallinnonalansa virastoille vaikuttavuustavoitteet.

Talousarviossa ei ole yhtenäisyyttä hallinnonalojen välillä. Selkeyttämisen vuoksi talousarvioasetusta tulisi päivittää. Myös säädöstasolla tulisi tunnistaa tulosohjauksen kehittyminen kohti strategista muutoksen johtamista yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden edistämiseksi. Jaottelusta toiminnalliseen tehokkuuteen, tuotoksiin ja laadunhallintaan tulisi luopua. Virastojen ohjauksessa tulee olla vapaus valita käytettävien tavoitteiden tyyppi tulosohjauksen tarpeiden mukaisesti. Talousarvioasetuksen 1 §:n 3 momentti tulisi kumota ja 11 §:n 2 momenttia ja 65 §:ää tulisi päivittää. Lisäksi talousarvioasetuksen 11 §:ssä ja 68 b §:ssä mainitaan erikseen hallinnonalan ja erikseen virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet. Tämäkin on epäselvää, mitä hallinnonalan tavoitteilla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Tulosohjauksessa tavoitteet kuitenkin asetetaan virastoille. Toki voi olla yhteisiä tavoitteita, mutta kullakin virastolla on oma roolinsa niiden toteuttamisessa.

Toisaalta talousarvio koskee vain seuraavaa vuotta, ja tulosohjauksessa on siirrytty hallituskauden mittaisiin tulostavoitteisiin. Talousarviossa voitaisiin näin ollen edellyttää esitettäväksi seuraavan vuoden toimintaa koskevat tärkeimmät tunnusluvut. Nämä liittyvät yleensä viraston perustoimintaan, ja siihen, mitä osoitetuilla määrärahoilla tulee ainakin saada aikaiseksi. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämistä viraston toiminnassa on vaikea kytkeä vastaavalla tavalla suoraan määrärahoihin. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäminen tapahtuu toiminnan painopisteitä suuntaamalla ja toiminnan kehittämisellä. Samalla on kuitenkin huolehdittava lakisääteisten perustehtävien hoitamisesta. Jo tulosohjauksen käsikirjassa vuonna 2005 havaittiin ongelmat vaikuttavuus- ja tulostavoitteiden ja määrärahapäätösten yhteensovittamisessa. Todettiin, että tavoitteilla on oltava selkeä yhteys määrärahapäätöksiin, mutta samalla tunnistettiin, että tavoitteiden aikajänne on useita vuosia, jolloin ne eivät riitä määrärahojen perusteluksi. Määrärahojen osalta edellytettiin määriteltäväksi toimintavuoden tulostavoite. Toisessa kohdassa käsikirjassa kuitenkin arvioidaan, että yhden toimintavuoden tulostavoitteet eivät välttämättä ole kaikkein tärkeimpiä, kun ajatellaan toiminnan onnistumista pidemmällä aikavälillä.

Selkeimmältä vaikuttaa useiden ministeriöiden käyttämä tapa luetella yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet pääluokan perusteluissa ja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiden luettelu toimintamenomomentin selvitysosassa ja tämän lisäksi muutaman tunnusluvun esittäminen seurantamittariluonteisesti aikasarjana.

Talousarvio ja talousarviolainsäädäntö ohjaavat edelleen hyvin siiloutuneeseen näkökulmaan. On vaikea saada kokonaiskuvaa yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Määrärahat jaetaan hallinnonaloittain. Tulisikin pohtia, onko nykyisenkaltainen talousarvio ylipäänsä

paras väline ohjaamaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kokonaisvaltaista edistämistä. Jo tulosohjauksen kehittämishankkeessa korostettiin yhteistä tulosohjausta, jolloin hallitusohjelmasta tulee koko hallinnolle yhteiset politiikkatavoitteet, poikkihallinnollisten kokonaisuuksien tavoitteet ja yhteisen toiminnan järjestämistä koskevat tavoitteet.

Liikenne- ja viestintäministeriössä pilotoitiin yhteisten tavoitteiden asetantaa tulosohjauksen kehittämishankkeen yhteydessä. Keskeisiksi elementeiksi tunnistettiin yhteinen visio, tilakuva ja analyysi, yhteiset pitkän aikavälin ja hallituskauden tavoitteet ja resursointi, yhteinen mittaristo, vuotuinen tilinpäätös ja raportointi sekä johtopäätökset ja korjaavat toimet. Poikkihallinnollista teemaa viedään tällöin eteenpäin asia- ei organisaatiolähtöisesti. Virastotasolla yhteiset linjaukset ja tavoitteet ilmentyvät toiminnallisina tavoitteina ja tulossopimusten rooli ohjaustyökaluna korostuu.

Yhteiskunnassa on isoja haasteita, joiden ratkaiseminen vaatii hallinnonalojen yhteistyötä. Kun hallitusohjelma julkaistaan, sille laaditaan valtioneuvoston kanslian johdolla toimeenpanosuunnitelma. Tätä tehdään yhteistyössä kaikkien ministeriöiden kanssa. Toimeenpanosuunnitelman laatiminen on kuitenkin edelleen varsin sektoroitunutta. Entistä enemmän tulisi jo toimeenpanosuunnitelman laatimisvaiheessa tunnistaa keskeisimmät yhteiset haasteet. Tulosohjaus tulisi kytkeä jo tässä vaiheessa mukaan suunnitteluun. Valtioneuvosto määrittelisi yhteiset yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Samalla tunnistettaisiin ministeriöt, joiden hallinnonaloilla kyseisiä vaikuttavuustavoitteita tulee edistää. Tunnistettaisiin myös, mikä osuus kullekin hallinnonalalle kuuluu. Tavoitteet tarkennettaisiin hallinnonaloittain ja samalla tunnistettaisiin myös virastot, joiden tulee edistää vaikuttavuustavoitetta. Ministeriöt määrittelisivät tulosohjauksessa virastojen tulostavoitteet ja toimenpiteet, joilla tavoitteita edistetään. Mikäli hallinnonalalle tulisi uusi tehtävä, tulisi siihen myös osoittaa riittävät määrärahat. Tärkeä on tunnistaa, onko kyseessä aidosti lisätehtävä vai korvaako se jonkin aiemman tehtävän vai onko kyse ennen kaikkea toiminnan painopisteiden suuntaamisesta uudelleen. Jotta tällainen toimintamalli onnistuisi, on tärkeää, että hallitusohjelma on strateginen ja keskittyy olennaisiin yhteiskunnallista muutosta vaativiin asioihin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittämishankkeessa (OHRA-hanke) vuonna 2014 ehdotettiin, että hallitusohjelmassa nimetään 3–5 keskeisintä politiikkatavoitetta. Samassa hankkeessa myös ehdotettiin, että hallituksen toimintasuunnitelman politiikkapakettien tavoitteet otetaan kaikkien ministeriöiden tulosohjauksessa huomioon valtioneuvoston yhteisinä vaikuttavuustavoitteina.

Vaikka talousarviolain toiminta- ja taloussuunnittelua koskevaa 12 §:ää vuonna 2009 muutettiinkin tarkoituksena keventää sääntelyä, tulisi se ja talousarvioasetuksen 10 § muuttaa tukemaan kokonaisvaltaista ohjausta yksittäisen ministeriön suunnitelman sijasta.

Talousarvioehdotukseen liittyy myös asiakirjan julkisuuteen liittyviä rajauksia. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan

ministeriöiden ja niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten talousarvioehdotukset tulevat julkisiksi, kun valtiovarainministeriö on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa talousarvioehdotukseksi, ja tämän jälkeen ministeriöiden valtiovarainministeriölle lähettämät ehdotukset sekä muut talousarvioesityksen valmistelua varten laaditut ja siihen sisällytetyt ehdotukset, kun esitys on annettu eduskunnalle. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden julkisuudelle ei ole tarpeen asettaa tällaisia rajauksia.

Talousarvioasetuksen 1 b §:n mukaan talousarvioesityksessä esitetään ministeriön alustavat tulostavoitteet toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialalla sekä ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille. Talousarvioasetuksen 11 §:n mukaan ministeriön tulee viipymättä vahvistaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet sekä hallinnonalan ja virastojen toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet on kuitenkin usein määritelty hallinnonalojen strategioissa ja ne asetetaan pitkällä tähtäimellä. Myös virastojen tulostavoitteet asetetaan hallituksen nelivuotiskausiksi. Budjettiprosessiin liittyvä vuosittainen vahvistaminen on ristiriidassa tämän kanssa. Erityisen huonosti se sopii yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Lisäksi yhteiskunnallisilla vaikuttavuustavoitteilla ja virastojen tulostavoitteilla toimeenpannaan hallitusohjelmaa. Hallitus esittelee ohjelmansa eduskunnalle ja eduskunta päättää sen jälkeen, nauttiiko valtioneuvosto eduskunnan luottamusta. Jo tällä on varmistettu kansanvaltaisuuden toteutuminen ilman, että eduskunnan olisi tarpeen ottaa kantaa yksittäisiin tavoitteisiin.

Talousarviolainsäädännön uudistuksessa tuloksellisuusraportointi ja arviointi tunnistettiin tärkeäksi osaksi tulosohjausta. Talousarviolaissa ja asetuksessa on säännökset hallituksen vuosikertomuksesta, valtion tilinpäätöksestä ja virastojen ja laitosten tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista. Virastojen tilinpäätöksiin liittyy myös ministeriöiden tilinpäätöskannanotto.

Hallituksen vuosikertomus on oleellinen väline yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden raportointiin. Vuosikertomuksessa on mahdollisuus antaa kokonaiskuva valtion toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Vuosikertomuksen pitäisi olla eduskunnalle merkittävä tietolähde valtioneuvoston toiminnasta. Siinä voidaan antaa kokonaiskuva todellisista aikaansaaduista muutoksista. Tämä tieto on eduskunnalle paljon oleellisempaa kuin yksittäisille virastoille asetettavat tulostavoitteet. Jos yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toimeenpanoa valmisteltaisiin ministeriöiden yhteistyönä vielä nykyistä tehokkaammin, myös vuosikertomuksen laadinta olisi selkeämpää ja olisi tiedossa, mitkä ovat niitä yhteisiä keskeisiä asioita, joihin raportointia ministeriöissä valmisteltaessa tulee keskittyä.

Sen sijaan tilinpäätöskannanoton tarpeellisuutta ja lisäarvoa voitaisiin arvioida uudelleen. Tilinpäätöskannanotossa ministeriö arvioi hallinnonalansa viraston tilinpäätöstä ja toimenpiteitä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja mahdolliset muut viraston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat arviot ja lausunnot antavat aihetta. Tilinpäätöskannanotossa arvioidaan myös viraston tuloksellisuutta, sen kehitystä ja tulostavoitteiden toteutumista. Tilinpäätöskannanoton valmistelussa oleellinen on Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukset annetaan tarkastetulle virastolle ja ministeriölle, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarainministeriölle. Lisäksi ne julkaistaan tarkastusviraston internet-sivuilla. Tarkastetulle virastolle voidaan myös asettaa ilmoitusvelvollisuus siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastushavaintojen johdosta. Tarkastuskertomusten perusteella on mahdollisuus saada käsitys hyvän hallinnon (valtion talousarvion noudattaminen, toiminnan laillisuus ja sen tuloksellisuus sekä toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta) toimivuudesta tarkastetussa virastossa. Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosikertomuksen, jossa se esittää yhteenvedon eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista sekä tarkastusten tuloksista muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta. Vuosikertomus on julkinen. Ministeriöt raportoivat koko hallinnonalansa toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta hallituksen vuosikertomusta valmisteltaessa.

Viraston tuloksellisuudesta on mahdollista käydä viraston kanssa keskustelu, kun virasto raportoi ministeriölle tulostavoitteiden toteutumisesta. Tällöin voidaan ohjata virastoja tavoitteiden saavuttamista yhdessä keskustellen. Tilinpäätöskannanotto on monilta osin päällekkäinen Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksen kanssa. Tilinpäätöskannanottoa tehokkaampi keino vaikuttaa viraston tuloksellisuuteen ovat ministeriön ja viraston yhdessä käymät keskustelut tulostavoitteiden saavuttamisesta. Tilinpäätöskannanotosta luopuminen edellyttäisi talousarviolain 21 §:n 2 momentin muuttamista ja talousarvioasetuksen 66 i §:n kumoamista.

6 Lopuksi

Tulosohjauksen käyttöönotolla pyrittiin lisäämään virastojen toiminnan vapautta ja vastuuta. Muutokseen liittyi budjetin uudistaminen siirtymällä toimintamenomäärärahaan ja siirtomäärärahaan, kun aiemmin virastojen määrärahojen käyttöä oli ohjattu yksityiskohtaisesti budjetilla. Alkuun tulosohjauksessa tavoitteiden asettaminen oli kuitenkin yksityiskohtaista, toimintaa yksipuolistavaa ja jäykistävää. Uudistuksilla tulosohjausta on pyritty muuttamaan strategisempaan suuntaan. Tällöin tulosohjauksessa voidaan keskittyä oleellisimpiin asioihin ja niihin, joissa todella tarvitaan muutosta. Viimeisimmässä uudistuksessa tulosohjaus on kytketty tiiviisti hallitusohjelman toimeenpanoon.

Tulosohjaus on toimivaa, kun se tapahtuu aidossa vuorovaikutuksessa ohjaavan ja ohjattavan tahon välillä. Tällöin ohjaavan tahon odotukset viraston toiminnalle ja viraston voimavarat tavoitteiden toteuttamiseen voidaan saattaa tasapainoon. Tulosohjauksella voidaan saavuttaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta, kun tulostavoitteet johdetaan hallitusohjelman tavoitteista. Tulosohjaus on myös kaikkein ohjaavinta silloin, kun siinä keskitytään vain tärkeimpiin asioihin. Hallitusohjelmassa ja hallinnonalan strategiassa tehdään valinnat, mihin asioihin keskitytään. Tulosohjauksessa virastoja ohjataan suuntaamaan toimintaansa tukemaan näiden tavoitteiden toteutumista. Jos tulosohjauksessa keskitytään liian pieniin asioihin, kokonaisuuden ja merkittävien asioiden hallinta häiriintyy.

Tulosohjauksen kehittämishankkeessa vuonna 2012 vahvistetut periaatteet eivät ole vielä täysin toteutuneet. Hallinnonalojen välillä ei ole yhtenäisiä käytäntöjä. Osittain tähän vaikuttaa talousarviolainsäädäntö ja erityisesti talousarvioasetus, joka ei vastaa uudistusta. Vain osa ministeriöistä noudattaa talousarvioasetusta talousarvioesityksessä. Myös vuoden 2005 tulosohjauskäsikirja ohjaa edelleen ministeriöiden käytäntöjä myös siltä osin, kuin se on ristiriidassa uudemman ohjeistuksen kanssa. On ongelmallista, jos viranomaiset eivät noudata säädöksiä. On ensiarvoisen tärkeää, että käytäntöjä kehitettäessä myös säädökset pidetään ajan tasalla. Kyseessä on eräänlainen sääntelyhäiriö, jossa sääntelyä ei noudateta tai sitä noudatetaan luovasti. Syynä noudattamatta jättämiseen tässä kyseessä olevassa tilanteessa selkeästi on se, että sääntely on epätyydyttävää.

Suurimmat puutteet liittyvät kuitenkin poikkihallinnollisuuteen. Tulosohjauksessa ei katsota koko valtionhallinnon kokonaisuutta yhdessä, vaan kukin hallinnonala tulkitsee hallitusohjelmaa itsenäisesti ja määrittelee yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja johtaa virastojen tulostavoitteet ilman yhteistä keskustelua. Tällöin ei ole myöskään yhteisiä mittareita yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Hallitusohjelman seuranta ja toimintasuunnitelman laatiminen valtioneuvostotasolla tapahtuu irrallaan tulosohjauksesta. Askel parempaan otetaan, kun jatkossa ministeriöt eivät enää laadi omia tulevaisuuskatsauksiaan, vaan laaditaan valtioneuvostotasoinen yhteinen näkemys. Tulevaisuuskatsaus on liikenne- ja viestintäministeriössä muodostanut taustan konsernistrategialle ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteille.

Maailma on kompleksinen ja ratkaistavana on isoja maailmanlaajuisiakin ongelmia, kuten ilmastonmuutos. Tällaisten ongelmien ratkaisuun tarvitaan useiden hallinnonalojen yhteistyötä. Jotta saavutettaisiin mahdollisimman suuri vaikuttavuus, tulee hallinnonalojen välillä olla yhteistyötä, jossa mietitään kunkin tahon rooli tavoitteiden edistämisessä.

Kuten lainvalmistelussa myös tulosohjauksessa tavoitteiden asettamisessa tulee pohtia, mitä muutosta tavoitellaan. On arvioitava mekanismeja, joiden kautta muutos tapahtuu. On pyrittävä löytämään keinot, joilla tavoitteet on mahdollista saavuttaa paremmin kuin vaihtoehtoisilla tavoilla. Keinojen miettiminen liittyy virastojen tulostavoitteiden

asettamiseen. Keinona voi olla esimerkiksi uuden lain säätäminen, jolloin ministeriön tulossopimukseen sisällytetään kyseistä lakia koskevan hallituksen esityksen laatiminen. Hyötyjen tulee olla suurempia kuin kustannusten. On otettava huomioon myös mahdolliset epätoivottavat vaikutukset. Jotta kyetään tekemään riittävän syvällisesti vaikutusarviointeja, on tavoitteissa keskityttävä olennaisimpiin. On asetettava myös mittareita, jotta tavoitteiden saavuttamista pystytään jälkikäteen arvioimaan. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että raportoinnissa on kyettävä erottamaan muutokset, jotka olisivat voineet toteutua ilman julkisen hallinnon toimenpiteitäkin, samoin kuin sivuvaikutusten eli sellaisten vaikutusten syntyminen, joita toiminnassa ei tavoiteltu. Kun tulosohjauksessa keskitytään niihin oleellisimpiin asioihin, joissa tarvitaan muutosta, on raportoinnissa mahdollisuus analysoida yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä ja tehdä tulostavoitteiden saavuttamisen kriittistä arviointia talousarviolainsäädännön uudistuksessa edellytetyllä tavalla.

Tulosohjausta ei ole tarpeen säädellä yksityiskohtaisesti, eikä tarvita erillistä tulosohjausta koskevaa lainsäädäntöä. Siltä osin kuin säännöksiä on, ne sopivat talousarviolainsäädäntöön samoin kuin esimerkiksi sisäistä valvontaa koskevat säännökset, jotka koskevat muutakin kuin taloutta. Ongelma kuitenkin on, että talousarviolainsäädäntö kytkee tulosohjauksen viraston normaalin toiminnan ohjaukseen. Talousarvioasetusta tulisi muuttaa niin, että siinä ei säänneltäisi yksityiskohtaisesti tulostavoitteiden sisältöä. Eduskunnan perustuslaissa säädetty valtiontaloudellinen päätösvalta ei tästä vaarantuisi. Budjettiprosessissa eduskunta päättää valtion talousarviosta vuodeksi kerrallaan. Tulostavoitteet kuitenkin asetetaan tätä pidemmällä tähtäimellä. Tulosohjauksessa tulisi olla vapaus asettaa tulostavoitteet kulloinkin tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tulosohjauksessa tulee tunnistaa virastojen vastuu ja lähteä siitä, että virastojen normaalitoimintaa ei ole tarpeen erityisesti ohjata. Virastot ovat hyvin erilaisia ja tämäkin tulee ottaa tulosohjauksessa huomioon. Joidenkin virastojen tehtävä on yksittäisten asiakkaiden palvelu, jolloin voi olla luontevaa, että tulosohjauksessa keskitytään asiakaspalvelun laatuun ja tuottavuuteen päätösprosesseissa. Tosin tällöinkin pitää varoa, että viraston roolia ja mahdollisuuksia ei nähdä liian kapeasti. Toisilla virastoilla puolestaan on laaja tehtävä ja mahdollisuus toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita suuntaamalla toimintaansa ja tällöin tulosohjauksessa tulisi keskittyä siihen, miten virasto voi parhaalla mahdollisella tavalla edistää yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Riippumattomien tuomioistuinten tulosohjauksessa puolestaan on omat erityispiirteensä. Myös se vaihtelee, kuinka tiukkaa ohjausta tarvitaan.

Julkinen hallinto on olemassa kansalaisia varten. Kaiken toiminnan tulee perustua siihen, että turvataan ja edistetään hyvinvointia yhteiskunnassa ja palvellaan kansalaisia mahdollisimman hyvin. Hallitusohjelmassa hallitus arvioi, mitä yhteiskuntaa hyödyttäviä tavoitteita se haluaa edistää toimikaudellaan. Tulosohjauksen kehittämisessä tulisi miettiä, minkälaisilla menettelytavoilla näiden tavoitteiden edistäminen viedään

kaikkein tehokkaimmin virastojen toimintaan. Jotta tavoitteiden saavuttamisen edistymistä voidaan arvioida, tulee olla myös kriteerit, joilla sitä arvioidaan. Selkeällä raportoinnilla varmistetaan, että eduskunta ja kansalaiset saavat tiedon hallinnon toiminnan tuloksellisuudesta.

Tulosohjaukseen liittyvään sääntelyyn ei liity isoja ongelmia. Joskus pienetkin asiat voivat kuitenkin olla merkityksellisiä. Ne voivat vaikuttaa haitallisesti käytäntöjen kehittymiseen ja osaltaan estää lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

Lähteet:

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö 30/2003.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esitys 56/2003.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esitys 202/2009.
Keinänen, Anssi. Miksi ja miten sääntelyn noudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa? Lakimies 6/2013 s. 1099–1117.
Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy 2012.
Käsikirja. Tulosohjaushanke. Valtiovarainministeriö. 30.11.2012. https://vm.fi/ documents/10623/1150432/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirjan+tietokortit.pdf/af37 cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8/Tulosohjauksen+ k%C3%A4sikirjan+tietokortit. pdf
Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuositukset. Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014. VM142:00/2013.
Tulosohjauksen käsikirja. Julkaisuja 2/2005. Valtiovarainministeriö. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.
Tuomioistuinlaitoksen tulosohjaus ja tuomioistuinten riippumattomuus. Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 25.5.2000 (6/20/00).

Säädökset:

Asetus valtion talousarviosta 1243/1992
Asetus valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta 254/2004
Laki valtion talousarviosta 423/1988
Laki valtion talousarviolaista annetun lain muuttamisesta 1216/2003
Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta 1096/2009
Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000
Perustuslaki 731/1999
Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003

5.2 Kunnan alijäämän kattamisvelvollisuus ja erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittely – lainsäätäjän ja soveltajien kilpajuoksua?

Pasi Leppänen

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Vuoden 2019 aikana käytiin keskustelua kuntien talouden tasapainosta uudella sävyllä. Keskustelussa nousivat esiin usein kunnan kirjanpitoon ja tilinpäätöksen laadintaan liittyvät toimenpiteet perinteisten veroprosentin noston ja palveluverkon sijaan.

”Kuntien taloutta on tervehdytettävä nopeasti tai muutoin edessä on kriisikunta-aalto. Ehdotankin, että kunnat saisivat määräajan, esimerkiksi 5 vuotta, purkaa tyhjilleen jääviä kiinteistöjä ilman, että poistoja tarvitsee huomioida tilinpäätöksessä…”

”Keskussairaalan tasearvoista rahoitusvaiva… Arvonalennusta ei ilmeisesti saa kuitata kuntien peruspääomaa alentamalla…”

”Eräs esitetty keino … talouden tasapainottamiseksi on kaupungin omistamien rakennusten poisto-ohjelman muutos. Tiettyjen rakennusten poistoaika nostettaisiin 50 vuoteen, jolloin se vastaa kiinteistön teknistä käyttöikää. Poisto-ohjelman muutos toisi viidessä vuodessa yli neljän miljoonan euron säästöt.”

Miksi kunnat ovat niin huolissaan talouden tasapainottamisesta? Miksi ratkaisuksi ehdotetaan kirjanpidon ratkaisuja, jotka eivät tosiasiassa muuta kunnan talouden tilaa? Kuntalain (410/2015) 110 § sisältää säännökset kunnan talouden tasapainottamisesta ja alijäämän kattamisesta. Alijäämän kattamisvelvollisuus on lisäksi kytketty lain 118 §:n mukaiseen arviointimenettelyyn, jossa kunta ja valtio yhdessä selvittävät kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut. Menettely käynnistyy, mikäli kunta täyttää jonkin kolmesta kuntalaissa säädetystä erityisen vaikean taloudellisen aseman kriteeristä. Yksi kriteereistä on se, että kunta ei pysty kattamaan alijäämää määräajassa. Kunnat pyrkivät välttämään arviointimenettelyä, koska sen pelätään johtavan kuntaliitokseen.

Riskinä tulevaisuudessa on, että arviointimenettelyyn tulevien kuntien joukko kasvaa ja että ne ovat aiempaa suurempia. Arviointimenettelyn käynnistäminen on valtiovarainministeriön harkinnassa. Arviointimenettelyssä kunnan ja valtiovarainministeriön edustajista

sekä riippumattomasta puheenjohtajasta koostuva arviointiryhmä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, jotka voivat kohdistua kunnan palveluihin ja niistä syntyviin menoihin tai tuloihin tai joka voi olla esitys kuntajakoselvittäjän asettamisesta. Valtuusto käsittelee sen jälkeen ryhmän toimenpide-ehdotukset ja toimittaa päätöksen tiedoksi valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi (ns. pakkokuntaliitoksesta). Arviointimenettelyjä on toteutettu vuodesta 2007 alkaen 39 kertaa. Kahdessa tapauksessa valtioneuvoston päätös on johtanut liitokseen.

Kuntalain talouden tasapainottamista ja alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevalla sääntelyllä liikekirjanpitoon pohjautuen on yli kahdenkymmenen vuoden historia, kun vuoden 1995 kuntalain taloutta koskevat säännökset tulivat voimaan vuoden 1997 alusta. Arviointimenettelystä säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 2007. Sääntelyä on tiukennettu ja täsmennetty useaan kertaan, koska sääntelyn tavoitteet eivät ole toteutuneet. Esimerkiksi erityisen vaikean taloudellisen aseman tunnusluvut määritellään nykyisin koko kuntakonsernin tilinpäätökseen perustuen, jotta niihin ei olisi mahdollista vaikuttaa konsernin sisäisten liiketapahtumien avulla. Sääntelyn rinnalla on kuntien kirjanpito-ohjeilla pyritty vaikuttamaan tilinpäätöksen joustokohtiin, joissa harkinnanvaraisia kirjauksia on ollut mahdollista käyttää tietoisesti kunnan alijäämään vaikuttamiseksi.

1.2 Lopputyön tavoite ja rajaukset

Lopputyön tavoitteena on tarkastella kunnan alijäämän kattamisvelvollisuutta sekä kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyä sääntelyn yksityiskohtaisuuden sekä sääntelyn soveltamisen näkökulmista. Tarkastelu toteutetaan kuvaamalla sääntelyn kehitystä ja muutosten taustaa. Lopuksi esitetään arvio siitä, mitä ongelmia nykyisessä sääntelyssä on ja millä tavoin niitä olisi mahdollista ratkaista.

Tarkastelun kohteena ovat erityisesti kunnan talousarviota koskevaan sääntelyyn sisältyvä alijäämän kattamisvelvollisuus (aiemman lain 65 § ja nykyisen lain 110 §) sekä kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittely (ensimmäisen kerran kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain nojalla annetussa asetuksessa). Nämä säännökset kytkeytyvät toisiinsa, koska yksi kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman kriteeri on nykyisin se, että alijäämää ei ole katettu kuntalain mukaisessa määräajassa.

Tarkastelu kattaa aikavälin 1997–2020. Vuonna 1997 tulivat voimaan vuoden 1995 kuntalain taloutta koskevat säännökset. Kunnat alkoivat tuolloin soveltaa talouden ja sen tasapainon kuvaamisessa liikekirjanpitoa (kirjanpitolakia).

Luvussa 2 kuvataan sääntelyn lähtökohtia, joita ovat kuntien taloutta koskevan sääntelyn kuvauksen lisäksi näkökulmat yleisluonteisesta ja yksityiskohtaisesta sääntelystä sekä sääntelyn noudattamiseen vaikuttavista tekijöistä. Luvussa käsitellään lyhyesti myös tilinpäätöksen suunnittelun mahdollisuuksia. Luvussa 3 kuvataan alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevan sekä kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa koskevan sääntelyn kehitys ja muutosten tausta. Luvun lopussa kuvataan lyhyesti kirjanpito-ohjeiden roolia sääntelyn täydentäjänä. Luvussa 4 esitetään johtopäätökset ja kehittämisehdotukset.

2 Kunnan talouden tasapainoa ja erityisen vaikeaa taloudellista asemaa koskevan sääntelyn lähtökohtia

2.1 Lainvalmisteluun ja lain soveltamiseen liittyviä näkökulmia

2.1.1 Yleisluonteisen ja yksityiskohtaisen sääntelyn hyviä ja huonoja puolia

Sääntelytarkkuudella tarkoitetaan sitä, miten yksityiskohtaiseen muotoon säännös kirjoitetaan. Hyvin usein lait ovat epätäydellisiä, niissä ei kyetä ottamaan huomioon kaikkia mahdollisia maailmantiloja. Epätäydellisyyden taustalla on kolme lähtökohtaista syytä: kaikkia mahdollisia maailmantiloja ei voi ennakoida, säännöksiä ei kannata kirjoittaa kattamaan kaikkia epätodennäköisesti toteutuvia maailmantiloja tai säännöksen sanamuoto jää epämääräiseksi. (Määttä, 2009, s. 142) Lisäksi yksityiskohtaisen sääntelyn välttämisen taustalla voi olla tavoite estää lain kiertämistä ja estää kilpajuoksu lain kiertämisen ja säännöksen täydentämisen välillä (Määttä, 2011, s. 103).

Perustuslain (731/1999) 80.1 §:n mukaan oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla. Tämä tukee lähtökohtaisesti vaatimusta lainsäädännön täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (Määttä, 2009, s. 151). Säännöksen yleisluonteisuus tai tarkkarajaisuus on eräänlainen asteikko, jonka ääripäissä ovat yleisluonteiset ja tarkkarajaiset säännökset. Korkean yleisyysasteen säännöksistä esimerkkejä ovat perustuslain säännökset, lakien tarkoitusta ilmaisevat tavoitesäännökset sekä ns. oikeudelliset yleislausekkeet. (Tala, 2010, s. 91)

Yleisluonteisessa sääntelyssä ei tarvitse varautua yksityiskohtaisilla säännöksillä kaikkiin erilaisiin ja osin epätodennäköisiin maailmantiloihin. Toisaalta yleisluonteinen sääntely voi lisätä tarvetta viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuille, kun säännöstä voidaan joutua tarkentamaan joko alemmanasteisin säännöksin tai tulkitsemaan säännöstä oikeuskäytännössä. Koska oikeuskäytäntö vähitellen tarkentaa joustavan normin soveltamista, sääntelytarkkuus muuttuu ajan kuluessa ja joustava normi lähestyy tarkkarajaista normia. (Määttä, 2011, s. 101) Pahimmillaan soveltajien kannalta oikeustila saattaa erityisesti aluksi jäädä epäselväksi.

Tarkkarajaisella säädöksellä vältetään tulkintaongelmia (Määttä, 2011, s. 106). Yksityiskohtaisessa sääntelyssä on toisaalta riski yli- tai alisääntelystä, koska siinä ei ole mahdollisuutta ottaa huomioon kaikkia erityisolosuhteita. Ylisääntely (ylikattavuus) tarkoittaa tilannetta, jossa sääntelyn alaan kuuluu sellaisia toimintoja, joita siihen ei pitäisi kuulua. Alisääntelyssä (alikattavuudessa) sääntelyn ulkopuolelle jää toimintoja. (Määttä, 2009, s. 146). Lisäksi yksityiskohtainen sääntely voi tukea opportunistista käyttäytymistä, erityisesti lain kiertämiseen tarkoitettuja järjestelyjä (Määttä, 2009, ss. 142–143). Yksityiskohtaisessa sääntelyssä soveltaminen on helppoa ja seuraamukset ovat ennakoitavissa, mutta toisaalta sääntelyä on muutettava ja täydennettävä usein.

Yleisluonteisen eli joustavan ja yksityiskohtaisen sääntelyn hyviä ja huonoja puolia on esitetty tiivistelmänä taulukossa 1.

Taulukko 1. Yleisluonteisen (joustavan) ja yksityiskohtaisen (tarkkarajaisen) sääntelyn hyviä ja huonoja puolia

	Hyvät puolet	Huonot puolet
Yleisluonteinen (joustava) sääntely	Kaikkia erityisolosuhteita tai tilanteita tai niiden muutoksia ei tarvitse ottaa säännöksen sanamuodossa huomioon	Vaatimukset viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuille kasvavat Oikeustila voi olla epäselvä, riski soveltamisen epäyhtenäisyydestä
Yksityiskohtainen (tarkkarajainen) sääntely	Vähän tulkinta- ja soveltamisongelmia, ennakoitavuus suuri	Riski yli- tai alisääntelystä Vaikea estää lain kiertämistä Muutettava ja täydennettävä usein

2.1.2 Sääntelyn noudattamiseen vaikuttavat tekijät

Vaikka oikeudelliseen sääntelyyn liittyy periaatteessa yleinen ja ehdoton noudattamisvelvollisuus, käytännössä sääntelyn noudattaminen tai hyödyntäminen on tietyssä mielessä vapaaehtoista. Lainsäädännön kohde ratkaisee lopulta itse, noudattaako tai hyödyntääkö hän tiettyä säännöstä. Noudattamisessa tai hyödyntämisessä voi olla eroja eri kohderyhmissä, eri alueilla tai eri aikoina. (Tala, 2005, s. 197)

Sääntelyn noudattamiseen liittyvä vapaaehtoisuus liittyy kuitenkin vain toimijoiden omiin ratkaisuihin. Erilaisin tehokeinoin kuten sanktioin tai viranomaistoimin voidaan tukea säännösten noudattamista. Lain noudattaminen on tietyllä tavalla pakon ja vapaaehtoisuuden välimaastossa, kun eri tilanteissa ei aina vedota säännöksiin tai esimerkiksi sanktiouhkaan. Mitä paremmin säännöksiä noudatetaan omaehtoisesti, sitä vähemmän tarvitaan valvontaa. (Tala, 2005, s. 198)

Alankomaiden oikeusministeriö on koonnut yhdentoista kohdan listan tekijöistä, jotka kuvaavat sääntelyn noudattamista sääntelyn kohdetahoissa. Ensimmäinen luokka koostuu omaehtoiseen sääntelyyn noudattamiseen, toinen kontrollin todennäköisyyteen ja kolmas seuraamuksen ankaruuteen vaikuttavista tekijöistä. Taulukossa 2 on kuvattu sääntelyn noudattamiseen vaikuttavat tekijät.

Taulukko 2. Sääntelyn noudattamiseen vaikuttavat tekijät (Keinänen, 2013, s. 1116)

Omaehtoinen sääntelyn noudattaminen	Kontrollin todennäköisyys	Odotetun seuraamuksen ankaruus
1 Tietoisuus sääntelystä	6 Epävirallisen raportoinnin todennäköisyys	10 Seuraamuksen todennäköisyys
2 Noudattamisen hyödyt ja kustannukset	7 Kohdetahon valvonnan kohteeksi joutumisen todennäköisyys	11 Seuraamuksen ankaruus
3 Sääntelyn hyväksyttävyys	8 Sääntelyn rikkojan selvittämisen todennäköisyys	
4 Lojaalisuus sääntelijää kohtaan	9 Tarkastuksen kohteeksi valikoituminen	
5 Epävirallisen kontrollin suuruus		

Syyt sääntelyn noudattamatta jättämiselle olisi tunnettava lainvalmistelussa muun muassa vaikutusten arviointia varten (Tala, 2005, s. 199). Lakien noudattamista voidaan tarkastella erilaisten selitystapojen avulla. Rationaalisen valinnan mallin mukaan kukin toimija noudattaa lakia silloin, kun se on hänen oman etunsa mukaista. Normatiivisen mallin mukaisesti kunkin yksilön omaksumat normatiiviset käsitykset määräävät hänen valintojaan ja ratkaisujaan. Hän noudattaa lakeja, koska katsoo, että niin pitää tehdä. Kognitiivisen mallin mukaan sääntelyn noudattamista selittävät yksilön käyttäytymistä ohjaavat, ei-tietoisella tasolla vaikuttavat käsitykset. Ehdollisen suostumuksen malli perustuu käsitykselle yksilöistä eettisesti vastuullisina toimijoina. Malli perustuu ehtoihin siitä, että julkisyhteisöjen

toiminta on kansalaisten kannalta luottamuksenarvoista, ja siitä, että myös muut noudattavat säännöksiä (eettinen vastavuoroisuus). (Tala, 2005, ss. 203–209)

Lainvalmistelussa voidaan pyrkiä vaikuttamaan sääntelyn hyväksyttävyyteen kiinnittämällä huomiota taulukossa 2 esitettyihin tekijöihin. Vaikutusmahdollisuuksia on esimerkiksi tiedottamisessa ja viestinnässä sekä sääntelyn kohteiden kuulemisessa. Lisäksi voidaan säätää valvontakeinoista ja sanktioista. Oleellista on pohtia lainvalmistelussa myös lain noudattamiseen liittyviä näkökulmia eikä pelkästään lähteä siitä, että kaikki toimijat ymmärtävät sääntelyn tarkoituksen ja automaattisesti noudattavat sääntelyä.

2.2 Kuntien talouden sääntely

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnalla on siten lähtökohtaisesti oikeus päättää omasta taloudestaan. Kuntalaki sisältää säännökset kuntien talousarviosta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä sekä talouden tarkastuksesta. Kuntalain 110.2 §:n mukaan kunnan talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Kuntalain mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä kuntalaissa säädetään, kirjanpitolakia (1336/1997). Kirjanpitolaki ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä kaikkiin kirjanpidossa esiintyviin tilanteisiin, vaan laissa on viittaus hyvään kirjanpitotapaan. Hyvä kirjanpitotapa on tapaoikeutta, joka sisältää lain sisältämien säännösten ohella kirjanpidon teoreettisia lähtökohtia, yleisiä kirjanpidon periaatteita ja vakiintuneita käytäntöjä. Kuntalain 112 §:ssä on säädetty lisäksi, että kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain tilinpäätöstä koskevien säännösten soveltamisesta.

Kirjanpitolautakunnan kannanoton mukainen menettely täyttää vaatimuksen hyvän kirjanpitotavan noudattamisesta. Tämä koskee myös tilanteita, joissa lausuntoa soveltaa myös muu kirjanpitovelvollinen kuin lausuntoa pyytänyt. (Björklund, Jänkälä & Kaisanlahti, 2009, s. 14) Keskeinen asema kuntien hyvän kirjanpitotavan muodostumisessa on siten kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeilla ja lausunnoilla.

Kuntalain taloutta koskevan luvun 118 § sisältää säännökset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Arviointimenettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Selvityksen ja ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä tekee arviointiryhmä, joka koostuu kunnan ja valtiovarainministeriön nimeämistä jäsenistä sekä riippumattomasta puheenjohtajasta. Valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon

mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö tekee näiden perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa (1698/2009) tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Kuntajaon perusteista säädetään perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kuntarakennelain mukaan valtioneuvosto voi päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja kuntarakennelain 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Perustuslakivaliokunnan kuntarakennelakiehdotusta koskeneen lausunnon mukaan tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat lausunnon mukaan niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta piti tärkeänä, että pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu sekä sellainen, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Lisäksi sen tulee olla välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi.

2.3 Tilinpäätössuunnittelun mahdollisuudet

Kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat säännökset sisältävät joustomahdollisuuksia ja eräät pakolliset tilinpäätöskirjaukset sisältävät tietyssä määrin harkintaa. Näiden keinojen käyttöä kutsutaan tilinpäätössuunnitteluksi. Silloin, kun joustomahdollisuuksia hyödynnetään oikean ja riittävän kuvan aikaansaamiseksi tai kun valitaan säännösten sallimissa puitteissa menettelytapavaihtoehtoja, suunnittelu on hyväksyttävää. Laskentatoimen käsite ”luova laskentatoimi” tarkoittaa säännösten soveltamista tarkoitushakuisesti tai jopa säännösten vastaisesti. Tarkoituksena on palvella ensisijaisesti informaation tuottajia informaation hyväksikäyttäjien sijasta. (Ihantola & Leppänen, 2018, s. 151) Luovassa laskentatoimessa on ääritapauksessa siis kyse siitä, että sääntelyä ei noudateta, koska noudattamatta jättämisen katsotaan palvelevan lain soveltajan omia etuja. Taulukossa 3 on kuvattu laskentatoimen joustavuutta säännösten puitteissa ja niiden ulkopuolella.

Taulukko 3. Joustavuus laskentatoimessa (Jones, 2011, s. 7)

Säännösten puitteissa			Säännösten ulkopuolella
Ei jouston mahdollisuuksia	Joustavuutta oikean ja riittävän kuvan aikaansaamiseksi	Mahdollisuuksia luovaan laskentatoimeen	Mahdollisuus antaa virheellinen kuva
Säännökset eivät salli minkäänlaista valinnaisuutta	Toimitaan säännösten puitteissa tiedon hyödyntäjien tarpeiden mukaisesti	Toimitaan säännösten puitteissa tiedon valmistelijoiden tarpeiden mukaisesti	Toimitaan säännösten vastaisesti

Luovan laskentatoimen ja jopa väärinkäytösten mahdollisuutta lisäävät ja vähentävät erilaiset tekijät. Luovan laskentatoimen käyttöä lisäävät yksilön ja markkinatilanteen synnyttämät tarpeet sekä mahdollisuus erilaisiin vaihtoehtoihin. Näitä mahdollisuuksia syntyy, jos sääntely ei ole tarkoituksenmukaista, jos valvonta ei ole riittävää tai jos kannustimet eivät ole tarkoituksenmukaisia. Luovan laskentatoimen käyttöä vähentävät puolestaan ympäristön rajoitteet sekä tehokkaampi sääntelyn toimeenpano ja soveltajien etiikka. Ympäristön rajoitteet muodostuvat tarkoituksenmukaisista kannustimista, paremmasta sääntelystä sekä tehokkaammasta valvonnasta. (Jones, 2011, ss. 499–505)

Luovan laskentatoimen ratkaisuja on löydettävissä myös julkiselta sektorilta. Esimerkiksi kunnat ovat pyrkineet tasapainottamaan talouttaan konsernin sisäisillä järjestelyillä sekä ottaneet käyttöön yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuusmalleja, joiden avulla investointimenojen sijaan lyhytvaikutteiset menot pitkällä aikavälillä kasvavat. (Näsi, 2017, ss.107–109) Näissä esimerkeissä on kyse toimimisesta säännösten puitteissa, mutta tiedon valmistelijoiden tarpeiden mukaisesti.

Kunnan kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevien säännösten noudattamisen valvonta on pitkälti kunnan tilintarkastuksen varassa. Kunnan tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa, antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta. Kunnan tilintarkastaja toimii virkavastuulla, ja hänen toimintaansa valvoo Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvonta.

3 Kunnan talouden tasapaino ja kunnan erityisen vaikea taloudellinen asema

3.1 Kunnan talouden tasapainoa ja alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevan sääntelyn kehitys

3.1.1 Vuoden 1995 kuntalaki

Kuntalain taloutta koskevaa sääntelyä uudistettiin merkittävästi vuoden 1995 kuntalaissa. Taloutta koskeva luku tuli voimaan vuoden 1997 alussa, jolloin kunnissa alettiin noudattaa kuntalain lisäksi kirjanpitolakia ja talouden tasapaino määriteltiin liikekirjanpidon periaattein. Oleellista oli se, että kunnan taloutta ei ollut enää mahdollista tasapainottaa lainaa ottamalla. Tasapaino määriteltiin tilikaudelle kuuluvien tuottojen ja kulujen erotuksena.

Kuntalain 65 § sisälsi säännökset kunnan talousarviosta. Talousarvion yhteydessä oli hyväksyttävä myös kolmea tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma. Kuntalain 65.2 §:n mukaan kunnan talousarvio ja suunnitelma oli laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kunnan kokonaistalouden tasapainottamisessa taloussuunnitelmalla olisi keskeinen merkitys. Taloussuunnitelman laadinnan yhteydessä tuli arvioida, ovatko kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit oikeassa suhteessa sen voimavaroihin. Taloussuunnitelmassa tuli muun muassa osoittaa toimenpiteet heikentyneen vapaan oman pääoman kartuttamiseksi riittävälle tasolle.

Kunnan toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä tuli lisäksi lain 70 §:n mukaan tehdä esitys talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi. Lain perustelujen mukaan esityksen tuli sisältää suunnitelma, jolla kunnan talous määräajassa saatetaan vakaalle pohjalle. Täsmällistä sitovaa sääntelyä alijäämän määrästä ei lain perustelujen mukaan ollut tarpeen säätää. Vaarana katsottiin olevan, että siitä muodostuisi kuntatalouden vähimmäistavoite ja se saattaisi ohjata huomion pois kunnan kokonaistaloudelliselta arvioinnilta.

Sääntely oli siis hyvin yleisluonteista: taloutta tuli suunnitella niin, että kunnan tehtävät kyetään hoitamaan. Täsmällistä mittaria tämän tavoitteen saavuttamiseksi ei ollut asetettu. Lain uudistuksen taloutta koskevissa tavoitteissa korostettiin kuitenkin sitä, että kunnan toiminnan ja talouden tasapainottaminen on niin keskeinen tavoite, että säännös talousarviovuotta pidemmästä suunnitteluvelvoitteesta tuli ottaa kuntalakiin.

3.1.2 Vuoden 2000 kuntalain muutos

Vuonna 2000 talousarviota koskevaa sääntelyä täsmennettiin lisäämällä lakiin säännökset alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Kuntalain muutetun 65.2 §:n mukaan talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä oli päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katettiin. Sääntelyä tarkennettiin siten, että taloudelliset edellytykset kunnan tehtävien hoitamisen turvaamiseksi määriteltiin konkreettisesti. Suunnittelukaudella tuli kattaa mahdollinen alijäämä, jolloin menojen ja tulojen tasapaino saavutettiin taloussuunnitelmakauden aikana. Suunnittelukausi sisältää talousarviovuoden ja sitä seuraavat taloussuunnitelmavuodet, joiden määrää ei ollut laissa rajattu.

Lain perustelujen mukaan kuntalain täsmennyksellä pyrittiin siihen, että kunnissa tiedostetaan selkeästi alijäämän merkitys ja estetään suurien alijäämien kertyminen. Samalla kunnan talouden tasapainolle muodostettiin selkeä arviointiperuste, jonka perusteella voitiin arvioida tarvittavia ratkaisuja kunnan talouden tasapainottamiseksi. Perusteluissa korostettiin myös sitä, että talousarviossa ja suunnitelmassa tai sen hyväksymisen yhteydessä tuli konkreettisesti esittää, miten alijäämä katettiin suunnittelukaudella. Tällaisia konkreettisia talouden tasapainottamistoimenpiteitä ovat esimerkiksi menojen karsinta, tulojen korotukset, myyntivoittoa tuottavan omaisuuden myynti tai sijoitusten realisointi siten, että kokonaisvaikutus on alijäämää vähentävä.

Alijäämän kattamisvelvollisuutta ei säädetty kuntayhtymille. Lain perusteluissa todettiin, että jäsenkunnat vastaavat myös kuntayhtymän taloudesta.

3.1.3 Vuoden 2006 kuntalain muutos

Kuntalain muutoksella vuonna 2006 alijäämän kattamisvelvollisuutta edelleen täsmennettiin. Lain perusteluissa todettiin, että kaikki alijäämäiset kunnat eivät olleet esittäneet lain edellyttämiä toimenpiteitä alijäämän kattamiseksi talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä. Kunnat olivat voineet laatia myös erillisiä talouden tasapainotusohjelmia, jotka kuitenkin olivat jääneet yleisluonteisten toimenpiteiden esittämisen asteelle yksilöityjen toimenpiteiden sijasta. Arviot rahamääräisistä vaikutuksista saattoivat myös puuttua. Lisäksi kunnissa oli siirretty kattamisongelman ratkaisemista pidentämällä suunnittelukautta tai siirtämällä toimenpiteet suunnittelukauden loppuun.

Suunnittelukauden pituus rajattiin uuden 65.3 §:n mukaan neljään vuoteen. Jos taseen alijäämää ei arvioitu saatavan katetuksi suunnittelukautena, kunnan tuli lisäksi laatia yksilöity toimenpideohjelma alijäämän kattamiseksi. Toimenpideohjelma koski taseeseen kertyneen alijäämän kattamista, ja ohjelman kauden oli mahdollista olla pidempikin kuin taloussuunnitelmakausi. Toimenpiteet tuli perustelujen mukaan esittää yksilöityinä, rahamääräisinä ja ajallisesti kohdistettuina. Taloussuunnitelmakauden tuli tässäkin tapauksessa olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Sääntelyn tarkoituksena oli katkaista kunnan alijäämän kertyminen.

Samalla lain muutoksella täsmennettiin toimintakertomuksen sisältöä. Kunnanhallituksen tuli toimintakertomuksessa tehdä selkoa myös taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyydestä talouden tasapainottamisessa. Tarkastuslautakunnan tehtäviin lisättiin talouden tasapainotuksen toteutumisen arviointi. Lisäksi lautakunnan tuli arvioida voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä ja realistisuutta.

3.1.4 Kuntalain kokonaisuudistus 2015

Kuntalain kokonaisuudistuksessa vuonna 2015 talouden tasapainovaatimus ja erityisesti alijäämän kattamisvelvollisuus muotoiltiin uudelleen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Alijäämän kattamisen määräaika alkaa siitä tilanteesta, kun kumulatiivista alijäämää ensimmäisen kerran kertyy. Säännös käytännössä tiukentui edelleen, kun tätä täsmällisesti määriteltävää määräaikaa ei voi pidentää.

Lain perustelujen mukaan aiempi taloussuunnitelman tasapainovelvoite ja siihen liittyvä alijäämän kattamisvelvollisuus eivät olleet estäneet alijäämien kumuloitumista kuntien taseisiin. Käytännössä oli osoittautunut, että talouden tasapainottamisessa toimenpideohjelmien toteutus onnistui vain harvoin. Tästä seurasi, että alijäämiä ei saatu katetuksi ja kumuloituvat alijäämät ja niiden kattaminen siirtyi tai kävi yhä vaikeammaksi kunnan omin voimin. Oli kuntia, joissa taloussuunnitelma vuosittain suunniteltiin tasapainoon, mutta tasapainoa ei todellisuudessa saavutettu.

Alijäämän kattamista ei voi voimassa olevan lain mukaan enää lykätä taloussuunnitelmassa myöhemmäksi. Kunnan tulee edellisen tilivuoden tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen tehtävässä taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä seuraavan neljän vuoden taloussuunnitelman ajanjaksona katetaan. Käytännössä taseeseen kertyneen alijäämän kattamisajanjaksoksi tuli viisi vuotta: tilinpäätösvuotta seuraava kuluva tilivuosi, jonka talousarviota kunta voi jo tarkistaa, sekä neljä sitä seuraavaa taloussuunnitelmavuotta. Jos kunta ei saa alijäämäänsä katetuksi säädettynä aikana, se voi joutua erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn (ns. kriisikuntamenettely). Tiukemmalla alijäämän kattamisvelvollisuudella pyrittiin hallituksen esityksen mukaan uskottavasti ennaltaehkäisemään uusien alijäämien syntymistä ja kumuloitumista kuntien taseisiin sekä korostamaan talouden kokonaisuuden hallintaa.

Alijäämän kattamisvelvollisuus laajennettiin samalla koskemaan myös kuntayhtymiä. Tästä säädetään lain 110.6 §:ssä. Lain perustelujen mukaan joillakin kuntayhtymillä oli merkittäviä alijäämiä, joista kunnat kuntalain mukaisesti vastasivat. Syynä saattoi olla, että koska alijäämän kattamisvelvollisuutta ei ole ollut, jäsenkuntien maksut eivät ole vastanneet palvelujen ostoja ja periaatteessa jäsenkunnille kuuluva alijäämä on kertynyt kuntayhtymään.

Joissakin tilanteissa taustalla on voinut olla myös, että kuntayhtymä ei ole sopeuttanut toimintaansa jäsenkuntien edellyttämällä tavalla. Alijäämän kattamisvelvollisuus vaatii perustelujen mukaan kuntayhtymiä suunnittelemaan ja tehostamaan toimintaansa ja vastaamaan toiminnastaan paremmin.

3.1.5 Kuntalain muutostarpeiden selvittäminen 2020

Valtiovarainministeriö asetti elokuussa 2019 kuntalain muutostarpeita selvittävän työryhmän ja sen alaiset valmistelujaostot. Kunnan taloussääntelyä tarkastelevan jaoston tulee arvioida muun muassa kunnan taloussuunnitelman tasapainoa ja alijäämän kattamista koskeva sääntelyä ja tehdä sitä koskevat kuntalain muutosehdotukset työryhmälle. Taustalla talouden tasapainottamista koskevan sääntelyn muutostarpeille ovat kuntien eriytymiskehitys ja talouden heikentyminen edelleen.

Työryhmän työskentely on maaliskuun 2020 alussa kesken. Työryhmän ja sen taloutta käsittelevän jaoston työssä on kuitenkin keskustelu sääntelyn tarkennustarpeista, jotka liittyvät aikaisempina tilikausina kertyneen ylijäämän huomioon ottamiseen talouden tasapainottamisessa, alijäämän kattamiskaudella kertyneen uuden alijäämän kattamisen määräaikaan sekä alijäämän kattamiskauteen kuntaliitostilanteissa.

3.1.6 Tiivistelmä kunnan talouden tasapainoa koskevasta sääntelystä

Kunnan talouden tasapainoa ja erityisesti alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä on tarkistettu useaan kertaan. Taustalla on ollut pelko kuntien alijäämien kertymisestä ja todellisten talouden tasapainottamistoimenpiteiden lykkäämisestä. Sääntelyn kehitystä on kuvattu taulukossa 4.

Taulukko 4. Kunnan talouden tasapainoa ja alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevan sääntelyn kehitys

Ajankohta	Sääntely	Keskeinen sisältö	Huomioita
1995	Kunnan talouden oltava lähtökohtaisesti tasapainossa	talousarvio ja suunnitelma laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan	sitovaa sääntelyä ei pidetty hyvänä, koska huomio voi kiinnittyä pois kokonaistaloudesta
2000	Alijäämän kattamisvelvollisuus lakiin	taseen kumulatiivinen alijäämä kunnan talouden tasapainon mittariksi	alijäämä katettava suunnittelukaudella

Ajankohta	Sääntely	Keskeinen sisältö	Huomioita
2006	Alijäämän kattamisvelvollisuuden täsmentäminen	tiukentunut määräaika ja vaatimus toimenpideohjelmasta	suunnittelukauden rajaaminen neljään vuoteen (jatkuva)
2015	Kuntalain kokonaisuudistus	alijäämäsäännösten tiukentaminen edelleen	alijäämän kattamiselle aikaraja (kiinteä)
2019	Kuntalain muutostarpeiden selvittäminen	alijäämän kattamisvelvollisuuden aikarajojen täsmennystarve	aikaraja kuntaliitostilanteisiin, täsmennys alijäämän kattamiskaudella syntyneen uuden alijäämän kattamisen määräajalle

Vuoden 1995 kuntalain yleisluonteisesta sääntelystä, jossa tasapaino määriteltiin kiinnittämällä huomio tehtävien turvaamiseen ja kokonaistalouden tasapainoon, on siirrytty asteittain kohti täsmällisempää alijäämän kattamisvelvollisuuden määräaikaa. Yleisluonteinen sääntely ei ole ollut muutosten perustelujen mukaan riittävää katkaisemaan kuntien alijäämän kertymistä, ja siksi on tarvittu täsmällisempää sääntelyä. Nykyinen yksityiskohtainen sääntely onkin täsmällistä, ja se sisältää lähtökohtaisesti vähän tulkintaongelmia.

Kunnat tuntevat alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevan sääntelyn, ja noudattavat sitä omaehtoisesti. Kunnan tilintarkastajan tehtäviin kuuluu lain noudattamisen valvonta, jolloin kontrolli sääntelyn noudattamisesta on olemassa. Koska alijäämän kattamisvelvollisuus on yksi kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman kriteeri, sääntelyn noudattamatta jättäminen sisältää myös seuraamuksen. Kunnat pitävät tätä seuraamusta ankarana, arviointimenettelyyn joutumista halutaan välttää mahdollisimman pitkään.

Koska katettava alijäämä määritellään tilinpäätöksen perusteella, lisääntyy kuitenkin riski alijäämän määrään vaikuttamisesta kirjanpidon toimenpitein. Sääntelyä siis muodollisesti noudatetaan, mutta ei tarkoitetulla tavalla. Tätä kuvaavat johdannossa kuvatut lainaukset ehdotuksista, millä tavoin kunnan tilinpäätöksen alijäämään voitaisiin vaikuttaa esimerkiksi jättämällä kulukirjauksia tekemättä tai alentamalla peruspääomaa. Selvää on, että nämä toimenpiteet eivät muuta kunnan talouden tilaa tosiasiallisesti. Vaikka sääntely on täsmällistä, se ei ole tältä osin kaikilta osin saavuttanut tarkoitustaan. Kunnan tilinpäätöksessä voi olla ylijäämää, mutta tuottojen ja kunnan palvelutoiminnan kulujen tasapainoa ei ole silti välttämättä saavutettu. Jos kirjausten tai niiden tekemättä jättämisen taustalla on alijäämään vaikuttaminen, kyse on vähintään laskentatoimen joustavuuden hyödyntämisestä kunnan omien tarpeiden mukaisesti.

3.2 Kunnan erityisen vaikea taloudellinen asemaa koskevan sääntelyn kehitys

3.2.1 Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 2007

Kunnan erityisen vaikean aseman tunnusluvut sisällytettiin ensimmäisen kerran lainsäädäntöön vuonna 2007 kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 9 §:ssä. Laissa säädettiin, että jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommat ja ne ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi. Laki oli määräaikainen ja voimassa vuoden 2012 loppuun.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella kunnan erityisen vaikea taloudellinen asema määriteltiin kahdella perusteella, toisaalta kunnan kertyneen asukaskohtaisen alijäämän määrän, toisaalta yksittäisten tilinpäätöksen tunnuslukujen raja-arvojen mukaan. Asetuksen mukaan laissa tarkoitetut raja-arvot alittuivat, jos kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa. Raja-arvot alittuivat myös, jos edellä kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täyttyivät kaikki seuraavat edellytykset:

1) kunnan vuosikate on ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta negatiivinen,
2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,
3) asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla,
4) kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää,
5) kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia sekä
6) kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.

Asukaskohtaisen alijäämän lisäksi käytettiin kuutta tunnuslukua, joiden tuli kaikkien täyttyä yhtä aikaa. Tunnusluvut oli määritelty kunnan tilinpäätöksen perusteella, ja ne kuvasivat kunnan taloutta eri näkökulmista.

3.2.2 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 2010

Kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa koskeva sääntely siirrettiin lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vuonna 2010. Sääntelyn sisältö säilyi ennallaan.

Sääntelyn siirryttyä vuonna 2010 lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista päivitettiin, tunnuslukuja ja niiden raja-arvoja ei muutettu.

3.2.3 Kuntalain kokonaisuudistus 2015

Kuntalain kokonaisuudistuksessa vuonna 2015 kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa koskeva sääntely siirrettiin kuntalakiin. Tunnusluvut muutettiin konsernitilinpäätökseen perustuviksi. Uudeksi kriteeriksi lisättiin se, että kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää laissa säädetyssä määräajassa. Asukaskohtaista alijäämää kuvaava kriteeri muutettiin konsernitilinpäätöksen alijäämään perustuvaksi. Raja-arvot säilyivät kuitenkin ennallaan. Samalla muitakin tunnuslukuja päivitettiin konsernitilinpäätökseen perustuvaksi. Hallituksen esityksessä tätä perusteltiin sillä, että konsernitason tarkastelu antaa luotettavamman kuvan kunnan talouden kokonaisuudesta. Tunnuslukuihin ei ollut enää mahdollista vaikuttaa kuntakonsernin sisäisin järjestelyin. Tilinpäätöksen alijäämäisyys ja omavaraisuus jätettiin tunnusluvuista pois.

Kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa kuvaavat tunnusluvut ja niiden raja-arvot määriteltiin kuntalaissa (410/2015) seuraaviksi:

1) kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen,
2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti,
3) asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla ja
4) kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Kriteerien määräksi säädettiin siten kolme erilaista kriteeriä: alijäämän kattamisvelvollisuuden määräajan noudattamatta jättäminen, asukaskohtainen alijäämä sekä neljä tunnuslukua, joiden tulee kaikkien täyttyä yhtä aikaa. Alijäämän kattamisvelvollisuutta tarkastellaan pelkän kunnan perusteella, asukaskohtaista alijäämää sekä tunnuslukuja konsernitilinpäätöksen perusteella. Näin niiden arvoon ei ole mahdollista vaikuttaa konsernin sisäisillä liiketapahtumilla.

Arviointimenettely alkoi koskea ensimmäisen kerran myös kuntayhtymiä. Niiden erityisen vaikea taloudellinen asema määritellään ainoastaan sillä perusteella, että alijäämää ei saada katettua määräajassa.

3.2.4 Laki kuntalain muuttamisesta 2019

Kuntalain muutoksella vuonna 2019 erityisen vaikean aseman yksittäisiä tunnuslukuja muutettiin paremmin nykyisiä rahoitusmalleja vastaavaksi. Samalla tunnuslukujen raja-arvoja muutettiin niin, että ne täyttyvät vain pienellä osalla kuntia. Tarkoitus oli osaltaan estää tilanteita, joissa kunta voisi erilaisilla rahoitusmalleilla vaikuttaa erityisen vaikean taloudellisen aseman kriteerien täyttymiseen.

Kuntien rahoitus on muuttunut yleisten rahoitusmarkkinoiden kehityksen mukaisesti useita erilaisia rahoitusinstrumentteja kuten elinkaarimalleja tai vuokrausmalleja hyödyntäväksi (Averio, Koskinen & Laesterä, 2019, s. 109). Moni kunta käyttää lyhytaikaisia luottoja kuten kuntatodistuksia pitkäaikaisten lainojen sijasta.

Muutoksen jälkeen talouden tunnuslukujen tulee kahtena vuonna peräkkäin täyttää seuraavat raja-arvot:

1) kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia,
2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,
3) asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla ja
4) konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Kuntakonsernin lainamäärää koskevaa tunnuslukua muutettiin siten, että lainamäärään lisättiin vuokravastuiden määrä. Tällä tavoin hankintaa velkarahoituksella omistukseen ja vuokraamista käsitellään samalla tavoin. Suhteellista velkaantuneisuutta kuvaava tunnusluku ottaa huomioon vain pitkäaikaiset lainat. Muun muassa tästä syystä suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluku muutettiin laskennalliseksi lainanhoitokatteeksi. Laskennallinen lainanhoitokate ottaa huomioon sekä pitkä- että lyhytaikaiset lainat, kun lainanlyhennysten määrä sisällytetään tunnuslukuun laskennallisesti jakamalla lainojen kokonaismäärä oletetulla keskimääräisellä lainojen takaisinmaksuajalla, kahdeksalla vuodella.

3.2.5 Kuntalain muutostarpeiden selvittäminen 2020

Kuntalain muutostarpeita selvittävän työryhmän taloussääntelyä tarkastelevan jaoston tulee arvioida myös kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä ja tehdä sitä koskevat kuntalain muutosehdotukset työryhmälle. Erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyä ei ole tarkoitus tässä yhteydessä päivittää. Taustalla arviointimenettelyä koskevan sääntelyn muutostarpeille ovat talouden tasapainoa koskevan sääntelyn tavoin kuntien eriytymiskehitys ja talouden heikentyminen.

Työryhmän työskentely on maaliskuun 2020 alussa kesken. Työryhmän ja sen taloutta käsittelevän jaoston työssä on kuitenkin keskustelu sääntelyn tarkennustarpeista, jotka liittyvät arviointimenettelyn sitovuuteen ja raportointiin sekä arviointimenettelyn toteuttamiseen tilanteissa, joissa toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja joissa erityisen vaikean taloudellisen aseman kriteerit täyttyvät uudelleen.

3.2.6 Tiivistelmä kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelystä

Kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittely on tällä hetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä muotoilultaan kolmas. Kriteerejä on päivitetty siten, että alijäämän kattamisvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä on tullut uusi kriteeri, kunnan tiedoista on siirrytty konsernitason tarkasteluun ja erilaiset rahoitusmallit otetaan tällä hetkellä paremmin huomioon. Näiden muutosten taustalla on lopulta ollut se, että aiempi sääntely ei ole kyennyt ottamaan huomioon kuntien talouden piirteitä ja mahdollisuuksia vaikuttaa kriteerien täyttymiseen. Tiivistelmä sääntelyn kehityksestä on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5. Kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyä koskevan sääntelyn kehitys

Ajankohta	Sääntely	Keskeinen sisältö	Huomioita
2007	Laki kunta- ja palvelurakenne-uudistuksesta	määräaikainen sääntely kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelystä ja siitä seuraavasta arviointimenettelystä	kriteereinä kunnan kertynyt alijäämä sekä yksittäiset kuusi tunnuslukua
2010	Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta	pysyvä sääntely kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelystä ja siitä seuraavasta arviointimenettelystä	(kriteerit ennallaan)
2015	Kuntalain kokonaisuudistus	kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittely kuntalakiin, talouden tunnuslukujen laskeminen konsernista, arviointimenettely koskemaan myös kuntayhtymiä	kunnan kertynyt alijäämä edelleen yksi kriteeri, tunnusluvut konsernitilinpäätökseen perustuen, uutena kriteerinä määräajan jälkeen kattamatta oleva alijäämä

Ajankohta	Sääntely	Keskeinen sisältö	Huomioita
2019	Kriisikuntakriteerien päivitys	kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyssä käytettävien tunnuslukujen ja niiden raja-arvojen päivitys	vuokravastuiden rinnastaminen velkoihin, lainanhoitokykyä kuvaavan tunnusluvun päivitys, raja-arvot sellaiselle tasolle, joka täyttyy vain pienellä osalla kunnista
2019	Kuntalain muutostarpeiden selvittäminen	erityisen vaikean taloudellisen aseman perusteella käynnistyvän arviointimenettelyn muutokset	menettelyn sitovuus ja raportointi, sääntelyn kehittäminen jos kriteerit täyttyvät toistuvasti

Kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyä koskeva sääntely on ollut koko olemassaolonsa ajan muodoltaan yksityiskohtaista. Vaikka tunnuslukujen määrää ja valittuja tunnuslukuja on muutettu, sääntelyn rakenne on säilynyt pääosin ennallaan.

Erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittely tunnetaan ja tunnuslukujen täyttymistä seurataan kunnissa omaehtoisesti. Valtiovarainministeriö käy tilinpäätösten valmistuttua kuntien tunnusluvut läpi ja selvittää kriteerit täyttävät kunnat. Kriteerit täyttävään kuntaan ollaan aina yhteydessä. Erityisen vaikean taloudellisen aseman seurausta, arviointimenettelyn käynnistymistä, pidetään kunnissa ankarana.

Kuten alijäämän kattamisvelvollisuutta myös erityisen vaikeaa taloudellista asemaa on pyritty välttämään kunnissa kirjanpidon toimenpitein. Tämän vuoksi tunnuslukuja on päivitetty. Konsernitason tarkasteluun siirtymisellä estettiin tilanne, jossa kuntakonsernin sisäisillä järjestelyillä voitiin vaikuttaa kunnan alijäämään. Vuokravastuiden rinnastaminen lainoihin estää eri rahoitusmallien käytön lainamäärän kasvun välttämiseksi. Suhteellisen velkaantuneisuuden korvaaminen laskennallisella lainanhoitokatteella kuvaa paremmin kunnan lainanhoitokykyä riippumatta siitä, millaiset takaisinmaksuajat kunnan lainoilla ovat. Kuntayhtymien alijäämän kattamisvelvollisuus ja sen käyttäminen kuntayhtymien erityisen vaikean taloudellisen aseman kriteerinä estää alijäämän siirtämisen kunnista kuntayhtymiin. Tunnuslukujen muutosten taustalla on ollut tarve rajata mahdollisuuksia käyttää laskentatoimen joustavuutta kuntien omien tarpeiden mukaisesti.

3.3 Kirjanpito-ohjeet sääntelyn täydentäjinä

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on päivittänyt kuntien ja kuntayhtymien kirjanpito-ohjeita säännöllisesti tarpeen mukaan kuntalain ja kirjanpitolain päivitysten jälkeen. Esimerkiksi toimintakertomusta koskevaa ohjeistusta on päivitetty siten, että tunnuslukuina esitetään aina kulloinkin voimassa olevat kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman arvioinnissa käytettävät tunnusluvut. Osin kirjanpito-ohjeiden muutosten taustalla on ollut myös tarve tarkentaa sääntelyä, joka sisältää vaihtoehtoisia menettelytapoja tai harkinnanvaraisuutta, eli vähentää joustavuutta.

Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöksen laadinnassa käytettävät arvostus- ja jaksotusperiaatteet sisältävät edelleen joiltakin osin harkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi pitkävaikutteisten menojen poistoajoista jokainen kunta päättää itse, vaikka kirjanpito-ohjeissa on annettu poistoaikoja koskevia suosituksia. Lisäksi harkinnanvaraisuutta sisältyy esimerkiksi tulevien menojen ja menetysten kirjaamiseen sekä arvonalentumiskirjausten tekemiseen.

Merkittävä päivitys kirjanpito-ohjeistukseen tehtiin vuonna 2011, kun suunnitelman mukaisia poistoja koskevaa yleisohjetta tarkistettiin. Päivityksen taustalla oli keskustelu siitä, että talouden tasapainoa pyritään kunnissa saavuttamaan pidentämällä hyödykkeiden poistoaikoja. Poistoja koskevan yleisohjeen liitteenä olevassa taulukossa alettiin suositella poistoaikavälien alarajojen käyttämistä, ellei pidemmälle ajalle ole eritystä hyödykekohtaista perustelua.

Kunnan peruspääoman määrästä ei ole säännöksiä kuntalaissa. Kunnan peruspääoma on muodostettu nykyiseen kirjanpitojärjestelmään siirryttäessä ns. aloittavassa taseessa omaisuus- ja pääomaerien erotuksena. Aloittavan taseen laadinta ja erityisesti oman pääoman rakenne sisälsivät kuitenkin jonkin verran harkinnanvaraisuutta, minkä vuoksi kertyneen yli- tai alijäämän määrä ei ole kuntien kesken täysin vertailukelpoinen. Esimerkiksi aikaisemman kirjanpitojärjestelmän mukaisia rahastoja ja ylijäämäeriä käsiteltiin aloittavan taseen laadinnassa vaihtelevasti. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on tarkentanut kertyneen ylijäämän tai alijäämän määrää konsernitilinpäätöksessä ja kunnan tai kuntayhtymän omassa tilinpäätöksessä. Vuodesta 2015 lähtien vapaaehtoiset varaukset ja poistoero rinnastetaan ylijäämäeriin konsernitilinpäätöksessä. Vuonna 2018 annetun lausunnon mukaan vapaaehtoisten varaukset ja poistoero rinnastetaan ylijäämäeriin myös kunnan tai kuntayhtymän alijäämää laskettaessa, vaikka kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksessä siirtoa omaan pääomaan ei tehdä.

Alijäämän kattamisvelvollisuuden sääntelyn muutosten jälkeen kuntajaosto päivitti tasetta koskevaa yleisohjettaan siitä, millaisissa tapauksissa kunnalla on mahdollisuus käyttää peruspääomaa alijäämän kattamiseen. Lisäksi vuonna 2019 täsmennettiin peruspääoman alentamisen edellytyksiä kuntajaoston lausunnolla.

4 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

Kuntien talouden tasapainoa, erityisesti alijäämän kattamisvelvollisuutta sekä kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyä koskevaa sääntelyä on muutettu useasti. Muutosten tavoitteena on ollut se, että taloudelliset edellytykset kuntien tehtävien hoitamiseen turvataan muun muassa pyrkimällä estämään alijäämien kertyminen vuodesta toiseen. Erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyä on muutettu alijäämän kattamisvelvollisuuden huomioon ottavaksi.

Sääntelyn muutoksina on otettu huomioon myös kuntien toiminnan organisoiminen yhä useammin konsernimuotoon sekä erilaisten rahoitusmallien yleistyminen. Kunnan tilinpäätöksen laadinta sisältää kuitenkin useita harkinnanvaraisia kirjauksia, jotka voivat vaikuttaa sääntelyn tarkoituksen toteutumiseen. Taulukossa 6 on esitetty tiivistelmänä tekijöitä, jotka on otettu huomioon sääntelyn muutoksina tai kirjanpito-ohjeiden päivityksinä sekä tekijöitä, joita ei ole otettu huomioon.

Taulukko 6. Kuntien alijäämän kattamista ja erityisen vaikeaa taloudellista asemaa koskevan sääntelyn muutostarpeet ja niiden huomioon ottaminen

Sääntelyn muutokset	Kirjanpito-ohjeiden päivitykset	Huomioon ottamatta
Talouden tasapaino ja alijäämän kattaminen - Alijäämän kattamisvelvollisuus, 2001 - Alijäämän kattamisen määräaika (taloussuunnitelmakausi, jatkuva), 2006 - Alijäämän kattamisen määräaika (neljä vuotta ensimmäisestä, kiinteä), 2015 Kuntien toiminnan organisointi - Erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittely konsernitilinpäätökseen pohjautuen Rahoitustavat Erilaiset rahoitustavat (vaikuttavat velkoja kuvaaviin tunnuslukuihin) - Vuokravastuut rinnastetaan velkoihin - Lainat otetaan huomioon niiden takaisinmaksuajasta riippumatta	Suunnitelman mukaiset poistot - Uudet ohjeet poistoajoista (suositus), 2011 Peruspääoman määrä - Mahdollisuus käyttää peruspääomaa alijäämän kattamiseen, 2006 - Peruspääoman alentamisen kirjausten tarkennukset 2019 Kertyneen alijäämän määrä - Vapaaehtoisten varausten ja poistoeron rinnastaminen ylijäämäeriin konsernitilinpäätöksessä, 2015 - Vapaaehtoisten varausten ja poistoeron rinnastaminen ylijäämäeriin kunnan tilinpäätöksessä, 2018	Oman pääoman rakenne nykyiseen kirjanpitojärjestelmään siirryttäessä 1997 (vaikuttaa kertyneen alijäämän määrään) - Aiemman kirjanpitojärjestelmän aikana kirjatut rahastot ja kertynyt ylijäämä Harkinnanvaraiset kirjaukset - Esimerkiksi poistoaikojen (sitova) määrittely, arvonalentumiskirjaukset sekä peruspääoman määrä sisältävät edelleen harkinnanvaraisuutta

Kunnan alijäämän kattamisvelvollisuutta ja erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyä sekä sääntelyn noudattamista kuvaavat seuraavat piirteet:

1. Kunnan alijäämän kattamisvelvollisuuden määrittely on muuttunut kuntalaissa yleisluonteisesta sääntelystä yksityiskohtaiseksi. Tavoitteena on ollut katkaista alijäämän kertyminen kunnissa. Samalla alijäämän kattamisvelvollisuuden noudattamatta jättämisen seuraamukset ovat muuttuneet. Määräajassa kattamatta jäänyt alijäämä on nykyisin yksi arviointimenettelyn käynnistävä kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman kriteeri. Kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyä on muutoinkin kehitetty säädösmuutoksin siten, että muutoksilla on pyritty paikkaamaan sääntelyn puutteita. Tällaisia ovat olleet tunnuslukujen laskeminen konsernitilinpäätökseen perustuen sekä vuokravastuiden rinnastaminen lainoihin.
2. Kunnat noudattavat kirjanpidossa tilinpäätöksen laadinnassa kuntalain lisäksi kirjanpitolakia. Kirjanpito perustuu hyvään kirjanpitotapaan, joka ei sisällä täsmällisiä ratkaisuja kaikkiin kirjauksiin, vaan esimerkiksi ratkaisut hyödykkeiden poistoajoista tai tulkinnat arvonalentumiskirjausten tarpeellisuudesta voivat vaihdella. Kuntien tilinpäätöksen laadinta sisältää siten jossakin määrin harkinnanvaraisuutta, vaikka kuntien kirjanpito-ohjeita on päivitetty säännöllisesti tavoitteena yhdenmukaistaa käytäntöjä.
3. Koska kunnan reaalitalouden toimenpiteistä kuten menojen karsimisesta tai tulojen lisäämisestä päättäminen voi olla hankalaa, ratkaisuja alijäämän kattamiseen etsitään myös harkinnanvaraisista kirjauksista. Koska talouden tasapainoa arvioidaan pelkän kunnan, ei kuntakonsernin perusteella, siihen on mahdollista vaikuttaa konsernin sisäisillä liiketapahtumilla. Kirjanpidossa tehdyt ratkaisut sisältävät luovan laskentatoimen piirteitä, jos niiden tarkoitus on yksinomaan talouden tasapainosta saatavaan kuvaan vaikuttaminen.
4. Kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittely perustuu yksityiskohtaiseen sääntelyyn, jossa yksi kriteeri koostuu useasta tunnusluvusta, joiden tulee kaikkien täyttyä yhtä aikaa kahtena tilikautena peräkkäin. Säännöksen rakenne on sellainen, että kriteerin täyttyminen on mahdollista estää vaikuttamalla yhteen tarkasteltavista tunnusluvuista. Sääntely ei siten varmista sitä, että kaikki taloudeltaan heikoimmat kunnat täyttäisivät erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan määritelmän.

Edellä esitetyt piirteet kuvaavat osaltaan kilpajuoksua lainsäätäjän ja lain soveltajien kesken. Sääntelyn kehittäminen on ollut toistuvaa, eikä sääntelyn tarkoitusta ole muutosten jälkeenkään kaikilta osin saavutettu.

Sääntelyn noudattamista olisi mahdollistaa edistää erilaisin keinoin. Näitä ovat esimerkiksi seuraavat:

1. Alijäämän kattamisvelvollisuutta voitaisiin tarkastella kuntakonsernin tasolla tai konserninäkökulma huomioon ottaen. Tällä estettäisiin tilanne, jossa kunta välttää talouden tasapainottamistoimenpiteet kuntakonsernin sisäisillä järjestelyillä. Vaihtoehtoina olisi säätää joko velvollisuus laatia konsernitason talousarvio tai määritellä katettava alijäämä ilman konsernin sisäisiä luovutusvoittoja.
2. Kuntien kirjanpidon arvostus- ja jaksotusperiaatteita olisi mahdollista yhdenmukaistaa kirjanpito-ohjeistuksella, vaikka tilannekohtaisten tekijöiden huomioon ottaminen jäisikin edelleen kuntien vastuulle. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi nykyistä sitovammat ohjeet suunnitelman mukaisista poistoajoista sekä peruspääoman määrästä. Tämä osaltaan estäisi sellaisten kirjanpitoratkaisujen tekemisen, joiden tarkoituksena on kertyneen alijäämän määrään vaikuttaminen ilman muutosta reaalitaloudessa.
3. Sääntelyn tulisi sisältää mahdollisuus ottaa huomioon kertaluonteisia talouteen vaikuttavia tekijöitä. Mahdollista olisi esimerkiksi se, että kriteerien täyttymistä arvioitaessa kunnan tilinpäätöksen kertaluonteisia eriä olisi mahdollisuus ottaa huomioon tai niitä voitaisiin oikaista tunnuslukujen arvoista pois.
4. Sääntelyn rakennetta olisi perusteltua muuttaa. Jos esimerkiksi talouden tunnuslukujen raja-arvojen ei tarvitsisi täyttyä kaikkien yhtä aikaa, mahdollisuus välttää kunnan erityisen vaikea taloudellinen asema tietoisesti yhteen tunnuslukuun vaikuttamalla vaikeutuisi.

Sääntely ei ole kuitenkaan ainoa mahdollisuus ohjata kuntia taloutensa tasapainottamisessa ja lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamisessa asukkaille. Ei liene esimerkiksi estettä sille, että valtiovarainministeriö analysoisi kuntien taloutta ja olisi yhteydessä sellaisiinkin taloudeltaan heikkoihin kuntiin, joissa kriteerit eivät täyty. Yhteydenotto voisi olla luonteeltaan keskusteleva ja konsultoiva.

Lisäksi arviointimenettelyn luonnetta saattaisi olla hyvä korostaa viestinnällä. Arviointimenettely ei ole kuntaliitokseen valmistautumista, vaan kunnan talouden ja siihen vaikuttavien tekijöiden analysointia, joka voi parhaimmillaan antaa kunnalle hyvät lähtökohdat taloutensa kuntoon saattamiseen.

Mainitsematta ei voi jättää myöskään kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden talouden osaamisen merkitystä – kuntien päätöksenteossa viime kädessä toteutetaan lainsäätäjän tahtoa. Osaaminen vaikuttaa siihen, toteutetaanko esimerkiksi talouden tasapaino muodollisesti kirjanpidon avulla vai tosiasiallisesti vaikuttamalla kunnan palvelutoiminnan tuottojen ja kulujen tasapainoon.

Kirjallisuus

Averio, P., Koskinen, A. & Laesterä, E. (2019). Kuntien talous ja rahoitus. Kunnallisalan kehittämissäätiö.
Björklund, M., Jänkälä, M. & Kaisanlahti, T. (2009). Kirjanpito-oikeus. Edita.
Ihantola, E.-M. & Leppänen, P. (2018). Yrityksen kirjanpito – liiketapahtumista tilinpäätökseen. Gaudeamus.
Jones, M. (2011). Creative Accounting, Fraud and International Accounting Scandals. (M. Jones, Toim.) Wiley.
Keinänen, A. (2013). Miksi ja miten sääntelyn noudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa? Lakimies 6/2013, 1099–1117.
Määttä, K. (2009). Oikeustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
Määttä, K. (2011). Sääntelytarkkuuden monet kasvot. Teoksessa A. Pakarinen, A. Hyvärinen & K. Ervasti, Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta (ss. 101–110). Turun yliopisto.
Näsi, S. (2017). Luova laskentatoimi – tarkoituksellista harhaanjohtamista ja myös tilintarkastajien ongelma. Teoksessa L.-A. Kihn, U. Leponiemi, L. Oulasvirta, J. Ruohonen & J. Wacker, Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin (ss. 101–112). Tampere University Press.
Tala, J. (2005). Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing Oy.
Tala, J. (2010). Sääntelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana. Teoksessa J. Tala, Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

5.3 Infrastruktuurin rahoitus valtiontukinäkökulmasta

Emmi Nykänen

1 Johdanto

Valtiontuella tarkoitetaan Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen (EUVL, N:o C 83, SEUT) 107 artiklan mukaisia valtiontukia. Arkikielessä valtiontuilla tarkoitetaan yleensä julkisten varojen kanavoimista yrityksiin. SEUT 107 artiklan mukaan kaikki jäsenvaltion myöntämät taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyt tuet, jotka vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ovat kiellettyjä siltä osin kuin ne vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukea ei ole määritelty yksiselitteisesti eikä sen tarkka määrittely olisi mahdollista taikka sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta tarkoituksenmukaistakaan, sillä erilaiset tukitilanteet ja tukitarpeet vaihtelevat. Lisäksi käsitteen liian kapea määrittely voisi ohjata jäsenvaltioita muotoilemaan tukitoimiaan sellaisiksi, jotka eivät kuulu komission valvonnan piiriin. Tuen käsite on oikeudellinen ja sen tulkinta perustuu aina viime kädessä EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Arvioitaessa tuen hyväksyttävyyttä sisämarkkinoilla on myös otettava huomioon, että valtion toimenpiteiden tarkoituksella ei ole arvioinnissa merkitystä vaan käsitettä arvioidaan ainoastaan kulloisenkin toimenpiteen vaikutusten perusteella.

Valtiontukia koskevalla sääntelyllä pyritään huolehtimaan tehokkaasta kilpailusta ja vapaakaupan toimivuudesta. Valtiontukisääntely on osa EU:n kilpailuoikeutta ja se on ollut kilpailupolitiikan keskeinen osa-alue aina unionin perustamisesta asti. Valtiontukisääntelyn tarkoituksena on taata tasapuoliset kilpailuedellytykset kaikkialla sisämarkkinoiden alueilla ja estää valtioita toimillaan vääristämästä kilpailua markkinoilla. Valtiontukisääntely eroaa kuitenkin muusta kilpailulainsäädännöstä siten, että valtiontukisääntöjen kohteina ovat yksityisten toimijoiden sijasta julkisyhteisöt ja niiden toiminta. Valtiontukilainsäädännön keskeinen tehtävä onkin asettaa rajoituksia sille, miten valtiot ja muut julkisen sektorin yksiköt, kuten kunnat ja maakunnat, kannustavat yrityksiä erilaisin tukimekanismein.

Erilaisten infrastruktuurien perustaminen ja ylläpitäminen, kuten liikenneväylien parantaminen ja laajentaminen, vesiputkistojen ja sähkölinjojen rakentaminen sekä yksittäisten tonttien raivaaminen, ovat monessa suhteessa välttämättömiä edellytyksiä yritysten tulevalle sijoittautumiselle, laajentumiselle ja modernisoinnille. Tällaisten infrastruktuurien kehittäminen on yleensä tehty käyttäen julkisia varoja. Joskus julkisia varoja tarvitaan, jotta vältyttäisiin mahdollisilta markkinapuutteilta. Näin on erityisesti energiainfrastruktuurin kohdalla.

Valtiontukia koskevassa EU-sääntelyssä infrastruktuurirahoituksen on katsottu perinteisesti olevan yleinen talouspoliittinen toimenpide, johon ei sovelleta valtiontukisääntöjä. Viime vuosina useat tekijät, kuten markkinoiden vapauttaminen, yritysten yksityistäminen, markkinoiden yhdentyminen ja tekninen kehitys, ovat kuitenkin lisänneet infrastruktuurien kaupallisia käyttömahdollisuuksia. Euroopan unionin tuomioistuin katsoikin vuonna 2001 antamassaan Aéroport de Paris -tuomiossa, että lentoasematoiminnan operointi on luonteeltaan taloudellista toimintaa ja tuli siten sellaisena valtiontukisääntöjen piiriin. Myöhemmin antamassaan ratkaisussa Leipzig/Halle Euroopan Unionin tuomioistuin katsoi, että infrastruktuurin operointia ei voida erottaa sen rakentamisen rahoituksesta ja siten laajensi valtiontuen käsitettä aikaisemmasta.

Leipzig/Halle-tuomion jälkeen infrastruktuurin rakentamisen rahoituksen on katsottu tulevan valtiontukisääntöjen piiriin, jos valmiin infrastruktuurin loppukäyttö on taloudellista toimintaa. Nykyisin siis valtiontuen käsitettä koskevia ohjeita sovelletaan taloudelliseen käyttöön tarkoitetun infrastruktuurin julkiseen rahoitukseen, aivan kuten muuhunkin taloudellista toimintaa suosivaan julkiseen rahoitukseen. Koska infrastruktuurin julkisella rahoituksella on strateginen merkitys erityisesti kasvun edistäjänä, on komission antanut nimenomaisia infrastruktuurin rahoitusta koskevia ohjeita siitä, milloin julkinen rahoitus suosii yritystä, antaa tälle edun ja vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Infrastruktuuri-investointien merkityksen talouskasvun edistäjinä vuoksi komission ohjeistuksessa ja päätöskäytännössä on supistettu valtiontuen käsitettä esimerkiksi kauppavaikutuskriteerin osalta. Tämä johtunee siitä, ettei komissio ole halunnut asettaa valtiontukisääntelyä esteeksi investointien tekemiselle.

Komission infrastruktuuri-investointeja suosiva linja näkyy myös siinä, että se laajensi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa 14.6.2017 antamallaan muutosasetuksella. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisala laajeni tällöin koskemaan muun muassa satama- ja lentokenttäinfrastruktuurin hyväksi myönnettäviä investointitukia. Muutoksen taustalla oli tavoite yksinkertaistaa ja selkeyttää valtiontukisääntöjä sekä vähentää yksinkertaisten valtiontukitoimenpiteiden ilmoittamisesta aiheutuvaa hallinnollista rasitetta ja antaa komissiolle mahdollisuus keskittyä potentiaalisesti eniten kilpailua vääristäviin tukiin.

Tämän artikkelin tavoitteena on kuvata, millä tavalla EU:n valtiontukisäännöt sääntelevät julkisen sektorin erilaisia ja eri muodoissa myöntämiä valtiontukia infrastruktuurille. Kirjoituksessa käsitellään yleisesti infrastruktuurirahoituksen suhdetta EU:n valtiotukisääntelyyn sekä tuen hyväksyttävyyden sääntelyä erityisesti liikenneinfrastruktuurin alalla. Kirjoituksessa keskitytään erityisesti siihen, milloin julkinen tuki infrastruktuurille on SEUT 107 artiklassa määriteltyä kiellettyä valtiontukea. Aluksi artikkelissa tarkastellaan edellä mainittua Leipzig/Halle-tapausta ja sen merkitystä valtiontukiarvioinnille. Sen jälkeen artikkelissa tarkastellaan tarkemmin infrastruktuurin rahoitusta EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa. Lopuksi artikkelissa käydään läpi lentokenttä- ja satamainfrastruktuuritukia koskevaa erityissääntelyä yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa.

2 Leipzig/Halle-tapaus sääntelyn vedenjakajana

Leipzig Halle-tapauksessa oli kyse lentoaseman ylläpitäjälle myönnetystä pääomituksesta uuden kiitotien rakentamista varten. Leipzig/Hallen lentoasemaa ylläpiti Flughafen Leipzig/Halle GmbH (FLH), joka oli Mitteldeutsche Flughafen AG:n (MF) tytäryhtiö. Emoyhtiön osakkaita olivat muun muassa Saksin ja Saksin-Anhaltin osavaltiot sekä Dresdenin, Hallen ja Leipzigin kaupungit. Vuonna 2004 emoyhtiö päätti rakentaa uuden nousu- ja laskeutumiskiitoradan Leipzig/Hallen lentoasemalle. Investointi oli tarkoitus rahoittaa 350 miljoonan euron suuruisella pääomasijoituksella, jonka edellä mainitut osakkaat tekisivät joko emoyhtiöön tai tytäryhtiöön. Samoihin aikoihin pakettien pikakuljetusyritys DHL päätti siirtää Euroopan lentorahtikeskuksensa Brysselistä Leipzig/Hallen kentälle vuodesta 2008 alkaen. DHL valitsi uudeksi keskuspaikaksi Leipzig/Hallen kentän muun muassa siksi, että paikalliset säännökset sallivat yölennot, ja rakenteilla oleva uusi eteläinen kiitorata lisäisi lentoaseman kapasiteettia.

FLH, MF ja DHL allekirjoittivat vuonna 2005 puitesopimuksen, jonka mukaan FLH:n on rakennettava uusi kiitorata ja taattava, että DHL voi keskeytymättömästi toimia mainitulla kiitoradalla sekä varmistaa, että vähintään 90 prosenttia kaikista DHL:n toteuttamista tai sen lukuun toteutettavista lentokuljetuksista voitiin milloin tahansa tehdä uutta kiitorataa käyttämällä. Saksin osavaltio teki myös FLH:n ja DHL:n hyväksi takausilmoituksen, jonka tarkoituksena oli varmistaa puitesopimuksen voimassaoloaikana FLH:n taloudellinen elinkelpoisuus ja velvoittaa Saksin osavaltio maksamaan DHL:lle vahingonkorvausta, jollei Leipzig/Hallen lentoasemaa enää pystyttäisi käyttämään suunnitellusti.

Saksa teki notifikaatioilmoituksen komissiolle puitesopimuksesta ja takausilmoituksesta ja katsoi, että sen ilmoittamat kaksi toimenpidettä eivät sisällä valtiontukea DHL:lle, koska Saksin osavaltio ja Leipzigin lentoasema toimivat markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti. Komissio tutki asian, mutta laajensi selvityksensä koskemaan puitesopimuksen ja takausilmoituksen lisäksi pääomasijoitusta. Komissio teki päätöksen asiassa vuonna 2008, jolloin se arvioi, että pääomasijoitus oli valtiontukea, joka kuitenkin soveltui yhteismarkkinoille. Komissio katsoi sitä vastoin, että takausilmoitus ja puitesopimuksessa annetut rajoittamattomat takaukset olivat valtiontukea, joka ei soveltunut yhteismarkkinoille. Saksin ja Saksin-Anhaltin osavaltiot nostivat asiassa kanteet, joissa ne vaativat kumoamaan komission päätöksen siltä osin kuin komissio totesi, että pääomasijoitus oli valtiontukea.

Euroopan Unionin yleinen tuomioistuin totesi tuomiossaan, että aikaisemman oikeuskäytännön perusteella lentoaseman hallinnointi katsotaan taloudelliseksi toiminnaksi. Tätä tulkintaa tuki komission mukaan se, että lentoaseman ylläpitäjä tarjosi lentoasemapalveluja palkkiota vastaan, jota oli pidettävä vastikkeena lentoaseman toimiluvan haltijan suorittamista palveluista. Arvioinnissa ei annettu myöskään merkitystä sille, että Leipzig/Hallen lentoasema oli alueellinen lentoasema eikä kansainvälinen lentoasema. Euroopan Unionin yleinen tuomioistuin katsoikin, että Leipzig/Hallen lentoasema kilpaili muiden alueellisten lentoasemien kanssa alueellisten lentoasemapalvelujen markkinoilla DHL:n lentorahtikeskuksen asemapaikasta.

Leipzig/Halle-tapauksen suurin merkitys infrastruktuurirahoituksen valtiontukiarvioinnille oli kuitenkin siinä, että tuomioistuin katsoi, ettei infrastruktuurin operointia voida erottaa sen rakentamisen rahoituksesta. Tuomioistuin katsoi päätöksessään, että uuden kiitoradan toiminta on osa lentokentän taloudellista toimintaa tulevaisuudessa, koska lentoaseman ylläpitäjä kerää maksuja kiitoradan käyttämisestä eikä anna käyttää kiitorataa vastikkeetta yleisen edun vuoksi. Koska lentoasemamaksuista tulisi uuden kiitoradan pääasiallinen tulonlähde, tuomioistuin katsoi, että kyseisen kiitoradan rakentaminen ja laajentaminen antoivat siten lentoaseman ylläpitäjälle mahdollisuuden lisätä kapasiteettiaan ja laajentaa taloudellista toimintaansa Leipzig/Hallen lentoasemalla.

Euroopan Unionin yleinen tuomioistuin totesikin ratkaisussaan, että arvioitaessa sitä, onko kiitoradan laajentamisen julkiseen rahoitukseen liittyvä lentokentän ylläpitäjän toiminta taloudellista toimintaa, ei infrastruktuurin rakentamiseen tai laajentamiseen liittyvää toimintaa pidä erottaa sen myöhemmästä käyttämisestä. Se, onko rakennettavan infrastruktuurin myöhempi käyttö taloudellista toimintaa vai ei, ratkaisee myös sen, millaista toimintaa esimerkiksi laajentaminen on. Kyseessä olleessa tapauksessa tuomioistuin katsoi, että lasku- ja nousukiitoradat olivat keskeinen tekijä lentoaseman ylläpitäjän harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa ja siten niiden rakentaminen mahdollistaisi lentoasemalle sen pääasiallisen taloudellisen toiminnan harjoittamisen tai olemassa olevan kiitoradan laajennuksen yhteydessä sen taloudellisen toiminnan kehittämisen. Tästä voidaan myös päätellä, että jos infrastruktuurin rakentamiseen tai laajentamiseen liittyvä toiminta voidaan erottaa infrastruktuurin myöhemmästä käytöstä, eivät valtiontukisäännöt tule tällöin sovellettaviksi.

Leipzig/Halle-tapausta voidaan pitää eräänlaisena vedenjakajana infrastruktuurin rakentamisen rahoitusta koskevassa valtiontukisääntelyssä, sillä tuomion jälkeen infrastruktuurin rakentamisen rahoituksen on katsottu tulevan valtiontukisääntöjen piiriin, jos valmiin infrastruktuurin loppukäyttö on taloudellista toimintaa. Unionin tuomioistuimen päätös oli osittain jatkumoa sen aikaisemmalle ratkaisukäytännölle koskien infrastruktuurin arviointia taloudellisena toimintana, sillä tuomioistuin oli jo vuonna 2001 katsonut Aéroport de Paris -tuomiossaan, että lentoasematoiminnan operointi on luonteeltaan taloudellista toimintaa. Toisaalta tuomioistuimen päätös oli tiukempi kuin komission aikaisempi linja. Leipzig/Halle-tapaus erosikin aiemmasta oikeuskäytännöstä siten, että se vahvisti lopullisesti sen, että infrastruktuurin rakentamisen rahoittaminen voi tulla valtiontukisääntöjen piiriin. Tätä ennen infrastruktuurin rakentamisen rahoitus oli jäänyt valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

Leipzig/Halle-ratkaisua on kuitenkin kritisoitu muun muassa siitä, että tapauksen arvioinnissa käytetty ”keskeinen tekijä” -kriteeri ei ota huomioon sitä, että yksityiset sijoittajat eivät yleensä halua rahoittaa infrastruktuuria. Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti tuomiossaan yleisen tuomioistuimen näkemyksen siitä, että arvioitaessa onko toiminta

taloudellista vai ei, merkitystä ei ole sillä, huolehtivatko yksityiset toimijat jostakin toiminnasta, tai sillä, onko toiminta liiketaloudellisesti kannattavaa. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn kritiikin mukaan arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös yksityisten sijoittajien poissaolo, sillä tämä voi kieliä siitä, ettei investointeja tehtäisi ilman julkisen vallan väliin tuloa, jolloin valtiontukiarviointia ei tarvitsisi tehdä. Muutoin valtion infrastruktuurin välttämättömät nykyaikaistamistoimenpiteet voisivat viivästyä tai jopa estyä kokonaan, jos niiden toteuttamisen edellytyksenä olisi ennakkoilmoitus komissiolle. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty kysymys myös siitä, tulisiko valtiontukisääntöjen ylipäätään soveltua tapauksiin, jotka liittyvät pohjimmiltaan jäsenvaltioiden infrastruktuurin omistukseen.

Leipzig/Halle-tapauksen jälkeen komissio on katsonut, että infrastruktuurihankkeiden rahoitusta koskevissa tapauksissa tuensaajia voivat olla infrastruktuurin omistajat, operaattorit tai käyttäjät. Yleislähtökohta on, että komissio arvioi infrastruktuurin rakentamisen rahoituksen hyväksyttävyyttä infrastruktuurin rakennuttajan/omistajan tasolla. Komission päätöskäytännössä on lisäksi edellytetty, ettei valtiontukea synny tai tuen määrä on mahdollisimman pieni infrastruktuurin operaattorin tai käyttäjän tasolla. Komissio kuitenkin huomauttaa, että jos kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdan tekijät täyttyvät infrastruktuurin rakennuttajan/omistajan osalta, tämä rakennuttaja/omistaja on saanut valtiontukea riippumatta siitä, käyttääkö se infrastruktuuria suoraan tarjotakseen itse tavaroita tai palveluja vai antaako se infrastruktuurin sellaisen kolmantena osapuolena olevan toiminnanharjoittajan saataville, joka puolestaan tarjoaa palveluja infrastruktuurin loppukäyttäjille. Operaattorit, jotka käyttävät tuettua infrastruktuuria tarjotakseen palveluja loppukäyttäjille, saavat etua, jos infrastruktuurin käyttö antaa niille sellaisen taloudellisen hyödyn, jota ne eivät olisi voineet saada tavanomaisilla markkinaehdoilla. Tämä pätee yleensä silloin, kun niiden infrastruktuurin käyttöoikeudesta maksama hinta on pienempi kuin se, jonka ne maksaisivat vastaavasta infrastruktuurista tavanomaisten markkinaehtojen mukaisesti.

Valtiontuen olemassaolo voidaan kuitenkin poissulkea, jos operaattori on valittu avoimessa ja syrjimättömässä tarjouskilpailumenettelyssä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen nojalla. Tällöin merkityksellistä on, että kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous vastaa hankinnan markkina-arvoa. Menettelyn tulee olla avoin, jotta kaikki toimijat voivat osallistua prosessiin. Jos infrastruktuurin toiminnanharjoittaja on saanut valtiontukea tai sen varat ovat valtion varoja, se voi myöntää etua infrastruktuurin käyttäjille, jos kyseiset käyttäjät ovat yrityksiä, ellei infrastruktuuri ole käyttäjien saatavilla markkinaehdoin. Tämä voidaan varmistaa tarjouskilpailumenettelyn perusteella tai vertailuanalyysillä, jossa voidaan arvioida tarkastelemalla niitä ehtoja, joiden perusteella vastaavat yksityiset toiminnanharjoittajat myöntävät vastaavan infrastruktuurin käyttöluvan vastaavissa tilanteissa.

Jos kumpaakaan edellä mainittua menetelmää ei voida käyttää, voidaan käyttäjiltä perityn maksun markkinaehtoisuus todentaa komission ratkaisukäytännön perusteella, jos seuraavat kriteerit täyttyvät: 1) Infrastruktuuri on avoin kaikille käyttäjille, eikä infrastruktuuria

ole tosiasiallisesti rajoitettu joillekin käyttäjille, 2) infrastruktuurin käyttäjät ennakolta tarkastellen parantavat asteittain hankkeen kannattavuutta.

Leipzig/Halle-ratkaisu ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, että kaikki infrastruktuurirahoitus tulisi valtiontukisääntöjen piiriin. Euroopan unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että kaikki lentoaseman ylläpitäjän harjoittamat toiminnot eivät välttämättä ole taloudellista toimintaa. Tuomioistuin totesi, että esimerkiksi julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön liittyvä toiminta ei ole taloudellista toimintaa, jolloin kyseiset valtiontukisäännöt eivät tulisi sovellettavaksi. Tuomioistuin korostikin, että toiminnan luokitteleminen julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön tai taloudelliseen toimintaan kuuluvaksi on tehtävä erikseen kaikkien yksikön harjoittamien toimintojen osalta.

Näin ollen, jos infrastruktuuria käytetään ainoastaan ei-taloudelliseen toimintaan, ei infrastruktuurin rakentamisen rahoitus tule valtiontukisääntöjen piiriin. Komissio on käsitetiedonannossaan todennut, että infrastruktuurin rahoitus, joka ei tule valtiontukisääntöjen soveltamisalan piiriin, koskee esimerkiksi infrastruktuuria, jota käytetään sellaisiin toimintoihin, joista valtio yleensä huolehtii osana julkisen vallan käyttöä (esimerkiksi sotilaskohteet, lentoasemien lennonjohto, majakat ja muut yleiseen navigointiin liittyvät laitteet, myös sisävesillä, yleisen edun mukainen tulvien torjunta ja vedenkorkeuden sääntely, poliisi ja tullilaitos), tai jota ei käytetä tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen markkinoilla, esimerkiksi maksutta yleisessä käytössä olevat tiet. Jos infrastruktuuria käytetään sekä taloudelliseen että ei-taloudelliseen toimintaan, tulee sen rakentamisen rahoitus valtiontukisääntöjen piiriin vain taloudellisen toiminnan osalta. Seuraavassa luvussa on käsitelty tarkemmin sitä, milloin valtiontukioikeudellisessa sääntelyssä infrastruktuurin rahoitus on katsottu sisämarkkinoille sopivaksi.

3 Infrastruktuurin rahoitus EU:n valtiontukisääntelyssä

Valtiontukisääntelyssä tuensaajalla tarkoitetaan lopullista hyödyn saajaa. Kuten aiemmin on todettu, valtiontukisäännöt koskevat kuitenkin vain yrityksille myönnettävää tukea eikä esimerkiksi yksityisille henkilöille suoritettavia sosiaali- tai muita maksuja. Yrityksen käsite EU:n valtiontukisääntelyssä on kiinteässä yhteydessä taloudellisen toiminnan käsitteeseen, sillä EU:n tuomioistuin on muun muassa asiassa Pavlov todennut, että käsite ”yritys” tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Tästä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee siten myös, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Taloudellisen toiminnan käsite onkin muotoutunut unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyvin laajaksi.

Komissio on todennut käsitetiedonannossaan, että arvioitaessa, tulevatko valtiontukisäännöt sovellettaviksi, ei yksikön kansallisen lainsäädännön mukainen asema ole ratkaiseva. Esimerkiksi yksikköä, joka on muodollisesti osa julkista hallintoa, voidaan pitää yrityksenä, jolloin valtiontukisäännöt tulevat sovellettaviksi. Merkitystä on ainoastaan sillä, harjoittaako yksikkö taloudellista toimintaa. Valtiontukisääntöjen soveltaminen ei riipu myöskään siitä, onko yksikön tavoitteena tuottaa voittoa. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat tarjota markkinoilla tavaroita ja palveluja.

Kuten edellä on todettu, taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla. Se, onko tietyille palveluille markkinat, voi riippua siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty asianomaisessa jäsenvaltiossa ja voi sen vuoksi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Lisäksi poliittisten valintojen tai taloudellisen kehityksen seurauksena tietyn toiminnan luokittelu voi muuttua ajan mittaan. Mikä ei ole tänään taloudellista toimintaa, voi muuttua sellaiseksi tulevaisuudessa, ja päinvastoin. Tästä johtuen komissio on katsonut, että ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa toiminnoista, jotka lähtökohtaisesti eivät koskaan olisi taloudellisia, koska taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten toimintojen välinen ero riippuu jossain määrin jäsenvaltioiden poliittisista valinnoista ja taloudellisesta kehityksestä. Komissio on myös katsonut, että viranomaisen päätös olla sallimatta sitä, että kolmannet osapuolet tuottaisivat tiettyä palvelua, ei kuitenkaan tarkoita, etteikö kyse voisi olla taloudellisesta toiminnasta. Tällaisesta markkinoiden sulkemisesta huolimatta kyse voi olla taloudellisesta toiminnasta, kun muut toiminnanharjoittajat olisivat halukkaita ja pystyisivät tuottamaan palvelun kyseessä olevilla markkinoilla.

Kuten aiemmin on jo todettu, valtiontukisäännöt eivät tule sovellettaviksi silloin, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Komissio on todennut myös, että yleisesti ottaen toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, jollei jäsenvaltio ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät ole taloudellisia toimintoja. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi armeija tai poliisi, ilmaliikenteen turvallisuus ja valvonta, meriliikenteen valvonta ja turvallisuus, saastumisen estämisen valvonta, yhteisvastuuseen perustavan erityisen sosiaaliturvajärjestelmän hallinnointi ja rautatieinfrastruktuurin rakentaminen viranomaisten toimesta.

Edellä mainittuja toimintoja voidaankin pitää esimerkkeinä julkisista hyödykkeistä, joita tuotetaan julkisesti, koska niitä ei tuotettaisi ominaisuuksiensa vuoksi (kulutus ei heikennä muiden mahdollisuuksia kuluttaa palvelua, eikä palvelun kuluttamista voida estää), riittävästi tai ollenkaan markkinoilla yksityisesti. Näin ollen julkisten hyödykkeiden tuottaminen

jäisi valtiontukisääntelyn ulkopuolelle, ellei jäsenvaltio ole päättänyt ottaa käyttöön palvelun tuottamisessa markkinamekanismeja. Erityisesti infrastruktuurirahoituksen yhteydessä komissio on katsonut ei-taloudelliseksi toiminnaksi edellä mainitun julkisen vallan käytön alaan kuuluvan infrastruktuurin lisäksi digitaalisten alustojen perustamisen, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön ja viranomaistoimintaan, kulttuuri-infrastruktuuriin kuten kirjastot ja kirjojen digitoinnin tietyin edellytyksin sekä laajakaistainfrastruktuuriin, jos verkko on rakennettu yksinomaan julkisille toimijoille, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa.

Valtiontukisääntöjen piiriin ei kuulu myöskään niin sanotun yleisen infrastruktuurin, kuten teiden ja siltojen, rakentamisen rahoitus, jos infrastruktuuri on kaikkien toimijoiden käytössä eikä sen käytöstä peritä maksua. Yhdelle tai muutamille yrityksille räätälöidyn ”erityisinfrastruktuurin” rahoitus sitä vastoin voi tulla valtiontukisääntöjen piiriin tietyin edellytyksin. Erityisinfrastruktuurissa voi olla kyse esimerkiksi yhdelle yritykselle rakennetusta tieyhteydestä tai vesiväylästä. Tällöin arvioinnissa on oleellista se, missä määrin kyseinen infrastruktuuri palvelee vain yhtä tai muutamia yrityksiä, vai onko se vapaasti ja syrjimättömästi yritysten tai koko yhteisön käytössä. Rajaus yleisen ja erillisen infrastruktuurin välillä on usein vaikeaa, ja se voidaan tehdä vain yksityiskohtaisen analyysin perusteella, jossa huomioidaan kaikki asiaankuuluvat tosiseikat.

Komissio on myös antanut erityistä ohjeistusta koskien tie- ja rautainfrastruktuurin rahoittamista. Komissio on todennut, että vaikka rautatieinfrastruktuurin toiminta voi olla tiettyjen ehtojen täyttyessä taloudellista toimintaa, ei rautatieinfrastruktuurin rakentaminen yleensä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai vääristä kilpailua, jos rautatieinfrastruktuuri on mahdollisten käyttäjien saatavilla tasavertaisin ja syrjimättömin ehdoin. Sama koskee myös rautatiesiltoihin, rautatietunneleihin ja kaupunkien liikenneinfrastruktuuriin, kuten raitovaunuliikenteen raiteisiin tai maanalaiseen julkiseen liikenteeseen, tehtäviä investointeja.

Komissio on myös todennut, että maksuttomaan julkiseen käyttöön tarkoitetut tiet ovat yleisiä infrastruktuureja, eikä niiden julkinen rahoitus kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Sen sijaan maksullisten teiden ylläpito on monissa tapauksissa taloudellista toimintaa. Komissio on kuitenkin katsonut, että tieinfrastruktuurin rakentamisella, myös maksullisten teiden rakentamisella, ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun, minkä vuoksi valtiontukisäännöt eivät tulisi tällöinkään sovellettaviksi. Sama koskee myös vesi- ja jätevesiverkkojen rakentamista. Tieinfrastruktuuriin liittyen on kuitenkin huomioitava, että jos tien käyttämisestä peritään maksua, tien operointi on tällöin taloudellista toimintaa ja sen tukemiseen sovelletaan valtiontukisääntöjä.

Komissio on myös katsonut, että jos infrastruktuurin rakentamiseen myönnetyllä tuella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun, ei valtiontukia koskeva sääntely koske kyseistä infrastruktuuria. Näin on esimerkiksi silloin, kun infrastruktuurit

eivät kilpaile suoraan muiden sellaisten joko samanlaisten tai erilaisten infrastruktuurien kanssa, joiden tarjoamien palvelujen korvaavuusaste on huomattava, tai ne eivät kilpaile kyseisten palvelujen kanssa suoraan. Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailun vääristyminen on yleensä poissuljettua infrastruktuurin rakentamisessa silloin, kun infrastruktuurilla ei ole tavallisesti suoria kilpailijoita, yksityinen rahoitus on alalla ja kyseisessä jäsenvaltiossa vähäistä ja infrastruktuurin tarkoituksena ei ole valikoivasti suosia tiettyä yritystä tai toimialaa, vaan se hyödyttää koko yhteiskuntaa.

Komissio on päätöskäytännössään katsonut, että esimerkiksi tuilla pienille huvisatamille ja uima-altaille, joita käyttävät vain paikallinen väestö, ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Komissio on katsonut myös, että esimerkiksi hiihtohissien, sairaaloiden sekä muiden paikalliselle väestölle tarkoitettujen terveydenhuoltolaitosten rahoitus voi jäädä valtiontukisääntelyn ulkopuolelle. Näissä kaikissa tilanteissa tuki ei johda kysynnän tai investointien houkuttelemiseen kyseiselle alueelle eikä aiheuta esteitä muista jäsenvaltioista peräisin olevien yritysten sijoittautumiselle. Lisäksi edellä mainitut palvelut ovat puhtaasti paikallisia ja markkinavaikutukset ovat vain vähäisiä. Huomattava kuitenkin on, että suhteellisen vähäinenkin tuki voi vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos kilpailu on kovaa tuensaajayrityksen toimialalla. Myöskään yrityksen pieni koko tai vähäinen markkinaosuus eivät sulje pois kilpailu- ja kauppakriteerien täyttymistä.

Kuten aiemmin on jo todettu, SEUT 107 artikla sisältää valtiontukien pääsääntönä periaatekiellon, johon on tehty lukuisia poikkeuksia. SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaan Euroopan komissiolla on yksinomainen toimivalta päättää valtiontukien soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Komissio onkin vapauttanut yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa ennakkoilmoitusvelvollisuudesta useita eri tukimuotoja, joista osa on infrastruktuuritukia. Infrastruktuuritukiohjelmat, jotka täyttävät yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa säädetyt edellytykset, ovat siten SEUT 107 artiklan 2 tai 3 kohdan tarkoittamalla tavalla yhteismarkkinoille soveltuvia. Yleisellä ryhmäpoikkeus asetuksella onkin luotu laaja oikeusperusta infrastruktuurin rakentamiseen myönnetyille tuille. Näin komissio on pyrkinyt vastaamaan Leipzig/Halle-ratkaisussa vahvistettuun tulkintaan, jonka mukaan infrastruktuurin rakentamisen rahoitus tulee entistä useammin valtiontukisääntöjen piiriin. Seuraavassa luvussa on käsitelty tarkemmin yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa olevia lentokenttä- ja satamainfrastruktuuritukia.

4 Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen tiettyihin liikennnealan infrastruktuureihin

Yleinen ryhmäpoikkeusasetus tuli voimaan 2014 ja sen tarkoituksena oli nopeuttaa talouskasvua ja kilpailukykyä edistävien valtiontukien käsittelyä sekä siirtää komission valtiontukivalvonnan painopistettä eniten kilpailua vääristäviin tukiin. Vuodesta 2015 lähtien yli 96 prosenttia jäsenvaltioiden toteuttamista uusista tukitoimenpiteistä on kuulunut yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan. Tämä on nopeuttanut tukitoimenpiteiden toimeenpanoa jäsenvaltioissa ja mahdollistanut sen, että komissio on voinut keskittyä tutkimaan toimenpiteitä, joista voi seurata vakavaa haittaa kilpailulle tai jotka voivat haitata sisämarkkinoita. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluu tällä hetkellä lukuisia eri tukimuotoja, kuten alueelliset investointi- ja toimintatuet, tuet pk-yrityksille, tuet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan, tuet ympäristönsuojeluun ja energia-alalle, tuet laajakaistainfrastruktuureille, tuet urheiluinfrastruktuureille ja monikäyttöisille vapaa-ajan infrastruktuureille sekä investointituet paikallisille infrastruktuureille ja tuet alueellisille lentoasemille sekä meri- ja sisävesisatamille.

Tuki, joka täyttää kaikki yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa asetetut yleiset edellytykset ja tukimuotoja koskevat erityiset edellytykset, on vapautettu SEUT 108 artiklan 3 kohdassa asetetusta ilmoitusvelvollisuudesta. Tämä tarkoittaa sitä, että tukitoimenpiteestä ei tarvitse tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle ennen tuen myöntämistä. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 9 ja 11 artiklojen mukaan asetuksen piiriin kuuluvasta tukiohjelmasta tai tapauskohtaisesta tuesta on kuitenkin tehtävä komissiolle ilmoitus 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta. Jos jälkikäteisvalvonnassa havaitaan sääntöjen noudattamiseen liittyviä ongelmia, menettely voi johtaa tukien takaisinperintään yritykseltä. Komissio laajensi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa vuonna 2017. Tällöin asetuksen soveltamisalan piiriin tulivat tuet satama- ja lentoasemainfrastruktuureille.

Komissio totesi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen laajennusta koskevassa asetuksessaan, että komission valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille annettujen suuntaviivojen soveltamisesta saadun kokemuksen perusteella investointituki alueellisille lentoasemille ei johda kohtuuttomaan kaupan ja kilpailun vääristymiseen, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Tämän vuoksi investointitukeen alueellisille lentoasemille voidaan soveltaa yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa säädettyä menettelyä silloin, kun tietyt asetuksessa määritellyt edellytykset täyttyvät.

Komissio perusteli päätöstään laajentaa ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisala koskemaan myös lentokenttäinfrastruktuuria sillä, että investointituki tietyille alueellisille lentoasemille voi parantaa tiettyjen alueiden yhteyksiä ja edistää paikallista kehitystä, riippuen kunkin lentoaseman erityispiirteistä. Tällainen investointituki tukee komission mukaan myös Eurooppa 2020 -strategian painopisteitä, mikä osaltaan edistää talouskasvua ja unionin yhteisen edun mukaisia tavoitteita.

Ryhmäpoikkeusasetuksen laajennuksessa asetettiin kuitenkin tiettyjä rajoituksia koskien lentoasemille myönnettävää investointitukea. Jotta investointituki olisi oikeasuhtaista ja siihen voitaisiin soveltaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen sääntöjä, sen olisi täytettävä kaksi edellytystä. Ensimmäiseksi tuki-intensiteetti ei saisi ylittää tuen sallittua enimmäisintensiteettiä, joka vaihtelee lentoaseman koon mukaan. Toiseksi tukimäärä ei saisi ylittää tukikelpoisten kustannusten ja investoinnin liikevoiton välistä erotusta. Sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevien edellytysten olisi varmistettava avoin ja syrjimätön oikeus käyttää infrastruktuuria. Yleistä ryhmäpoikkeusasetusta ei saisi kuitenkaan soveltaa sellaisille lentoasemille myönnettävään investointitukeen, jotka sijaitsevat lähellä olemassa olevaa lentoasemaa, jolta liikennöidään säännöllistä lentoliikennettä. Tällaisille lentoasemille myönnettävään tukeen liittyy suurempi kilpailun vääristymisen riski, minkä vuoksi tuesta olisi ilmoitettava komissiolle etukäteen ennen tuen myöntämistä. Tämä poikkeus ei kuitenkaan koske erittäin pieniä lentoasemia, joiden vuotuinen matkustajamäärä on enintään 200 000 matkustajaa, jolloin kilpailun merkittävä vääristyminen ei ole todennäköistä.

Investointiavustuksen lisäksi ryhmäpoikkeusasetusta laajennettiin vuonna 2017 myös siten, että erittäin pienille lentoasemille myönnettävä toimintatuki tuli myös sen soveltamisalan piiriin. Toimintatukea voi kuitenkin myöntää vain lentoasemille, joiden vuotuinen matkustajamäärä on enintään 200 000 matkustajaa. Toimintatukena myönnettävä tukimäärä ei myöskään saa ylittää toiminnasta aiheutuvia tappioita ja kohtuullista voittoa. Tukea saavan infrastruktuurin on myös oltava käytettävissä avoimin ja syrjimättömin perustein. Tukea ei kuitenkaan saa myöntää sillä edellytyksellä, että lentoaseman pitäjä tekee yhden tai useamman lentoyhtiön kanssa järjestelyjä, jotka koskevat lentoasemamaksuja, markkinointimaksuja tai muita lentoyhtiön toimintaan kyseisellä lentoasemalla liittyviä taloudellisia seikkoja. Tukea saavan lentoaseman ja lentoyhtiön väliset järjestelyt voivat tietyissä olosuhteissa olla valtiontukea kyseiselle lentoyhtiölle, ja tällaiseen tukeen on edelleen sovellettava täysimääräisesti SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusvaatimusta. Huomattava on myös, että jos kyseessä oleva tuki ei täytä ryhmäpoikkeusasetuksessa sille säädettyjä ehtoja, arvioidaan tukea edelleen komission lentoliikennesuuntaviivojen puitteissa.

Myös merisatamille myönnetty infrastruktuurirahoitus otettiin vuonna 2017 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan sisään, sillä merisatamilla on strateginen merkitys sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamisen kannalta. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen laajennus tukikin samalla EU:n liikennepoliittisia tavoitteita, jotka komissio oli asettanut muun muassa komission valkoisessa kirjassa ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää ”. Komissio korosti myös tiedonannossaan ”Satamat: kasvunmoottori”, että tehokkaat satamat kaikilla unionin merialueilla edellyttävät tehokkaita julkisia ja yksityisiä investointeja. Komissio katsoi, että investoinnit ovat välttämättömiä erityisesti satamien

kulkuinfrastruktuurin ja satamainfrastruktuurin mukauttamiseksi alusten suurempaan kokoon ja monimutkaisuuteen, vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöön ja tiukempiin ympäristötehokkuutta koskeviin vaatimuksiin. Korkealaatuisen satamainfrastruktuurin puute aiheuttaa myös ruuhkia ja lisäkustannuksia rahtaajille, liikenteenharjoittajille ja kuluttajille.

Merisatamien lisäksi unionin liikennepolitiikan keskeinen tavoite on sisävesisatamien kehittäminen ja niiden integrointi multimodaaliseen liikenteeseen. Unionin sääntöjen nimenomaisena tavoitteena on parantaa liikenteen intermodaalisuutta ja edistää siirtymistä ympäristöystävällisempiin kuljetusmuotoihin, kuten rautatie-, meri- ja sisävesikuljetuksiin. Tämän vuoksi ryhmäpoikkeusasetuksen muutosasetuksessa lisättiin oma kohta koskien sisävesisatamille tarkoitettua infrastruktuurirahoitusta.

Kuten lentoasemille myönnettäville tuille, myös satamille myönnetyille tuille on asetettu tiettyjä rajoituksia, jotta mahdollista kilpailun vääristymistä pystyttäisiin rajoittamaan. Jotta tuki olisi oikeasuhteista ja yleinen ryhmäpoikkeusasetus soveltuisi, tuen olisi täytettävä kaksi edellytystä. Ensimmäiseksi tuki-intensiteetti ei saisi ylittää tuen sallittua enimmäisintensiteettiä, joka vaihtelee merisatamien tapauksessa investointihankkeen koon mukaan. Sisävesisatamia ja ruoppausta koskevat omat tuki-intensiteettitasot. Investointeihin, jotka sisältyvät Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1315/2013 perustettujen ydinverkkokäytävien työsuunnitelmiin sovelletaan korkeampaa ilmoituskynnysarvoa. Tukimäärä ei myöskään saa ylittää tukikelpoisten kustannusten ja investoinnin liikevoiton välistä erotusta, lukuun ottamatta erittäin pieniä tukimääriä. Tukea myönnettäessä olisi myös varmistettava, että mahdolliset toimiluvat kolmansille osapuolille tuetun satamainfrastruktuurin rakentamista, parantamista, toiminnan harjoittamista tai vuokraamista varten myönnetään kilpailuun perustuvassa menettelyssä, avoimin, läpinäkyvin ja syrjimättömin perustein. Samalla tulee myös varmistaa tasavertainen ja syrjimätön oikeus käyttää infrastruktuuria.

5 Yhteenveto

Kuten edellä on käynyt ilmi, infrastruktuurin rahoituksen ja kielletyn valtiontuen välinen raja ei aina ole selvä. Valtiontukia koskevassa EU-sääntelyssä infrastruktuurirahoituksen on katsottu perinteisesti olevan yleinen talouspoliittinen toimenpide, johon ei sovelleta valtiontukisääntöjä. Viime vuosina useat tekijät, kuten markkinoiden vapauttaminen, yritysten yksityistäminen, markkinoiden yhdentyminen ja tekninen kehitys, ovat kuitenkin lisänneet infrastruktuurien kaupallisia käyttömahdollisuuksia. Tästä johtuen ja Euroopan Unionin tuomioistuimen muuttuneen oikeuskäytännön vuoksi nykyisin valtiontukia koskevaa sääntelyä sovelletaan taloudelliseen käyttöön tarkoitetun infrastruktuurin julkiseen rahoitukseen, aivan kuten muuhunkin taloudellista toimintaa suosivaan julkiseen rahoitukseen.

Nykyisen oikeuskäytännön valossa on kuitenkin selvää, että valtiotukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle jää sellaisen infrastruktuurin rahoitus, jota käytetään ainoastaan ei-taloudelliseen toimintaan. Infrastruktuurin rahoitus, joka ei tule valtiontukisääntöjen soveltamisalan piiriin, koskee esimerkiksi infrastruktuuria, jota käytetään sellaisiin toimintoihin, joista valtio yleensä huolehtii osana julkisen vallan käyttöä tai jota ei käytetä tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen markkinoilla. Valtiontukisääntöjen piiriin ei kuulu myöskään niin sanotun yleisen infrastruktuurin, kuten teiden ja siltojen, rakentamisen rahoitus, jos infrastruktuuri on kaikkien toimijoiden käytössä eikä sen käytöstä peritä maksua. Yhdelle tai muutamille yrityksille räätälöidyn erityisinfrastruktuurin rahoitus sitä vastoin voi tulla valtiontukisääntöjen piiriin tietyin edellytyksin. Komissio on myös katsonut, että jos infrastruktuurin rakentamiseen myönnetyllä tuella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun, ei valtiontukia koskeva sääntely koske kyseistä infrastruktuuria. Valtiontukiarviointi on kuitenkin aina tehtävä tapauskohtaisesti, ja viime kädessä siitä vastaa Euroopan Unionin tuomioistuin.

Koska infrastruktuuri-investoinneilla on iso merkitys talouskasvun edistäjinä, on komission ohjeistuksessa ja päätöskäytännössä on supistettu valtiontuen käsitettä esimerkiksi kauppavaikutuskriteerin osalta. Komission infrastruktuuri investointeja suosiva linja näkyy myös siinä, että se laajensi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa 14.6.2017 antamallaan muutosasetuksella. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisala laajeni tällöin koskemaan muun muassa satama- ja lentokenttäinfrastruktuurin hyväksi myönnettäviä investointitukia. Muutoksella edistettiin siis samalla myös komission muita politiikkatavoitteita yhdessä valtiontukipolitiikkatavoitteiden kanssa.

Lähteet

Kirjallisuus

Alkio, Mikko: Kilpailuneutraliteetti, yhtiöittämisvaatimus ja taloudellinen toiminta EU:n valtiontukioikeudessa. Defensor Legis N:o 4/2017 s. 692–701.
Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli: Valtiontuet. Talentum 2016. Heidenhain, Martin: Euro-pean state aid law: handbook. Beck 2010.
Huikko, Katariina – Ukkola, Markus: EU:n valtiontukisääntelyn ja hankintalainsäädännön suhteesta. Lakimies 2/2014 s. 213–235.
Kuusniemi-Laine, Anna: Kilpailuneutraliteettiperiaate, valtiontuki ja kuntien taloudellisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus. Defensor Legis N:o 4/2014, s. 661–679.
Parikka, Julius – Siikavirta Kristian: EU:n valtiontukisäännöt. Edita Publishing Oy 2010.
Raitio, Juha: Valtiontuen käsite sisämarkkinoilla, markkinataloussijoittaja-periaate ja SGEI-palvelut. Defensor Legis N:o 5/2008, s. 854–865.
Raitio, Juha: Euroopan Unionin oikeus. Talentum 2016.
Siikavirta, Kristian: Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2007.
Szyszczak, Erika: State aid for energy infrastructure and nuclear power projects. ERA Forum 1/2015, s. 25–38.
Tarkoma, Janne: EU:n valtiontukisääntöjen ja yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen välinen oikeudellinen suhde. Helsingin yliopisto Pro gradu tutkielma 2016.
Wilson, Thomas: Infrastructure Financing and State Aid Post Leipzig-Halle. European State Aid Law Quaterly 1/2014, s. 24–27.

Oikeustapaukset

Euroopan Unionin tuomioistuin
Asia C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze, (2006) ECR I-289.
Asia C-41/90, Höfner and Elser, EU:C:1991:161.
Asia C-244/94, FFSA, EU:C:1995:392.
Asia C-49/07, MOTOE, EU:C:2008:376.
Yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, EU:C:1993:63.
Asia C-30/87, Bodson, EU:C:1988:225.
Asia C-364/92, SAT v. Eurocontrol, EU:C:1994:7.
Asia C-343/95, Calì & Figli, EU:C:1997:160.
Asia C-138/11, Compass-Datenbank GmbH, EU:C:2012:449.
Asia C-113/07, Selex Sistemi Integrati v. komissio, EU:C:2009:191
Asia C-180/98, Pavlov, EU:C:2000:428.
Asia C-82/01, Aéroport de Paris v. comission, EU:C:2002:617.
Asia C-288/11, Leipzig/Halle, EU:C:2012:821.
Asia C-110/03, Belgium v commission, EU:C:2005:223.
Euroopan unionin yleinen tuomioistuin
Asia T-461/13, Spain v. comission, EU:T:2015:891.
Asia T-128/98, Aéroport de Paris v. comission, EU:T:2000:290
Yhdistetyt asiat T-443 ja T-455/08, Leipzig/Halle, EU:T:2011:117
Yhdistetyt asiat T-231/06 ja T-237/06, Netherlands and NOS v Commission, EU:T:2010:525
Asia T-196/04, Ryanair Ltd v Commission, EU:T:2008:585.
Komission päätökset
Komission päätös SA.33952 (2012/NN) – Germany Climbing centres of Deutscher Alpenverein, annettu 5.12.2012.
Komission päätös SA.32820 (2011/NN) – United Kingdom – Aid to Forensic Science Service, annettu 7.12.2011.
Komission päätös N 478/2004, State guarantee for capital borrowings by Coràs Iompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment, annettu 7.6.2006.
Komission tiedonanto jäsenvaltioille ja muille asianomaisille Italian myöntämästä valti-ontuesta N 376/01– Köysiratalaitteistoja koskeva valtiontukiohjelma, (2002/C 172/02), annettu 18.7.2002
Komission päätös SA.36147, Germany- Alleged infrastructure aid for Propapier PM2 GmbH, annettu 1.10.2014.
Komission päätös N 356/2002, United Kingdom – Network Rail, annettu 17.7.2002
Komission päätös SA.35948, Czech Republic – Prolongation of interoperability scheme in railway transport, annettu 2.5.2013.
Komission päätös SA.36019, Belgium – Financing of road infrastructure in the vicinity of a real estate project Uplace, annettu 8.1.2016.
Komission päätös SA.38478, Hungary – Development of the Győr-Gőnyű Public Port, annettu 1.10.2014.
Komission päätös SA.22614, France – Airport Pau Pyrénées, annettu 23.7.2014.
Komission päätös SA.33961, France – Aéroport de Nimes, annettu 23.7.2014.
Komission päätös SA. 38048, Greece – Upgrading of the Port of Patras, annettu 25.6.2014.
Komission päätös SA.39637, Germany - Extension of the cruise ship terminal in Wis-mar, annettu 30.4.2015.
Komission päätös SA.39608, Germany - Sea port extension Wismar, annettu 30.4.2015.
Komission päätös SA. 35738, Greece - Aid for the upgrading of Katakolo port, annettu 19.6.2013.
Komission päätös NN 86/2001, Ireland Aer Rianta, annettu 5.10.2001.
Komission päätös SA.34646, The Netherlands E-procurement platform TenderNed, annettu 18.12.2014.
Komission päätös SA.25745, Germany National website for auctions in insolvency proceedings, annettu 2.5.2013.
Komission päätös SA.35529, Czech Republic Digitization of books in libraries, annettu 16.4.2013.
Komission päätös N 46/2007, United Kingdom Welsh Public Sector Network Scheme, annettu 30.5.2007.
Komission päätös, C(2002) 2980 L 91/23, Terra Mítica, annettu 2.8.2002.
Komission päätös K(2003) 3890, non-profit harbours, annettu 29.10.2003
Komission päätös N 258/00, Germany, Freizeitbad Dorsten, annettu 12.1.2001.
Komission päätös N 438/02, Subsidies to the port authorities for carrying out publicau-thority tasks, annettu 16.10.2002.

Virallislähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1315/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittä-miseksi ja päätöksen N:o 661/2010/EU kumoamisesta EUVL [2013] L 348.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (SEUT), EUVL, N:o C 83, 30.3.2010.

Komission asetus 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus), EUVL [2014] L 187/1.

Komission asetus 2017/1084 asetuksen (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta satama- ja lentoasemainfrastruktuurille myönnettävän tuen, kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistä-miseen ja urheiluinfrastruktuurille ja monikäyttöiselle vapaa-ajan infrastruktuurille myönnettävään tukeen sovellettavien ilmoituskynnysarvojen sekä syrjäisimmillä alueilla sovellettavien alueellisten toimintatukiohjelmien osalta ja asetuksen (EU) N:o 702/2014 muuttamisesta tukikelpoisten kustannusten laskennan osalta (ryhmäpoikkeusasetuksen muutosasetus), EUVL [2017] L 156/1.

Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2018, COM(2019) 339 lopullinen.

Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (käsitetiedonanto), EUVL [2016] C 262/01.

Komission tiedonanto, Satamat: kasvun moottori, KOM(2013) 295 lopullinen.

Komission työasiakirja, Analytical Grids on the application of State aid rules to the financing of infrastructure projects, Version September 2015. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_re- ports/state_aid_grids_2015_en.pdf.

Komission valkoinen kirja, Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemis-suunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää, KOM(2011) 144 lopullinen.

Suuntaviivat valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille (lentoliikennesuuntaviivat) EUVL [2014] C 99/03

5.4 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskien perustuslain 15 §:n soveltamista: näkökulmana erityisesti ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädäntö

Sini Pietilä

1 Perustuslaki ja perusoikeudet lainvalmistelussa

Vuonna 1995 voimaan tulleella perusoikeusuudistuksella silloiseen hallitusmuodon (HM) II lukuun koottiin uusi perusoikeussäännöstö. Uudistuksen tavoitteena oli kehittää perusoikeusturvaa laajentamalla ja täsmentämällä perustuslaissa turvattuja vapausoikeuksia kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa viitoitetulla tavalla ja ottamalla perustuslakiin säännökset keskeisistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellistä sekä ympäristöä koskevista oikeuksista samoin kuin lainkäyttöä ja hallintoa koskevista oikeusturvatakeista. Myös perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa laajennettiin.

Omaisuudensuojaa koskevat säännökset sisällytettiin asiallisesti entisellään ehdotettuun 12 §:ään. Sen sijaan uutena säännöksenä perustuslakiin otettiin ympäristöä koskeva pykälä (14 a §). Perusteluna tälle esitettiin, että ympäristön suojelu, sen pilaantumattomuus, puhtaus, terveellisyys ja monimuotoisuus nähdään entistä tärkeämpänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Oikeus ympäristöön oli myös useiden vuosikymmenten ajan kehittynyt kansainvälisellä tasolla turvatuksi ihmisoikeudeksi, mitä pidettiin perusteena myös kansallisen sääntelyn vastaavalle kehittämiselle. Hallitusmuodon 14 a §:ssä säädettiin ensin kaikille kuuluvasta vastuusta luontoa, sen monimuotoisuutta, ympäristöä ja kulttuuriperintöä kohtaan. Pykälän 2 momentissa asetettiin julkisen vallan perustuslailliseksi velvollisuudeksi pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Lainsäätäjään perusoikeussäännökset kohdistuvat monella eri tavalla. Ne eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännös saattaa yleisesti ohjata ja suunnata lainsäädäntötoimintaa tai sisältää nimenomaisen perustuslaillisen toimeksiannon tietyn lainsäädännön toteuttamiseksi. Ilmentymänä perustuslaillisesta toimeksiannosta lainsäätäjälle voidaan pitää juuri esimerkiksi edellä mainittua ympäristöperusoikeuteen liittyvää velvoitetta julkiselle vallalle. Perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä korostaa myös julkiselle vallalle, ja siten myös lainsäätäjälle, asetettu yleinen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (HM 16 a §; nyk. PL 22§). Lainsoveltajan osalta voidaan puhua perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan velvoitteesta.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomessa perinteisesti ollut ennakollista, eduskunnan perustuslakivaliokunnassa tapahtuvaa valvontaa. Aiemman puhtaan menettelyllisen valvonnan eli lakien säätämisjärjestykseen liittyvän valvonnan sijasta 1980-luvulta lähtien perustuslaillisessa valvonnassa on painottunut aineellinen perusoikeussuoja. Perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksista antamissa lausunnoissa ei siis enää rajoituta säätämisjärjestyksen valintaratkaisuun, vaan niihin sisältyy usein myös vaatimuksia lakiehdotuksen sisällöllisestä muuttamisesta perustuslain edellyttämällä tai puoltamalla tavalla. Lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä on jouduttu kehittelemään lisäkriteerejä, jotka perusoikeutta rajoittavan lakiehdotuksen tulee täyttää, jotta se voitaisiin säätää tavallisena lakina. Valiokunta on pitänyt jo perusoikeusuudistusta ennen lausunnoissaan reunaehtoina perusoikeuksien rajoittamisesta säätämiselle esimerkiksi rajoitusten välttämättömyyttä sekä asettanut rajoituksille lakisidonnaisuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä kansainvälisten ihmisoikeussäännösten noudattamisen vaatimuksen. Aiemmin hyvinkin paljon käytetystä poikkeuslakimenettelystä haluttiin luopua perusoikeusuudistuksen yhteydessä.

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO 2004) mukaan hallituksen esitykseen otetaan jakso ”Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys”, jos lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on syytä arvioida. Jaksossa tehdään kokoavasti selkoa lakiehdotuksen perustuslain kannalta merkityksellisistä säännöksistä ja esitetään arvio siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain ja tarpeen mukaan myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Jaksossa tehdään selkoa myös perustuslakivaliokunnan käytännöstä ainakin viittauksin kunkin asian kannalta tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin. Tarvittaessa esitellään lisäksi ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, käytäntöä. Euroopan unionissa hyväksytyn säädöksen kansallista täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esitykseen tulee niin ikään tarvittaessa sisällyttää arvio ehdotuksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Lisäksi on tarvittaessa arvioitava ehdotuksen suhdetta Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sekä mahdolliseen asiaa koskevaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Jaksoon on mahdollista ottaa toivomus esityksen saattamisesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunnan tehtävästä valvoa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin säädetään perustuslain 74 §:ssä. Lisäksi eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000) säädetäänmuiden valiokuntien velvoitteesta pyytää perustuslakivaliokunnalta lausunto, jos edellä mainituissa perustuslakivaliokunnan valvonnan alaisissa asioissa ilmenee epäselvyyttä (38.2 §). Valiokunnan varsinaiset ehdotukset tehdään ponnen muodossa (42.1 §). Muilta osin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on kyse muista valiokunnan valtiosääntöisistä kannanotoista, jotka eivät kuitenkaan vaikuta lain säätämisjärjestykseen.

2 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Perustuslain perusoikeussäännökset eivät ole, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta (esim. kuolemanrangaistuksen kielto tai taannehtivan rikoslain kielto), niin ehdottomia, ettei niitä voisi missään laajuudessa eikä millään edellytyksillä rajoittaa. Perusoikeusrajoituksen sallittavuus tulee ratkaistavaksi ensisijaisesti lainsäädäntövaiheessa, kun taas lainsoveltamisessa kyse on perusoikeussäännösten keskinäisen kollisiotilanteen ratkaisemisesta yksittäistapauksessa punninnalla. Säätämisvaiheen perustuslakikontrollissa on kyse siitä, että perustuslakivaliokunta arvioi, kuinka pitkälle meneviä rajoituksia perusoikeuksiin voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä lailla ja millaisin sisällöllisin reunaehdoin rajoittaminen voidaan käytännössä toteuttaa.

Osaltaan jo perustuslaissa on otettu kantaa siihen, miltä osin perusoikeussäännöksiin voidaan säätää rajauksia tavallisella lailla. Tältä osin kyse on lakivarauksista, jotka voivat olla joko yleisempään muotoon kirjattuja sääntelyvarauksia, jolloin perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta, tai kvalifioituja eli yksilöityjä lakivarauksia, joissa asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkriteerejä (tällöinkin perusoikeusrajoituksen on täytettävä lisäksi yleiset rajoitusedellytykset). Näiden perusoikeussäännöskohtaisten rajausten lisäksi perustuslakiin ei ole otettu yleistä perusoikeuksien rajoitussäännöstä, vaan rajoitusten sallittavuus määräytyy lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä kehitettyjen perusoikeuden yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen perusteella. Nämä periaatteet ovat täsmentyneet vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä ja perustuslakivaliokunnan uudistuksen jälkeisessä tulkintakäytännössä. Keskeisessä asemassa rajoitusedellytysten ”kodifioinnissa” on perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä PeVL 25/1994 vp (s. 4–5) kokoama yleisten rajoitusperusteiden luettelo. Sen voidaankin katsoa muodostavan rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa käytettävän yleisen testin. Yleisten rajoitusedellytysten merkitys korostuu silloin, kun perusoikeussäännökseen ei sisälly edellä mainittua lakivarausta. Tällöin rajoittamista arvioidaan kokonaisuudessaan yleisten rajoitusedellytysten valossa. Perusoikeusrajoituksen tulee täyttää samanaikaisesti kaikki yleisten rajoitusedellytysten luettelon asettamat vaatimukset. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan periaatteessa myös muillakin seikoilla voi olla merkitystä rajoitusten sallittavuutta arvioitaessa.

Yleisinä rajoitusedellytyksinä on lueteltu perustuslakivaliokunnan mietinnössä seuraavat:

- Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.
- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.

Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

- Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
- Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä.
- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.

Rajoitusedellytyksistä osa kohdistuu muodollisen ja menettelyllisen ulottuvuuden lisäksi rajoitusten sisällölliseen arviointiin. Hyväksyttävyysvaatimuksen mukaan rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, joka voi olla toisten yksilöiden perusoikeuksien turvaamistavoite tai muu painava intressi, joka myös usein palautuu käytännössä perustuslain säännöksiin. Näin ollen muilta kuin perustuslain säännöksiin palautuvilta rajoitusperusteilta on perusteltua edellyttää erityistä painavuutta ja hyvin konkreettista liityntää ehdotettuun sääntelyyn. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklakohtaisia rajoitusperusteita olisi tulkittava välttämättömiksi muttei kuitenkaan kansallisen sääntelyn näkökulmasta riittäviksi ehdoiksi sille, että rajoitusperuste olisi hyväksyttävä myös meidän perusoikeusjärjestelmässämme. Hyväksyttävyyden vaatimusta on siis tulkittava tiukemmin kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on tehty. Rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimus edellyttää myös, että peruste ilmenee selkeästi joko säädöstekstistä tai ainakin lakiehdotuksen perusteluista. Suhteellisuusvaatimuksen myötä tulee arvioitavaksi, onko rajoitus tarkoitukseensa soveltuva ja onko rajoitukselle muuta yhtä tehokasta vaihtoehtoa, minkä lisäksi rajoitus ei saa olla epäsuhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Tällöin siis punnitaan perusoikeuden takaaman intressin ja rajoituksen taustalla olevan intressin painoarvoa. Suhteellisuusarviointiin vaikuttavat myös muut sääntelykokonaisuuteen liittyvät näkökohdat, kuten oikeusturvajärjestelyjen

tehokkuus sekä rajoituksesta aiheutuvien haittojen korvaaminen. Ydinalueen koskemattomuuden kielto tulee esiin lähinnä siten, että lainsäätäjän liikkumavara on normaalia suurempi, jos perusoikeusrajoitukset jäävät perusoikeussuojan reuna-alueelle.

3 Yleisesti omaisuudensuojasäännöksestä ja sen soveltamisesta

3.1 Historia

Omaisuudensuojalla on ollut historiallisesti pitkään hallitseva asema suhteessa muihin perusoikeuksiin. Vuoden 1919 hallitusmuodon säätämistä seuranneina vuosikymmeninä omaisuudensuojan on luonnehdittu olleen alaltaan ja vaikutuksiltaan kaikkein pisimmälle kehittynyt perusoikeus. Tämä näkyi muun muassa siinä, että aina 1970- ja 1980-luvulle saakka varsin huomattava osa kaikista perusoikeuksia koskevista tulkintaratkaisuista eduskunnan perustuslakivaliokunnassa koski omaisuudensuojakysymyksiä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä omaisuudensuojaan kohdistuvia lainsäädännöllisiä rajoituksia arvioitiin juuri tätä perusoikeutta koskevien erityisten kriteerien pohjalta. Tulkinnallisena lähtökohtana pidettiin alun perin Kaarlo Kairan vuonna 1946 kehittämää ”normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön” standardia: omaisuuteen puuttuvat lakiehdotukset voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mikäli ne eivät loukanneet omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään hyväksikäyttöön.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä omaisuudensuojan hallitseva asema suhteessa muihin perusoikeuksiin on jäänyt historiaan. Omaisuudensuojateemat eivät ole enää hallitsevassa asemassa valiokunnan harjoittaman perustuslaillisuusvalvonnan kokonaisuudessa, ja sisällöllisesti säännöksen tulkintatavat ovat lähentyneet muiden perusoikeuksien tulkintoja siten, että omaisuuteen kohdistettavia lainsäädännöllisiä rajoituksia arvioidaan perusoikeussäännösten yleisten rajoituskriteerien pohjalta. Aiemmin käytössä olleeseen normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuudenkäytön kriteeriin valiokunta ei ole tukeutunut enää vuoden 2000 jälkeen (ks. PeVL 5/2000 vp).

3.2 Säännöksen esittely ja yleisiä piirteitä

Omaisuudensuojaa koskeva perustuslain 15 § (aikaisemmin HM 12 §) on säännöksenä kaksiosainen: 1 momenttiin (”Jokaisen omaisuus on turvattu.”) sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta, ja 2 momentti (”Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.”) koskee pakkolunastustilanteita. Perusoikeusuudistuksen tarkoituksena oli säilyttää omaisuudensuojan aikaisempi tulkintakäytäntö.

Pykälän 2 momenttiin sisältyy pakkolunastustilanteita koskeva yksilöity (kvalifioitu) lakivaraus, joka sisältää yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset. Sen sijaan omaisuuden käyttörajoitusten osalta ei ole vastaavanlaista lakivarausta. Tältä osin valtiosääntöoikeudellinen arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan. Niitä valiokunta on käsitellyt kootusti mietinnössään perusoikeusuudistuksesta (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5).

Omaisuudensuojaa koskevan perusoikeussäännöksen tarkoitus liittyy erityisesti yksilöiden taloudellisen autonomian ja toimintavapauden sekä varallisuussuhteiden vakauden ja ennakoitavuudenturvaamiseen ja edistämiseen, samalla kuitenkin kunnioittaen muiden yksilöiden perustavanlaatuisia oikeuksia ja vapauksia sekä vaarantamatta tärkeitä ympäristöllisiä tai yhteisöllisiä etuja. Oman itsenäisen merkityksenä lisäksi omaisuudensuojan toteutumisen voidaan nähdä yhtenä tärkeänä edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Omaisuudensuojan ”lähiperusoikeuksina” voidaan pitää myös muita yksilöiden taloudellisen itsemääräämisoikeuden ja turvallisuuden suojaamisen kannalta olennaisia oikeuksia, kuten PL 18.1 §:n säännöstä, joka takaa jokaiselle oikeuden hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla ja elinkeinolla.

Tärkeässä asemassa varallisuussuhteiden sääntelyssä on myös PL 21 §:n oikeusturvasäännös, jonka perusteella omaisuudensuojaa koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon muun muassa vaatimukset asian käsittelyn asianmukaisuudesta, joutuisuudesta ja puolueettomuudesta samoin kuin asianosaisten kuulemisesta sekä muista oikeussuojan takeista (oikeussuojaan liittyy myös perusteltujen odotusten suoja, eli varallisuusoikeuksia koskevan sääntelyn tulee olla riittävän ennakoitavaa ja tempoilematonta ja sen tulee jättää sääntelyn kohteille riittävästi aikaa sopeutua muutoksiin; ks. jäljempänä). Omaisuudensuojan toteuttamisen kannalta olennainen on myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös, jonka perusteella julkisen vallan on pyrittävä mahdollisimman laajasti ja tasapuolisesti turvaamaan kaikkien osapuolten taloudellinen toimintavapaus ja turvallisuus tavalla, joka ei muodostu kenenkään näkökulmasta kohtuuttomaksi. Yhdenvertaisuusvaatimuksesta poikkeaviin ja joitakuita henkilötahoja perusteettomasti syrjiviin tai suosiviin omaisuutta koskeviin toimenpiteisiin suhtaudutaan torjuvasti. Yleisluonteiset omaisuuden käyttörajoitukset esimerkiksi luonto- ja kulttuuriarvojen suojelemiseksi voidaan melko tyypillisesti toteuttaa tavallisella lainsäädännöllä ilman korvausvelvollisuutta, mutta kriittisemmin tarkastellaan tilanteita, joissa tällaisesta toimenpiteestä aiheutuu merkittäviä taloudellisia menetyksiä vain joillekin sattumanvaraisesti valikoituville henkilötahoille.

Perusoikeussuojan suhteellisuus korostuu omaisuudensuojan osalta. Erilaisten varallisuusoikeuksien käytön vaikutukset heijastuvat tyypillisesti monien eri henkilö- ja intressitahojen oikeusasemaan samoin kuin yhteiskunnan kokonaisetuihin, minkä lisäksi varallisuussuhteita koskevaa oikeudellista sääntelyä joudutaan jatkuvasti muuttamaan ja sopeuttamaan yhteiskunnan ja talouden muuttuviin tarpeisiin. Kukaan varallisuusoikeuksien haltija ei voi oikeutetusti odottaa, että hänen oikeusasemansa lainsäädännöllinen perusta säilyisi täysin muuttumattomana vuosikymmenestä toiseen.

Useiden osapuolten samanaikaisesti toteutettavien omaisuudensuojanäkökohtien (esimerkiksi kun luontomatkailusta elantonsa hankkivan yrittäjän naapurustoon perustetaan kaivos tai suursikala) lisäksi kyseinen perusoikeus voi käytännön soveltamistilanteissa tulla punnittavaksi vastakkain hyvin monen tyyppisten ja ennalta määrittelemättömien julkisten ja yksityisten etujen kanssa. Julkisen vallan on perusoikeuksien vertikaali- ja horisontaalisuhteissa turvattava yksilön omaisuuden suoja riittävän tehokkaasti paitsi julkista valtaa itseään, myös erilaisia yksityisestä toiminnasta aiheutuvia uhkatekijöitä vastaan. Lainsäätäjä voi toteuttaa tätä esimerkiksi kriminalisointien tai heikomman suojaa koskevan sääntelyn muodossa. Yksilön omaisuuden kunnioittamisen lisäksi pidättäytymällä omaisuudensuojan liiallisista loukkauksista julkisen vallan tulisi myös aktiivisin toimin suojella tätä oikeutta ja pyrkiä muun muassa lainsäädännöllisin keinoin takaamaan ja luomaan edellytykset kyseisen perusoikeuden tehokkaalle toteutumiselle.

Perusoikeussäännösten, mukaan lukien omaisuudensuoja, osalta ei voida määritellä säännöskohtaisesti tyhjentävää luetteloa siihen sovellettavista rajoitusperusteista, vaan ne määrittyvät aina tilannekohtaisesti perusoikeuksien keskinäisellä punninnalla. Omaisuudensuoja saattaa tulla arvioitavaksi esimerkiksi sitä näkökulmaa vasten, onko jollakulla oikeus hyödyntää omaisuuttaa siten, että se heikentää ympäristön terveellisyyttä (PL 20.2 §). Omaisuudensuojan mahdollisten soveltamistilanteiden kirjo on muihin perusoikeuksiin verrattuna laaja-alainen ja moninainen, ja näin ollen tilanneherkkä tulkintatapa korostuukin sen osalta.

Kotimaisen tulkintakäytännön lisäksi kansainvälinen ihmisoikeusnormisto ja sitä koskeva valvontakäytäntö voivat tarjota lisäarvoa ja täydentäviä näkökohtia sen arvioimisessa, millaisia konkreettisia vaatimuksia omaisuudensuoja asettaa viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnalle. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18–19/1990) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa annetaan määräykset omaisuudensuojasta:

Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.

Esimerkiksi ratkaisussaan asiassa Bäck vs. Suomi (20.7.2014) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) punnitsi, toteutuiko omaisuudensuojan rajoittamisessa kyseissä tapauksessa oikeudenmukainen tasapaino yksilön oikeuksien ja yleisten etujen välillä vai oliko kyse

kohtuuttomasta taakan asettamisesta yksilön siedettäväksi. EIT totesi muun muassa, että sitoutumalla takaajaksi valittaja otti tietoisen riskin taloudellisista menetyksistä. Lisäksi tuomioistuin katsoi, että velkajärjestelyhakemuksen käsittely kokonaisuudessaan antoi valittajalle riittävän mahdollisuuden tuoda vaatimuksensa viranomaisten käsittelyyn. Tuomioistuimen mukaan velkajärjestelyn kaltainen puuttuminen jo olemassa olevien sopimusten sisältöön on oltava lainsäätäjille mahdollista.

Lisäksi omaisuudensuojaa säännellään myös EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa:

1. Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.
2. Teollis- ja tekijänoikeudet turvataan.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätään niistä edellytyksistä, joilla perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa. Tämä voidaan toteuttaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan säännökset ja niitä koskeva EU-tuomioistuimen tulkintakäytäntö tulee ottaa huomioon lainvalmistelussa, joka koskee unionin oikeuden täytäntöönpanoa.

3.3 Eräitä yleisiä näkökulmia omaisuudensuojasäännöksen tulkintaan

Perusoikeuksiin liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä on koottu Lainkirjoittajan oppaan lukuun 4.2, omaisuudensuojan osalta jaksoon 4.2.10. Tässä jaksossa nostan esiin joitakin omaisuuden suojan rajoittamiseen liittyviä näkökohtia.

Omaisuudensuojan tehokkuuteen yksittäisessä tilanteessa vaikuttavat useat seikat, joita on harkittava kokonaisvaltaisesti ratkaisutilanteen erityispiirteet huomioiden:

- suojan keskiössä ovat yksilön nykyhetkessä voimassa olevat varallisuusoikeudet, verrattuna tulevaisuudessa realisoituviin tai julkisen ja yksityisen välimaastoon sijoittuvien subjektien omaisuus; lisäksi suojan keskiössä on omaisuus, joka on kertynyt puhtaasti yksityisen toiminnan ja riskinoton tuloksena; omaisuuden kiinteä yksilöliityntä verrattuna sijoitusomaisuuteen;
- rajoitukset ovat sallittavampia, jos omaisuuden käytöllä on laajoja ulkoisia vaikutuksia muihin ihmisiin, ympäristöön tai yleisiin etuihin nähden;
- riskihakuinen, vilpillisessä mielessä toimiminen heikentää suojaa; lisäksi elinkeinotoiminnan ja muun ammattimaisen taloudellisen toiminnan harjoittajilta voidaan yleensä edellyttää pidemmälle menevää varautumista erilaisiin taloudellisen toimintaympäristön muutoksiin kuin ei-ammattimaisesti toimivilta luonnollisilta henkilöiltä; vahvassa markkina-asemassa oleville toimijoille voidaan asettaa muiden etujen turvaamiseksi erilaisia velvoitteita ja rajoituksia;
- toisten perusoikeuksien vaikutus: omaisuus, joka nauttii samanaikaisesti useamman perusoikeussäännöksen suojaa, vaatii tuekseen riittävän painavia perusteita (jos omaisuudella on läheinen kytkentä esimerkiksi yksilön asumisen, yksityiselämän suojan, uskonnonharjoittamisen, sananvapauden, liikkumisvapauden, työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamisen kanssa); toisaalta heikentävä vaikutus omaisuudensuojaan on sellaisilla omaisuuden käyttötavoilla, jotka kaventavat tai vaarantavat toisten ihmisten oikeutta esimerkiksi terveelliseen ympäristöön, kotirauhan suojaan tai sananvapauden käyttöön.

Omaisuudensuojaa arvioitaessa on luonnollisesti noudatettava yleisiä ”oikeusvaltion periaatteita”, kuten mielivallan ja syrjinnän kieltoja. Omaisuuteen kohdistuvat rajoitustoimet eivät saa myöskään muodostua omistajan tai muun varallisuusoikeuden haltijan kannalta kohtuuttomiksi (myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on korostettu vaatimusta oikeudenmukaisesta tasapainosta yksityishenkilön varallisuusetujen ja yleisten etujen välillä).

Risto Tuominen on kirjoituksessaan ”Perusoikeudet lainvalmistelun näkökulmasta – esimerkkinä perustuslakivaliokunnan vuosien 2000–2018 lausuntokäytäntö koskien perustuslain 15.1 §:n omaisuudensuojaa” tarkastellut perustuslain 15.1 §:n turvaaman omaisuudensuojan huomioimista suomalaisessa lainvalmistelussa. Tutkimuksessaan hän kävi empiiristä laadullista tutkimusmetodia hyödyntäen läpi 154 perustuslakivaliokunnan 2000–2018 antamaa lausuntoa ja mietintöä. Aineiston analysointi toteutettiin ensin luokittelemalla aineisto sen mukaan, mikä on ollut säädösehdotuksen pääasiallinen tavoite omaisuudensuojan näkökulmasta, sekä sen mukaan, mikä on ollut perustuslakivaliokunnan reaktio säädösehdotuksiin omaisuudensuojan osalta. Selvästi enin osa lausunnoista (76 %) koski hallituksen esityksiä, joissa pääasiallinen tavoite oli omaisuuden käytön

sääntely. Osassa tavoite on ollut muiden oikeuksien edistäminen (ja omaisuudensuojan punninta tähän tavoitteeseen), ja muutamassa tapauksessa voitiin tulkita olleen kyse omaisuudensuojan edistämisestä (liittyen yksityisten teiden sääntelyyn ja tekijänoikeussääntelyyn). Tuominen nosti analysoimistaan lausunnoista esiin eräitä näkökohtia erityisesti huomioitavaksi lainvalmistelussa, kuten:

- Toteutuneisiin varallisuusoikeudellisiin oikeustoimiin puuttuminen on mahdollista PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen avulla. Taannehtiva puuttuminen on myös helpompaa, jos kyseisiin oikeustoimiin puuttuminen on mahdollistettu jo aiemmalla lainsäädännöllä.
- Toisten henkilöiden perusoikeussuoja vaikuttaa omaisuudensuojan laajuuteen: omistajien valtaa ei saa lisätä tavalla, joka vaikeuttaa suhteettomasti muiden toimijoiden toimintamahdollisuuksia; omaisuuden käytöstä saatavat korvaukset on myös mitoitettava siten, että omistajat eivät hyödy muiden toimijoiden kustannuksella perusteettomasti; omistajien oikeuksiin kohdistuvat rajoitteet eivät saa suosia velvoitteensa laiminlyöviä.
- Viranomaisten rajallisempi harkintavalta päätöksenteossa (toisin sanoen velvollisuus tarkistaa päätöksiä olosuhteiden muutosten mukaisesti) mahdollistaa nopeamman reagoinnin muuttuviin olosuhteisiin, jolloin lainvalmistelussa valittu suojattujen ja rajoitettujen perusoikeuksien etusijajärjestys voidaan muuttaa säädöksen voimassa ollessa. Harkintavallan tarkalla sääntelyllä saavutetaan toisaalta myös se, että omaisuudensuojan rajoittamista ei jatketa, kun hyväksyttävät perusteet sille ovat hävinneet. (PeVL 58/2014 vp kalastuslain muuttamisesta)
- Tietyn omaisuuslajin perustuslaillisen suojan lakkauttaminen tavallisella lailla on mahdollista, jos arvottomaksi tehty omaisuus korvataan täysimääräisesti omistajilleen ja prosessille varataan riittävän pitkä siirtymäaika. Toimenpide edellyttää kuitenkin poikkeuksellista tilannetta ja vahvoja perusteita. Lisäksi siinä on otettava huomioon myös muista perusoikeuksista seuraavat velvoitteet julkiselle vallalle.

Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, kuten erilaiset käyttö- ja rasiteoikeudet.

Kiinteän omaisuuden osalta omistajan oikeusaseman kannalta keskeisinä elementteinä voidaan mainita omistajan vapaus käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan sekä sulkea ulkopuoliset pois sen käytöstä: omaisuudensuojasäännöksen on tulkittu suojaavan esimerkiksi

kiinteistön omistajan oikeutta käyttää kiinteistöään rakentamiseen (PeVL 38/1998 vp) sekä hyödyntää sillä olevaa metsää (PeVL 22/1996 vp) ja maa-aineksia (PeVL 5/2000 vp). Samoin säännöksen on tulkittu suojaavan omistajan oikeutta kalastukseen vesialueellaan (PeVL 8/1996 vp) sekä koskenomistajan oikeutta vesivoiman hyödyntämiseen (PeVL 21/1993 vp). Tavallisen lainsäädännön nojalla ratkaistavaksi jää kysymys siitä, kuinka syvälle maan pinnan alle ja kuinka korkealle kiinteistön yläpuoliseen ilmatilaan kiinteistön omistajan perustuslainsuojan piiri ulottuu. Esimerkiksi oikeus maanalaisten kaivoskivennäisten hyödyntämiseen ei kuulu omistajan perustuslailla suojattuun oikeuspiiriin, vaan kaivoslainsäädännössä tämä oikeus on perinteisesti myönnetty valtaajalle. Omaisuuden käyttötavan tulee olla kuitenkin laillinen, eikä se saa olla vaarallinen tai vahingollinen; esimerkiksi ympäristöä merkittävästi pilaava omaisuuden käyttö ei saa perustuslain suojaa.

Perusteltujen odotusten suojaaminen

Omaisuudensuojan piiriin kuuluu yksityishenkilöiden sopimussuhteisiin ja muihin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin perustuvat varallisuusarvoiset oikeudet; toisin sanoen omaisuuden perustuslainsuojan katsotaan turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Osapuolten välisten sopimusten ja niiden ehtojen pysyvyyden lisäksi suojataan myös sopijapuolten oikeutta ”luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa” (PeVL 45/2002 vp, 21/2004 vp, 25/2005 vp ja 4/2008 vp). Valiokunta on myös todennut, että tällainen perusteltujen odotusten ja luottamuksensuojan merkitys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa on kysymys lailla alun alkaen luodusta erityisjärjestelystä, kuten asumisasumisoikeusasunnoista annettuun lakiin perustuvasta asumisoikeudesta (PeVL 45/2002 vp). Ehdotonta pysyvyyttä perustuslaki ei sopimuksille ja niitä koskevan lainsäädännön muuttumattomuudelle kuitenkaan takaa, vaan tällaisiin oikeuksiin kohdistuvien taannehtivien muutosten perustuslainmukaisuutta arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten pohjalta. Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei siis ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I, PeVL 33/2005 vp, s. 3/I ja PeVL 49/2005 vp). Elinkeinonharjoittajilla ei katsota olevan perusteltuja odotuksia siitä, että järjestelmä säilyisi muuttumattomana. Elinkeinonharjoittamiseen liittyvän lupajärjestelmän äkilliset ja poikkeukselliset muutokset saattavat kuitenkin johtaa ristiriitaan luottamuksen suojan kanssa, jonka mukaan sopimusosapuolten on voitava luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, ettei tällaisia seikkoja voi säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 21/2004 vp, s. 3/I, PeVL 36/2004 vp, s. 3/I, PeVL 25/2005 vp, s. 3/I ja 49/2005 vp, s. 2/II).

Viranomaisten myöntämien lupien ei yleensä katsota perustavan haltijoilleen omaisuudensuojan piiriin kuuluvia varallisuusarvoisia oikeuksia. Esimerkiksi kaavaan perustuvaa rakennusoikeutta ei ole perinteisesti pidetty yksilön sellaisena omaisuutena, jota perustuslaki suojaisi. Toisaalta ainakin kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön osalta on nimittäin perinteisesti katsottu, että mm. valtauskirjaan ja kaivospiirimääräykseen perustuvat varallisuusarvoiset oikeudet nauttivat omaisuudensuojaa (ks. PeVL 5/1963 vp). Selvää on, että sellainen esineellinen ja muu omaisuus, jota luvanvaraisen toiminnan harjoittamisessa käytetään, kuuluu omaisuudensuojan piiriin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä viranomaislupien ja niihin perustuvien taloudellisten etujen on katsottu voivan olla sopimuksessa tarkoitettua omaisuutta (EIT Fredin 18.2.1991 A 192, kohta 40; kyseessä soranottolupien peruuttaminen). Myös kotimaisessa käytännössä on alettu tulkita voimassa oleviin lupiin puuttuvien toimien ainakin joissakin tilanteissa merkitsevän puuttumista niin konkreettisiin yksityishenkilöiden varallisuusarvoisiin oikeuksiin ja/tai odotuksiin, että PL 15 §:n soveltaminen on perusteltua. Yksilön luottamusta pitäisi turvata siihen, ettei hänen viranomaispäätöksiin perustuviin varallisuusodotuksiinsa kajota ilman erityisen painavia perusteita.

Omaisuudensuojan subjektit

Omaisuudensuojan perustuslain mukaisesta suojasta nauttivat ensisijaisesti luonnolliset henkilöt, mutta myös oikeushenkilöt voivat päästä suojan piiriin ainakin välillisesti. Tehokkainta perustuslainsuojaa voidaan perustella yksilöiden sellaisten varallisuusoikeuksien ja -etujen osalta, jotka palvelevat hänen muiden perusoikeuksiensa toteutumista (omaisuus, joka liittyy kiinteästi yksilön uskonnonharjoittamiseen, liikkumiseen, asumiseen tai toimeentulon hankintaan). Varallisuus, jonka yksilöllinen liityntä on etäisempi, jää heikomman omaisuudensuojan piiriin. On kuitenkin huomattava, että yksityiset oikeushenkilöt ovat kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1. artiklan perusteella välittömästi omaisuudensuojan piirissä.

Oikeushenkilöiden omaisuuseduille annettava suoja ei ole kuitenkaan tehokasta kuin yksityishenkilöihin verrattuna, vaan tehokkuus riippuu olennaisesti siitä, kuinka välittömiä vaikutuksia kulloinkin tarkasteltavana olevalla omaisuuteen puuttuvalla toimenpiteellä on yksilöiden konkreettisten taloudellisten etujen kannalta arvioituna (ks. esim. PeVL 45/1996 vp). Lainsäätäjän liikkumavara säätää pörssiyhtiöihin ja muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin kohdistuvista omaisuuteen puuttuvista toimista on olennaisesti laajempi kuin tilanteissa, joissa kyseisten puuttumisten vaikutukset kohdistuvat välittömämmin yksilöiden varallisuusetuuksiin (esim. PeVL 34/2000 vp, 45/2005 vp, 10/2007 vp, 9/2008 vp, PeVL 21/2010 vp ja PeVL 10/2014 vp).

Kollektiiviset oikeudet

Omaisuudensuojan piiriin kuuluu esimerkiksi kalastusoikeus (PeVL 8/2012 vp, s. 2, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 14/2010 vp, s. 2, PeVL 8/1996 vp, PeVL 13/1989 vp, s. 1). Sen sijaan esimerkiksi sinänsä varallisuusarvoisten jokamiehenoikeuksien ja muiden vastaavien yleiskäyttöoikeuksien on tulkittu jäävän pääosin omaisuuden perustuslainsuojan ulkopuolelle, koska tällaiset oikeudet kuuluvat yhtäläisesti kaikille eikä niillä ole selkeästi yksilöitävissä olevaa suojattavaa subjektia. Näin ollen omaisuudensuojan piiriin ei ole lähtökohtaisesti katsottu lukeutuvan niin sanottuihin jokamiehenoikeuksiin rinnastettava yleiskalastusoikeus (PeVL 50/2002 vp, s. 2; tosin valiokunta totesi, että ”ne eivät kuitenkaan jää kokonaan vaille merkitystä arvioitaessa, millaisia kalastusrajoituksia perustuslaki sallii”). Kuitenkin sisällöltään riittävän konkreettisia ja täsmentyneitä kollektiivia varallisuusetuja on katsottu voivan suojata (esim. tiettyjen pohjoisten kuntien luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saaville asukkaille, kuten saamelaisille; ks. esim. peVL 30/1993 vp, 27/1997 vp). Kalastuslain muuttamista koskevassa lausunnossa PeVL 20/2010 vp valiokunta arvioi kalastusoikeuden rajojen määrittelystä ja suhteesta yleiskalastusoikeuteen:

”Kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Tällainen oikeus sisältyy vesialueen omistusoikeuteen, ja se nauttii perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä omaisuudensuojaa (ks. PeVL 14/2010 vp, s. 2/II, PeVL 8/1996 vp, s. 1/II ja PeVL 13/1989 vp, s. 1/II; ks. myöhemmin esim. PeVL 8/2012 vp, s. 2/I, PeVL 58/2014 vp, s. 3/I). Kalastuslain 8 ja 9 §:ssä säännellyillä ns. yleiskalastusoikeuksilla tarkoitetaan puolestaan jokaisen oikeuksia onkimisen, pilkkimisen ja viehekalastuksen harjoittamiseen samoin kuin oikeutta saada lupa harjoittaa kotitarve- ja virkistyskalastusta. Tällaisilla ns. jokamiehenoikeuksiin rinnastettavilla yleiskalastusoikeuksilla ei ole perustuslainsuojaa (ks. PeVL 50/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 49/2002 vp, s. 2/II). Ne eivät kuitenkaan valiokunnan mielestä jää kokonaan vaille merkitystä arvioitaessa, millaisia kalastusrajoituksia perustuslaki sallii. Kyse on tällöin omistajan oikeuksien ja vesialueen luonnonarvojen suojaamisesta (ks. PeVL 50/2002 vp, s. 2/II). Ammatikseen kalastusta harjoittavien näkökulmasta kalastusrajoituksilla on liityntä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen.”

Ks. myös PeVL 58/2014 vp, s. 3/I: ”– – omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella. Erityisesti arvioidessaan yleiskalastusoikeudesta seuraavia rajoituksia vesialueen omistajan oikeuksiin perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon sen, että vesistössä vapaasti liikkuva kalakanta on valtiosäännön kannalta jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja että vesialueen omistamisen kautta kalakantaan muodostuva kalastusoikeus on sangen erikoislaatuinen omaisuudenlaji (PeVL 8/2012 vp, s. 3/I ja PeVL 8/1996 vp, s. 3/I).”

3.4 Perustuslain 15.1 ja 15.2 §:n suhteesta ja niiden välisestä erosta

Perustuslain 15 §:n eri momenttien väliseen suhteeseen liittyy se, että tämä perustuslainkohta ei sanamuotonsa mukaan aseta korvausvaatimusta muihin kuin 2 momentin pakkolunastustilanteisiin. Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä (ks. PeVL 6/2010 vp, s. 4/I). Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp ja PeVL 6/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp, s. 3).

Omaisuudensuoja yleislauseke (PL 15.1 §)

Arvioitaessa omaisuuden käyttörajoituksiksi tulkittavia omaisuudensuojaa kaventavia toimia, arvioinnissa otetaan huomioon seuraavia seikkoja:

- kyseessä on tilanne, jossa oikeudenhaltijan oikeuksia tai vapauksia kavennetaan käyttörajoituksilla ilman, että jokin toinen subjekti saa itselleen kavennusta vastaavan oikeuden tai edun;
- käyttörajoituksille on tunnusomaista, että ne kohdistuvat kaikkiin tietyt kriteerit täyttäviin oikeudenhaltijoihin samalla tavalla (kuitenkin jo rajoitus kohdistuisi sattumanvaraisesti valikoituviin omistajiin, tullaan jo lähemmäs pakkolunastusta ja tällöin merkitystä olisi myös käyttörajoituksesta myönnetyllä korvauksella; perustuslakivaliokunnan mukaan korvaus on tullut taata merkityksellisestä haitasta, joka aiheutuu tilanteessa, jossa rakennuspaikalta löytyy liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikka ja rakennushanke tästä syystä estyy; PeVL 15/2003 vp)
- kyse toimenpiteistä, joilla jonkin varallisuusoikeuden haltijan oikeuksia tai vapauksia kavennetaan taikka velvollisuuksia lisätään aikaisempaan tilanteeseen verrattuna jollakin olennaisella tavalla; rajanveto normaaliin varallisuussuhteiden sääntelyyn, esim. perustuslakivaliokunnan mukaan pääosa kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksistä on ”enemmänkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista” (PeVL 38/1998 vp, ks. myös PeVL 33/2008 vp);
- perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta edeltävien omaisuudensuojaratkaisujen käyttöön oikeuslähteinä on perusteltua suhtautua varauksella; mm. PL 20 §:n ympäristövastuusäännös on muuttanut omaisuudensuojan yleislausekkeen tulkinnallista ympäristöä merkittävästi.

Pakkolunastus (15.2 §)

Pakkolunastusta koskeva erityissäännös on siinä mielessä ensisijainen, että jos kyseinen erityissäännös soveltuu tilanteeseen, on sitä ensisijaisesti sovellettava. Pakkolunastustoimen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä johtuvat vaatimukset. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti pakkolunastukseen ei tulisi ryhtyä muissa kuin sellaisissa tilanteissa, joissa käsillä olevaa hyväksyttävää tarkoitusperää ei ole mahdollista saavuttaa millään lievemmillä keinoilla (ks. PeVL 53/2001 vp)

Omaisuudensuojan yleislausekkeeseen verrattuna omaisuuden pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen soveltamisalaa on siis syytä tulkita merkittävästi suppeammin. Harkintavalta säännöksen soveltamisessa on kohtalaisen tiukasti sidottu kyseisen säännöksen asettamiin erityiskriteereihin, eli lailla säätämisen, yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimusten täyttämiseen. Pakkolunastuksella tarkoitetaan omaisuuden ottamista pois omistajaltaan tämän suostumuksesta riippumatta. Tällöin merkitsevää on:

- mukana on kaksi eri henkilötahoa, joista toinen joutuu luopumaan jostakin määrätystä omaisuudensuojaa nauttivasta varallisuusedusta toisen henkilötahon hyväksi (edun vastaanottajana voi olla joko yksityinen tai julkinen subjekti);
- omaisuuden siirron tulee olla luonteeltaan pysyväksi ja lopulliseksi tarkoitettua;
- hyödynsaajataho ei voi olla yksilöimätön ihmisryhmä;
- pakkolunastus kohdistuu tyypillisesti yksittäisiin ja sattumanvaraisesti valikoituviin oikeudenhaltijoihin;
- laissa on oltava riittävän täsmällisesti määritettynä pakkolunastuksen edellytykset, pakkolunastuskorvauksen määräytymisen perusteet, toimivaltainen viranomainen, keskeiset menettelyt sekä riittävät oikeusturvatakeet; lailla tulee lisäksi konkretisoida riittävän täsmällisesti, että lunastus tapahtuu aina yleiseen tarpeeseen ja korvaus täyttää täyden korvauksen vaatimuksen;
- täyden korvauksen periaatetta on tulkittu tiukasti; toteutettu myös viittauksella lunastuslakiin (lähtökohtana on käypä arvo, mutta lunastustoimella saatava arvonnousu saatetaan leikata pois);
- pakkolunastukseen ei ole sallittua ryhtyä pelkästään esimerkiksi yksityisten tarpeiden toteuttamiseksi, vaan lunastuksella tulee olla yhteys jonkin yleisenä pidettävän tarpeen toteuttamiseen (hyväksyttävinä perusteina lunastustoimivallan perustamiselle on pidetty mm. tarpeita, jotka liittyivät yleisen retkeily- ja ulkoilukäytön edistämiseen (PeVL 9/1989 vp) sekä luonnonarvojen (PeVL 21/1996 vp), virtaavien vesistöjen (PeVL 8/1986 vp) samoin kuin kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten (PeVL 16/1982 vp) suojeluun.

Omistusoikeuden pakko-ottona säännöstä on sovellettu usein esimerkiksi sellaisten lakiehdotusten yhteydessä, jotka mahdollistavat kiinteistön tai sen osan lunastamisen omistajaltaan julkisyhteisölle esimerkiksi yhdyskuntarakentamiseen ja -suunnitteluun sekä ympäristönsuojeluun liittyvien tarpeiden toteuttamiseksi. Lunastusoikeudellisia ja siihen rinnastettavia säännöksiä sisältyy esim. maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999; 103 §), koskiensuojelulakiin (35/1987; 2 §), Ounasjoen erityissuojelusta annettuun lakiin (703/1983; 2 §), Kyrönjoen erityissuojelusta annettuun lakiin (1139/1991; 2 §) ja kaivoslakiin (621/2011; mm. 77, 86 §). Pakkosiirron kohteena voi olla myös omistusoikeutta rajatumpi esineoikeus. Pakkolunastuksena on arvioitu myös sääntelyä, jolla vesivoimalaitoksen haltija oikeutettiin nostamaan vedenkorkeutta ja sitä kautta aiheuttamaan taloudellista menetystä toisille kiinteistönomistajille näille kuuluvien maa-alueiden jäädessä pysyvästi veden alle (PeVL 5 ja 8/1947 vp). Perusteena on se, että toisen subjektin taloudellista menetystä vastaa toiselle koituva konkreettinen taloudellinen hyöty. Vastaavasti samalla perusteella esimerkiksi useimmat rakentamista ja luonnonvarojen hyödyntämistä koskevat yleiset rajoitukset ja velvoitteet jäävät kuitenkin pakkolunastussäännöksen soveltamispiirin ulkopuolelle, jos niissä ei tällaista oikeuden rajoitusta vastaavaa etua ole osoitettavissa. Myöskään yleisten kalastusoikeuksien laajentamista ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä arvioitu omaisuuden pakkolunastuksena, vaan omaisuuden käyttörajoituksena, vaikka toimenpiteen katsottiinkin merkitsevän omistajan kalastusoikeuden ja ekskluusiovallan rajoittamista samassa suhteessa kuin ulkopuolisten kalastusoikeutta laajennettiin (ks. PeVL 5/1981 vp ja 8/1996 vp). Tässä tapauksessa taloudellista etua saavien subjektien piiri ei ole selkeästi yksilöitävissä.

Tiettyjen lähtökohtaisesti käyttörajoituksen muodossa säädettyjen omaisuudensuojan rajoitusten kohdalla perustuslakivaliokunta on pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on katsonut sen tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvan pakkolunastukseen (esim. PeVL 8/2017 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 8/1986 vp). Valiokunta on myös todennut oikeustieteessä katsotun, ettei kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta. Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetys muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoitusperän painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 61/2010 vp). Tosiasiallisia pakkolunastuksia on aiemmin arvioitu perustuslakivaliokunnan koskiensuojeluasioissa antamissa lausunnoissa (ks. PeVL 18/1982 vp, 8/1986 vp, 4/1990 vp ja 21/1993 vp). Lausunnot ajoittuvat kuitenkin aikaan ennen ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) säätämistä, minkä lisäksi niissä ei ole huomioitu sitä, kävikö omaisuus voimalaitosten rakennuskiellon vuoksi omistajilleen todella kokonaan hyödyttömäksi vai olisiko sitä ollut mahdollista käyttää jollakin muulla taloudellisesti mielekkäällä tavalla. Tällaista tosiasiallisen pakkolunastuksen tulkintaa tulisi käyttää vain rajatusti, jos toimen vaikutukset todella rinnastuvat omaisuuden poisottamiseen.

3.5 Omaisuudensuojan suhde ympäristöperusoikeuteen

Perustuslakivaliokunta arvioi perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännösten ja perustuslain 20 §:n välistä suhdetta luonnonsuojelulainsäädännön ja rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Luonnonsuojelulain uudistamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 21/1996 vp) valiokunta katsoi, että HM 14 a §:n (nyk. PL 20 §) voidaan katsoa antavan tukea sille vaatimukselle, että omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa, kun sille on yhteiskunnallisesti, eli tässä tapauksessa ympäristön- ja luonnonsuojelullisesti riittävän painavat perusteet, ja toisaalta omaisuudensuojaa ei voi myöskään rajoittaa enempää kuin se on tarpeen tällaisten tavoitteiden turvaamiseksi (suhteellisuusperiaate). Tässä perusoikeusuudistuksen jälkeen mutta ennen uuden perustuslain voimaantuloa annetussa lausunnossaan valiokunta totesi hallitusmuodon 12 §:n (nykyinen perustuslain 15 §) ja 14 a §:n (nykyinen 20 §) välisen suhteen olevan sellainen, että ensiksikään 14 a § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että toiseksi se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (s. 2/I; ks. myös myöhemmin annetut lausunnot esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp). Perustuslaista ei toisaalta seuraa estettäkään siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että esimerkiksi perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kärsii luonnonarvojen joutuessa väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa (PeVL 6/2010 vp, s. 4/I).

On hyvä huomata, että perustuslain 20 §:ssä nimenomaisesti julkilausutut arvot eivät ole tarkoitettu mitenkään tyhjentäväksi luetteloksi omaisuudensuojan rajoitusperusteeksi kelvollisista ympäristöarvoista, vaan muunlaisetkin painavat yleiset edut voivat muodostaa omaisuudensuojan hyväksyttävän rajoitusperusteen. Esimerkiksi luonnon ”virkistyskäyttö” on perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksytty omaisuudensuojan sallituksi rajoitusperusteeksi (ks. esim. PeVL 8/1996); myös esimerkiksi perinteisten jokamiehenoikeuksien ja yleiskäyttöoikeuksien tunnustaminen voidaan nähdä tästä osoituksina, minkä lisäksi esimerkiksi maisemakuvan kauneutta on maa-aineslain yhteydessä pidetty omaisuudensuojan hyväksyttävänä rajoitusperusteena. Vaikka perustuslakivaliokunta arvioi kriittisesti virkistyskäyttömäärittelyn epätäsmällisyyttä kotitarvekäytön rajoitusperusteena

(ks. PeVL 6/1981 vp), ei tämän kauan ennen perustuslakiuudistusta annetun lausunnon perusteella tule kuitenkaan nykyoloissa tehdä sellaista päätelmää, etteivätkö virkistyskäyttöarvot sinänsä voisi olla omaisuudensuojan hyväksyttäviä rajoitusperusteita, vaan ainoastaan, että ne tulee määritellä täsmällisesti.

Perustuslakivaliokunta otti kantaa PL 20 §:n merkitykseen, tässä tapauksessa erityisesti ilmastonsuojelun näkökulmasta, omaisuudensuojan rajoituksia arvioitaessa myös tuoreessa lausunnossaan PeVL 55/2018 vp, joka koski lakiehdotusta hiilen energiakäytön kieltämisestä vuodesta 2029 (HE 200/2018). Valiokunta katsoi, ettei ehdotetun kiellon voida katsoa vaikuttavan siinä määrin merkittävästi omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että kieltoa voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastettavana puuttumisena. Valiokunta viittasi myös oikeushenkilöiden omaisuudensuojan osalta katsottavaan suurempaan liikkumavaraan sekä omaisuudensuoja- ja ympäristö-perusoikeuden välistä suhdetta koskevaan aiempaan lausuntokäytäntöönsä. Valiokunta totesi antaneensa ”omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp)”. Lisäksi valiokunta antoi esityksen arvioinnissa erityistä merkitystä sille, että rajoitus kohdistuu kaikkiin energialaitoksiin yleisesti ja lain voimaantulo ajoittuu noin 10 vuoden päähän, vuoteen 2029. Kyse oli siis pitkästä siirtymäajasta, joka mahdollistaa toiminnan uudelleenjärjestämisen ennen rajoitusten voimaantuloa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ”kokonaisuutena arvioituna ehdotetut omaisuudensuojan rajoitukset ovat paitsi hyväksyttäviä myös oikeasuhtaisia, ennen kaikkea esityksen ilmasto- ja ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden ja siten perustuslain 20 §:n kannalta”.

4 Omaisuudensuojaan liittyviä perustuslakivaliokunnan lausuntoja ympäristön- ja luonnonsuojelulainsäädännöstä sekä niihin läheisesti liittyvästä lainsäädännöstä

Maa-aineslaki

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa soranottolaiksi (lopulliselta ja nykyiseltäkin nimeltään maa-aineslaki, 555/1981) ehdotettiin soran, kiven, hiekan, saven ja mullan eli ”maankamaran” ainesten ottaminen säädettäväksi luvanvaraiseksi lukuun ottamatta omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä. Lakiehdotuksen mukaan lupa ainesten ottamiseen on myönnettävä, jos siitä ei aiheudu kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista taikka huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa. Esitys koski maankamaran sellaisten ainesten, jotka ovat uusiutumattomia tai erittäin hitaasti uusiutuvia luonnonvaroja, ammattimaisen ja kaupallisen maaperästä poistamisen säätelyä pysyvien ja useimmiten peruuttamattomien haitallisten luonnon- ja

ympäristöolosuhteiden muutosten ehkäisemiseksi pyrkimällä ottamistoiminnan suunnitelmalliseen ohjaamiseen yhteiskunnan kokonaistarpeet huomioon ottaen. Ainesten ottamisen sääntelyssä jouduttiin sovittelemaan keskenään ristiriitaisia yhteiskunnallisia ja yksityisiä, talouteen ja ympäristönsuojeluun liittyviä etuja. Hallituksen ehdottama sääntelyjärjestelmä oli toisen lakivaliokunnan mukaan laadittu ensisijaisesti estämään arvokkaiden maisemakohteiden turmeltumista ja huomattavien ympäristöhaittojen syntymistä.

Perustuslakivaliokunta käytti lausunnossaan PeVL 3/1981 vp omaisuudensuojan rajoittamisessa aiemmin käyttämäänsä standardia eli vertasi omaisuuden käyttöoikeuden rajoitusta ”omistajan normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään omaisuutensa hyväksikäyttämiseen”. Valiokunta katsoi, ettei luvanvaraistaminen loukannut kyseistä omistajan oikeutta ja että kansalaisten oikeusturva oli myös tyydyttävällä tavalla järjestetty, kun lupaharkinta on sidottua oikeusharkintaa. Valiokunta viittasi myötävaikutuksestaan syntyneeseen aiempaan lainsäädäntökäytäntöön, jossa oli arvioitu vastaavia uusiutumattomia tai erittäin hitaasti uusiutuvia luonnonvaroja koskevia omistus- tai käyttöoikeuden rajoituksia (kaivoslainsäädäntö ja laki suojametsistä, 196/22).

Hallituksen esityksessä esitettiin mielenkiintoisesti säädettäväksi luvanvaraisuuden voimaantulon johdosta siten, että ennen 1.1.1979 aloitetun ainesten ottamisen taikka ainesten ottamista varten hankitun alueen tai käyttöoikeuden hyväksikäytön estyessä luvan epäämisen johdosta olisi alueen omistajalla tai ottamisoikeuden haltijalla oikeus saada kunnalta tai valtiolta korvaus hänelle aiheutuneesta vahingosta. Kyseinen ajankohtakohta, jonka jälkeen sanottua korvausta ei suoritettaisi, oli valittu sillä perusteella, että joulukuussa 1978 julkistettiin tarkistettu ehdotus laiksi maankamaran ainesten ottamisesta. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt asianmukaisena taannehtivien vaikutusten ulottamista ehdotetulla tavalla sattumanvaraisesti valittuun ajankohtaan ennen lain voimaantuloa siten, että siitä saattaa aiheutua tarpeellista ja hyväksyttävää toimintaa hyvässä uskossa harjoittavalle vahinkoa. Tällaisia taannehtivia järjestelyjä oli valiokunnan mukaan pyrittävä välttämään. Asianmukaisempana valiokunta piti, että mahdollisuus jo aloitetun ottamistoiminnan taikka hankitun alueen tai käyttöoikeuden hyväksikäytön korvauksettomaan epäämiseen alkaa aikaisintaan hallituksen esityksen eduskunnalle antamisen (4.7.1980) jälkeen. Näin säännös lopulta muotoiltiinkin.

Maa-aineslain 8 §:ssä esitettiin säädettäväksi kunnan ja valtion lunastusvelvollisuudesta, jos lupa ainesten ottamiseen on evätty eikä maanomistaja voi käyttää maataan maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen. Toinen lakivaliokunta totesi mietinnössään, että ainesten ottamisen kieltäminen ei merkitse omistus- tai käyttöoikeuden siirtämistä eikä estä omistajaa käyttämästä aluettaan muihin tarkoituksiin. Lisäksi se katsoi, että näissä olosuhteissa korvauksen suorittaminen yhteisistä varoista maanomistajalle sellaisten odotusarvojen menettämisestä, jotka perustuvat ympäristöä vahingoittavan tai pilaavan toiminnan

mahdollisuuteen, on yleensä katsottava perusteettomaksi ja epäoikeudenmukaiseksi. Valiokunta piti kuitenkin hyväksyttävänä esitettyä lunastusvelvoitetta (jo aloitetun ainesten ottamisen estymisestä suoritettaisiin vahingonkorvaus). Säännös on rakenteeltaan samantyyppinen, joita esiintyy maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa korvaustilanteissa. Maa-aineslain säännös lähtee siitä, että "korvattavaa haittaa" ei ole, mikäli aluetta voidaan edelleen käyttää ns. tavanomaisiin käyttötarkoituksiin. Lain järjestelmä ei siten tunne tilannetta, että vain ainesten otosta johtuva haitta korvattaisiin ja alue jäisi edelleen omistajan omistukseen. Korvauksen suorittaminen ja siihen liittyvä lunastaminen on kuitenkin katsottava varsin poikkeukselliseksi tilanteeksi, koska aluetta on yleensä aina mahdollista käyttää muihin, tavanomaisiin tarkoituksiin.

Maa-aineslain lähtökohtana on, että ainesten ottaminen tavanomaista kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen ei edellytä lupaa. Lakia muutettiin vuonna 1997 siten, että käytön tulee liittyä asumiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon (MAL 4 §:n 2 momentti, 463/1997, HE 242/1996 vp). Lain muutoksella rajattiin ilman lupaa sallitun kotitarvekäytön ottamistilanteita aiempaan verrattuna. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi asiasta antamassaan lausunnossa (PeVL 2/1997 vp), että kotitarveoton uudet rajoitukset täyttivät perusoikeuksien omaisuudensuojan rajoittamisen yleiset vaatimukset: vaatimuksen lailla säätämisestä, rajoitukselle asetettavan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen (arvostuksenvaraisista käsitteistä huolimatta oli kyse kuitenkin oikeusharkinnasta) sekä suhteellisuusvaatimuksen. Vuonna 2000 maa-ainesten ottoa koskevaa sääntelyä muutettiin (HE 195/1999 vp) vielä rajaamalla sitä mm. rantavyöhykkeellä, ellei kaavassa tätä ole sallittu, minkä lisäksi myös kotitarveotolle säädettiin ilmoitusvelvoite, jos oton kohteena on enemmän kuin 500 kiintokuutiometriä maa-aineksia. Ehdotettu sääntelykokonaisuus täytti perustuslakivaliokunnan (PeVL 5/2000 vp) mukaan omaisuudensuojan rajoittamisen edellytykset, vaikkakin valiokunta piti välttämättömänä, että määre "merkittävä" poistettiin ilmoitusvelvoitetta koskevasta säännöksestä. Myös mm. kaavan mukaisuutta koskevaa säännöstä valiokunta piti "hyväksyttävänä ja tärkeänä pidettävän yleisen edun huomioon ottamisena". Perustusvaliokunta käytti näissä lausunnoissaan edelleen suhteellisuusvaatimuksen täyttämisen arvioinnissa omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kriteeriä.

Vesilaki

Nykyistä vesilakia (587/2011) koskevassa lausunnossaan PeVL 61/2010 vp perustuslakivaliokunta toteaa, että vesilakiehdotus sisältää kaikkiaan eräänlaiseksi liukuvaksi asteikoksi luonnehdittavan säännöstön omaisuudensuojaan puuttumiseksi. Valiokunta jaotteli lausunnossaan vesilain sääntelyä omaisuudensuojan näkökulmasta neljään kategoriaan: omaisuuden käytön sääntely, 15 §:n 1 momentin mukaiset omaisuudensuojan rajoitukset, yleisen edun vuoksi toteutettavat pakkolunastukset ja pakkolunastustyyppinen sääntely yksityisessä intressissä (viimeksi mainittuja tapauksia on oikeuskirjallisuudessa nimitetty "tosiasialliseksi pakkolunastukseksi"). Valiokunta muun muassa totesi, että

täysi korvauskaan ei voi olla tae tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisestä, jos esimerkiksi omaisuuden lunastuksen edellytykset ovat kovin väljästi säännellyt. Koska valtioneuvosto ei ollut yksityiskohtaisesti arvioinut lakiehdotusta suhteessa perustuslakiin, ei hallituksen esitys valiokunnan mukaan tarjonnut riittävää pohjaa tehdä arviota enää eduskuntakäsittelyssä.

Perustuslakivaliokunta kritisoi voimakkaasti hallituksen esitystä (HE 277/2009 vp) lausunnossaan todeten, että lakiehdotus on rakennettu voimassa olevan, vuonna 1961 säädetyn vesilain pohjalle, eikä sitä ollut pyritty sovittamaan yhteen 50 vuoden kuluessa tapahtuneen oikeudellisen ympäristön muutoksen kanssa. Käytännössä tämä näkyi valiokunnan mukaan siinä, että koko vesilain käsittely tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on jätetty 50 vuotta vanhan valtuuslain varaan. Tämä puolestaan heijastui valiokunnan mukaan lakiehdotuksen perustelujen tietyn kaltaisessa ylimalkaisuudessa. Tällainen menettelytapa ei perustuslakivaliokunnan mielestä edusta nykyaikaista ja hyvää lainvalmistelua.

Aiemmin voimassa ollut, vuoden 1961 vesilaki säädettiin aikoinaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tämän teki mahdolliseksi se, että samaan aikaan vesilain kanssa säädettiin laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961). Kyse on poikkeuslakina voimassa olevasta valtuuslaista, joka säädettiin sen vuoksi, että vesilaki oli useissa kohdin ristiriidassa silloisen hallitusmuodon 6 §:n (nykyisen perustuslain 15 §:n) omaisuudensuojasäännöksen kanssa. Valtuuslain 2 ja 3 § ehdotettiin uuden vesilain säätämisen myötä tarpeettomina kumottaviksi, ja voimaan jäisi vain lain 1 § . Valtiosääntöoikeudellisessa jännitteessä oli kyse siitä, että perustuslain 15.2 §:n (aiemmin HM 6 §) mukaan vain omaisuuden lunastamisesta yleistä tarvetta varten täyttä korvausta vastaan säädetään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Yksityiseen tarpeeseen tapahtuva lunastus ei perustuslain mukaan ole mahdollista. Valtuuslaki kuitenkin mahdollisti vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämästä, yksityistä tarvetta palvelevasta lunastamisesta ja käyttöoikeuden perustamisesta säätämisen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta oli aikaisemmassa käytännössään tarkastellut vastaavaa, vanhaan valtuuslakiin perustuvaa lainsäädännöllistä asetelmaa rakennuslain kokonaisuudistuksen (PeVL 38/1998 vp) ja maantielakia koskevan ehdotuksen (PeVL 3/2005 vp) yhteydessä. Perustuslakivaliokunta huomautti lausunnossaan siitä, että valtuuslakikonstruktio peittää sen takana olevan lain tosiasiallisen poikkeuslakiluonteen ja heikentää näin olennaisesti lainsäädännön läpinäkyvyyttä. Valiokunnan mielestä valtuuslakikonstruktio ei enää sovellukaan nykyiseen valtiosääntöjärjestelmäämme.

Koska perustuslakivaliokunta katsoi, ettei lakiehdotuksen aineellisia ristiriitoja suhteessa PL 15 §:ään olisi pystytty poistamaan ympäristövaliokunnassa, valiokunta piti mahdollisena, että vesilakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä tilapäisesti voitiin perustaa voimassa olleeseen valtuuslakiin. Valtiosääntöoikeudellisesti valiokunta piti kuitenkin epätyydyttävänä, että yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen

oikeudenala jäisi poikkeuslain varaan. Siksi valiokunta esitti ympäristövaliokunnalle lausumaehdotusta, jonka mukaan valtioneuvoston piirissä käynnistettäisiin valmistelutyö sen selvittämiseksi, miten vesilain omaisuudensuojaa rajoittavat säännökset voidaan saattaa paremmin sopusointuun perustuslain 15 §:n kanssa. Tavoitteena tuli olla, että käsillä oleva valtuuslaki voidaan kumota kokonaan. Eduskunnan hyväksymän lausuman (EV 355/2010 vp) mukaan valtuuslain kumoamista koskeva lainsäädäntöehdotus tuli antaa eduskunnalle viimeistään vuonna 2017.

Hallituksen esityksessä 262/2016 vp vesilakia esitettiinkin tarkistettavaksi siten, että vesitaloushankkeiden toteuttamiseen liittyvä vesilain omaksi lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskevat säännökset saatetaan sopusointuun perustuslain perusoikeuksien rajoittamista koskevien säännösten kanssa. Samalla tarpeettomaksi käyvä eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annettu laki kumottaisiin. Käyttöoikeussääntelyä koskevat keskeiset ehdotukset olivat:

- Perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi pakkolunastukseksi katsottava, omaksi lunastamista ja siihen rinnastuvaa käyttöoikeuden perustamista koskeva sääntely eriytetään muusta käyttöoikeuden perustamista koskevasta sääntelystä. Yleiset säännökset syvällekäyvistä käytönrajoituksista ja pakkolunastuksesta sijoitettaisiin uuteen 2 luvun 13 a §:ään.
- Pakkolunastuksen ja siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamisen edellytykseksi esitetään asetettavaksi yleisen tarpeen vaatimus. Vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämän alueen tai muun omaisuuden omaksi lunastaminen tai vaikutuksiltaan siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustaminen edellyttäisi jatkossa sitä, että kyseistä hanketta on pidettävä yleisen tarpeen vaatimana. Sääntelyn tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuen yleisen tarpeen kriteeristöä esitetään täsmennettäväksi luettelemalla esimerkinomaisesti ao. säännöksissä erilaisia yleisen edun ilmentymiä.
- Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaista käyttöoikeuden perustamista koskevat yleiset säännökset esitetään sijoitettavaksi kahteen pykälään. Vähäisiä käyttöoikeuksia koskevat säännökset sijoitettaisiin vesilain 2 luvun 12 §:ään ja pidemmälle meneviä käytönrajoituksia koskevat säännökset 2 luvun 13 §:ään. Vesilain 2 luvun 13 §:n 3 momenttiin sisällytettäisiin perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen käyttöoikeuksien välistä rajaa määrittävä kriteeristö. Jaottelu perustuisi käyttöoikeudesta alueen omistajalle aiheutuvan haitan laaja-alaiseen arviointiin.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 8/2017 vp seuraavaa:

1) Oikeus toisen alueeseen tai rakennukseen

Vesilain 2 luvun 13 §:n mukaan hakijalle voidaan myöntää käyttöoikeus toiselle kuuluvaan alueeseen sillä olevine rakennuksineen tai muine rakennelmineen, jos alue on toteutettavan vesitaloushankkeen vuoksi tarpeen säännöksessä erikseen mainittua tarkoitusta varten.

- Perustuslakivaliokunta totesi, että käyttöoikeuden myöntämisen esteitä koskevan sääntelyn tarkoituksena on rajata käyttöoikeuden myöntämistä niin, ettei vesilain 2 luvun 13 §:n nojalla ole mahdollista perustaa vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuvaa käyttöoikeutta toisen omaisuuteen. Tällainen rajaus on perustuslain 15 §:stä johtuen välttämätön, sillä käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksenä vesilain 2 luvun 13 §:ssä ei ole yleinen tarve.
- Valiokunta viittasi pakkolunastuksen ja omaisuuden rajoittamisen välisen rajanvedon osalta kaivoslainsäädäntöä koskevaan lausuntoonsa: kaivosalueen vieressä sijaitsevan ”apualueen” perustamisen osalta kyse oli sellaisista lähinnä rasitteiksi luonnehdittavista rajoituksista, jotka eivät siinä määrin merkittävästi vaikuta omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että niitä voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastuvina puuttumisina. Sääntelyä arvioitiin siten perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kannalta (PeVL 32/2010 vp, s. 5–6).
- Kokonaisuutena tarkasteltuna vesilain 2 luvun 13 §:n sääntelyssä oli perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kyse omaisuuden suojan rajoittamisesta, ei pakkolunastuksesta (ks. myös PeVL 38/2012 vp, PeVL 32/2010 vp). Säännöksen nojalla perustettavien käyttöoikeuksien laajuus on rajoitettu, eikä alueen omistaja valiokunnan mielestä menetä käyttöoikeuden johdosta kokonaan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan normaalilla käyttötavalla. Valiokunta kuitenkin suositti, että 2 luvun 13 §:n 3 momentin 2 kohdan (käyttöoikeutta ei myönnetä, jos omistajan alueen käyttömahdollisuus estyy kokonaan) soveltamiskynnystä madallettaisiin säätämällä vain ”vähäiselle alueelle” kohdistuvasta rajoituksesta.

2) Vanhojen voimalaitosten luvat

Vesivoimalaitoksen rakentamista koskevan luvan myöntämisen yhteydessä voidaan vesilakiehdotuksen 8 luvun 5 §:n mukaan myös myöntää oikeus käyttää muiden vesivoiman osakkaiden osuuksia, jos hanke on energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatima. Eräiden vanhojen voimalaitosten osalta ehdotetaan kuitenkin poikettavaksi yleisen tarpeen vaatimuksesta. Jos hankkeesta vastaavalle oli ennen lain voimaantuloa myönnetty lupa voimalaitoksen rakentamiseen ja oikeus käyttää määräajan toiselle kuuluvaa vesivoimaa, voitiin käyttöoikeutta jatkaa siinäkin tapauksessa, että hanketta ei ollut pidettävä energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatimana.

– Hallituksen esityksessä oli katsottu vesivoimaan kohdistuvan pysyvän käyttöoikeuden tosiasiallisesti rinnastuvan vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Perusteena tälle esitettiin perustuslakivaliokunnan koskiensuojelulainsäädännön yhteydessä antamat, myöskin vesivoiman käyttöön liittyvät lausunnot (PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp). Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi omaisuudensuojaa koskevan tulkintakäytännön yleisesti muuttuneen perusoikeusuudistuksen, ja erityisesti ympäristöperusoikeuden säätämisen myötä. Ottaen huomioon vesialueiden muutkin käyttömuodot ja omaisuuden laadun perustuslakivaliokunnan mielestä nyt käsillä olevassa, varsin rajatussa tilanteessa ei ollut syytä arvioida, että voimaantulosäännöksen 4 momentin nojalla myönnettävä käyttöoikeus vesivoimaan muodostaisi perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetun pakkolunastuksen.

3) Yleisen tarpeen yksilöinti

Yleisen tarpeen edellyttämistä hankkeista ehdotetaan säädettäväksi vesilain 2 luvun 13 a §:ssä. Sen mukaan hakijalle voidaan myöntää tarvittava oikeus toisen alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen merkittävää yleistä etua edistävän hankkeen toteuttamiseksi, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana.

– Perustuslakivaliokunta piti sääntelyä merkityksellisenä perustuslain 15 §:n 2 momentin säännöksen kannalta, jonka mukaan pakkolunastuksen edellytyksenä on täyden korvauksen lisäksi lunastuksen tapahtuminen yleiseen tarpeeseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 32/2010 vp, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 28/2000 vp, s. 4/I). Valiokunnan mukaan tällöin yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 32/2010 vp, s. 5/II, PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 53/2001 vp, s. 2/I). Valiokunta piti vesilain 2 luvun 13 a §:n sääntelyä tältä kannalta riittävänä ja asianmukaisena.

Mielenkiintoisesti perustuslakivaliokunta vetosi tässä lausunnossaan useammassa kohdassa siihen, että myös lain soveltamisessa otettaisiin huomioon perustuslain omaisuudensuojaa koskeva sääntely tulkinnan apuvälineenä. Valiokunta korosti yksittäistapauksellista harkintaa vesitaloushankkeen laajan käsitteen osalta, mistä johtuen hankkeita koskeva sääntely muodostuu väistämättä melko yleiseksi ja jättää viranomaiselle mahdollisuuden ottaa huomioon sekä eri hanketyyppien että tapauskohtaiset erityispiirteet. Lisäksi perustuslakivaliokunta korosti tarvetta ottaa perustuslain 15 §:n sääntely huomioon

arvioitaessa käyttöoikeuden myöntämistä yksittäisessä tilanteessa. Myös vanhojen vesivoimalaitosten käyttöoikeuksien osalta valiokunta vetosi siihen, että käyttöoikeuden myöntämistä harkittaessa otettaisiin huomioon säännöksen perusteluissa mainittujen ranta-alueisiin ja vesistöoloihin kohdistuvien epäsuotuisten muutosten välttäminen (vesistön ranta-alueet ovat mukautuneet toiminnan mukaisiin vesistöoloihin ja hankkeesta vastaavan menettäessä oikeuden jatkaa toimintaansa saattaisi aiheutua merkittäviä vesistöolojen muutoksia).

Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulaissa on useita omaisuuden käyttörajoituksista ja lunastustoimenpiteistä johtuvia korvaussäännöksiä. Lain kokonaisuudistukseen liittyvässä lausunnossaan PeVL 21/1996 vp perustuslakivaliokunta katsoi keskeisimmin hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arvioimiseen vaikuttaviksi perustuslain säännöksiksi hallitusmuodon 12 ja 14 a §:n. Useat ehdotetuista säännöksistä olivat merkittäviä maanomistajan oikeusaseman kannalta, joten sääntelyä tuli tarkastella omaisuuden perustuslainsuojasta käsin.

Laissa ehdotettiin säädettäväksi korvaussäännöstöstä (53.1 ja 2 §, 55.2 §), joka koskee valtion korvausvelvollisuutta omistajalle haitasta, joka aiheutuu päätöksistä koskien suojeltujen luontotyyppien ja eliölajien alueita tai luonnonsuojelualueita taikka väliaikaisen toimenpidekiellon purkamista. Perustusvaliokunta totesi, ettei säännöksissä ollut kyse sellaisesta omaisuuden käyttötavan kokonaan kieltämisestä, mikä joissain valiokunnan varhemmissa ratkaisuissa on rinnastettu kiinteistöön kuuluvan etuuden tai erityisen oikeuden pakkolunastukseen. Korvaussäännöstö muodostaa yhden osatekijän arvioitaessa perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuudelle asetettavien yleisten edellytysten täyttymistä. Valtiosäännöstä sinänsä ei voi johtua estettä asettaa esityksen tapaan merkityksellisen haitan korvauskynnystä täyden korvauksen määräämiselle, kun hallitusmuodon 12 §:n 1 momentti ei ylipäätään aseta vaatimusta korvausvelvollisuuden liittämisestä omaisuuden käyttörajoituksiin. Merkityksellisen haitan korvauskynnys merkitsee perustelujen mukaan sitä, että omistajan olisi korvauksetta siedettävä vähäisenä pidettävää haittaa. Tällaista korvauskynnystä valiokunta piti kuitenkin matalampana kuin eräissä muissa laeissa käytettyä ”huomattavan haitan” aiheuttamista. Perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena kehittää korvaussäännöstöä siten, että valtion korvausvelvollisuus liitetään kaikkiin luonnonsuojelulakiin perustuviin menetyksiin, joista omistajalle on aiheutunut merkityksellistä haittaa.

Pakkolunastusta (HM 12.2 §) koskien lakiehdotukseen sisältyi vain yksi säännös (52 §). Siinä on kyse valtion lunastusoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvostolla on lunastusoikeus luonnonsuojelualueen perustamista varten tai muutoin laissa tarkoitetun suojelun toteuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta piti jälkimmäistä tarkoitusta väljästi muotoiltuna, mutta katsoi sen kuitenkin täyttävän vaatimuksen yleisen edun tarpeesta, minkä lisäksi täyden korvauksen vaatimus toteutui viittauksella lunastuslakiin.

Pykälän 2 momentissa esitettiin säädettäväksi ympäristöministeriön lunastus- tai käyttöoikeuden perustamisoikeudesta luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvaan tai rajoiltaan siitä vähäisesti poikkeavaan alueeseen. Valiokunta edellytti säännöstä täsmennettäväksi siten, että luonnonsuojeluohjelmasta poikkeavan alueenkin lunastamisen tulee olla tarpeen juuri luonnonsuojelulain tavoitteiden vuoksi.

Suurimmalta osin kyse oli siis omaisuuden käyttörajoituksina arvioiduista säännöksistä, joiden suhteen omaisuuden perustuslainsuojaa (HM 12.1 §) on arvioitava perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten perusteella:

- Toimenpiderajoitukset ja väliaikainen toimenpidekielto: luonnonsuojeluohjelmaan liittyvä kielto suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaisi alueen suojelun tarkoituksen (9.1 §); väliaikaisen (2 vuodeksi) toimenpidekiellon antaminen sellaisella alueella, jolle voidaan perustaa luonnonsuojelualue (55.1 §); ja kielto myöntää hankkeelle lupaa ja hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos ne heikentäisivät valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai siihen sisällytetyn alueen luonnonarvoja (66.1 §).
- Luonnonsuojelualueen perustaminen yksityisen maanomistajan suostumuksetta alueelle, joka sisältyy valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan (24.3 §)
- Luontotyyppien/eliölajien suojelemiseksi määrättävä muuttamis-/hävittämis- ja heikentämiskielto (29, 47 §)
- Maisema-alueen perustamispäätöksessä annettavat maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeelliset määräykset (34 §)
- Meren tai vesistön rantavyöhykettä koskeva kaavoitusvelvollisuus sekä kielto rakentaa kaavoittamattomalle rantavyöhykkeelle ja ottaa sillä maa-aineksia (rakennuslain 370/58, 6 a §).

Valiokunnan mielestä suurimmassa osassa edellä mainituissa omaisuuden käyttörajoitusta merkitsevissä säännöissä ei ollut huomauttamista sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Myös lailla säätämisen vaatimus toteutui yleisesti ottaen hyvin näissä tapauksissa. Perusoikeusrajoitukselle asetettavan hyväksyttävän perusteen vaatimuksen valtiokunta katsoi täyttyvän sääntelyn tavoitteena olevien ympäristön- ja luonnonsuojelun intressien myötä. Perustuslakivaliokunta viittasi tältä osin monin paikoin hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin ympäristöperusoikeuteen.

Suhteellisuusvaatimuksen osalta valiokunta totesi, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan (PeVL 8/1996 vp). Rajoituksen laajuutta ja suhteellisuutta koskevan tarkastelun osalta perustuslakivaliokunta turvautui vielä aiemmin käytössään

olleeseen standardiin eli arvioi, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Arvioinnissa valiokunta kiinnitti huomiota seuraaviin seikkoihin:

- toimenpiderajoitukset olivat väliaikaisia;
- toimenpiderajoituksiin liittyvät eräät korvausvelvoitteet (esim. jos luonnonsuojelualueen perustamisesta aiheutuu omistajalle merkittävää taloudellista haittaa, maanomistajalla on oikeus täyteen korvaukseen merkityksellisestä haitasta);
- poikkeusmahdollisuudet käyttörajoituksista;
- käyttörajoitus eli suojelu ei estä alueen muuta käyttöä (esim. rantojen kaavoitusvelvollisuudella ei tavoitella rantarakentamisen tai maa-ainesten ottamisen estämistä);
- käyttövapautta ei ole sallittua rajoittaa enempää kuin suojelun tarkoitus vaatii (esim. rauhoitusmääräykset eivät maanomistajan suostumuksetta saa rajoittaa maankäyttöä enemmälti kuin aluetta koskevasta suojeluohjelmasta johtuu).

Edellä mainittujen, omaisuuden käyttörajoituksia ”pehmentävien” järjestelyjen lisäksi valiokunta arvioi suhteellisuusvaatimuksen osalta omistajan oikeusaseman vastapunnuksena yhteiskunnallisen tarpeen eli tässä tapauksessa luonnonsuojeluintressin painavuutta. Tämän punninnan perusteella valiokunta katsoi sääntelystä muodostuvan ”suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta hyväksyttävä kokonaisuus”.

Perustuslakivaliokunnan mukaan myös omaisuuden käyttörajoituksiin liittyvät maanomistajan oikeusturvaa koskevat järjestelyt olivat riittävät. Tähän arvioon vaikuttavia seikkoja olivat (huom. osa näistä oli yhteneväisiä suhteellisuusvaatimuksen arvioinnin kanssa):

- omaisuuden käyttörajoitusten väliaikaisuus ja maanomistajan oikeus vaatia lunastusta;
- mahdollisuus saada poikkeuslupa;
- maanomistajan oikeus korvaukseen merkityksellisestä haitasta;
- maanomistajaan kohdistuva kuulemisvelvollisuus;
- muutoksenhakuoikeus käyttörajoituksia koskeviin päätöksiin

Luonnonsuojelulain muutoksella (HE 77/2014 vp) lakiin lisättiin yleinen heikentämiskieltosäännös (64 a §), jolla täydennettiin laissa aiemmin jo ollutta kieltoa myöntää merkittävää heikentymistä aiheuttavalle hankkeelle (muun lain perusteella vaadittavaa) lupaa. Heikentämisen ja häiriöiden estämistä koskeva sääntely ei koskenut laissa aiemmin muita kuin lupaa tai hyväksymistä edellyttäviä hankkeita ja suunnitelmia. Luontodirektiivin asianmukainen toimeenpano edellytti, että heikentämiskielto koskee kaikentyyppistä toimintaa

riippumatta siitä, onko se luvanvaraista vai ei. Tämän vuoksi laissa säädettiin ilmoituksenvaraisiksi myös sellaiset toimenpiteet, jotka eivät edellytä lupaa tai ilmoitusta luonnonsuojelulain tai muun lainsäädännön perusteella, mutta joilla saattaa olla merkittävästi heikentävä vaikutus Natura 2000 -alueelle (esimerkiksi metsienkäyttö ja maa-ainesten kotitarveotto). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle säädettiin toimivalta ilmoituksen perusteella kieltää tällainen toimenpide tai rajoittaa sen toteuttamista.

Lisäksi täydennettiin säännöstä, jonka mukaan säädettiin korvaavien toimenpiteiden määräämisestä ja niistä aiheutuvien kustannusten vastuusta tilanteessa, jossa Natura 2000 -verkoston heikentämisen kiellosta poiketaan. Luonnonsuojelulain säännökset eivät aiemmin vastanneet luontodirektiivin sanamuotoa ja komission direktiivin tulkinnasta antamia ohjeita, joiden mukaan korvaavien toimenpiteiden tulisi olla selvillä ennen suojelun lakkauttamista koskevaa päätöstä. Korvaavien toimenpiteiden määrittely sekä niistä aiheutuvien kustannusten kohdentaminen säädettiin osaksi valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuvaa päätöksentekoa siitä, onko hanke tai suunnitelma vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä. Korvaavat toimenpiteet voisivat olla esimerkiksi uusia Natura 2000 -alueita tai olemassa olevien laajennuksia taikka kohdennettuja hoitotoimenpiteitä, joilla parannetaan heikennysten kohteena olevien luontoarvojen tilaa. Korvaavat toimenpiteet eivät kuitenkaan voi olla toimia, joita luontodirektiivien asianmukainen toimeenpano muutoinkin olisi edellyttänyt. Kustannukset ehdotetaan kohdennettavaksi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeen tai suunnitelman toteuttajalle. Koska Natura 2000 -verkostolle sallittavia heikennyksiä koskevan poikkeusmenettelyn keskeisenä edellytyksenä kuitenkin on erittäin tärkeä yleiseen etuun liittyvä pakottava syy, voi kustannusvastuuta hankkeesta riippuen kohdistua osin tai kokonaan myös valtiolle (ottaen kuitenkin huomioon valtiontukia koskevat rajoitukset).

Natura 2000 -verkostoa koskevasta heikentämiskiellosta poikkeaminen on siis jo suoraan säännöksessä (66.2 §) sidottu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaan syyhyn, minkä lisäksi edellytyksenä on ikään kuin oikeasuhtaisuuden vaatimus siitä, ettei muuta vaihtoehtoista keinoa poikkeamiseen ole. Korvaavista toimista säädetään 3 momentissa:

66 § Luvan myöntäminen sekä suunnitelman hyväksyminen ja vahvistaminen

Viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.

Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään, saadaan lupa kuitenkin myöntää taikka suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole.

——

Valtioneuvoston on 2 tai 3 momentin nojalla tekemässään hankkeen tai suunnitelman toteuttamista koskevassa päätöksessä määrättävä Natura 2000 -verkoston yhtenäisyydelle tai luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Toimenpiteiden kustannuksista vastaa hankkeen tai suunnitelman toteuttaja. Kustannusvastuuta voidaan kohtuullistaa ottaen huomioon hankkeen tai suunnitelman perusteena oleva yleisen edun kannalta pakottava syy.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 25/2014 vp) katsottiin, että ehdotetulla Natura 2000 -verkostoa koskevalla heikentämiskieltosääntelyllä laajennettiin jonkin verran maanomistajaan ja käyttöoikeuden haltijaan kohdistuvia toimenpiderajoituksia. Ehdotetun yleisen heikentämiskiellon ja siihen liittyvän sääntelykokonaisuuden katsottiin täyttävän perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset. Kuten lausunnossaan PeVL 21/1996 vp luonnonsuojelulain 66 §:ää koskien, valiokunta katsoi myös tämän esityksen osalta hallitusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja 14 a §:n ympäristövastuusäännöksen kannalta arvioidessaan, että sen sisältämät toimenpiderajoitukset täyttivät omaisuuden käyttövapauden rajoittamiselle asetettavat sääntelyn hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja oikeusturvaa koskevat yleiset vaatimukset. Perustuslakivaliokunta viittasi myös luonnonsuojelulakia koskevan alkuperäisen lausuntonsa jälkeen antamiinsa lausuntoihin, joissa on useaan otteeseen käsitelty ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia (ks. esim. PeVL 10/2014 vp , PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Ehdotetun sääntelyn katsottiin olevan sopusoinnussa myös tämän lausuntokäytännön kanssa.

Lausunnossa PeVL 36/2013 vp oli kyse metsälain (1093/1996) uudistamisesta liittyen mm. uudistus- ja kasvatushakkuiden toteuttamista koskevia säännöksiin. Niissä oli valtiosääntöisesti kyse metsänomistajaan kohdistettavista huolehtimisvelvoitteista ja omaisuuden käyttörajoituksista. Rajoitusten taustalla on muun muassa metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviä perusteita, minkä vuoksi omaisuudensuojaa tuli punnita ympäristöperusoikeuden toteutumisen kanssa. Lakiin lisättiin aiempaa yksilöidymmät säännökset (10 a ja 10 b §) kielletyistä ja sallituista toimenpiteistä monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeissä elinympäristöissä (sallittuja ovat ainoastaan varovaiset hoito- ja käyttötoimenpiteet, joissa elinympäristöjen ominaispiirteet säilytetään tai niitä vahvistetaan). Perustuslakivaliokunta kiinnitti puoltavassa lausunnossaan huomiota seuraaviin seikkoihin:

> § Metsälain 10 §:ssä tarkoitetut erityisen tärkeät elinympäristöt eivät ole keskeisiä metsätalouden harjoittamisessa (PeVL 22/1996 vp), ja tämä koski myös ehdotettuja uusia määritelmällisestikin pienialaisia tai metsätaloudellisesti vähämerkityksisiä elinympäristöjä. Omistajan kannalta rajoituksia pidettiin siten suhteellisen vähäisiä.

§ Lakiehdotuksen 10 a ja 10 b §:ssä tarkoitetut rajoitukset eivät ole luonteeltaan ehdottomia kieltoja.

§ Säännöksissä tarkoitettujen velvoitteiden täyttämisestä tai rajoitteiden noudattamisesta voidaan 11 §:n perusteella myöntää tietyin edellytyksin poikkeuslupa.

§ Omaisuuden käyttörajoitukset eivät ole omaisuuden suojan kannalta ongelmallisia etenkään, kun niitä punnitaan suhteessa metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin painaviin perusteisiin.

§ Säännökset ovat myös nykyistä selkeästi täsmällisempiä ja tarkkarajaisempia.

Hallituksen esityksessä HE 29/2010 vp aiemmin voimassa olleeseen kalastuslakiin (286/1982; kumottu uudella kalastuslailla 379/2015) ehdotettiin lisättäväksi säännös (37 a §; nykyisen lain 59 §), jonka nojalla valtioneuvosto voi antaa uhanalaisten eläinlajien suojelemiseksi tarpeellisia asetuksia kalastuksen rajoittamisesta. Lakiin ehdotettiin lisättäväksi myös säännös siitä, että maa- ja metsätalousministeriö voi asetuksella antaa, uhanalaisten eläinlajien suojelun niin vaatiessa, tarkkarajaisia säännöksiä pyydysten käytöstä. Lisäksi ehdotettiin säädettäväksi vesialueen omistajille sekä vesialuetta koskevan erityisen oikeuden haltijoille oikeus saada valtiolta korvausta em. valtuussäännösten nojalla annettavien kalastusrajoitusten aiheuttamista ”merkityksellisistä haitoista” (37 b §; nykyisen lain 61 §). Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 20/2010 vp seuraavaa:

§ Sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ei ole epäilystä. Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lausutaan, ehdotettu säännös on tarkoitettu käytettäväksi muun muassa maailmanlaajuisesti ainutlaatuisen, erittäin uhanalaisen saimaannorpan suojelun toteuttamisessa. Tällaiseen tarkoitukseen verrattuna rajatut kalastuskiellot eivät ole yhteiskunnallisesti merkityksellisiä. Päinvastoin, valiokunta piti kieltojen ja rajoitusten asettamiskynnystä varsin korkeana, koska niitä voidaan säätää vasta siinä vaiheessa, kun uhanalaisen eläinlajin säilyminen sitä edellyttää. Valiokunnan mukaan oli parempi asettaa kynnys jo siihen, jos kielto on tarpeen uhanalaisen eläinlajin elinvoimaisen kannan säilymiseksi alueella.

§ ”Merkityksellinen” on käsitteenä avoimempi ja moniselitteisempi kuin esimerkiksi lainsäädännössä yleisesti käytetyt joustavat käsitteet ”huomattava” tai ”merkittävä”. Toisaalta valiokunta totesi, että sen myötävaikutuksella aiemmin säädetyssä luonnonsuojelulaissakin on käytetty ”merkityksellisen haitan” käsitettä (PeVL 15/2003 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 21/1996 vp, s. 3).

§ Oikeusturvavaatimuksen täyttämisessä olennaisesti oli kiellon kohteena olevan vesialueen omistajan tai erityisen oikeuden haltijan mahdollisuus hakea elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-keskukselta tietyn vesialueen kattava poikkeuslupa kielletyn pyydyksen tai kalastustavan käyttämiseen. Lisäksi kielteisestä päätöksestä voi valittaa tuomioistuimeen. Muutoksenhakuoikeuden osana valiokunta nosti mielenkiintoisesti esiin myös mahdollisuuden saada asetuksen perustuslain tai muun lain mukaisuus perustuslain 107 §:n nojalla arvioitavaksi.

Uuden, nykyisen kalastuslain (379/2015; HE 192/2014 vp) säätämisellä pyrittiin kalavarojen kestävä käytön parempaan turvaamiseen, mutta samalla tavoitteena oli mm. ammattikalastajien toimintaedellytysten parantaminen. Lakiin otettiin säännös (13 §) alueellisesta luvasta kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen. Kaupallisille kalastajille säädettiin mahdollisuus päästä vesille myös sellaisissa tilanteissa, joissa se ei onnistu kalastusoikeuden haltijoiden kanssa tehtävillä sopimuksilla (johtuen esim. sopimuksentekohaluttomuudesta tai passiivisuudesta tai siitä syystä, että omistajiin ei saada yhteyttä).

Sääntelylle oli perustuslakivaliokunnan (PeVL 58/2014 vp) mielestä olemassa hyväksyttävät perusteet, jotka osin liittyvät myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden ja perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen edistämiseen. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on syytä ottaa huomioon, että kaupallisessa kalastuksessa käytettävät pyydykset mahdollistavat tehokkaan kalastuksen. Ammattimaisesta kalastuksesta vesialueen omistajalle mahdollisesti aiheutuvat haitat voivat siten olla esimerkiksi yleiskalastusoikeudesta aiheutuvia haittoja huomattavasti merkittävämpiä. Olennaista oli, että luvan saamiselle on 13 §:n 1 momentissa asetettu useita edellytyksiä, joiden kaikkien on täytyttävä samanaikaisesti. Ehdotetussa sääntelyssä oli perustusvaliokunnan mielestä varmistettu riittävästi se, ettei kaupallinen kalastus kohtuuttomasti heikennä kalastusoikeuden haltijan mahdollisuutta hyödyntää kalastusoikeuttaan tai muodostu uhkaksi kalavarojen kestävälle käytölle. Tämä oli turvattu osin sillä, että pykälän 3 momentin perusteella luvan myöntämiselle on ehdoton este silloin, jos luvan nojalla tapahtuva kalastus heikentäisi kohtuuttomasti kalastusoikeuden haltijan mahdollisuutta hyödyntää kalastusoikeuttaan tai jos siitä aiheutuisi muuta merkittävää haittaa. Kalastusoikeuden haltijoiden asemaa turvaa myös se, että heillä on ehdotetun 14 §:n perusteella oikeus saada alueen käypiin hintoihin perustuvat kohtuulliset korvaukset vesialueen luovuttamisesta kaupalliseen kalastukseen. Kalastusoikeuden haltijoiden, mutta myös yleisemmin kalavarojen kestävän käytön, kannalta merkitystä on lisäksi sillä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi ehdotetun 16 §:n perusteella muuttaa annetun luvan ehtoja. Kalastusoikeuden haltijoiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että heillä on asianosaisena oikeus hakea muutosta elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-keskuksen päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomautti, että ehdotetun sääntelyn yhteydessä esimerkiksi lupaehtojen täyttymisen valvonnalla ja seurannalla on erityisen tärkeä merkitys.

Ks. myös PeVL 8/2012 vp, jossa oli kyse siitä, että kalastuslain uuden 8 a §:n nojalla kalastusmatkailuyrittäjän olisi mahdollista viranomaisen (ELY-keskuksen) myöntämän luvan perusteella järjestää sellaisia pienimuotoisia kalastusretkiä, joihin osallistuu kerrallaan enintään kuusi kalastajaa ja joissa harjoitetaan kalastuslain 8 §:n 1 momentin mukaiseen yleiskalastusoikeuteen sisältyvää onkimista, pilkkimistä tai viehekalastusta. Tällaisten retkien järjestäminen ei enää edellyttäisi yksityisen vesialueen kalastusoikeuden haltijan lupaa. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetut säännökset ja kalastuslain muut, yleiskalastusoikeutta rajoittavat säännökset turvaavat kokonaisuutena riittävällä tavalla lainsäädännön keinoin omistajan aseman eikä ehdotus siten ole ongelmallinen perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan kannalta. (Valiokunta viittasi aiempaan yleiskalastusoikeutta koskeneeseen lausuntoonsa PeVL 8/1996 vp.)

Ympäristönsuojelulaki

Hallituksen esityksen HE 100/2009 vp myötä aiemmin voimassa olleeseen ympäristönsuojelulakiin (86/2000) ehdotettiin muutoksia niiden säännösten osalta, jotka koskevat valtioneuvoston toimivaltaa antaa asetuksella säännöksiä eräiden toimintojen ympäristönsuojeluvaatimuksista, sekä säännöksiin, jotka koskevat mahdollisuutta poiketa ympäristöluvanvaraisuudesta näissä toiminnoissa ja velvollisuutta rekisteröidä samat toiminnat ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Aiemmin myönnetty ympäristölupa esitettiin raukeavaksi, kun 12 §:n 1 momentin nojalla annettu valtioneuvoston asetus tulee sovellettavaksi sen kohteena olevaan toimintaan (lakiehdotuksen 30 §:n 2 momentti ja 30 a §:n 3 momentti). Perustuslakivaliokunta nosti lausunnossaan esiin, että ympäristöluvan lupapäätöksen mukaisella pysyvyydellä voi olla taloudellista merkitystä toiminnanharjoittajan kannalta etenkin silloin, jos asetuksessa on raukeavaan lupaan sisältyviä lupavelvoitteita tiukempia vaatimuksia. Näitä tilanteita varten lakiehdotuksen 12 §:n 3 momenttiin olisikin esitetty erillinen säännös, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksessa on säädettävä toiminnanharjoittajille riittävän pitkä siirtymäaika toimintansa saattamiseksi asetuksen vaatimusten mukaiseksi. Riittävän pitkän siirtymäajan sisältävän sääntelyn, jolla ympäristölupa säädettiin raukeavaksi toimialakohtaisen valtioneuvoston asetuksen soveltamisen myötä, ei katsottu muodostuvan perustuslain omaisuudensuojasäännösten kannalta ongelmalliseksi, etenkin kun otetaan huomioon sääntelyn läheinen yhteys perustuslain 20 §:n toteuttamiseen (PeVL 23/2009 vp s. 3/II; vrt. PeVL 11/1999 vp, s. 5/II).

Nykyisen ympäristönsuojelulain (527/2014, HE 214/2013 vp) säätämisen yhteydessä lakiin esitettiin lisättäväksi uusi säännös koskien turvetuotannon sijoittamisen rajoittamista alueen luonnonarvojen perusteella. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 10/2014 vp, että ympäristöluvan epääminen merkitsee omistajan kannalta sitä, että tämä ei voi käyttää omistamaansa suoaluetta turvetuotantoon. Ehdotetussa sääntelyssä oli siten valtiosäännön kannalta kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta ja sitä tuli arvioida PL 15.1 §:n kannalta yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Hallituksen esityksessä oli todettu, että säännöksen vaikutusten katsotaan kohdistuvan käytännössä pääosin

yrityksiin, jolloin lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi. Tällä sinänsä valiokunnan käytäntöön perustuvalla näkökohdalla ei kuitenkaan tässä yhteydessä ollut valiokunnan mukaan arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä, koska osa turvetuotantoon soveltuvista suoalueista on myös yksityishenkilöiden tai pienyritysten hallussa. Sääntelylle katsottiin olevan perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita, jotka liittyvät luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseen. Rajoitus täytti myös oikeasuhtaisuuden vaatimuksen: haitallisuudelta vaaditaan korkeaa kynnystä, epäämisperuste ei ole ehdoton ja käyttörajoitus kohdistuu vain yhteen omaisuuden käyttötarkoitukseen. Valiokunta piti myös perusteltuna sitä, että luvan epäämisestä ei makseta korvausta, sillä kenellekään ei voida katsoa perustuslaista johtuvista syistä muodostuvan oikeutta saada korvausta siitä, että omistaja ei voi käyttää omaisuuttaan toimintaan, joka ei täytä laissa ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä toiminnan sijoittamisen edellytyksiä. Valiokunta kuitenkin edellytti ponnessaan, että täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen täyttämiseksi pykälän ilmausta ”valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltuminen” piti täsmentää.

Århusin sopimuksen hyväksyminen

Hallituksen esityksessä 165/2003 vp koskien ns. Århusin sopimuksen hyväksymistä esitettiin säädettäväksi myös muun muassa laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä. Uudella lailla täydennettiin Suomen lainsäädäntöä niiltä osin kuin eräiden ns. pitkittäishankkeiden suunnittelua, sijoittamista tai rakentamista ei ratkaista missään erityisessä lupamenettelyssä ja joista ei näin ollen ollut järjestetty muutoksenhakua yleissopimuksessa edellytetyllä tavalla. Suurjännitejohtoja, kaasun, öljyn tai kemikaalien siirtoputkia sekä kaukoliikenteen rautateitä koskevien hankkeiden yhteydessä järjestöjen muutoksenhakuoikeus säädettiin toteutettavaksi lunastusmenettelyn yhteydessä, ja samalla lunastusmenettely esitettiin säädettäväksi pakolliseksi, jollei kysymyksessä oleva hanke perustu maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavoitukseen.

Perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 15/2004 vp) ehdotetun lunastuslupamenettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden perustuvan epäilyksittä perustuslaissa tarkoitetulla tavalla yleiseen tarpeeseen. Lisäksi se viittasi lausuntokäytäntöönsä, jossa se on katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 49/2002 vp, s. 4/I, PeVL 28/2000 vp, s. 4/I). Ehdotus täytti valiokunnan mukaan perustuslaissa säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen siten, kuin valiokunnan vakiintuneessa käytännössäkin on linjattu, eli kun lunastuskorvauksen perusteiden ja määräämisen osalta viitataan lunastuslain soveltamiseen (PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 4/2000 vp, s. 4/I). Valiokunta katsoi ehdotuksen lunastusluvan pakollisuudesta puuttuvan osapuolten vapauteen sopia esimerkiksi hankkeiden toteuttamiseksi tarpeellisista omistus- tai käyttöoikeuksien siirroista tai

rajoituksista. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti suojattu perustuslaissa, mutta sekin saa tietyssä määrin suojaa omaisuutta turvaavan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62/II). Siksi sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mukaan tältä osin arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Valiokunta katsoi sääntelylle olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, viime kädessä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämiseen liittyvät perusteet. Oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunta piti kuitenkin sääntelyä raskaana tämän tarkoituksen saavuttamiseksi etenkin, kun ehdotus koskee esityksen perusteluista ja lakiehdotuksen nimikkeestä ilmenevän käsityksen mukaan koko lunastusmenettelyn pakollisuutta.

Jätelaki

Jätelakia (HE 152/2003 vp) koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että jätteen tuottajan ja viimeisen haltijan välistä sopimisvelvollisuutta jätehuollon kustannusten kattamisesta ei perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan takia voida jättää avoimesti asetuksella säänneltäväksi, vaan velvollisuudesta on säädettävä riittävän selvästi lailla. (PeVL 1/2004 vp)

Uutta jätelakia koskevan hallituksen esityksen (HE 199/2010 vp) siirtymäsäännöksen mukaan kunnan, jossa vuoden 1993 jätelaissa tarkoitettu järjestetty jätteenkuljetus oli hoidettu sopimusperusteisena jätteenkuljetuksena, oli järjestettävä jätteenkuljetus uuden lain 36 ja 37 §:n mukaisesti viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 58/2010 vp), että jos kunnan oli mahdollista lakkauttaa sopimus suoraan kyseisen säännöksen nojalla, tuli siitä säätää selvemmin. Valiokunnan mukaan oli perustuslain 15 §:ään palautuvan perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta tärkeää, että laissa säädetään samalla myös riittävästä, jokseenkin pitkästä siirtymäajasta, jotta jätteenkuljetusyrityksille jää aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin (vrt. PeVL 41/2010 vp, s. 4–5).

5 Kokoavia näkökohtia perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja omaisuudensuojan huomioimisesta lainvalmistelussa

Perustuslakivaliokunta ei ole yleensä käynyt lausunnoissaan systemaattisesti läpi kaikkien rajoitusedellytysten täyttymistä vaan keskittynyt niihin edellytyksiin, joiden täyttymisen osalta on ehkä ollut eniten arvioitavaa. Kuitenkin esimerkiksi luonnonsuojelulain uudistamista koskevassa lausunnossaan PeVL 21/1996 vp valiokunta kävi melko johdonmukaisesti läpi koko edellytyslistan täyttymisen.

Lailla säätämisen vaatimuksen täyttymistä ei yleensä jouduta tarkastelemaan, mutta joissakin esityksissä on noussut esiin kysymys siitä, minkä verran sääntelyä voidaan delegoida asetustasolle (ks. esim. PeVL 1/2004 vp). Sen sijaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskriteerin

täyttämistä ollaan tarkasteltu hieman useammassa edellä esiin tulleista lausunnoista. Lain säännöksistä tulisi ilmetä riittävän yksiselitteisesti rajoituksen sisältö; muutoin tämän vaatimuksen tulkinta riippuu myös tapauskohtaisesti esim. rajoituksen merkittävyydestä.

Myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden tulkintaa koskevan oikeuskäytännön sisältämien vaatimusten täyttymistä on tarkasteltu nimenomaisesti melko harvassa lausunnossa, tai ainakaan tämän ei voida katsoa olevan säännönmukaista. Säädöksiä valmisteltaessa kansainvälisistä ihmisoikeussopimusten määräyksistä ja myös niitä koskevasta valvontaelinten ratkaisukäytännöstä olisi tärkeä olla vähintäänkin tietoinen, ja tarvittavassa määrin sitä olisi toki hyvä myös nostaa esiin hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Oman kokemukseni mukaan tässä saattaisi olla tärkeä kehittämiskohde esitysten valmistelua ajatellen. Vaikka perusoikeussäännöstömme on lähtökohtaisesti laadittu kansainvälisen ihmisoikeusnormiston vaatimukset täyttävällä tavalla, on kuitenkin syytä huomioida myös niitä koskeva oikeuskäytäntö ja siellä kehittyvät tulkintalinjaukset. Niiden perusteella saattaa nousta esiin tarve tarkistaa myös kotimaista rajoitusperusteiden tulkintaa tai siinä havaittavia painotuksia.

Suurimmassa osassa läpi käymiäni ympäristön- tai luonnonsuojelusääntelyyn liittyviä perustuslakivaliokunnan lausuntoja huomio on kiinnittynyt omaisuudensuojaan kohdistuvien rajoitusten hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Hyväksyttävä peruste on löytynyt säännönmukaisesti juuri ympäristöperusoikeuteen palautuvista yhteiskunnallisista tarpeista rajoittaa omaisuudensuojaa. On toki huomioitava, että hyväksyttävyyden vaatimuksen taso ratkeaa tapauskohtaisesti, ja vahvinta suojaa nauttivat yksilön varallisuusoikeudet vaativat rajoituksilta paljon hyväksyttävyyskriteerin täyttämiseksi. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan olisi aina etsittävä vähiten omaisuudensuojaa rajoittava toimenpide, eikä varallisuusoikeuden haltijan asemaan saa koskaan puuttua kohtuuttomalla tavalla. Korvausten avulla voidaan ”sovitella” myös käyttörajoitusten osalta omaisuuden haltijalle tulevaa haittaa.

On mielenkiintoista, että laajasta omaisuudensuojan perusoikeudesta on lopulta ehkäpä vaikea erottaa rajoittamiselta täysin suojassa olevaa ydinaluetta. Eräitä vahvempaa omaisuudensuojaa nauttivia asetelmia voidaan mainita (kuten yksilöä ja hänen perustarpeitaan kaikkein lähimpänä olevat varallisuusetuudet, joihin ei liity tietoista riskinottoa tai merkittäviä ulkoisia vaikutuksia; verrattuna ammattimaiseen taloudelliseen toimintaan, johon saattaa liittyä vaikkapa laaja-alaisia ulkoisia sosiaalisia, taloudellisia tai ekologisia vaikutuksia tai riskejä), mutta aivan absoluuttista suojaa nekään eivät suoraan saa, jos rajoittamiselle on osoitettavissa välttämättömiä perusteita.

Oikeusturvavaatimuksen täyttymistä voidaan sen sijaan pitää tärkeänä elementtinä omaisuudensuojan rajoitusedellytysten joukossa, ja tämän vaatimuksen täyttämisen perustuslakivaliokunta on usein nostanutkin lausunnoissaan esiin perusoikeusrajoituksen

perustuslainmukaisuutta arvioidessaan. Vaatimuksen täyttämisessä on ollut kyse esimerkiksi asianmukaisen kuulemismenettelyn ja muutoksenhakumahdollisuuksien järjestämisestä (ks. esim. PeVL 21/1996 vp). Myös syrjinnän kiellon vastaista omaisuudensuojan rajoittamista voidaan pitää yksiselitteisesti perustuslain vastaisena, mitä tulkintaa tukee myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännös (14 artikla) sekä ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö.

Perustuslain 22 §:ssä säädettävä julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvoite olisi huomioitava myös lainvalmistelussa. Perustusvaliokunta on korostanut hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säätämisjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp, s. 3/I). Tämä näkökulma ei tule esiin ehkä aivan toivotulla tavalla hallituksen esitysten säätämisjärjestysperusteluissa. Esimerkiksi Risto Tuomisen tekemässä omaisuudensuojaa koskevan lausuntokäytännön analyysissä tuli esiin 154 lausunnosta vain 5, joissa voitiin havaita olleen kyse varsinaisesti omaisuudensuojan edistämisestä. Yleensä huomio keskittyy hallituksen esityksen laadinnassa vain sen perustelemiseen, miten esityksessä ehdotetut omaisuudensuojan rajoitukset täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Toisaalta on toki huomioitava, että sääntelyssä on monesti kyse usean perusoikeussäännöksen samanaikaisesta soveltamisesta: kuten edellä mainituissa monissa ympäristönsuojeluun tai luonnonvarojen käyttöön liittyvissä säädösehdotusten perustuslaillisissa arvioista on ilmennyt, kyse on monesti ympäristöperusoikeuden ja toisen perusoikeuden, tässä tapauksessa omaisuudensuojan yhteensovittamisesta tasapainoisella tavalla. Ympäristöperusoikeuden suojaamat arvot vahvistavat omaisuudensuojaan tehtävien rajoitusten hyväksyttävyyttä, mutta samalla myös esimerkiksi omistajien tai muutoin rajatumpien käyttöoikeuden haltijoiden perusteltuja odotuksia heidän oikeuksiensa säilymisestä on suojattava riittävällä tavalla.

Arvioitaessa omaisuudensuojan rajoitusedellytysten täyttymistä on tärkeää huomioida, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö asiasta on muuttunut perusoikeusuudistuksen ja aivan erityisesti ympäristöperusoikeuden säätämisen myötä. Muutos on liittynyt myös aiemmin käytössä olleesta ”normaalin, järkevän ja kohtuullisen omaisuuden käytön” kriteeristä luopumiseen sekä siihen, että aiemmasta lähes täysin kielteisestä suhtautumisesta sopimussuhteiden taannehtivaan puuttumiseen on siirrytty liudennettuun sopimussuhteiden pysyvyyden kunnioittamisen periaatteeseen, jota voidaan toki rajoittaa yleisten edellytysten puitteissa. Valiokunta on korostanut lausuntokäytännössään tapahtunutta muutosta vielä aivan viime vuosienkin lausunnoissaan, kuten PeVL 8/2017 vp ja PeVL 55/2018 vp.

Ympäristöperusoikeuden (20.2 §) lisäksi myös omaisuudensuojan perustuslainsuojasta voitaneen johtaa lainsäätäjälle vaatimus ylläpitää ja kehittää oikeudenmukaista ja tasapuolista varallisuussuhteita koskevaa lainsäädäntöä. Omaisuudensuojan, kuten varmasti muidenkin perusoikeuksien, toteuttamisessa lainvalmistelussa on lopulta kyse sopivasta tasapainosta. Kehittyvän omaisuudensuojan tulkintojen vuoksi on erityisen tärkeää seurata tämän tasapainon toteutumista ja tämän yksittäisen perusoikeuden yhteensopivuutta muuhun perusoikeusjärjestelmään nähden. Yksistään lainsäädäntö ei luonnollisesti riitä takaamaan omaisuudenturvan tehokasta toteutumista yksityisten välisissä suhteissa, vaan myös lakien soveltajien tulee pidättäytyä omaisuudensuojan rajoituksista perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kautta; tosin tältäkin osin kyse on usein useamman perusoikeuden välisestä punninnasta. Osaltaan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan ottanut myös kantaa lain soveltamisessa tehtävien ratkaisujen merkitykseen omaisuudensuojan toteutumisen vahvistamiseksi (ks. esim. PeVL 58/2014 vp ja PeVL 8/2017 vp).

On ollut ehkäpä hätkähdyttävääkin huomata, että vaikka poikkeuslakikäytännöstä on pääosin perusoikeusuudistuksen myötä ollut tarkoitus luopua, on vielä 2010-luvullakin ollut voimassa joitakin poikkeuslakeina annettuja valtuuslakeja (vesilain ja kalastuslain osalta). Pekka Länsineva on esittänyt nykyisen ympäristönsuojelulain valmistelua koskevassa asiantuntijalausunnossaan, että tällä moniin eri sektoreihin jakautuneella oikeudenalalla olisi tärkeää luoda johdonmukainen sääntelyjärjestelmä, jossa punninnat esimerkiksi omaisuudensuojanäkökohtien ja ympäristöarvojen suojaamisen välillä tulisivat aina tehtäviksi mahdollisimman objektiivisin ja johdonmukaisin perustein. Ympäristöintressien hyväksyttävyys omaisuudensuojan rajoittamisessa tulee hänen mukaansa tehdä kunkin lainsäädäntöhankkeen yhteydessä erikseen, mutta arviointikriteerien tulee olla objektiivisia ja tämän päivän perusoikeusjärjestelmän mukaisia. Länsineva korostaa, että perustuslainmukaisuuden arvioinnin tekijöitä, kuten täsmällisyyden, hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia, ei ole mahdollista arvioida toisistaan täysin irrallaan, vaan ne ovat riippuvuussuhteessa keskenään. Arvioinnissa tärkeä merkitys on paitsi itse lakitekstillä myös sen perusteluilla. Hän ohjeistaa, että sellaiset rajoitusmallit, jotka ovat jo laajasti lainsäädännössä tunnustettuja, lienee helpompi hyväksyä omaisuudensuojan kanssa sopusoinnussa oleviksi kuin kokonaan uudentyyppiset rajoitukset; jos sellaisiin turvaudutaan, olisikin ne tästä syystä aiheellista muotoilla mahdollisimman yksiselitteisesti ja perustella hyvin kattavasti ja huolellisesti. Lakiesityksiin mahdollisesti sisältyviä omaisuudensuojarajoituksia tulisi ylipäätään luonnehtia ja analysoida esityksessä mahdollisimman avoimesti ja perusteellisesti ja antaa niiden painoarvojen välistä punnintaa varten kaikin puolin riittävästi informaatiota. Kuten Länsineva toteaa, ”todistustaakka” asiassa on ensisijaisesti hallituksella, jonka on kyettävä esityksellään vakuuttamaan perustuslaillisuusarvioitsijat siitä, että kulloinkin ehdotetun ympäristöintressin painoarvo riittää oikeuttamaan ehdotetut rajoitukset.

5.5 Vaikutustenarviointi osana lainvalmistelua – konkreettisia ehdotuksia johtamisen tueksi

Aino Sipari

1 Lainvalmistelu tavoitteellisena ja rationaalisena toimintana

Lainsäädäntö asettaa raamit yhteiskunnalliselle toiminnalle ja määrittelee sen reunaehtoja. Säädösvalmistelulla pyritään usein muuttamaan tai kehittämään näitä toiminnan reunaehtoja ja saamaan muutoksia aikaan yhteiskunnassa esimerkiksi jonkin yhteiskunnallisen epäkohdan korjaamiseksi tai uuden toimintatavan mahdollistamiseksi. Aloite lainsäädäntöprosessin käynnistämiseen voi tulla poliittisesta päätöksentekoprosessista, virkamiesvalmistelusta tai esimerkiksi kansalaisaloitteena tai sidosryhmien kuulemisen kautta. Säädösvalmistelu on tulosohjauksen ohella ministeriöiden merkittävin tehtävä ja merkittävä keino toimeenpanna tavoiteltuja muutoksia yhteiskunnassa.

Lainsäädännöllä ja sitä alemman asteisella sääntelyllä pyritään vaikuttamaan yhteiskunnan toimintaan ja saavuttamaan yhteiskunnallisesti tärkeitä tavoitteita. Suomalaiset säädösvalmistelun ohjeet perustuvat instrumentaaliseen käsitykseen lainsäädännöstä, jonka mukaan lainsäädäntö nähdään välineenä, jolla toimeenpannaan mahdollisimman tehokkaasti tavoiteltuja muutoksia, kun säädösvalmistelu tehdään laadukkaasti ohjeistuksessa määriteltyä prosessia noudattaen. Säädösvalmistelu perustuu prosessiin, jossa kuvataan tavoitteet ja keinot, arvioidaan käytettävissä olevia toteuttamisvaihtoehtoja, eri sääntelyratkaisujen vaikutuksia ja valitaan tarkoituksenmukaisin keino tavoitteen toteuttamiseksi. Näin tehtyä lainvalmistelua kutsutaan rationaaliseksi lainvalmisteluksi, jossa arvioidaan toteuttamisvaihtoehtoja, hyötyjä, kustannuksia ja pyritään perustamaan arviot tutkittuun tietoon.

Rationaalisen lainvalmistelun katsotaan pohjautuvan rationaaliseen päätöksentekoprosessiin, jossa edetään systemaattisesti ongelman tunnistamisesta ja määrittelystä tavoitteiden asettamisen kautta toimintavaihtoehtojen tunnistamiseen. Mallissa arvioidaan eri toimintavaihtoehdot ja valitaan tavoitteen ja käytettävissä olevien resurssien suhteen paras vaihtoehto. Tämän jälkeen toimeenpannaan valittu vaihtoehto ja arvioidaan sen vaikutuksia tavoitteisiin. Suomalaiset lainvalmistelua koskevat ohjeet heijastavat rationaalisen päätöksentekoprosessin vaiheita. Se perustuu oletukseen resurssien kustannustehokkaasta käytöstä tavoitteen saavuttamiseksi eli tuloksellisuuteen sekä systemaattisen suunnittelun, arvioinnin ja tiedon hyödyntämisen voimaan muutoksen aikaansaamisessa. Rationaalinen päätöksentekoprosessi perustuu myös oletukseen siitä, että prosessi itsessään on systemaattinen, ohjattu ja johdettu parhaan lopputuloksen aikaansaamiseksi annetuilla resursseilla. Rationaalisen lainvalmistelun ihanteen toteuttaminen edellyttää prosessin

tehokasta johtamista ja koska rationaaliselta lainvalmistelulta edellytetään lopputuloksena tuloksellisuutta ja viime kädessä yhteiskunnallista vaikuttavuutta, prosessin lopputuloksen eli esitetyn lakiluonnoksen laadun lisäksi itse prosessin johtaminen ja toteuttaminen on oltava laadukasta, suunniteltua ja hallittua parhaan tuloksen aikaansaamiseksi.

2 Rationaalinen lainvalmisteluprosessi edellyttää johtamista

Lainvalmistelukäsitys on sekä Suomessa että länsimaissa muuttunut 1970-luvulta yhteiskunnallisesta suunnittelusta kohti rationaaliseen päätöksentekoprosessiin pohjautuvaa, tieteellistä tietoa hyödyntävään ja systemaattisen kehittämiseen perustuvaa lainvalmistelukäsitystä. Kuten todettua, rationaalinen käsitys lainvalmistelusta asettaa odotuksia lainvalmistelun sisällöllisestä että prosessuaalisesta laadusta. Lainvalmisteluprosessin lopputuotteet eli hallituksen esitykset ovat aika ajoin nousseet julkiseen keskusteluun, jossa on peräänkuulutettu laadullisesti parempaa lainvalmistelua sekä ohjeiden tarkempaa noudattamista laadun takaamiseksi. Paitsi lakiehdotusten laatu, myös ministeriöiden lainvalmistelun johtaminen on saanut osakseen kritiikkiä julkisuudessa. Suomalaiset lainvalmistelun ohjeet kuvaavat hyvin rationaalisen lainvalmisteluprosessin sekä sen lopputuotteen sisällöllisiä vaatimuksia. Prosessin vaiheet hallituksen esityksen laatimiseksi ja sisältö on kuvattu hallituksen esityksen laatimisohjeissa, mutta itse prosessin johtamisesta ja organisoimisesta ei kuitenkaan anneta yhtä syvällisiä ohjeita, vaan se jää ministeriöiden itsensä suunniteltavaksi ja toteutettavaksi. Prosessin onnistunut läpivienti edellyttää johtamisessa onnistumista etenkin, jos säädösvalmistelua tehdään niukoilla resursseilla aikapaineessa, jolloin resurssien jako edellyttää systemaattista suunnittelua oikeanlaisen osaamisen saamiseksi hankkeen käyttöön oikea-aikaisesti.

Rationaalisen lainvalmistelun näkökulmasta näyttäisi siltä, että prosessilta odotetaan 1) lainvalmistelusta annettujen ohjeiden noudattamista, 2) sisällöllisesti laadukasta lakiehdotusta ja 3) näiden edellytyksenä lainvalmistelun laadukasta johtamista paitsi yksittäisten lakihankkeiden myös ministeriön lainvalmistelun kokonaisuuden ja mahdollisesti myös valtioneuvostotason kokonaisuuden tasoilla. Kahta ensimmäistä ovat tarkastelleet esimerkiksi Lainsäädännön arviointineuvosto, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja eduskunnan valiokunnat. Lakihankkeiden kokonaisuuden osalta ministeriöt raportoivat toimintansa tuloksia tilinpäätöstensä osana olevissa lakisääteisissä toimintakertomuksissa sekä valtioneuvostotason onnistumista hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle. Ministeriöiden julkisilla varoilla tapahtuvan toiminnan oletetaan olevan tuloksellista ja tuottavan yhteiskunnallista vaikuttavuutta, jota ministeriöt raportoivat muun muassa tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa sekä hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle. Johtamiselta odotetaan paitsi riittävän laadukasta lainvalmistelua, myös lainvalmistelun tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta, onhan lainvalmistelun katsottu olevan tulosohjauksen ohella olevan ministeriön ydintehtävä.

3 Vaikutuksen ja vaikuttavuuden käsitteet

Sääntelyn tuottamaa muutosta oikeustilassa ja sen vaikutusta yhteiskunnalliseen toimintaan tai toiminnan mahdollisuuksiin ja reunaehtoihin kutsutaan vaikutukseksi. Lainsäädännön muutoksella aikaan saadut yhteiskunnalliset vaikutukset voivat karkeasti kuvattuna olla joko 1) tavoitteen mukaisia, 2) vaikutuksiltaan neutraaleja eli muutoksella ei ole aikaansaatu merkittäviä vaikutuksia tai 3) vaikutukset ovat tavoitteeseen nähden päinvastaisia. Vaikutus voi siis olla myös tavoitteen toteutumisen kannalta kielteinen tai suunnitteluvaiheessa ennakoimaton.

Vaikutuksen arvioinnilla pyritään ennakoimaan vaikutuksia yhteiskunnassa, jotta säädösympäristön muutosten vaikutukset ovat mahdollisimman tehokkaita ja tavoitteen mukaisia ja toisaalta ennakoimattomien vaikutusten riskiä voitaisiin pienentää ja hallita tehokkaasti. Vaikutusten arvioinnin tarkoitus on arvioida, saadaanko valituilla keinoilla aikaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta resurssitehokkaasti. Onko regulaatio oikea keino vaikuttavuuden luomisessa ja ovatko lainvalmistelussa valitut ratkaisut toimivimmat ja tehokkaimmat? Mitä riskejä ja reunaehtoja vaikutusten arvioinnin tietoperustaan ja tiedon soveltamiseen liittyy? Hallituksen esityksessä kuvataan vaikutusten arvioinnin keskeisimmät tulokset päätöksenteon, lakien soveltamisen sekä tutkimuksen tueksi. Eduskunnan tulisi päätöksentekijänä voida arvioida esitetyn lainsäädännön tavoitteita, hyötyjä ja riskejä sekä kustannustehokkuutta.

Vaikuttavuudella puolestaan viitataan juuri haluttujen muutosten tehokkaaseen aikaansaamiseen yhteiskunnassa. Vaikuttavuus tarkoittaa, että tavoitteen ja tuloksen välillä on yhteys, kausaliteetti, joka tavoitetilan saavuttamiseksi muodostuu tehdyistä toimenpiteistä. Mikäli julkiselle toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin päästään valituilla toimenpiteillä, toiminta on ollut vaikuttavaa. Säädösvalmistelulta odotetaankin vaikuttavuutta eli haluttujen muutosten aikaansaamista yhteiskunnassa tehokkaasti regulaation keinoin. Kun vaikutukset ovat tavoitteen mukaisia eli ne on tunnistettu ja ennakoitu oikeansuuntaisesti valmisteluvaiheessa ja toteutettu tarkoituksenmukaisilla ja tehokkailla keinoilla, voidaan säädösvalmistelun katsoa olevan tuloksellista ja sillä on saatu aikaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Vaikuttavuuden käsitteeseen liittyy oleellisesti myös ajan kuluminen, sillä usein säädösympäristön muutosten syntyminen vie kuukausia tai vuosia. Tästä seuraa, että säädöshankkeen vaikutusten arvioinnin arvioimista ja vaikuttavuutta eli tavoitteen mukaisuutta voidaan arvioida vasta muutaman tai useiden vuosien päästä. Vaikuttavuuden arviointi olisi kuitenkin tärkeää suunnitella ja toteuttaa systemaattisesti, erityisesti osana merkittävimpiä lakihankkeita, jotta saadaan tietoa mahdollisista säädösympäristön muutostarpeista, valittujen keinojen toimivuudesta sekä vaikutusten arvioinnin onnistumisesta toiminnan kehittämisen tueksi. Lainvalmistelun ohjeissa kuitenkin kiinnitetään vain vähän huomiota vaikutusten jälkikäteisarviointiin (ex-post) eli vaikutusten seurantaan. Ohjeissa

lähinnä todetaan, että vaikutusarviointiin kuuluu lisäksi toteutetun uudistuksen vaikutusten seuranta. Seurannan toteuttamisesta ei kuitenkaan anneta ohjeita, vaan se näyttäisi Suomessa jäävän useimmiten eduskunnan lausumavastausten varaan.

Vaikutusten jälkikäteisarviointi ja toiminnan vaikuttavuuden seuranta ovat kuitenkin keskeisiä lakiuudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta sekä julkisten varojen seurannan ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin näkökulmasta. Ex-post vaikutusarviointiin ja vaikuttavuuden arviointiin liittyy kuitenkin myös merkittäviä haasteita. Ensinnäkin voi olla vaikeaa tunnistaa, onko juuri säädöshanke ja siinä valitut keinot ja ratkaisut saaneet aikaan yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset, vai onko kehitys kenties seurausta yhteiskunnan muutoksesta yleisemmin, esimerkiksi taloudellisesta suhdannevaihtelusta. Toiseksi on huomattava, että vertailutiedon saaminen tilanteesta, jossa muutosta ei olisi toteutettu, voi olla vaikeaa. Kolmanneksi havainnot vaikutuksista eivät välttämättä ole suoraan yleistettävissä ja toistettavissa. Neljänneksi arvioinnissa on otettava huomioon, että jos säädöshanke on koskenut esimerkiksi palvelua tai etuutta, jonka toteutumiseen liittyy asiakkaan tietoisuus tai motivoituneisuus osana tavoitteiden toteutumista, tavoitellun muutoksen toteutuminen ei välttämättä johdu ainoastaan julkisesta toimijasta. Näin ollen on mahdollista, että säädöshankkeen keinot ovat olleet oikeansuuntaisia, mutta vaikuttavuutta ei synny, koska asiakasosapuolen aktiivisuutta tarvittaisiin todellisten vaikutusten syntymiseen. Esimerkiksi lainsäädännön mahdollistavien piirteiden arviointi – esimerkiksi uudenlaisen liiketoiminnan syntyminen – ei välttämättä toteudu, jos yritykset eivät tartu siihen, vaikka lainsäädäntö tarjoaisi uudenlaisia mahdollisuuksia esimerkiksi datan hyödyntämiseen uusien tuotteiden ja palveluiden perustana.

4 Näkökulmia lainvalmistelun johtamiseen tapaustutkimuksen keinoin tarkasteltuna

Lainvalmistelun vaikutusten arviointia on tarkasteltu tieteellisissä artikkeleissa (ks. esim. Keinänen & Vuorela 2015, Keinänen & Heikkinen 2017, Rantanen et al. 2018). Säädösvalmistelun vaikutusten arvioinnin johtamista vaikuttavuuden synnyttämisessä ja arvioinnissa ei kuitenkaan ole juuri tarkasteltu ministeriön lainvalmistelun johtamisen näkökulmasta. Erityisesti vaikutusten arvioinnin ja vaikuttavuuden seurannan tarkastelu toiminnan kehittämisen välineenä on saanut vähän huomiota sekä säädösvalmisteluun liittyvissä ohjeissa että tieteellisessä kirjallisuudessa. Tässä esseessä tarkastelen ministeriön säädösvalmistelun laadun johtamista säädösvalmistelun vaikutustenarvioinnin kautta. Lähden olettamuksesta, että laadukas vaikutusten arviointi voi johtaa parempaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, jos mahdolliset sääntelyn toteuttamisen vaihtoehdot on selvitetty huolellisesti ja niiden ennakoidut vaikutukset on analysoitu perustuen viimeisimpään tutkimustietoon ja laadukkaisiin analyyseihin. Tämän lisäksi vaikuttavuuden johtaminen edellyttää lainsäädäntöhankkeiden systemaattista seurantaa ja vaikutusten analyysiä sekä mahdollisten korjaavien toimenpiteiden tarpeen arviointia.

Esseen menetelmänä on tapaustutkimus. Esseessä tarkastellaan lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja liikenne- ja viestintäministeriön laatimasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaaresta (VNK/1189/03.02.00/2016) ja luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (VNK/300/32/2017). Lainsäädännön arviointineuvoston sekä eduskunnan lausumavastausten sisältöä verrataan oikeusministeriön ohjeisiin säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista (Oikeusministeriön julkaisu 2007:6).

Esseessä tarkastellaan tapaustutkimuksen avulla, mitä tekijöitä vaikutustenarvioinnissa tulisi huomioida lainvalmistelun laadun parantamisen näkökulmasta. Tapaustutkimuksen avulla pyritään nostamaan vaikutustenarvioinnin suunnittelun osalta merkittäviä seikkoja tuloksellisen ja vaikuttavan lainsäädäntötoiminnan näkökulmasta. Tapaustutkimuksen aineistona on kaksi lainsäädännön arviointineuvoston käsittelemää luonnosta hallituksen esitykseksi, joten niistä johdettavat tulokset ovat esimerkinomaisia, eikä niistä voi johtaa laajempia johtopäätöksiä liikenne- ja viestintäministeriön vaikutustenarvioinnin laadusta, eivätkä ne välttämättä ole yleistettävissä sellaisenaan muille hallinnonaloille. Tapaustutkimuksen avulla voidaan kuitenkin tunnistaa ja nostaa esiin kiinnostavia havaintoja jatkotutkimusta varten sekä tilastollista analyysia syvemmin tarkastella lakiehdotuksen sisältöä koskevia kysymyksiä. Laajempien ja yleistettävien johtopäätösten tekemiseksi tarvittaisiin laajempaa otantaa joko tilastollisen tai laadullisen analyysin keinoin.

Esseen tarkoituksena ei näin ollen ole arvioida ministeriön valmistelemiin hallituksen esityksiin sisältyvää vaikutustenarviointia kokonaisuutena, vaan tunnistaa lainvalmistelun sekä lainvalmistelun johtamisen kannalta merkittäviä seikkoja vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseksi. Käytetty aineisto ei selitä, miksi vaikutustenarviointi on toteutettu tietynlaisena. Lainvalmistelussa tehtyjen ratkaisujen taustoja ja realiteetteja, esimerkiksi käytettävissä olevien resurssien määrää tai aikapainetta voisi selvittää jatkotutkimuksessa esimerkiksi täydentämällä tapaustutkimuksen aineistoa haastattelemalla kyseisen lakihankkeen valmisteluun osallistuneita virkamiehiä tai ministeriön lainsäädännöstä vastaavia johtajia. Tältä osin olen täydentänyt aineistoa Anssi Keinäsen ja Miikka Vuorelan artikkelilla ”Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä” (2015), jossa on haasteltu eri ministeriöiden lainvalmistelijoita ja tutkimuksen osalta kysytty myös vaikutusten arviointiin liittyvistä haasteista.

Esseessä tarkastellaan vaikutusten arviointia valituista näkökulmista, jotka koskevat vaikutusten arvioinnin perusteluja ja laatua, tietopohjaa sekä vaikutusten etukäteisarvioinnin ja toteutumisen seurannan suhdetta. Esseen loppuosassa pyrin lopputyön tehtävänannon mukaisesti antamaan konkreettisia ideoita lainvalmistelun johtamisen tueksi.

Tapaustutkimuksen aineisto

Tapaustutkimuksen aineistona olen käyttänyt voimassaolevaa ohjeistusta, jota vasten hallituksen esitysluonnoksia sekä niistä annettuna lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja on arvioitu. HELO-ohjeita ollaan uudistamassa, mutta tässä esseessä on käytetty voimassaolevia ohjeita, sillä ne ovat olleet myös lainsäädännön arviointineuvoston työn taustalla esseessä käytettyjen lausuntojen tekemisen aikaan.

Lakiluonnokset ja niistä annetut lausunnot

Esseessä tarkastellaan lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja liikenne- ja viestintäministeriön laatimasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaaresta (VNK/1189/03.02.00/2016) ja luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (VNK/300/32/2017) sekä eduskunnan lausumavastauksia ja oikeusministeriön ohjeita hallituksen esityksen laatimiseksi (oikeusministeriön julkaisuja 2004:4) sekä vaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi (oikeusministeriön julkaisuja 2007:6).

Liikenteen palveluista annetun lakiluonnoksen, lainsäädännön arviointineuvoston siitä antaman lausunnon tarkasteleminen vaikutustenarvioinnin näkökulmasta on kiinnostavaa, sillä lakihanke on erityisen laaja ja sen tarkoituksena on koota liikennemarkkinoiden sääntely yhdeksi kokonaisuudeksi ja mahdollistaa täysin uudenlaisia liiketoimintamalleja esimerkiksi tiedon avaamisen kautta liikennemarkkinoille. Liikennekaarella (myöhemmin lailla liikenteen palveluista) on tarkoitus edistää uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintakonseptien käyttöönottoa sekä luoda mahdollisuuksia uusille liiketoimintaideoille. Tavoitteena on samaan aikaan keventää sääntelyä, helpottaa järjestelmän eri osien yhteen toimivuutta sekä helpottaa markkinoille tuloa sekä edistää mm. tietojen avaamista ja avointen rajapintojen kautta tapahtuvaa asiointia. Sekä lakihankeen laajuus että sen uudistava luonne ovat erityisen haasteellisia vaikuttavuusarvioinnin toteuttamisen näkökulmasta. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot kuvaavat paitsi vaikuttavuusarvioinnin toteuttamisen onnistumista myös niitä kriteerejä, joita vaikuttavuusarvioinnin kirjoittamiselle osana hallituksen esitystä asetetaan. Kyse on siis myös siitä, mitä tietoja ja miten analysoituna päätöksentekijälle pitäisi osana hallituksen esitystä tarjota.

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminta ja asema

Lainsäädännön arviointineuvosto on itsenäinen ja riippumaton neuvosto, joka antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Neuvosto perustettiin vuoden 2015 lopulla.[19] Neuvosto ei tee vaikutusarviointeja, vaan se arvioi esimerkiksi hallituksen esitysluonnoksiin sisältyviä arviointeja ja tekee niitä koskevia kehittämisehdotuksia.

19 Ensimmäinen Lainsäädännön arviointineuvosto asetettiin 3-vuotiselle toimikaudelleen huhtikuussa 2016. Neuvostoa koskeva asetus (1735/2015) annettiin joulukuussa 2015 ja se tuli voimaan 1.2.2016.

Neuvosto valitsee hallituksen esitykset, joista se antaa lausunnon. Lausunto on julkinen. Neuvoston arviointi perustuu jo annettuun ja täydentyvään lainvalmistelun ja säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjeistukseen.

Arvioinnit eivät sido ministeriötä, mutta jos hallituksen esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä, siitä tehdään merkintä hallituksen esitykseen kohtaan asian valmistelu. Esityksessä on myös mainittava, miten arviointineuvoston lausunto on otettu huomioon. Arviointineuvosto voi myös tehdä aloitteita lainvalmistelun kehittämiseksi ja säädösten tultua voimaan arvioida vaikutusten arvioinnin ja toteutumisen suhdetta. Arviointineuvosto keskittyy eritysesti taloudellisten vaikutusten arviointien laadun parantamista koskeviin ehdotuksiin.

Vaikutusten arviointia koskevat lainvalmisteluohjeet

Hallituksen esityksen laatimisohjeessa kuvataan vaikutusten arviointia osana hallituksen esityksen laatimisprosessia. Ohjeen mukaan esitettävän lainsäädännön vaikutuksen yhteiskunnan eri toimijoihin on arvioitava ja kuvattava jo lainsäädännön valmisteluvaiheessa. Vaikutustenarviointi on tärkeä ja kiinteä osa valmisteluprosessia ja sen toteuttamiseen tulee kiinnittää huomiota valmistelun alusta alkaen eli jo suunnitteluvaiheessa tunnistamalla merkitykselliset vaikutusalueet. Lakihankkeen edetessä vaikutusten arviointia syvennetään käytettävissä olevien vaihtoehtojen vaikutusten analyysillä. Ohjeen mukaan tulee kuvata keskeisimmät ja merkittävimmät vaikutukset ja suhteuttaa vaikutusten kuvailu hankkeen laajuuteen ja merkittävyyteen.

Vaikutuksia tulee arvioida ainakin taloudelliselta, yhteiskunnalliselta, ympäristöön kohdistuvien vaikutusten sekä viranomaisten toiminnan kannalta. HELO-ohjeen mukaan lakiesityksessä tulee kuvata sääntelyn esittämisen syyt ja tavoitteet, ratkaisumallit, kustannukset ja hyödyt, arvio siitä, miten tavoitteet käytännössä toteutuvat, toteutumiseen vaikuttavat seikat, toimeenpanon toteuttaminen sekä arvio siitä, miten tavoitteiden toteutumista seurataan jälkikäteen. Valmistelijaa ohjataan myös kuvaamaan mekanismeja ja syy-seurausuhteita, joihin arvio perustuu. Huomiota tulee kiinnittää välittömien vaikutusten lisäksi myös välillisten vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevissa oikeusministeriön ohjeissa todetaan, että lainvalmistelun tehtävänä on tuottaa tietoa lainsäädännön erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista päätöksentekoa varten. Vaikutustenarvioinnilla pyritään tukemaan poliittista päätöksentekoa tarjoamalla päätöksentekijälle mahdollisuus arvioida eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia yhteiskunnassa, esimerkiksi kustannusten ja hyötyjen suhdetta. Vaikutustenarvioinnin tehtävä on myös tehdä valmistelutyö ja esitetyn vaihtoehdon valinta läpinäkyväksi, sillä laadukkaasti toteutetun vaikutustenarvioinnin perusteella voidaan arvioida myös säädösvalmistelun laatua, käytettyä asiantuntemusta sekä vaikutusten arviointiin liittyvä reunaehtoja sekä vaikutusten todennäköisyyttä

ja suuruusluokkaa. Vaikutusten arvioinnilla voidaan myös parantaa sidosryhmien mahdollisuuksia osallistua valmisteluun ja helpottaa muutosten täytäntöönpanoa. Laadukkaalla säädösvalmistelulla voidaan arvioida niin sanottua sääntelytaakkaa, eli sääntelyn vaikutuksia, jotka kuorimittavat sääntelyn kohteita. Vaikutustenarviointi on myös tarkoituksenmukaisen ja sääntelyn tavoitteisiin nähden kohtuullisen sääntelytaakan toteutumisen kannalta tärkeä työkalu.

Ohjeiden soveltaminen aineistossa

Tässä luvussa tarkastelen vaikutusten arviointia koskevaa argumentaatiota ohjeiden sekä lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen kautta. Tarkastelen arviointineuvoston lausuntoja suhteessa vaikutusten arvioinnin perustelemisen vaatimukseen päätöksenteon tukena, vaikutusten arvioinnin tietopohjaan ja menetelmiin sekä vaikutusten etukäteis- ja jälkikäteisarvioinnin suhdetta ohjeistuksessa ja arviointineuvoston lausunnoissa. Arviointi kattaa vain muutamia näkökulmia ja esimerkiksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymisen kannalta merkittävää toimeenpanoa käsitellään vain kursorisesti.

Vaikutusten arvioinnin perusteleminen ja arvioinnin laatu

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaaresta käsitellään hyvin laajasti vaikutusten arvioinnin toteuttamista. Yleisarviossa todetaan, että vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa esitykselle asetetut tavoitteet olisi pitänyt kuvata, vaikutusarvioinnin olisi pitänyt esittää valittujen toimien kokonaishyödyt ja kustannukset sekä niiden kohdentuminen eri ryhmiin. Taloudellisten vaikutusten osalta hyödyt tulisi arvioida euromääräisesti, vaikutusarvioinnissa tulisi noudattaa jaottelua taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin ja viranomaisten toimintaan kohdistuviin vaikutuksiin. Lisäksi kaikki olennaiset näkökulmat tulisi kattaa. Lisäksi arviointineuvosto huomauttaa, että tavoitteita ja vaikutuksia tulisi käsitellä erikseen, eikä tavoitteiden kuvailua saisi sekoittaa vaikutuksia kuvaileviin hallituksen esityksen osioihin.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto vaikuttaa olevan linjassa hallituksen esityksen valmisteluohjeiden pääperiaatteen kanssa: arviointineuvoston esittämä palautteen perusteella voidaan tulkita, että lainvalmistelussa päätöksentekijää tulisi palvella niin, että lakiesityksen tietoperustaa olisi arvioitu ja esitetty siinä käytetyn tiedon hankintaan, tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä reunaehtoja mukaan lukien tiedon varmuusasteeseen liittyvät kuvailut. Päätöksentekijän kannalta tämä on merkittävää tietoa, jossa arvioidaan päätöksen hyötyjä ja riskejä suhteessa hankkeen laajuuteen ja merkittävyyteen sekä odotettuihin hyötyihin. Analyysin tulee olla läpinäkyvää ja tietopohjan sekä käytettyjen menetelmien arvioitavissa ja todennettavissa. Päätöksentekijälle tulee tarjota tietoa myös päätökseen liittyvistä riskeistä.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnosta voi päätellä, että vaikutusten arviointi voi olla tavallista haasteellisempi toteuttaa, kun kysymyksessä laaja lakihankekokonaisuus sekä uudentyyppinen sääntely, jolla pyritään mahdollistamaan ja jopa luomaan uudenlaista toimeliaisuutta yhteiskunnassa jopa innovatiivisiin liiketoimintamalleihin asti. Tästä huolimatta vaikutusten arvioinnin ohjeiden noudattamisesta ei tulisi tinkiä, vaan vaikutusten arvioinnin laatuun tulisi kohdistaa samaa kunnianhimon tasoa kuin lakihankkeen yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Mikäli sääntelyn tavoitteena on niin uudenlainen toiminta, että sen arviointiin ja kuvaamiseen ei löydy hyväksi havaittuja aineistoja, menetelmä ja muita käytänteitä, tämä olisi selkeästi tuotava esille. Arviointineuvosto katsoo, että osa lakihankkeista on sen luonteisia, että vaikutusten arviointi voi olla tavallista haasteellisempaa vakiintuneiden käytäntöjen ja esimerkkien puuttuessa, mutta se ei ole peruste jättää vaikutusten kuvailua ylätasolle, vaan tällöin on erityisen tarkasti kuvattava tiedon soveltamiseen ja menetelmiin liittyvät reunaehdot, epävarmuudet ja rajoitteet. Vaikutusten arvioinnissa ja kuvaamisessa ei myöskään tule liiaksi keskittyä lakihanketta tukevien perusteluiden kirjoittamiseen, vaan säädösvalmistelussa tulee systemaattisesti arvioida kaikki ryhmät, joita vaikutukset koskevat ja tuoda esille myös mahdolliset kielteiset vaikutukset ja kustannukset. Arviointineuvosto mainitsee erikseen vaikutusten arvioinnin pienyritysten näkökulmasta sekä niiden kansalaisten näkökulmasta, joilla ei ole resursseja ja taitoja hyödyntää mahdollisia uusia, digitaalisia palveluratkaisuja. Myös verokertymävaikutuksiin, kilpailuvaikutuksiin ja harmaan talouden torjuntaan tulisi kiinnittää huomiota.

Lainsäädännön arviointineuvosto huomauttaa erikseen, että ehdotusten kustannukset, hyödyt ja haitat tulisi käsitellä tasapuolisesti, eikä painottaa liikaa esitysten hyötyjä. Arviointineuvosto osuukin tässä mielenkiintoiseen kysymykseen, sillä lainvalmistelijalla on teoreettisesti tarkasteltuna suuremmat kannustimet etsiä esitystä tukevaa tutkimustietoa ja aineistoa sekä keskittyä argumentoimaan esityksen toteuttamisen puolesta. Ottaen huomioon, että Suomessa ei eri ministeriöissä tai valtioneuvoston tasolla ilmeisesti systemaattisesti seurata lakihankkeiden vaikutusten toteutumista (ex-post arviointi), kannusteet argumentoida lakihankkeiden puolesta saattavat olla melko vahvat. Periaatteessa lainvalmistelun ohjeissa tullaan melko lähelle esimerkiksi tieteellisen tutkimuksen ja akateemisten opinnäytetöiden ohjeita, joissa kuvataan projektin tavoitteet, käytetyt tietolähteet, menetelmät ja tulokset ja tulosten sovellettavuus rajoitteineen. Tieteellinen tieto altistetaan kuitenkin tiedeyhteisön arvioitavaksi ja vertaisarvioitavaksi, jolloin sitä arvoivat laajalti kyseiseen alaan syvällisesti perehtyneet asiantuntijat. Lainvalmistelussa hallituksen esitykset tulevat julkisesti arvioitavaksi viimeistään lausuntovaiheessa. Laadun valvonnan mekanismi ei kuitenkaan ole yhtä vahva, sillä lausunnon antavien tahojen asiantuntemus ja näkökulmat voivat vaihdella. Lausuntopalautteessa ei ehkä käytännössä oteta niin usein kantaa käytettyihin tietolähteisiin ja menetelmiin kuin arvioituihin vaikutuksiin eri intressiryhmien näkökulmasta. Näin ollen palaute saattaa kohdistua enemmänkin mahdollisiin vaikutuksiin kuin vaikutusten arvioinnin laatuun. Kummatkin näkökulmat ovat tärkeitä, mutta jatkokeskustelua tarvittaisiin myös mekanismeista, jotka ohjaisivat lain valmistelun laadun kehittymistä valtioneuvostossa. Lainvalmistelun arviointineuvosto on toki yksi hyvä keino vastata tähän, mutta se käsittelee vain noin 30 lakiehdotusta vuosittain.

Vaikutusten arvioinnin tietopohja

Lainvalmistelun käytännöt ovat muuttuneet viime vuosina. Aikaisemmin oli tyypillistä valmistella säädösesityksiä esimerkiksi erilaisista asiantuntijoita koostuvissa komiteoissa, jolloin myös vaikutustenarvioinnin osalta komitean koostumuksella voitiin vaikuttaa käytössä olevaan asiantuntemukseen ja saada sitä käyttöön koko valmistelun ajan myös ministeriön ulkopuolelta. Säädösvalmistelukulttuurissa tapahtuneet muutokset ja nykyiset säädösvalmistelun ohjeet painottuvat enemmänkin kuulemismenettelyn ja muun sidosryhmätyön kautta tapahtuvaan valmisteluun, jossa sidosryhmät tai ministeriön ulkopuolinen asiantuntemus eivät välttämättä ole yhtä systemaattisesti ja kiinteästi osa säädösvalmistelun prosessia. Ministeriön rooli vaikutustenarvioinnin toteuttamisessa on näin ollen korostunut, mikä edellyttää, että ministeriöissä on resursseja ja osaamista tunnistaa ja arvioida vaikutuksia, sidosryhmätyön ja sen osana esimerkiksi lausuntopalautteen kautta saatua tietoa. Vaikutusten arvioinnissa ja lain toimeenpanossa sidosryhmätyöllä on keskeinen rooli. Toimeenpanon onnistuminen on erittäin merkittävä säädösten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumisen näkökulmasta.

Oikeusministeriön ohjeissa vaikutusten arvioinnista tietolähteiksi mainitaan sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuulemisen lisäksi ”valmiit aineistot”, kuten tilastot, tutkimukset, selvitykset ja seurantatiedot. Tiedon laatuun, esimerkiksi tieteellisen ja vertaisarvioidun tiedon asemaan ei erikseen oteta ohjeessa kantaa. Perusteltua on kuitenkin olettaa, että esimerkiksi vertaisarvioitu tieteellinen tieto asettaisi säädösvalmistelijan mahdollisesti parempaan asemaan vaikutusten arvioinnin toteuttamista arvioitaessa. Jos säädösvalmistelun taustana tai perusteena käytettyä tutkimusta ei ole altistettu arviointiprosessille, säädösvalmistelijan tulisi itse erityisen huolellisesti perehtyä tiedon tuottamisen reunaehtoihin ja rajoitteisiin, jotta tiedon luotettava soveltaminen olisi mahdollista. Tämä edellyttäisi tieteellisen tiedon tuottamisen prosessien sekä menetelmien reunaehtojen tuntemusta sekä ymmärrystä kyseessä olevan alan tutkimuskentästä ja metatutkimusten tuottaman tiedon soveltamista. Valtioneuvostossa on viime vuosina pyritty lisäämään erilaisin toimin tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja tutkitun tiedon käyttöä päätöksenteon perusteena. Vaikka ohjeissa ei erikseen juuri oteta kantaa tiedon laatuun, arviointineuvosto on erikseen maininnut positiivisena asiana viittaukset tutkimuksiin, joiden avulla vaikutusarvioita perustellaan.

Virkamiesten tulisi pystyä tehokkaasti löytämään ja arvioimaan tieteellistä tietoa ja sen reunaehtoja sekä kotimaisista että kansainvälisistä lähteistä. Euroopan unionissa toteutettujen säädöshankkeiden ja niiden seurannan tuottama tieto mainitaan oikeusministeriön vaikutusten arvioinnin ohjeissa erikseen. Lisäksi lainsäädännön arviointineuvosto on erikseen maininnut sen liikennekaaresta antamassaan lausunnossa myönteisenä asiana, että kansainvälisiä kokemuksia on kuvattu esityksessä. Toisaalta neuvosto on lausunut liikennepalvelulakia koskevassa lausunnossaan, että esityksessä ei tulisi keskittyä vain esimerkiksi vallitsevan EU-lainsäädännön asettamien velvoitteiden kuvaukseen, vaan tulisi myös

kuvata kokemuksia verrokkimaista. Kansainvälisen ja eurooppalaisten tiedon soveltamisessa kontekstin tuntemus ja arviointi on kuitenkin edellytys oikeansuuntaisen arvioinnin tekemiselle kotimaisessa kontekstissa. Lisäksi ohjeiden mukaan tulisi perustella, miksi kyseiset vertailumaat on valittu ja miten niistä esiin nostetut kokemukset ovat vaikuttaneet kyseiseen hallituksen esitykseen. Toisaalta verrokkimaista ei tulisi nostaa esille vain lakiehdotusta tukevia kokemuksia ja kansainväliset kokemukset tulisi kuvata systemaattisesti kaikissa esityksissä, ei vain silloin, kun ne tukevat esitystä.

Myös vaikutusten syy-seuraussuhteiden ja vaikutusmekanismien sekä niiden rajoitteiden tuntemus tulisi kuvata hallituksen esityksessä tai lain esitöissä luotettavasti ja ymmärrettävästi, jos oletetaan, että säädösvalmistelun perusteella päätöksentekijän tulisi voida arvioida ja valita vaikutuksiltaan ja kustannuksiltaan tarkoituksenmukaisin toteuttamisen vaihtoehto. Lainvalmistelussa tulisi säädösesityksen laajuudesta ja merkittävyydestä riippuen olla käytettävissä riittävästi osaamista ja tietoa myös uusimmasta tieteellisestä tutkimuksesta. Suureen osaa säädöshankkeista liittyy taloudellisten vaikutusten arviointia, mikä vaatii oman osaamisensa etenkin, jos halutaan soveltaa taloustieteen menetelmiä laajojen hankkeiden vaikutusten arviontiin ja ennakointiin.

Oikeusministeriön vaikutusten arvioinnin ohjeessa esitetään, että erityisesti säädöshankkeissa, joissa vaikutukset ovat merkittäviä ja monitahoisia eikä vaikutuksia koskevaa luotettavaa tietoa ole saatavissa, voidaan harkita erityisen selvityksen tilaamista ulkopuoliselta asiantuntijataholta. Ulkopuolisen asiantuntijatahon määritelmään ei ohjeissa oteta erikseen kantaa tai anneta suosituksia. Käytännössä selvitys voi siis tarkoittaa esimerkiksi yksittäiseltä asiantuntijalta tilattua arvioita, laajempaa selvitystä joko akateemiselta tutkijoilta tai konsulttiyritykseltä tilattua selvitystä. Selvitystä ei tarvitse erityisesti asettaa esimerkiksi tieteellisen arvioinnin kohteeksi, joten selvitysten sisällöt ja laatu voivat vaihdella. Selvityksiä voidaan toki julkaista, jolloin ne asetetaan alttiiksi julkiselle keskustelulle. Selvitysten osalta lainvalmistelijan tulisi kuitenkin pystyä arvioimaan selvityksessä käytettyjä mekanismeja, syy-seuraussuhteita sekä niiden reunaehtoja ja rajoitteita. Selvityksen laatu, tietolähteet ja menetelmät ovat edellytys tietoon perustuvalle päätöksenteolle sekä suhteessa julkisuudessakin esillä olleeseen lainvalmistelun laatuun. Selvityksen teettäminen tilaustyönä ei kuitenkaan vapauta säädösvalmistelijaa käytettyjen menetelmien ja selvityksen reunaehtojen ymmärtämisen ja kuvaamisen vaatimukselta.

Lainvalmistelun laatuun liittyvässä arvioinnissa ja julkisessa keskustelussa on kiinnitetty laajalti huomiota juuri vaikutusten arvioinnin laatuun, mutta keskustelussa on melko vähän kiinnitetty huomiota siihen, että vaikutustenarvioinnissa käytettyjen menetelmien ja tiedon osalta lainvalmistelijoille ei välttämättä ole kannustimia erityisesti tuoda esille lakiuudistuksen perustelussa käytetyn tiedon puutteita tai arvioinnissa käytettyjen menetelmien heikkouksia. Lainvalmistelijan kannalta toivottavaa on lakiesityksen hyväksyminen päätöksentekoprosessissa, joten säädösvalmistelussa kannattaa keskittyä etsimään

lakiesitystä tukevaa tietoa pikemminkin kuin esittää tietoon tai menetelmiin liittyviä rajoitteita. Ministeriöiden näkökulmasta julkisessa keskustelussa ovat olleet esillä lakihankkeiden aikatauluihin liittyvät paineet. Lisäksi virkamieskunnan osaaminen erityisesti taloudellisten vaikutusten makrotason taloustieteelliseen mallintamiseen on nähty haasteelliseksi lakihankkeissa, joihin ei voida soveltaa aiemmin hankittua kokemusta tai vakiintuneita arviointimalleja.

Keinänen ja Vuorela (2015) ovat tutkineet lainvalmistelijoiden kokemuksia haastatteluaineistoon perustuen. Artikkelin mukaan lainvalmistelijat kokevat vaikutustenarvioinnin suurimmiksi haasteiksi ajan ja resurssien puutteen. Lainvalmistelijoilla saattaisi olla siis motivaatiota ja kykyä perehtyä erilaisiin tausta-aineistoihin, selvityksiin ja tutkimuksiin, mutta ajan puutteen vuoksi taustatyö voi jäädä haluttua pinnallisemmaksi, jolloin voi olla paineita keskittyä lakihanketta tukevan tietopohjan etsimiseen sen sijaan. Selvityksen tietopohja voi olla pahimmillaan vaarassa jäädä aukolliseksi niin, että arviointi perustuu aikapaineen alla löydettyihin selvityksiin ja kokemuksiin. Aikapaine voi myös johtaa tilanteeseen, jossa tieteellisin menetelmin tutkitun ja arvioidun tiedon tulkintaan ei voida käyttää riittävästi resursseja. Oli tiedon lähde mikä hyvänsä, siihen olisi lainsäädännön arviointineuvoston lausuntokäytännön tässä esseessä tarkasteltujen lausuntojen perusteella sovellettava lähdekritiikkiä ja esitettävä systemaattisesti tietopohjaan, aineistoon ja menetelmiin liittyvät reunaehdot ja varaumat.

Lainvalmisteluun tarvittava tietopohja ei kuitenkaan välttämättä edellytä tieteellisen tiedon käyttöä päätöksenteon perusteena. Tiedon laadun arviointiin voisi kuitenkin olla hyödyllistä kiinnittää säädösvalmistelun ohjeissa enemmän huomiota niin, että eri tietolajeihin (esimerkiksi tieteelliset julkaisut, selvitykset, konsulttitoimeksiannot) tyypillisesti liittyviä kysymyksiä voitaisiin sisällyttää ohjeisiin arvioinnin tueksi. Vaikutusarvioinnin ohjeissa olevat kysymys- ja tarkastuslistat voisivat siis sisältää paitsi vaikutustenarvioinnin alaan, laajuuteen ja kohderyhmiin liittyviä kysymyksiä, myös enemmän tiedon laatuun ja sen arviointiin sekä menetelmien arviointiin liittyviä kysymyksiä. Voidaan toki olettaa, että nämä tiedot ja taidot ovat lainvalmistelijoilla jo hallussa ja näin varmasti monilta osin onkin, mutta ohjeissa esitetyt laadulliset vaatimukset loisivat painetta ottaa ne laajemmin huomioon myös hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Ex-ante- ja ex-post-vaikutusten arviointi

Vaikutusten arviointia voidaan tarkastella vaikutusten etukäteisarvioinnin (ex-ante) ja vaikutusten jälkikäteisarvioinnin (ex-post) kautta. Erityisesti ministeriön lainvalmistelun kokonaisuuden ja laadun kehittämisen näkökulmasta ex-ante- ja ex-post-vaikutusarvioinnin näkökulman tarkasteleminen voi antaa hyödyllistä tietoa lainvalmistelun kehittämiseksi sekä ministeriön toiminnan vaikuttavuuden arvioimiseksi.

Hallituksen esityksissä korostuu voimakkaasti etukäteisarvioinnin merkitys päätöksenteon tukena, kun taas jälkikäteisarvioinnin toteuttamisesta ei juuri anneta ohjeita. HELO-ohjeissa on mainintoja jälkikäteisseurannan (ex-post) suunnittelun tarpeesta jo hallituksen esityksen laatimisvaiheessa, kun taas oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista erikseen annetussa ohjeessa jälkikäteisarvioinnin toteuttamisesta ei juurikaan ole mainintoja, saati konkreettisia ohjeita tai tarkistuslistoja (oikeusministeriön julkaisuja 2007:6). Yleisesti ottaen voi todeta, että oikeusministeriön ohjeissa käsitellään lähes yksinomaan vaikutusten etukäteisarviointia (ex-ante) ja vaikutusten jälkikäteisarvioinnista (ex-post) on vain jotain mainintoja. Pääpaino on päätöksenteon kannalta oleellista olla vaikutusten etukäteisarvioinnissa, mutta jälkikäteisarvioinnin toteuttamisesta voisi olla hyödyllistä antaa etenkin säädösehdotusten vaikutustenarvioinnin ohjeissa lainvalmistelijoille konkreettisia työkaluja. Ohjeissa voitaisiin käsitellä vaikutusten jälkikäteisarvioinnin suunnittelun tarvetta suhteessa lakihankkeen merkittävyyteen ja laajuuteen, vaikutusten arvioinnin tietopohjaa ja menetelmiä sekä suhdetta esimerkiksi ministeriöiden vuosiraportointiin.

Pääsääntöisesti sekä säädösvalmistelun ohjeet että lainsäädännön arviointineuvoston ja laintarkastuksen arviointi ja palaute vaikuttavat kuitenkin keskittyvän vaikutusten etukäteisarviointiin (ex-ante-arviointi) ja lainsäädännön toteutumisen jälkeisen arvioinnin (ex-post-arviointi) suunnittelu jää vähemmälle huomiolle erityisesti konkreettisten ehdotusten osalta. Esimerkiksi luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikenteen palveluista annetuin lain muuttamisesta lainsäädännön arviointineuvoston palautteesta viidestä pääsuosituksesta yksi koski lakiuudistuksen vaikutusten seurantaa.

Vaikka lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa on esseessä käsiteltyjen lausuntopalautteiden osalta keskitytty vaikutusten ex-ante-arvioinnin onnistumiseen, on lausunnoissa kuitenkin nostettu esille tarve esittää uudistuksen vaikutusten seurannasta ja jälkiarvioinnista kuvaus. Liikennepalvelulakia koskevassa lausunnossa se on jopa nostettu keskeisimpien kehittämiskohteiden joukkoon, kun taas aikaisempaa liikennekaarta koskevaa esitystä käsittelevässä lausunnossa sitä on käsitelty puuttuvia näkökulmia käsittelevässä lausunnon kohdassa. Lainsäädännön arviointineuvosto on erityisesti maininnut, että mikäli lainsäädäntöehdotus sisältää sellaisia uusia ja mahdollistavia näkökulmia, että niistä ei ole mahdollista tehdä luotettavaa vaikutusten ennakkoarviointia, olisi jälkikäteisarvioinnin suunnitteluun kiinnitettävä erityistä huomiota.

Säädösvalmistelussa oletettujen vaikutusten etukäteisarviointi on toki päätöksenteon kannalta ensisijaisen tärkeää, koska vaikutusten arvioinnin perusteella on tarkoitus arvioida eri toteuttamisvaihtoehtoja. Myös seurannalla on kuitenkin merkittävä vaikutus, sillä seurannan suunnittelulla voidaan saada tietoa muun muassa 1) tavoiteltujen vaikutusten toteutumisesta, 2) mahdollisista säädösympäristön muutostarpeista, 3) ennakoitujen ja etenkin ennakoimattomien vaikutusten esiintymisestä esimerkiksi ns. hallinnollisen taakan

suhteen, 4) toimeenpanon suunnittelun onnistumisesta, 5) vaikutusten etukäteisarvioinnin laadusta (toistuvatko esimerkiksi samat puutteet tai onnistumiset, 6) vaikutusten arvioinnissa käytetyn metodologian toimivuudesta, 7) valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden vastuusta ja prosessin läpinäkyvyydestä (accountability) ja 8) lakisääteisen raportoinnin tueksi koskien esimerkiksi tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden esittämistä ministeriön toimintakertomuksessa sekä hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle.

Vaikutusten ax-ante- ja ex-post-arviointia voidaan tarkastella esimerkiksi alla olevan kaavion avulla, mistä ilmenee sekä vaikutusten arviointi että mahdollisten korjaavien toimenpiteiden tarve.

Suomessa ex-post-arvioinnin toteuttaminen vaikuttaa melko yleisesti perustuvan eduskunnan lausumavastauksiin, joissa voidaan edellyttää ministeriöltä täsmällisesti jonkin tietyn tyyppisten vaikutusten seurantaa tai laajempaa selvitystä lainsäädännön vaikutuksista. Esimerkiksi eduskunnan lausumavastauksessa HE 161/2016 vp:tä koskien edellytetään muutamaa täsmällistä viranomaistoimintaa ja harmaan talouden torjuntaa koskevan ilmiön seuraamista, mutta myös laajempaa selvitystä lakikokonaisuuden vaikutuksista: "Valtioneuvoston tulee antaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle kirjallinen selvitys lain vaikutuksista ja mahdollisista muutostarpeista viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä. Pidemmän aikavälin seurantaa ja vaikutuksia koskeva selvitys tulee antaa valiokunnalle viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä." Ex-post-vaikutusarviointia koskevissa lausumissa myös edellytetään, että vaikutuksia paitsi seurataan myös ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamiseksi tai syntyneiden eitoivottujen vaikutusten korjaamiseksi.

Ex-ante- ja ex-post-vaikutusten arviointia voidaan tarkastella myös ministeriön vuosiraportoinnin näkökulmasta. Esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle edellytetään, että kunkin ministeriön hallinnonala raportoi paitsi toimintansa tuloksellisuutta myös sen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Ministeriöillä saattaa kuitenkin olla vaihtelevasti tietoa toimintansa pitkän aikavälin vaikuttavuudesta, ja usein raportointi koskeekin enemmänkin tavoiteltuja vaikutuksia ja edellisen vuoden toimenpiteitä ja toimintaa kuin todellista vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden raportointi edellyttäisi, että vaikuttavuudesta olisi systemaattista ja suunnitelmallisesti hankittua tietoa. Tämä parantaisi myös julkisten varojen käytön läpinäkyvyyttä sekä toiminnan vaikuttavuuden arviointia.

Suositukset

Esseen tehtävänannossa pyydettiin suosituksia lainvalmistelun kehittämiseksi. Alla tarkastelen mahdollisia toiminnan kehittämisen vaihtoehtoja henkilöstön rekrytoinnin ja kehittämisen näkökulmasta sekä lainvalmistelun johtamisen näkökulmasta.

Vaikutusten arvioinnin perustelu, arvioinnin laatu ja tietopohja
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa esitettiin esseessä käsiteltyjen lakiehdotusten osalta varsin laajasti vaikutuksenarvioinnin tietopohjaa, arvioinnin laatua kattaen erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin sekä arvioinnin tietopohjaa ja annettiin näitä koskevia suosituksia. Suositukset liittyvä läheisesti normaalin tieteellisen kirjoittamisen käytänteisiin ja laatuvaatimuksiin esimerkiksi tietopohjan, menetelmien ja argumentaatiota tukevien sekä kyseenalaistavien argumenttien tasapuoliseen ja läpinäkyvään esille tuomiseen. Tiedon ja päätelmien reunaehdot tulisi tuoda esille. Toisaalta vaikutusten arviointiin liittyy myös erityislaatuisia piirteitä, sillä vaikutusten etukäteisarvioinnilla pyritään ennustamaan tulevia vaikutuksia yhteiskunnassa. Näin ollen tiedon soveltamiseen liittyy aina tiettyä epävarmuutta.

Kun vaikutusten etukäteisarviointia kysyttiin Keinäsen ja Vuorelan artikkelissa lainvalmistelijoilta itseltään, he kokivat haasteelliseksi muun muassa erityisalastaan riippuen ongelmaksi myös vaikutusten arvioinnin menetelmien, erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyvien menetelmien hallinnan. Lisäksi haasteelliseksi koettiin laajoissa hankkeissa projektin kokonaisuuden hallinta sekä selvitysten tilausosaaminen.

Sekä lainvalmistelun laadun ulkoisen eli arviointineuvoston arvioinnin että lainvalmistelijoiden oman arvioinnin perusteella voidaan tulkita, että lainvalmistelu vaatii paitsi prosessuaalista osaamista myös tietyn lainsäädännön erityisalan tuntemusta, tieteellisen tiedon tuotannon prosessin tuntemusta sekä menetelmien hallintaa. Suositukset voisivat siis tältä osin koskea sekä ministeriöiden rekrytointeja, työskentelytapoja että henkilöstön kouluttamista.

Rekrytointien osalta ministeriöiden kannattaa suunnitelmallisesti pyrkiä hankkimaan juridiikan osaajien lisäksi myös muita ministeriön erityisalan osaajia. Ministeriöiden tulisi myös työnantajan roolissa vaikuttaa yliopistoihin niin, että juridiikan opintoihin sisältyisi lainvalmistelun opintoja. Myös monialaisen tutkinnon opiskeluun tulisi kannustaa. Juridiikan opinnoissa tai täydennyskoulutuksena olisi hyödyllistä panostaa lainvalmisteluosaamisen lisäksi projektinhallinnan opintoihin, sillä huolellinen suunnittelu auttaa hallitsemaan laajoja hankkeita etenkin aikapaineen alla toimittaessa.

Jatkuvan osaamisen kehittämisen näkökulmasta paras ratkaisu olisi tehokas työn opinnollistaminen ja siihen liittyvät ratkaisut. Työn opinnollistaminen on hyödyllistä erityisesti kahdesta syystä: 1) lainvalmistelijoiden on usein vaikea löytää aikaa opinnoille ja 2) teoreettinen yhden tai kahden päivän koulutus projektinhallinnasta ei useinkaan siirry luontevasti osaksi päivittäistä työntekoa, vaan suurin osa koulutuksessa käsitellyistä asioista unohtuu melko nopeasti ja työntekijä palaa vanhoihin työnteon tapoihin.

Työn opinnollistaminen voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että lakihankkeeseen osoitetuista työntekijöistä osa valitaan koulutukseen, jossa koulutetaan lakihankkeen aluksi esimerkiksi projektinhallinnan tai johtamisen kysymyksissä ja hankkeen edetessä tulevan vaiheen erityiskysymyksistä esimerkiksi vaikutusten arvioinnista. Tämä edellyttää perinteisestä luennoinnista luopumista ja uusien, digitaalisten oppimismenetelmien, esimerkiksi flipped classroom menetelmän käyttöä. Näin opiskelijan ei tarvitse irrottaa opintoihin kokonaisia päiviä, vaan osa luennoista voidaan katsoa videolta etukäteen ajasta ja paikasta riippumatta. Läsnäoloa vaativat harjoitukset käytetään tiedon syventämiseen, kokemusten vaihtoon (*vertaisoppiminen*) ja sekä esimerkiksi lakihankkeessa ilmenneiden ongelmien ratkaisemiseen. Tämän lisäksi voidaan hyödyntää mentorointimallia, jossa esimerkiksi tuoreelle lainvalmistelijalle voidaan nimetä mentori joko omasta ministeriöstä tai muualta valtioneuvostosta. Näin oppiminen saadaan pilkottua tehokkaampiin paloihin ja sidottua osaksi työntekoa. Jos osa koulutuksen materiaaleista on käytettävissä ajasta ja paikasta riippumattomasti, niitä voidaan hyödyntää aina tarpeen tullen. Näin ollen ei ole ongelma, jos lakihankkeeseen nimetty koulutettava ryhmä on pienehkö. Keskeisiä periaatteita työn opinnollistamisessa ovat konkreettisten ja aitojen, työssä kohdattujen ongelmien ratkominen ja teoreettisen tiedon lisääminen ja soveltaminen suhteessa niihin.

Työn opinnollistamisessa kannattaisi hyödyntää moduulirakennetta, jolloin esimerkiksi projektiosaaminen, hankintaosaaminen ja lainvalmistelun sisällöllinen ja prosessuaalinen osaaminen voisivat muodostaa omat kokonaisuutensa, jonka alle erikseen suoritettavat moduulit rakentuisivat. Näin ollen oppija voisi valita sopivia moduuleja liittyen juuri senhetkiseen tarpeeseen. Opittua voisi syventää lähijaksoilla, pienryhmäopetuksella tai mentoroinnin tapaisilla henkilökohtaisilla ratkaisuilla. Kaiken kontaktiopetuksen tarkoitus olisi kuitenkin tiedon syventäminen ja soveltaminen sekä vertaisoppiminen.

Lainvalmistelun johtaminen

Lainvalmistelun johtamisessa ministeriöissä kannattaisi harkita projektisalkun johtamisen osaamisen ja käytöntöjen kehittämistä. Projektisalkun hallintaan on olemassa valmiita sovelluksia, joihin voidaan halutulla tarkkuudella syöttää tietoja projekteista ja niiden etenemisestä. Projektisalkussa ja jatkuvasti saatavilla ajantasaiset tiedot eri lakihankkeista ja siellä voidaan erilaisia suodatuksia käyttämällä tarkastella esimerkiksi eri kokoisten lakihankkeiden etenemistä tai tehdä seulontaa ja tarkastelua muilla kriteereillä. Projektisalkussa on myös mahdollista asettaa projekteille erilaisia mittareita. Salkku helpottaa myös onnistumisten arviointia ja raportointia, jolloin onnistuneista projekteista voidaan oppia tehokkaammin.

Projektisalkussa voitaisiin hallita tehokkaasti vaikutusten jälkikäteisarvioinnin systemaattista suunnittelua. Jälkikäteisarvioinnin tarve voitaisiin sitoa esimerkiksi projektin laajuuteen ja merkittävyyteen käyttämällä hyväksi kolmiportaista asteikkoa. Lähtökohtana voisi olla vaikutusten jälkikäteisarvioinnin suunnittelu esimerkiksi kaksi ja viisi vuotta

lainsäädännön voimaan tulosta. Mikäli esimerkiksi eduskunnan lausumavastauksessa edellytettäisiin muuta, tämä olisi yksinkertaista merkitä projektin tietoihin. Tällöin vaikuttavuusarvioinnit voitaisiin myös helposti tarpeen vaatiessa ottaa huomioon tulosohjauksessa, mikäli arvioinnin tilaaja olisi virasto. Lisäksi projektisalkusta saisi tehokkaasti tuotettua tietoa ministeriön vuosiraportointiin, kun tiedot vaikuttavuusarvioinneista olisi tehokkaasti saatavilla kaikista lakihankkeista.

Projektoinnin lisäksi hyvät ohjeet ja työn organisoinnin tueksi tehdyt (projekti)suunnitelmat auttavat vaikutusten arvioinnin laadukkaassa valmistelussa. Ministeriön toimintakulttuurin ja johdon tulisi kiinnittää huomiota ja tukea laadukasta vaikutusten arvioinnin tekemistä sekä olemassa olevan tutkimustiedon laaja-alaista hyödyntämistä. Lisäksi jatkuva palautteen, esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston palautteen systemaattinen läpikäynti on hyödyllistä ja useissa ministeriöissä käytössä oleva toimintatapa. Myös työn edellytysten turvaaminen ja riittävien resurssien takaaminen on johdon tehtävä ja välttämätön edellytys systemaattiselle ja laadukkaalle lainvalmistelulle. Mikäli lisää resursseja ei voida osoittaa, mahdollisuudeksi jää parhaiden käytäntöjen tunnistaminen sekä toiminnan kehittämisen kautta saadut hyödyt.

Lähteet

Ohjeet ja lausunnot:

Hallituksen esityksen laatimisohjeet. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4.

Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Eduskunnan vastaus EV 27/2017 vp – HE 161/2016 vp.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta 8.8.2017. Dnro: VNK/300/32/2017.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaaresta 17.6.2016. Dnro: VNK/1189/03.02.00/2016.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisuja 2007:6.

Internet-lähteet:

Lainsäädännön arviointineuvoston Internetsivut: https://vnk.fi/arviointineuvosto/tehtavat-ja-toimintatavat 26.2.2019.

Rantala et al.: Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen -tutkimus, 2018. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/tutkimus-laadukas-lainvalmistelu-on-paras-keino-valttaa- saantelytaakkaa

Tieteelliset artikkelit:

Keinänen, Anssi ja Heikkinen, Kati: Lainsäädännön ennakollisen vaikutusten arvioinnin laatu ja jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin huomioiminen hallituksen esityksissä 2000-luvulla. Edilex 2017/32, www.edilex.artikkelit/17937.

Keinänen, Anssi ja Vuorela, Miikka: Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies 2/2015, s. 170–195.

Kettunen, Pekka: Vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen osaksi johtamista. Hallinnon tutkimus 3/2018, s. 176–186

Medialähteet:

Helsingin sanomat, mielipidekirjoitus 28.11.2018. Lainvalmistelu on mainettaan parempaa. Hannele Pokka, kansliapäällikkö ja Ritva Rönn, lainsäädäntöjohtaja, Ympäristöministeriö.

Helsingin sanomat 22.11. 2018. Paavo Teittinen: Professori lainvalmistelun nykytilasta: Virkamiesjohto ei osaa, poliitikkoja ei kiinnosta – "Sääliksi käy tavallista lainvalmistelijaa". Anssi Keinäsen haastattelu.

Helsingin sanomat 22.11.2018. Paavo Teittinen: Sosiaali- ja terveysministeri Mattila: Ministeriön ongelmien syyt käydään läpi – ”Siitä seuraavat tarvittavat toimenpiteet”. Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattilan haastattelu.

Kari Raivion haastattelu aiheesta Tutkimustiedon käyttö ja väärinkäyttö. Pod cast. Haastattelijana Kalle Haatanen, Yle areena 1.2.2019.

5.6 Yritysvaikutusten arviointi lainsäädännön arviointineuvostossa

Jarno Virtanen

1 Johdanto

Selvityksen aiheena on yritysvaikutusten arviointi lainsäädännön arviointineuvostossa. Tarkoituksena on analysoida, millaisiin seikkoihin arviointineuvosto on yritysvaikutusten arvioinnin osalta kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota ja kuvata niitä esimerkein. Selvityksessä käydään läpi ensin tiivistetyssä muodossa olemassa olevat valtioneuvoston lainvalmisteluohjeet yritysvaikutusten arviointien osalta. Tämän jälkeen kuvataan lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa esillä olleet havainnot yritysvaikutusten arvioinnista. Lopuksi esitetään yhteenvetoa ja johtopäätöksiä arviointineuvoston lausunnoista.

Selvitystä varten on käyty läpi kaikki helmikuuhun 2019 mennessä annetut arviointineuvoston lausunnot esitysluonnoksen valmisteluvastuussa olleesta ministeriöstä riippumatta (yhteensä 60 lausuntoa, joista viimeisin 28.11.2018 annettu lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi osakesäästötilistä). Keskeistä lähdeaineistoa ovat lisäksi arviointineuvoston vuosikertomukset (2016–2018) sekä Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointia koskeva tutkimus (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12). Pieni osa arviointineuvoston lausunnoista on sellaisia, ettei niissä ole asian sisällöstä johtuen esitetty havaintoja yritysvaikutuksista. Selvityksen tarkastelu on rajattu pelkästään arviointineuvoston lausuntoihin, eikä lausunnoissa esitettyjä havaintoja ole lähdetty vertaamaan lausunnon kohteena olleessa esitysluonnoksessa esitettyyn. Myöskään lopullisia eduskunnalle annettuja hallituksen esityksiä ei ole käyty läpi tarkoituksella verrata, mihin toimenpiteisiin arviointineuvoston lausunnot ovat antaneet aihetta myöhemmässä säädösvalmistelussa.

2 Yritysvaikutusten arviointi lainvalmisteluohjeissa

Yritysvaikutusten arviointi on osa lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointia. Seuraavassa käydään tiivistetyssä muodossa lävitse voimassaolevat yritysvaikutusten arviointia koskevan valtioneuvoston ohjeet.

2.1. Hallituksen esityksen laatimisohje (HELO)

HELO-ohjeen (Oikeusministeriön julkaisu 2004:4) mukaan esityksessä on selostettava ehdotetun sääntelyn taloudelliset vaikutukset. Jollei esityksellä ole taloudellisia vaikutuksia, siitä on erikseen mainittava perusteluissa. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan kaikkia sellaisia muutoksia yhteiskunnan, yhteisöjen ja yksilöiden taloudellisessa tilassa ja toiminnassa, jotka aiheutuvat säädöksen toimeenpanosta ja noudattamisesta. Säädöksen taloudelliset vaikutukset voivat olla kohdetahosta riippuen joko hyöty- tai haittavaikutuksia. Elinkeinoelämään vaikuttavien esitysten osalta on tarpeen mukaan selvitettävä, kuinka vaikutukset kohdistuvat erisuuruisiin yrityksiin.

Jos ehdotetulla lailla on huomattavia taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnassa, on lisäksi esitettävä arvio esityksen kokonaistaloudellisista vaikutuksista kuten vaikutuksista työllisyyteen, kilpailukykyyn, markkinoihin, investointeihin ja kulutukseen, tuotantoon ja tuottavuuteen, tuontiin ja vientiin, hintatasoon, tulonjakoon ja kustannusrasitteeseen eri väestöryhmien kesken sekä alueelliseen kehitykseen.

Taloudelliset vaikutukset on pyrittävä esittämään euromääräisinä. Jollei tämä ole mahdollista, on esitettävä niiden suuruusluokka. Myös erilaisia tunnuslukuja (esimerkiksi suorite- ja asiakasmäärät) voidaan käyttää vaikutusten kuvaamiseen. Määrällisten mittauskeinojen ohella vaikutuksia arvioidaan tarvittaessa myös laadullisin menetelmin. Vaikutusarviossa tulee esittää sekä lyhyen että pitkän ajan vaikutukset. Kustannuksista tulee selostaa erikseen kertakustannukset ja vuosittain toistuvat kustannukset eri tahoille. Vaikutusarvion perusteet ja olettamukset sekä niihin liittyvät epävarmuustekijät on kuvattava. Jos taloudellisia vaikutuksia ei ole voitu määrällisesti arvioida, niiden muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja ja vaikutusten mittaluokkaa on kuitenkin kuvattava laadullisesti.

2.2 Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohje

Lainvalmisteluohjeiden (oikeusministeriön HELO-ohje ja vaikutusten arviointiohje) mukaan hallituksen esityksen perusteluihin kirjataan vaikutusarvioinnin keskeiset tulokset, miten arviointi on suoritettu, mitä tietolähteitä arvioinnissa on käytetty, miten asiantuntijoita tai sidosryhmiä on kuultu vaikutuksista ja mihin oletuksiin arviointi perustuu. Arviointiohje sisältää myös yritysvaikutusten tunnistamisen tarkistuslistan.

Vaikutusten arvioinnin ohjeessa eritellään taloudellisten vaikutusten luonnetta ja eri osa-alueita. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on varmistua siitä, että säädökset parhaalla mahdollisella tavalla tukevat talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia. HELO-ohjeen tapaan arviointiohjeessa on todettu, että tarpeen vaatiessa tulisi arvioida taloudellisia vaikutuksia koko kansantalouden kannalta, makrotaloudellisesta näkökulmasta. Säädösehdotuksen erilaisia

taloudellisia vaikutuksia tulee myös arvioida kokonaisuutena ehdotuksen perusteltavuuden kannalta. Tällaisessa kokonaistaloudellisessa tarkastelussa voidaan arvioida esimerkiksi säädösehdotuksen tietylle kohderyhmälle, kuten yrityksille, aiheuttamia myönteisiä taloudellisia vaikutuksia suhteessa muille aiheutuviin uusiin taloudellisiin rasitteisiin.

Taloudelliset vaikutukset on ryhmitelty arviointiohjeessa välittömiin hyötyihin ja kustannuksiin sekä välillisiin vaikutuksiin. Välittömien vaikutusten ohella on tarkasteltava erilaisia välillisiä vaikutuksia eri kohderyhmien toimintaan ja käyttäytymiseen sekä pitkän aikavälin kerrannaisvaikutuksia. Käyttäytymisvaikutukset voivat olla kannustinvaikutuksia esimerkiksi työmarkkinoilla tai ne saattavat liittyä sopeutumiseen säädöksen mukanaan tuomaan uuteen tilanteeseen.

Arviointiohjeen mukaan yritysvaikutuksia ja niiden merkittävyyttä arvioitaessa on hahmotettava, minkälaisille yrityksille ja yritysryhmille vaikutuksia aiheutuu ja kuinka suuri tuo yritysjoukko on. Tällöin on arvioitava vaikutusten kohteena olevien yritysten kokonaislukumäärää ja sitä, miten vaikutukset kohdistuvat liikevaihdoltaan ja henkilöstöltään erisuuruisiin, eri toimialoilla toimiviin tai eri maantieteellisillä alueilla toimiviin yrityksiin. Vaikutukset voivat myös kohdistua eri tavoin erilaisiin yrityksiin ja olla toisten yritysten kannalta kielteisiä, toisten kannalta myönteisiä.

Vaikutusten voidaan yritystoiminnan kannalta katsoa olevan merkittäviä, jos vaikutukset ulottuvat koko yrityskenttään, valtaosaan yrityksistä tai muutoin huomattavaan yritysjoukkoon. Perusteellinen yritysvaikutusten arviointi on tällöin tarpeen, samoin kuin silloin, kun vaikutukset kohdistuvat rajatumpaan yritysjoukkoon, mutta ovat merkittäviä kohdeyritysten toiminnan ja toimintaedellytysten, markkinoiden toimivuuden tai kansantalouden kannalta. Yritysvaikutuksia voidaan kokonaisvaikutusten arvioinnin ohella tarkastella myös yritystasolla, tyypillisen kohdeyrityksen kannalta.

Säädösehdotuksen kohdeyritysten ja -markkinoiden määrittämisen lisäksi on tarpeen muodostaa kuva siitä, millainen on sääntelyn kohteena olevien yritysten toimintaympäristön ja markkinoiden nykytila sekä millaiset ovat yritystoiminnan reunaehdot (kuten yritysten asiakkaat, tavarantoimittajat ja alihankkijat, tuotantopanosten hinnat, markkinoiden tekninen kehitys, markkinoille pääsyn avoimuus, kilpailun toimivuus ja luonne). Nykytilan hahmottaminen on välttämätöntä, jotta voidaan arvioida valmisteltavien muutosten vaikutuksia. Yritysten toimintaympäristön hahmottaminen on tarpeen myös siksi, että suorien yritysvaikutusten ohella syntyy useimmiten erilaisia välillisiä vaikutuksia ja vaikutusketjuja niin kohdeyrityksiin kuin muihin yrityksiin ja markkinoihin.

Ohjeen mukaan säädösvalmistelussa on selvitettävä, onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin. Verotus ja erilaiset maksut aiheuttavat yrityksille välittömiä taloudellisia kustannuksia. Välittömästi yritysten kustannuksiin vaikuttavat työnantajan

sosiaalivakuutusmaksut, yhteisö- ja pääomatulovero, ympäristöverot, kiinteistöverot sekä kulutusverot. Välillisesti kokonaiskysynnän ja työvoimakustannusten kautta vaikuttavat tuloverot. Veromuutosten ohella erilaiset yritystuet vaikuttavat yritystoimintaan, yritysten kilpailukykyyn ja markkinoiden toimivuuteen.

Lainsäädäntöön sopeutumisesta ja sen noudattamisesta aiheutuu yrityksille liiketoiminnallisia kustannuksia. Ne voivat olla kertaluonteisia, kuten tarvittavat investoinnit koneisiin, laitteisiin, tuotantomenetelmiin, rakennuksiin, tietojärjestelmiin ja henkilöstön koulutukseen, tai toistuvia, kuten henkilöstö-, tuotantopanos- ja rahoituskustannukset. Toisaalta lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa myös siten, että yritysten toimintavapaus ja -vaihtoehdot lisääntyvät.

Erilaisista lainsäädäntöön sisältyvistä tiedonantovelvoitteista aiheutuu yrityksille hallinnollisia kustannuksia. Hallinnollisia kustannuksia ovat esimerkiksi erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimenettelyistä aiheutuvat kustannukset. Käytännössä hallinnollisissa kustannuksissa on kyse yritysten taloushallinnon kustannuksista taikka yrittäjän työajan tai taloushallinnon ostopalveluiden käytöstä. Hallinnollisia kustannuksia voidaan mitata esimerkiksi niin sanotun standardikustannusmallin avulla. Tämä menetelmä perustuu tiedonantovelvoitteiden noudattamiseen yrityksissä käytetyn työajan ja sen kustannusten sekä ostopalveluiden kustannusten arviointiin. Hallinnolliset kustannukset kohdistuvat yleensä suhteellisesti raskaimmin pieniin yrityksiin ja toimintaansa aloittaviin yrityksiin.

Lisäksi lainvalmistelussa on ohjeen mukaan selvitettävä, onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen. Vaikutusarvioinnissa on tunnistettava, estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua yritysten välillä. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa uusien yritysten markkinoille pääsyyn ja markkinoiden keskittymisasteeseen sekä yritysten toimintaan markkinoilla ja kilpailun tasapuolisuuteen. Mikäli säädösvalmistelussa todetaan, että uudistus estäisi tai vääristäisi kilpailua, tulee arvioida, onko lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi olemassa kilpailua vähemmän rajoittavaa toteuttamisvaihtoehtoa.

Uusien yritysten markkinoille pääsyyn, markkinoilla toimivien yritysten määrään ja markkinoiden keskittymisasteeseen vaikuttavat esimerkiksi erilaiset yksinoikeudet, kiintiöt, toimilupakäytännöt ja yrityksiä koskevat vaatimukset. Lainsäädännöllä saatetaan myös suoda etuoikeuksia joillekin yrityksille, mikä voi perusteettomasti vääristää kilpailua. Yritysten toimintaan markkinoilla puolestaan voidaan vaikuttaa välittömästi sääntelemällä yritysten kilpailukeinojen käyttöä, kuten tuotteiden laatua, hinnoittelua, markkinointia tai mainontaa, taikka välillisesti vähentämällä yritysten kannustimia kilpailla keskenään.

Ohjeessa on myös korostettu sen selvittämistä, onko ehdotuksella vaikutuksia erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai yritysten kasvumahdollisuuksiin. Yrityksistä valtaosa on pieniä ja keskisuuria. Monissa säädöshankkeissa vaikutukset tuntuvat suhteellisesti voimakkaimpina erityisesti pienissä yrityksissä. Niiden toimintaan vaikuttaa yleensä eniten sääntely, joka liittyy verotukseen, työsuhteisiin, työnantajasuorituksiin, yritysmuotoihin sekä erilaisiin rekistereihin, tilastoihin ja muihin hallinnollisiin velvoitteisiin ja niistä aiheutuviin kustannuksiin.

Osana arviointia on tarkasteltava sitä, kannustaako säädöshanke yrittäjyyteen vai luoko se yrittäjyydelle esteitä, eli helpottaako vai vaikeuttaako hanke uuden yritystoiminnan aloittamista. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa myös yritysten kasvuedellytyksiin.

Lisäksi ohjeen mukaan on arvioitava, onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten investointeihin tai tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja innovaatioihin. Lainsäädäntö voi osaltaan vaikuttaa yritysten investointeihin ja niiden edellytyksiin. Osana yritysvaikutusarviointia on arvioitava, tulevatko yritykset lisäämään säädöshankkeesta johtuen investointejaan vai onko todennäköisempää, että investointeja vähennetään. Sääntelyllä voidaan vaikuttaa myös investointien kohdentumiseen ja ajoitukseen. Tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdistuvien investointien merkitys on useilla toimialoilla keskeinen, ja tämän toiminnan kautta syntyy innovaatioita eli uusia tuotantomenetelmiä, tuotteita ja palveluita. Säädösvalmistelussa on myös otettava huomioon, että sääntelyn ennakoitavuus on tärkeää, jotta yritykset pystyisivät suunnittelemaan investointejaan ja toimintaansa pitkäjänteisesti.

Myös sitä on ohjeen mukaan arvioitava, onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn. Lainsäädännöllä voidaan vahvistaa tai heikentää suomalaisten yritysten kilpailuasemaa suhteessa muihin kansainvälisillä markkinoilla toimiviin yrityksiin. Periaatteessa kaikki vaikutustyypit osaltaan vaikuttavat yritysten tuottavuuteen ja kansainväliseen kilpailukykyyn. Kilpailukyvyn edistämisen näkökulmasta on olennaista tunnistaa, vaikuttaako ehdotus niin, että suomalaiset yritykset joutuvat sopeutumaan sellaisiin uusiin velvoitteisiin, joita ei ole niiden keskeisillä kilpailijoilla. Kilpailukykyarviointiin liittyy myös kysymys Suomen ja suomalaisen sääntely-ympäristön houkuttelevuudesta yritystoiminnan sijaintipaikkana.

Vaikutusten arviointiohje sisältää erikseen kuvauksen taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmistä ja käytettävistä tiedonlähteistä. Vaikutusarvioinnin tiedonlähteinä voidaan käyttää valmiita tietoaineistoja, kuten tilastoja, tutkimuksia, selvityksiä ja seurantatietoja. Samoin arvioinnissa tulee hyödyntää sääntelyn kohderyhmien ja sidosryhmien sekä asiantuntijoiden kuulemista. Vaikutusarvioinnissa voidaan myös hyödyntää kokemuksia aiemmin toteutetuista vastaavanlaisista hankkeista ja aiempien uudistusten toteutuneita vaikutuksia käsitteleviä tutkimuksia. Samoin hyödyllisiä ovat muissa maissa toteutettujen vastaavanlaisten uudistusten vaikutusarvioinnit ja seurantaselvitykset.

EU-lähtöisissä hankkeissa voidaan kansallisten vaikutusten arvioinnissa hyödyntää Euroopan komission, neuvoston, parlamentin sekä muiden jäsenmaiden tekemiä vaikutusarviointeja. Mikäli vaikutuksia ei voida arvioida määrällisesti ja täsmällisesti, tulee vähintään pyrkiä arvioimaan vaikutusten suuntaa ja suuruusluokkaa sekä erilaisia vaikutusketjuja. Erityisesti hankkeissa, joissa vaikutukset ovat merkittäviä ja monitahoisia eikä vaikutuksia koskevaa luotettavaa tietoa ole saatavissa, voidaan harkita erillisen selvityksen tilaamista ulkopuoliselta asiantuntijataholta.

Arviointiohjeen mukaan taloudellisia vaikutuksia on pyrittävä arvioimaan euromääräisinä. Jos määrällinen arviointi ei ole mahdollista, on arvioitava vaikutusten suuruusluokkaa ja todennäköistä vaihteluväliä. Myös erilaisia tunnuslukuja (kuten suorite- ja asiakasmäärät) voidaan käyttää vaikutusten arvioinnissa.

Jos taloudellisia vaikutuksia ei voida säädösvalmistelun yhteydessä arvioida määrällisesti, vaikutusten muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja, vaikutusten suuntaa ja suuruusluokkaa on arvioitava laadullisesti. Tämä koskee erityisesti erilaisia välillisiä vaikutuksia. Tällaisia ovat sääntelyn vaikutukset yrittäjyyteen ja uuden yritystoiminnan syntyyn, yritysten investointiedellytyksiin, yritysten kilpailukykyyn tai markkinoiden toimivuuteen.

Taloudellisten vaikutusten määrällinen arviointi edellyttää riittävää tilastollista tietopohjaa. Arvioinnissa tarkastellaan usein tiettyjä yhteisöjä tai kohderyhmiä kokonaisuutena tai keskimääräisten arvioiden perusteella. Jos tilastotietoja ei ole saatavissa, on taloudellisia vaikutuksia pyrittävä arvioimaan ainakin suuntaa-antavasti esimerkiksi käyttämällä erilaisia kyselyihin perustuvia tietoja tai asiantuntija-arvioita. Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on käytettävä keskimääräisiin lukuihin perustuvien tietojen ohella myös erilaisia ääritapauksia.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on syytä käyttää hyödyksi oman hallinnonalan ja sen virastojen ja laitosten asiantuntemusta. Yritysvaikutusten arvioinnissa ovat tiedonlähteinä käytettävissä esimerkiksi Tilastokeskuksen yritysrekisteri. Elinkeinoelämän järjestöillä ja yrityksillä olevaa tietopohjaa tulee myös hyödyntää yritysvaikutuksia arvioitaessa. Kilpailuviranomaisten tietämyksen hyödyntäminen on tarpeen, jos hankkeella arvioidaan olevan vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen. Taloudellisten vaikutusten arviointi edellyttää usein myös sellaista taloudellisten analyysimenetelmien ja laskentatoimen osaamista tai muuta erityisasiantuntemusta, että ulkopuolisen asiantuntemuksen hyödyntäminen on tarpeen.

3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot yritysvaikutuksista

Arviointineuvoston toiminnan painopisteenä ovat taloudellisten vaikutusten arvioinnit. Neuvosto nojaa arviointityönsä hallituksen esityksen laatimisohjeisiin ja säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeisiin. Arviointineuvoston vuosikatsauksissa on esitetty yhteenvedot taloudellisten ja siten myös yritysvaikutusten arvioinneissa toistuvista havainnoista. Lausunnoissa tuodaan esille hallituksen esitysluonnoksen onnistuneita puolia ja esitetään kehittämiskohteita. Arviointineuvosto ei tee itse vaikutusarvioita, mutta lausunnoissa on ohjattu tarkemmille tiedonlähteille. Täysin johdonmukaisesti tätä ei ole noudatettu, koska arviointineuvosto on esittänyt myös kommentteja, jotka vaikuttavat olevan varsinaisia vaikutusarvioita (esim. pelastuslakia koskevassa lausunnossa 13.4.2018 arviointineuvosto on luetellut uudistuksen potentiaalisia yritysvaikutuksia).

Seuraavassa esitetään arviointineuvoston vuosikatsauksissa käytettyä ryhmittelyä hyödyntäen lausuntojen havaintoja ja esimerkkejä yritysvaikutusten arvioinneista. Ryhmittely perustuu arviointineuvoston lausunnoissa todettuihin hallituksen esitysluonnosten yleisimpiin vaikutusten arvioinnin kehittämiskohteisiin menetelmittäin. Ryhmittelyä on yhdistelty tätä selvitystä varten seuraavasti:

- vaikutusten määrällinen arviointi, lisääminen, syventäminen ja epävarmuuden kuvaaminen
- välittömien ja pidempikestoisen vaikutusten erottaminen
- kustannusten ja hyötyjen kuvaus, arviointi ja epävarmuustekijöiden kuvaaminen

Lisäksi lausunnoista poimittujen esimerkkien jaottelussa on hyödynnetty oikeusministeriön vaikutusarvio-ohjeen mukaista jaottelua seuraavasti:

- vaikutukset yritysten kustannuksiin ja tuottoihin
- vaikutukset yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen
- vaikutukset erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai yritysten kasvumahdollisuuksiin
- vaikutukset yritysten investointeihin tai tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja innovaatioihin

Lopuksi on vielä esitetty muutamia arviointineuvoston havaintoja, jotka liittyvät enemmän yritysvaikutusarvioinnin menetelmiin, esittämistapaan ja käytettäviin tietolähteisiin. Jokaisen kokonaisuuden yhteydessä on esitetty tiivistetty johdanto tai yhteenveto. Yleisemmät johtopäätökset esitetään jaksossa 4.

Lausunnon kohteena oleva esitysluonnos on mainittu suluissa, jotta lausunnon kohteen toimintaympäristö ja sisältö olisi helpompi hahmottaa. Arviointineuvoston lausuntojen havainnot ovat toistuneet useissa lausunnoissa, mutta esitys ei pyri olemaan tyhjentävä. Toisaalta saman lausunnon havainnot voivat esiintyä myös ryhmittelyn eri kohdissa.

3.1 Vaikutusten määrällinen arviointi, lisääminen ja syventäminen sekä epävarmuuden kuvaaminen

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointia koskevan tutkimuksen mukaan (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12) jopa 83 %:ssa tutkimuksessa mukana olleista lausunnoista arviointineuvosto arvioi, että määrällisten arvioiden esittäminen on puutteellista. Vaikka esitysluonnoksen perusteella on useimmiten mahdollista saada yleisen tason käsitys sen potentiaalisista vaikutuksista, tulisi arviointineuvoston mukaan vaikutusarviointia syventää määrällisten arvioiden avulla.

Seuraavassa kuvataan esimerkein lopputyössä mukana olleista lausunnoista näitä havaintoja:

1. Arviointineuvosto totesi, että taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot tulisi esittää ensi sijassa euromääräisesti, eri taloudellisten vaikutusten osa-alueet tulisi vetää yhteen taulukossa ja vasta toissijaisesti laadullisesti. Euromääräiset tiedot tulisi esittää joko yksittäisinä lukuina tai vaihteluvälin avulla (ala- ja yläraja). Laskelmissa on otettava huomioon sekä välittömät että välilliset vaikutukset. Kuvauksen yhteydessä tulisi myös aina esittää arvio laskelmiin sisältyvistä epävarmuustekijöistä. Ellei euromääräisiä arvioita pystytä esittämään, on esitettävä avoimesti perustelut tälle valinnalle. (Liikennekaari 17.6.2016)
2. Metsälahjavähennys luo kannusteen myydä metsää. Tätä puukaupan lisäystä ei ole kvantitatiivisesti arvioitu hallituksen esityksessä. Tällainen arvio olisi kuitenkin olennainen tieto, sillä hallituksen esityksen yksi tavoite on puukaupan lisääminen. Myöskään puukaupan lisäyksestä aiheutunutta mahdollista puun hinnan alentumista ei ole arvioitu. Esityksestä puuttuvat kvantitatiiviset arviot hyödyistä ja kustannuksesta teollisuudelle. (Tuloverolaki 12.8.2016)
3. Yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia tulisi käsitellä monipuolisemmin, esimerkiksi kuvaamalla vaikutukset eri kokoluokan yrityksiin ja eri toimialoilla. Mikäli arvioidaan, että merkittäviä vaikutuksia realisoituu vasta myöhemmin esimerkiksi työmarkkinatilanteen muuttuessa, tulisi tästä olla vähintään lyhyt kuvaus. (Työttömyysturvalaki 22.8.2016)
4. Esityksen vaikutusarvioiden tulisi sisältää huolellisempi analyysi ja kuvaus esitettävien toimien keskeisistä hyödyistä ja kustannuksista sekä kvantitatiivisesti että laadullisesti, niiden kohdentumisesta kuluttajiin ja yrittäjiin, sekä arvio vaikutusten suuruudesta. Esitysluonnoksessa ei arvioida taloudellisia vaikutuksia käytännössä lainkaan euromääräisesti. Vaikutusarviot eivät kata kaikkia olennaisia näkökulmia. Esimerkiksi vaikutukset pk- ja mikroyrityksille ovat jääneet arvioimatta, vaikka esityksen vaikutukset kohdistuvat ennen muuta näihin yrityksiin. (Liikennekaarta koskeva lausunto 17.6.2016)

5. Esityksessä olisi pitänyt tarkemmin perustella ja kuvata, millä edellytyksillä ja vaikutusmekanismeilla hallituksen esityksessä kuvatuista toimenpiteistä seuraa väitettyjä vaikutuksia ja mikä epävarmuus vaikutusarvioihin liittyy. Jos kyseessä on ns. mahdollistava lakiesitys tai osa lakiesityksen sisältämistä pitkän aikavälin hyödyistä on sellaisia, joiden vaikutuksia ei ole mahdollista tarkasti arvioida, tällöinkin tulisi esittää arvio vaikutuksen suuruusluokasta.

Vaikutuksia yrityksiin tulisi tarkastella sekä kokonaisvaikutusten että tyypillisen yrityksen tasolla. Liikennekaariesityksen tulisi myös sisältää arviot palvelujen tarjonnan kasvusta ja sen vaikutuksesta palvelujen hintoihin. Lakiesityksessä tulisi esittää konkreettinen arvio vaikutuksesta yritysten hallinnolliseen taakkaan standardikustannusmallia hyödyntämällä. Täsmällisyyden vuoksi olisi aiheellista puhua sääntelytaakasta, joka kattaa kaikki lakisääteisistä velvollisuuksista aiheutuvat kustannukset. Toinen huomionarvoinen näkökohta olisi ollut sen painottaminen, että sääntelytaakka kohdistuu suhteellisesti huomattavasti ankarammin pienyrityksiin kuin suurempiin yrityksiin. (Liikennekaari 17.6.2016).

6. Yksityisiltä koulutuksen tarjoajilta on hankittu koulutusta. Jatkossa järjestämisvastuu siirtyy pääosin kuntasektorille. Esityksen vaikutukset työvoimaviranomaisten aiemmin kilpailuttamiin yrityksiin, joilta esityksen seurauksena siirtyy tehtäviä kuntasektorille, tulisi käsitellä. (Perusopetuslaki 12.9.2016)
7. Esitysluonnos ei kohdista riittävästi huomiota riskiin, että esitys saattaa johtaa verotuksen monimutkaistumisesta aiheutuvaan sääntelytaakan kasvuun. Pienyritysmuotojen verotusta ei ole analysoitu kokonaisuutena. Voimassa olevan lainsäädännön ja siitä saatujen kokemusten perusteella tulisi kuitenkin voida arvioida sitä, onko lain muutos tarpeen. Yrittäjävähennys saattaa lisätä palkkatöiden muuntumista yritystoiminnaksi, jos samasta tehtävästä saatu korvaus luetaan yrittäjävähennyksen piiriin. Yrittäjyyteen kannustaessa tulisi tiedostaa, että yrittäjän työsuhde- ja sosiaaliturva on palkkasuhdetta heikompi. Asia on periaatteellisesti tärkeä, ja sitä tulisi lyhyesti käsitellä myös esitysluonnoksessa. (Yrittäjävähennys 12.9.2016)
8. Lakiesitysluonnoksen oletettavasti tärkein toimenpide on vähittäiskaupan sijaintia koskevan sääntelyn vähentäminen, jolloin merkittävimmät vaikutukset syntyvät yrityksille ja kotitalouksille. Kohteiden määrätiedoista ja vaikutuksista eri kokoisille yrityksille tulisi esittää tarkempi arvio. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 14.10.2016)
9. Yritysvaikutuksia on kuvattu pääsääntöisesti kattavasti. Esitysluonnoksessa on esitetty myös numeerisia vaikutusarvioita vaihteluvälillä, mutta arvioiden lähteet puuttuvat. Esitystä on kuitenkin perusteltu sääntelytaakan vähentämisellä yrityksille, joten lakimuutoksen vaikutuksia tulisi konkretisoida selvästi paremmin esityksessä. Esimerkiksi omavalvonnan suunnittelu ja toteuttaminen aiheuttaisivat yritykselle luultavasti kustannuksia mutta ehkä myös säästöjä. (Alkoholilaki 24.4.2017)

10. Vaikutusarvioissa tulisi keskittyä merkittävimpiin vaikutuksiin, joista tulisi esittää määrälliset arviot. Vaikutuksia tulisi verrata nykyisin käytössä oleviin yritystoiminnan hyödyntämistapoihin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisessa. Luonnoksessa ei kiinnitetä riittävästi huomiota siihen, kuinka kilpailu tulee toimimaan uudistuksen myötä syntyvillä alueellisilla terveys- ja sosiaalipalveluiden markkinoilla. Yksi tärkeä edellytys toimivalle kilpailulle on se, että eri alueilla on riittävä määrä yrityksiä, jotka kilpailevat asiakkaista riittävän tasavertaisista lähtökohdista. (Valinnanvapauslaki 26.4.2017)
11. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että euromääräisiä vaikutuksia arvioitaessa vaikutukset on raportoitu kymmenen vuoden jaksolta nykyarvoon muutettuna. Myönteistä on myös, että esitysluonnoksessa on arvioitu paitsi suoria myös epäsuoria vaikutuksia, kuten asioinnin helpottumisesta saatavaa aikasäästöä. Välillisten vaikutusten arviointi on tärkeää, koska epäsuorat vaikutukset voivat olla merkittäviä. Välillisten vaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin usein suurempaa epävarmuutta kuin suorien vaikutusten arviointiin, jolloin käytettyjen laskuoletusten avaamiseen ja laskelmiin liittyvän epävarmuuden kuvaamiseen (esimerkiksi vaihteluvälien avulla) tulee kiinnittää huomiota.

Vaikutuksia kuvattaessa tulisi myös huolehtia siitä, että määrällisten vaikutusten arviointi on tasapainossa niin, että yhdelle taholle aiheutuva mahdollinen vaikutus käsitellään myös mahdollisen toisen osapuolen näkökulmasta (mikäli sellainen on). Kaiken kaikkiaan on tärkeää, että eri tahojen kokemat merkittävimmät hyödyt ja kustannukset tuodaan esitysluonnoksessa esiin, mutta samalla on huolehdittava siitä, että eri hyöty- ja kustannuserät tulevat riittävästi huomioon otetuiksi. (Liikenteen palvelulaki 8.8.2017)

12. Arviointineuvosto katsoo, että sotilastiedustelusta yrityksille aiheutuvista suorista kustannuksista, jotka tulevat valtion kokonaan korvattaviksi, tulisi esittää tarkempi arvio. Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio myös uuden sotilastiedustelutoiminnan aiheuttamasta mahdollisesta lisäkysynnästä kotimaisille it-yrityksille. (Sotilastiedustelulaki 21.12.2017)
13. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa esitetään määrällisiä vaikutusarvioita vaihteluvälejä hyödyntäen. Myönteistä on myös, että tehtyjen laskelmien taustaoletukset kuvataan ja että esitysluonnoksessa hyödynnetään aihepiirin selvityksiä ja tietolähteitä. Katsastustoiminnan mittaluokkaa ja sen muutosta yli ajan tulisi kuitenkin kuvata tarkemmin esimerkiksi liikevaihdon ja yritysten määrän avulla. (Ajoneuvojen katsastus 15.5.2018)
14. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on sovellettu sääntelytaakkalaskuria etäpäivien kirjaamiskustannuksista. Lisäksi on arvioitu työajan seurantajärjestelmistä aiheutuvaa hallinnollisen taakkaa erikokoisille yrityksille sekä annettu määrällinen arvio sääntelytaakan kokonaisuudesta. Kansainvälisen sääntelytutkimuksen havaintojen mukaan koko yrityskenttää

koskevien sääntelyvelvoitteiden aiheuttama kustannusrasitus on suhteellisesti suurempi pienille kuin muille yrityksille. Lainmuutoksen mittakaava ja merkitys työnantajille tulisi käydä selkeämmin ilmi, esimerkiksi kuinka suurta joukkoa yrityksiä ja muita työnantajia laki koskee. (Työaikalaki 12.6.2018)

15. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tuomioistuinviraston perustamisen vaikutuksia tuomioistuinten asiakkaille. Tuomioistuinten työstä suurin osa tapahtuu käräjä- ja hovioikeudessa, joissa käsitellään lähinnä kotitalouksia ja yrityksiä koskevia asioita. Vaikutusarvioissa ei ole tuotu esiin muutoksia asiakkaiden kustannuksiin, käsittelyaikoihin tai päätösten laatuun, vaikka nämä ovat olennaisia seikkoja, kun tavoitellaan parempaa oikeusturvaa ja toiminnan tehostamista. (Tuomioistuinvirasto 4.7.2018)
16. Arviointineuvosto katsoo, että esitykseen tulisi laatia huolellinen kokonaisarvio, jossa mahdollisia hyötyjä ja haittoja suhteutetaan niin toisiinsa kuin esityksen tavoitteisiin ja ehdotuksiin ja niiden tarkoituksenmukaisuuteen. Tavoitteet, keinot ja vaikutusarvioiden esille nostamat riskit ja epävarmuudet eivät ole loogisessa suhteessa keskenään; vaikutusarvioiden tulokset ovat pitkälti irrallisia suhteessa tavoitteisiin ja ehdotuksiin. Siksi lakiesityksen tarkoituksenmukaisuutta tulisi perustella kokonaisarviolla, jossa tavoitteet ja ehdotukset sekä mahdolliset hyödyt, riskit ja kustannukset suhteutetaan toisiinsa. (Ympäristölupamenettelyt 27.9.2018)
17. Uudistus ei anna yrityksille mahdollisuutta rahankeräyksiin. Se vaikuttaa kuitenkin yrityksiin, jotka tarjoavat rahankeräyksen järjestäjille keräykseen liittyviä palveluja. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu hyvin sitä vaikutuslogiikkaa, joka syntyisi käytännön toimeenpanijoita koskevan sääntelyn purkamisesta. Vaikka on vaikea ennakoida tarkkaan, kuinka paljon kuvatun kaltainen yritystoiminta tulee lisääntymään, määrällisiä arvioita tulisi esittää mahdollisuuksien mukaan, jos on olemassa pohjatietoa kyseisen yritystoiminnan volyymistä. (Rahankeräyslaki 2.10.2018)
18. Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä, että taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on hyödynnetty erilaisia skenaarioita ja tuotu esiin arvioita sähkön markkinahinnasta ja hiilidioksidin päästöoikeuden hinnasta. Lisäksi esitysluonnoksessa on kuvattu laadullisesti vaikutuksia monipuolisesti ja selvitetty vaikutusmekanismeja. Esitysluonnoksessa on runsaasti numeerisia arvioita, joiden perusteella saa hyvän käsityksen vaikutusten mittaluokasta erilaisille voimaloille.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin hiilen korvaamisesta aiheutuvia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa voisi tuoda esiin uusien energiaratkaisujen mahdollisuudet ja vaikutukset, vaikka niiden laajempaan käyttöönottoon liittyykin runsaasti epävarmuuksia. Uudet energiaratkaisut voivat sisältää myös kiinnostavia innovaatiomahdollisuuksia. (Hiilen energiakäytön kieltäminen 8.10.2018)

19. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on huomioitu, että irtisanomiskynnyksen alentaminen saattaa heikentää halukkuutta työllistyä pieneen yritykseen, jos vaihtoehtona on iso yritys. Arviointineuvosto pitää erityisen ansiokkaana, että esitysluonnoksen työllisyysvaikutuksia varten on teetetty erilliset selvitykset. Esitysluonnoksessa on kuvattu monipuolisesti yrityksille koituvia vaikutuksia koskien paitsi kohdejoukon suuruutta myös muutoksen mahdollista merkittävyyttä sekä vaikutuksia tuottavuuteen ja työllisyyteen. Luonnoksen mukaan esitys voi parantaa työyhteisön toimintaa, mutta se voi aiheuttaa kynnyksen yritysten kasvuhalukkuudelle sekä oikeudellista epävarmuutta. (Työsopimuslaki 26.10.2018)

Arviointineuvoston vuosikatsausten mukaan yleisin toistuva kehittämiskohde esitysluonnosten vaikutusarvoissa liittyy vaikutusten määrälliseen arviointiin. Myös valtioneuvoston teettämässä edellä johdannossa mainitussa tutkimuksessa on päädytty samoihin johtopäätöksiin. Yhteenvetona voidaan todeta arviointineuvoston tuoneen johdonmukaisesti lausunnoissaan esiin, että määrällisiä arvioita antaessa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa vaikutusten kokonaismääriin ja suuruusluokkaan sekä laskelmien tasapainoisuuteen ja vertailukelpoisuuteen. Arvioiden epävarmuustekijät on aina kuvattava. Arviointineuvosto on toisaalta myöntänyt, että määrällisten arvioiden esittäminen voi olla haastavaa, kun kyse on niin sanotusta mahdollistavasta lakiesityksestä, jonka vaikutukset voivat olla monialaisia tai vaikeasti ennustettavia. Tällöinkin tulisi kuitenkin mahdollisuuksien mukaan esittää edes suuntaa-antavia arvioita vaikutusten suuruusluokasta.

Esityksissä tulisi laatia vaikutuksista kokonaisarvio, jossa mahdollisia hyötyjä ja haittoja suhteutetaan niin toisiinsa kuin esityksen tavoitteisiin ja ehdotuksiin ja niiden tarkoituksenmukaisuuteen. Tavoitteet, keinot ja vaikutusarvioiden esille nostamat riskit ja epävarmuudet tulisi esittää loogisessa suhteessa keskenään.

3.2 Välittömien ja pidempikestoisen vaikutusten erottaminen

Välittömien ja pidempikestoisen vaikutusten erottaminen on ollut erikseen esillä ainoastaan vuotta 2016 koskevassa arviointineuvoston vuosikatsauksessa. Tuolloin arviointineuvosto totesi tältä osin puutteita noin 45 %:ssa lausunnon kohteena olleista esityksistä. Myöhemmissä lausunnoissa vaikutusten aikavälin erottamisen merkitys ei ole enää ollut samaan tapaan esillä. Lausuntojen perusteella esityksissä tulisi kuvata, mitkä vaikutukset syntyvät nopeasti tai kertaluonteisesti ja mitkä pitkävaikutteisesti tai pysyvästi. Myös seurannaisvaikutukset ja olennaiset mittakaavahyödyt tulisi kyetä arvioimaan. Seuraavassa esimerkkejä arviointineuvoston lausunnoista:

20. Metsälahjavähennyksen aiheuttamia pidemmän aikavälin mittakaavahyötyjä teollisuudelle ei ole kvantitatiivisesti arvioitu. Esityksessä tulisi olla jonkinlainen arvio teollisuudelle muodostuvista hyödyistä ja kustannuksista lisääntyneen puun tarjonnan myötä. Hallituksen esityksestä tulisi käydä ilmi

esimerkiksi puun tarjonnan lisäyksen vaikutukset teollisuudelle ja viennin muutokset verrattuna nykyisiin. Vähintään tulisi perustella, miten olennaisia mittakaavahyödyt ovat teollisuuden näkökulmasta. (Tuloverolaki 12.8.2016)

21. Esityksissä tulisi myös esittää arvio vaikutusten realisoitumisen aikajänteestä: mitkä vaikutukset syntyvät nopeasti tai kertaluonteisesti ja mitkä pitkävaikutteisesti tai pysyvästi. Parasta olisi, jos usealle vuodelle jakautuvat euromääräiset vaikutukset muutettaisiin nykyarvoiksi diskonttokoron avulla. (Liikennekaari 17.6.2016)
22. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tulisi esittää uusien liiketoimintojen vaikutusarvioita edes karkealla tasolla. Yleispalvelukirjeiden jakelumuutoksilla on ainakin pidemmällä aikavälillä seurannaisvaikutuksia myös sanoma- ja aikakauslehtiin. (Postilaki 16.1.2017)
23. Sääntelyn keventäminen vapauttaisi alaa kilpailulle ja lisäisi katsastuspalvelujen tarjontaa etenkin henkilöautojen katsastuksissa. Pidemmällä aikavälillä saattaa olla, että raskaiden ajoneuvojen katsastusasemat vähenisivät. Muutoksella saattaisi olla vaikutuksia ammattiliikenteelle aiheutuviin kustannuksiin, mikä tulisi huomioida esitysluonnoksen yritysvaikutuksia koskevissa vaikutusarvioissa. (Ajoneuvojen katsastus 15.5.2018)

3.3 Kustannusten ja hyötyjen kuvaus ja arviointi sekä epävarmuustekijöiden kuvaaminen vaihteluväleillä

Arviointineuvoston vuotta 2018 koskevan vuosikatsauksen mukaan kustannusten ja hyötyjen kuvaus oli puutteellista yli 80 % käsitellyistä esitysluonnoksista, mikä merkitsi myös heikennystä edelliseen vuoteen verrattuna (60 %). Tämä tarkoittaa arviointineuvoston mukaan sitä, että esitysluonnoksen perusteella on vaikeaa tai mahdotonta päätellä hyötyjen ja kustannusten kokonaisuutta. Arviointineuvoston mukaan tähän liittyy tyypillisesti määrällisten vaikutusten arvioinnin puutteellinen luonnehdinta (edellä jakso 3.1.).

Seuraavassa kuvataan esimerkkejä arviointineuvoston lausuntokäytännöstä:

24. Ehdotusten kustannukset, hyödyt ja haitat tulisi käsitellä tasapuolisesti, eikä siis painottaa liikaa ehdotusten hyötyjä. Lakiesityksen vaikutusarvioiden perusteella tulisi ilmetä mitkä vaikutukset ovat merkittäviä ja mitkä vähemmän merkittäviä. (Liikennekaari 17.6.2016)
25. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota edunsaajien rekisteröinnin sääntelytaakkaan. Edunsaajien rekisteristä aiheutuvia kustannuksia yrityksille tulisi arvioida tarkemmin, etenkin kun esitys koskee suurta joukkoa yrityksiä. Osa yrityksistä selviytyy rekisteröinnistä todennäköisesti melko vaivattomasti, mutta monella yrityksellä esimerkiksi ulkopuolisten palveluntarjoajien käyttö aiheuttaa kustannuksia. Sääntelytaakka pienemmille pankeille on yli kaksinkertainen verrattuna suurempiin pankkeihin. Standardikustannusmallia voisi hyödyntää kustannusten laskentaan. (Rahanpesulaki 2.9.2016)

26. Keskeisten ehdotusten olennaisimmat hyödyt ja kustannukset eivät hahmotu luonnoksesta. Esitysluonnoksen perusteella ei saa käsitystä keskeisten ehdotusten euromääräisistä odotetuista vaikutuksia yrityksiin. Olennainen tieto hukkuu jossain määrin epäolennaisen sekaan ja analysointi on jäänyt paikoin ohueksi. Esimerkiksi jakelupäivien vähentäminen tuo säästöä, mutta esitysluonnoksessa ei anneta euromääräisiä arvioita säästöistä. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, kuinka suuret kokonaiskustannukset jakelun kilpailuttamisesta muodostuu Posti Oy:lle. (Postilaki 16.1.2017)
27. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksesta on pääteltävissä, että lailla halutaan ennakoida tulevia ongelmia raskaan liikenteen lisääntyessä yksityisteillä. Ennakointi on myönteistä, mutta yksityisteiden puutteiden mittaluokka jää epäselväksi samoin kuin yrityksille aiheutuvat hyödyt ja kustannukset nykyisestä ja uudesta järjestelmästä. Luonnoksessa ei kuvata, millä periaatteella yritykset mahdollisesti maksaisivat tien käytöstä ja mihin yrityksiin tämä erityisesti kohdistuisi. Lupien hakuprosessista aiheutuvia säästöjä ei ole myöskään arvioitu. Suuntaa-antavia kustannuksia ja hyötyjä tulisi arvioida esitysluonnoksessa. (Yksityistielaki 19.6.2017)
28. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, missä määrin direktiivin ylittävä sääntely aiheuttaa kustannuksia yrityksille. Esitysluonnoksessa on jo jaoteltu karkealla tasolla eri toimenpiteitä ja niiden sääntelytaakkaa. Näin ollen direktiivin ylittävän sääntelyn kustannusten suuntaa antavan mittaluokan arviointi lienee kohtalaisella työllä selvitettävissä. (Vakuutusten tarjoamislaki 24.8.2017)
29. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin myös yritysten mahdolliset vaikeudet hyötyä uudistuksesta. Etenkin pienemmillä yrityksillä on heikommat mahdollisuudet hyötyä järjestelmästä muun muassa siksi, että ne antavat todennäköisesti niukasti vapaaehtoisia tietoja tulotietojärjestelmään. Esitysluonnoksesta tulisi käydä selkeämmin ilmi, vaikeuttaako se pienten uusien yritysten perustamista. Arvioita voitaisiin pyrkiä esittämään myös erikokoisille yrityksille. Vaikutuksista ei ole kattavaa tutkimustietoa, mutta suuruusluokan arviointi olisi tärkeää, koska yrityksille koituvat säästöt ovat järjestelmän keskeisin tavoiteltu hyöty. (Tulotietojärjestelmä 20.9.2017)
30. Esityksessä on nostettu esille ansiokkaasti myös kielteisiä arvioita. Ne tuovat esille huomionarvoisia riskejä lain tavoitteiden toteutumisen kannalta. Arviointineuvosto katsoo, että yleisten arvioiden mukaan merkittävää epävarmuutta liittyy erityisesti käsittelyajan nopeutumiseen ja rakennus- ja ympäristölupayhdistelmien määrään. Siksi esitys voi vähentää tai lisätä yrityksille koituvia kustannuksia. Arviossa ei kuitenkaan huomioida, että kyse on mahdollistavasta sääntelystä, jota yritykset voivat soveltaa harkintansa mukaan. Ei ole oletettavaa, että ne ottaisivat menettelyn käyttöön, jos siitä vaikuttaisi

aiheutuvan niille merkittäviä kustannuksia suhteessa hyötyihin. Toisaalta vaikutukset investointeihin arvioidaan vain suhteessa lupamenettelyjen käsittelyaikaan. Mahdollinen ennakoitavuuden lisääntyminen voinee myös edistää investointeja. (Ympäristölupamenettelyt 27.9.2018)

Arviointineuvoston lausunnoissa nousevat esiin esityksen hyötyjen ja haittojen kuvaaminen tasapuolisesti sekä olennaisen tiedon erottaminen epäolennaisesta. Myönteisenä on pidetty esimerkiksi sitä, jos esitysluonnoksessa kerrotaan yritysten mahdollisista vaikeuksista hyötyä tavoitellusta uudistuksesta tai muita mahdollisia kielteisiä vaikutuksia tai riskejä.

3.4 Vaikutukset yritysten kustannuksiin ja tuottoihin

Arviointineuvoston vuosikatsausten mukaan taloudellisten vaikutusten eri osa-alueet ovat usein puutteellisesti kuvattu vaikutusarvioissa. Vuotta 2018 koskevan katsauksen mukaan yritysvaikutusten kuvauksessa havaittiin puutteita myös edellisvuonna lähes jokaisessa esitysluonnoksessa ja ne olivat esillä vuonna 2018 noin 95 %:ssa lausunnoista.

31. Uudistuksen yrityksille aiheuttamaa hallinnollista taakkaa tulisi arvioida myös määrällisten indikaattorien avulla. Vaikutuksia tulisi kuvata esimerkkitapausten avulla, hyödyntäen esimerkiksi standardikustannusmallia. (Valinnanvapauslaki 26.4.2017)
32. Yritysten näkökulmasta viranomaisten tulkintojen selkeytymisellä eri rakennushankkeiden luonteesta voi olla hallinnollista taakkaa vähentävä vaikutus. Toisaalta uuden rakennuksen määritelmää koskeva muutosehdotus voisi lisätä tarvetta poikkeamispäätöksille, jolloin esitysluonnoksella saattaisi olla päinvastainen vaikutus. Asia tulisi käsitellä tarkemmin esitysluonnoksessa, etenkin koska esitysluonnoksen tavoitteena on vähentää rakentamisen kustannuksia ja byrokratiaa. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 22.6.2017)
33. Arviointineuvosto katsoo, ettei luonnoksesta käy ilmi, nopeutuisiko rakentamisprosessi lupa- ja valituskäsittelyn osalta. Sopimusjärjestelyillä ja sopimuksen valmistelun ja täytäntöönpanon liittyvillä kustannuksilla on merkittävä rooli rakennusprojekteissa. Esitysluonnoksen mukaan suurten rakennushankkeiden tekeminen lisääntyisi. Tämä vaikuttaa paikallisesti rakennusteollisuuden investointeihin ja työllisyyteen. Muutoksien suuruusluokkaa tulisi käsitellä esitysluonnoksessa. (Kiinteistönmuodostamislaki 9.11.2017)
34. Arviointineuvosto katsoo, että Eures-verkostoon liittyville yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia Eures-verkostoon liittymisestä ja toiminnan ylläpitämisestä tulisi täsmentää. Koska tällaista tietoa ei ole valmiina, keskimääräisen yrityksen esimerkki havainnollistaisi asiaa. Lisäksi tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida, millaisia maksuja Eures-verkostoon jäseniksi liittyvät yritykset ja muut yhteisöt voisivat periä työnantajilta. (Työnvälityspalvelujen eurooppalainen verkosto Eures 16.11.2017)

35. Arviointineuvosto katsoo, että yritystoiminnan harjoittamista, kaavoittamista ja rakentamista koskevien päätösten nopeutumisesta aiheutuvia vaikutuksia tulisi käsitellä tarkemmin. Päätösten odottamisesta aiheutuu yrityksille kustannuksia. Esitysluonnoksesta tulisi käydä esimerkiksi ilmi, minkä verran käsittelyajat voisivat lyhentyä, ja minkälaisille toimijoille tästä olisi erityisesti hyötyä. Vaikutuksia voisi käsitellä esimerkiksi tyypillisen kohdeyrityksen kannalta. (Oikeudenkäynti hallintoasioissa 18.12.2017)
36. Arviointineuvosto katsoo, että maatalousyrittäjän kustannukset riippuvat osittain maatalous- ja investointitukien suuruudesta. Tukipolitiikan ratkaisujen arvioiminen etukäteen on ymmärrettävästi vaikeaa, mutta kustannusten todennäköinen mittaluokka vaihteluvälillä tulisi ilmaista esitysluonnoksessa. (Eläinten hyvinvointi 2.7.2018)
37. Esitysluonnoksessa on lähes 20 sivua erilaisia esimerkkejä lain soveltamisesta. Arviointineuvosto katsoo, että lukuisat esimerkit ovat hyödyllisiä, mutta esimerkkien runsaus kertonee lain soveltamisen monimutkaisuudesta. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan valittu malli luultavasti lisää sääntelyn hallintaan liittyvää taakkaa yrityksille ja hallinnolle. Kun verotuoton lisäyskin on suhteellisen pieni, voisi harkita jotakin muuta mallia, joka on helpommin sovellettavissa. (Elinkeinoverolain korkovähennysoikeus 19.9.2018)
38. Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on esitetty avoimesti luotonantajiin kohdistuvia kielteisiä vaikutusarvioita ja niihin liittyviä vaikutusmekanismeja. Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esityksessä on arvioitu euromääräisesti kertaluontoisia kustannuksia, joita luotonantajille koituu tietojärjestelmiin tehtävistä muutoksista, asiakkaille toimitettavien materiaalien päivittämisestä ja olemassa olevien sopimusten hintaehtojen saattamisesta lainmukaisiksi. Arviointineuvoston mukaan on myönteistä, että esityksessä on arvioitu myös pidemmän ajan kustannuksia yrityksille. (Kuluttajaluottosopimukset 1.11.2018)
39. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella on vaikea muodostaa käsitystä siitä, missä määrin esitetyt sääntelyn keventämistä koskevat esitykset vähentävät yritysten sääntelytaakkaa kokonaisuudessaan. Esityksen perusteella jää epäselväksi, kuinka merkittäviä valvontamaksut ovat suhteessa kaikkiin muihin velvoitteisiin ja millä tavoin maksurasitus kohdistuisi eri kokoluokan yrityksiin ja etenkin pieniin yrityksiin. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi tuoda esille yritysten kannustimet pitää oma-aloitteisesti huolta elintarviketurvallisuudesta, koska äkilliset tautiepidemiat voivat romahduttaa tuotteen kysynnän ainakin lyhyellä aikavälillä. Pienille toimijoille epäonnistuminen elintarviketurvallisuudessa saattaa olla kohtalokas isku. (Elintarvikelaki 29.10.2018)

Yhteenvetona voidaan todeta, että myös valtioneuvoston teettämässä erillisessä tutkimuksessa on päädytty arviointineuvoston lausuntojen perusteella siihen, että vaikutusarvioinneissa tulisi yksilöidä paremmin ne osa-alueet, toimijat tai markkinat, joihin lakimuutoksen vaikutukset kohdistuvat ja kuvata tarkemmin, miten vaikutukset muodostuvat. Vaikutusten kohdentumisessa eli keskeisten kohderyhmien kattamisessa ja vaikutusten tunnistamisessa puutteita oli em. tutkimuksen otannassa 85 %:ssa lausunnoista. Tässä selvityksessä kuvatuissa esimerkkilausunnoissa nousivat esiin vaikutukset yritysten kustannuksiin ja tuottoihin esimerkiksi huomioina hallinnollisesta taakasta, viranomaisen käsittelyajoista ja tarpeista investoida tietojärjestelmiin.

3.5 Vaikutukset yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen

Oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeen mukaan vaikutusarvioinnissa on tunnistettava estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua yritysten välillä. Seuraavassa kuvataan esimerkkejä arviointineuvoston lausuntokäytännöstä tästä näkökulmasta:

40. Sääntelyllä on huomattavia taloudellisia vaikutuksia kotitalouksiin, yrityksiin, julkiseen talouteen ja koko yhteiskuntaan. Vaikutukset liittyvät muun muassa rakennusinvestointeihin ja markkinoiden kilpailutilanteeseen. Mikäli rakentamista koskeva sääntely on voimakasta, merkittäviä sääntelyyn liittyviä kustannuksia syntyy menetettyjen liiketoimintamahdollisuuksien ja korkeampien hintojen vuoksi. Tiukat säännöt esimerkiksi kaupan alan toimijoiden sijoittumisesta voivat suojella markkinoilla olevia yrityksiä kilpailulta. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 14.10.2016)
41. Esityksen tulisi sisältää arvio lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävän pienimuotoisen kuljetuspalvelutoiminnan vaikutuksista kilpailuympäristöön, työllistymiseen, verokertymään, harmaaseen talouteen ja vastuukysymyksiin. Lisäksi on otettava huomioon, että raja-arvot ja erityisesti niiden kumuloituminen heikentää yritysten kasvukannustinta samoin kuin mahdollisuudet kiertää raja-arvoa. Voidaan olettaa, että pienimuotoisen toiminnan salliminen vaikuttaisi suoraan henkilö- ja tavaraliikennetoimialalla toimivien yritysten kilpailuympäristöön. Lisäksi esityksellä voisi olla mahdollisia epäsuoria vaikutuksia muihin toimialoihin ja muilla toimialoilla toimivien yritysten toimintakäytäntöihin. (Liikennekaari 17.6.2016)
42. Toimenpiteiden vaikutuksia lääkkeiden hintoihin tai lääkeyritysten käyttäytymiseen ei arvioida. Esitysluonnoksessa todetaan, että arvioihin sisältyy epävarmuutta erityisesti lääkemarkkinoiden kilpailuvaikutusten osalta, mutta epävarmuuden vaikutusta esitettyihin arvioihin ei tarkemmin käsitellä. Esityksessä ei tarkastella tai perustella yksityiskohtaisemmin, miksi ja minkä mekanismien välityksellä hintakilpailun lääkeyritysten välillä odotetaan kiristyvän esityksessä kuvatulla tavalla ja esitetyssä laajuudessa, tai mitä riskejä ja ongelmia esitettyjen lääkekorvaussäästöjen saavuttamiseen voi liittyä. (Sairausvakuutuslaki 15.9.2016)

43. Esitysluonnoksella voi olla yritysvaikutuksia esimerkiksi ensihoitoyrityksille sekä mahdollisesti pelastuslaitosten kaluston ja muiden palvelujen myyjille/tuottajille. (Pelastustoimen järjestäminen 20.2.2017)
44. Yritysvaikutuksia voi syntyä paitsi koulutusta järjestäville yrityksille ja heidän alihankkijoilleen, myös ammatillisesta koulutuksesta valmistuvien henkilöiden muuttuvien työelämävalmiuksien myötä. Siten uudistuksella voi olla vaikutuksia työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon, josta tulisi esittää arvio. (Ammatillisen koulutuksen järjestäminen 2.3.2017)
45. Markkinoiden alueellinen jakautuminen jää esitysluonnoksessa vähälle huomiolle. Esitysluonnoksen vaikutusten hahmottamisen kannalta olisi tärkeää saada konkreettisempi käsitys esimerkiksi suoran valinnan palvelujen perustamiseksi tarvittavan minimiväestöpohjan suuruusluokasta. Tällaiset arviot mahdollistaisivat myös päätelmiä kilpailullisen markkinan toimivuudesta maakuntatasolla. Arviointineuvosto katsoo, että palvelujen tuottajille maksettavilla korvauksilla olisi merkittävä vaikutus yritystoiminnan kannattavuudelle. Tuottajakorvaukset olisivat myös keskeinen keino ohjata koko järjestelmää. Korvausmallia ja markkinoiden muodostumista pitäisi käsitellä tarkemmin paitsi maakuntien taloudenpidon myös yritystoiminnan näkökulmasta. (Valinnanvapauslaki 16.2.2018)
46. Lakiehdotusluonnoksen vaatimus, jonka mukaan suoran valinnan palveluntuottajalla täytyisi olla palvelussuhteessa oleva laillistettu sosiaalihuollon ammattihenkilö, saattaisi vaikuttaa eri tavoin erikokoisiin yrityksiin. Vaikutusarvioinnissa tulisi arvioida tarkemmin, miten esitysluonnoksen palvelujen tuottajiin kohdistuvat vaatimukset kohtelisivat eri kokoisia yrityksiä, esimerkiksi markkinoille tulon kynnysten näkökulmasta. (Valinnanvapauslaki 16.2.2018)
47. Arviointineuvosto katsoo, että piirinuohousjärjestelmästä luopuminen vapauttaisi alaa kilpailulle. Nuohouksen hintoja ja palvelutarjontaa koskevan sääntelyn purkamisen vaikutuksia voidaan arvioida teoreettisesti taloustieteen hinta- ja määräsääntelyä koskevan tutkimuskirjallisuuden avulla. Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen potentiaalisia yritysvaikutuksia olisivat lyhyellä aikavälillä tehottomien yritysten poistuminen markkinoilta, uusien yritysten markkinoille tulo ja mahdollisesti yrityskoon kasvaminen. Yritysvaikutusten arvioinnissa tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää kokemuksia toimialoilta, joilla on jo aiemmin purettu sääntelyä. Tärkeitä ovat kokemukset myös niiltä pelastustoimen alueilta, joilla on jo aiemmin luovuttu piirinuohousjärjestelmästä. Esitysluonnoksessa tulisi hyödyntää näitä tietoja muun muassa hintavaikutuksia ja palvelujen tarjontaa koskevissa arvioissa. (Pelastuslaki 13.4.2018)

48. Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty vaikutuksia elintarvikeketjun yrityksille tai kaupalle. Luonnoksen mukaan rajoitukset tai kiellot liittyisivät ainoastaan viljelyyn. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä muuntogeenisten ja tavanomaisten lajikkeiden viljelyrajoitusten vaikutuksia teollisuudelle ja kaupalle. Muuntogeenisten ja tavanomaisten siementen ja välituotteiden saatavuuden ja hinnan mahdolliset erot ovat olennaisia seikkoja elintarvikeketjun yrityksille. (Muuntogeenisen organismin viljely 16.5.2018)
49. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, vaikutuksia eri toimijoille on arvioitu, mutta numeeriset arviot koskevat lähinnä sähköalan yrityksiä. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että kolmansille osapuolille koituu erilaisia liiketoimintamahdollisuuksia, jotka voivat olla merkittäviä. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, ovatko nämä liiketoimintamahdollisuudet taloudelliselta merkitykseltään pienempiä vai suurempia kuin esitetyt muutokset sähköalan yrityksille. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esityksen kilpailuvaikutuksiin. Esitysluonnoksessa on keskitytty sähkön vähittäismyyjien kilpailuun, mutta vaikutuksia tulisi arvioida myös muihin yrityksiin. (Sähkömarkkinalaki 27.8.2018)
50. Arviointineuvosto katsoo, että sähkömarkkinoilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Sähkön vähittäismyynti on kansallista, mutta tukkusähkömyynti on rajat ylittävää. Esitysluonnoksessa tulisi pohtia, onko valitussa mallissa sellaisia elementtejä, jotka eivät olisi yhteensopivia kansainvälisten ratkaisujen kanssa. Voivatko mahdolliset kansalliset ratkaisut vaikeuttaa liiketoimintaa tulevaisuudessa. Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa, miten esitys parantaa energiayhtiöiden kilpailukykyä pohjoismaisilla sähkön vähittäismarkkinoilla. (Sähkömarkkinalaki 27.8.2018)
51. Lainmuutokset vaikutukset kohdistuisivat todennäköisimmin suurimpiin apteekkeihin, joilla on muita paremmat edellytykset hintakilpailuun. Hintakilpailun vaikutukset apteekeille jäävät arvion mukaan vähäisiksi. Valitusmenettelyjen aikojen lyhentyminen nopeuttaa uusien apteekkitoimipisteiden avaamista, mikä lisää pitkällä aikavälillä kilpailua alalla. Myös tätä näkökulmaa voisi pohtia esitysluonnoksessa ja esimerkiksi sitä, missä määrin uudistus lisää apteekkien toimipisteitä. Esitysluonnoksessa voisi myös lyhyesti pohtia, onko uudistuksella vaikutuksia apteekkialan keskittymiseen. (Lääkelaki 23.11.2018)

Yhteenvetona voidaan todeta, että arviointineuvosto kiinnittää lausunnoissaan usein huomiota myös säädösehdotuksen vaikutuksiin yritystoiminnan keskeisten tekijöiden reunaehtoihin. Näitä vaikutuksia on kuvattu eri näkökulmista myös seuraavissa jaksoissa 3.6. ja 3.7. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa uusien yritysten markkinoille pääsyyn ja markkinoiden keskittymisasteeseen sekä yritysten toimintaan markkinoilla ja kilpailun tasapuolisuuteen. Keskeisiä ovat myös vaikutukset yritysten investointiedellytyksiin ja hallinnollisiin

kustannuksiin. Muut havainnot lausunnoista koskevat muun muassa vaikutuksia työmarkkinoiden kysyntään ja tarjontaan sekä ammatillisen pätevyyden vaatimuksen merkitykseen markkinoille tulon näkökulmasta. Lisäksi voidaan tuoda esiin vaikutukset kolmansien osapuolten liiketoimintamahdollisuuksiin tai vaikutukset alihankintaketjussa

3.6 Vaikutukset erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai yritysten kasvumahdollisuuksiin

Edellä muiden ryhmittelyjen yhteydessä on jo tullut esiin, että arviointineuvosto on useasti kiinnittänyt huomiota vaikutuksiin erikokoisiin yrityksiin. Esimerkiksi sääntelytaakka kohdistuu suhteellisesti huomattavasti ankarammin pienyrityksiin kuin suurempiin yrityksiin. Arviointineuvosto on lausunnoissaan todennut, että yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia tulisi käsitellä monipuolisesti, esimerkiksi kuvaamalla vaikutukset eri kokoluokan yrityksiin ja eri toimialoilla. Vaikutukset pk- ja mikroyrityksille on arvioitava, jos esityksen vaikutukset kohdistuvat juuri näihin yrityksiin. Seuraavassa eräitä muita esimerkkejä:

52. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan markkinoillepääsyn helpottuminen ja lupamenettelyssä säästynyt aika ovat todennäköisesti olennaisempia vaikutuksia yrityksille kuin itse lupaan tai rekisteröintiin liittyvät maksut. Tätä tulisi korostaa esitysluonnoksessa enemmän. (Ympäristönsuojelulaki 22.12.2016)
53. Metsätietojen avaamisen arvioidaan synnyttävän uutta liiketoimintaa, ja se mahdollistaa uusien sähköisten palvelujen syntymisen. Metsäpalveluyrittäjille tulee uusia mahdollisuuksia palvelujen markkinointiin, ja se alentaa markkinoille tulon kynnystä. Uutta yritystoimintaa on kuvattu esityksessä vähän, vaikka esimerkiksi ensiharvennuksiin voisi syntyä uusia palveluja. (Metsäkeskusten metsätietojärjestelmä 10.2.2017)
54. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida, millaisen kynnyksen toimintaa koskeva kansallinen lisäääntely aiheuttaisi yritystoiminnan aloittamiselle ja tavoiteltavien vaikutusten saamiselle. (Työnvälityspalvelujen eurooppalainen verkosto Eures 16.11.2017)
55. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen toimenpiteet todennäköisesti hyödyttävät terveyspalveluyrityksiä parantuneen tiedonsaannin myötä. Tietojen käyttö voi myös mahdollistaa uutta liiketoimintaa. Vaikutuksista tulisi esittää vähintään laadullinen arvio. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi selvittää esityksen vaikutuksia yritysten kilpailutilanteeseen ja alalle tulon mahdollisuuksiin. Esityksessä tulisi arvioida, onko uudistuksella merkitystä markkinoiden toimivuuteen. (Sote asiakastietojen sähköinen käsittely 11.7.2018)

3.7 Vaikutukset yritysten investointeihin tai tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja innovaatioihin

Oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeen mukaan osana yritysvaikutusarviointia on arvioitava, tulevatko yritykset lisäämään säädöshankkeesta johtuen investointejaan vai onko todennäköisempää, että investointeja vähennetään. Seuraavassa eräitä esimerkkejä arviointineuvoston lausuntokäytännöstä tästä näkökulmasta:

56. Esitysluonnoksen toimenpiteillä saattaa olla merkittäviä yritysvaikutuksia, esimerkiksi ICT-investointeihin liittyen, joista tulisi esittää arvio. (Maakuntauudistus ja sote-järjestämislaki 13.2.2017)
57. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi tuoda vielä selkeämmin esiin, että liikesalaisuuksien suojalla on lähtökohtaisesti merkittävä vaikutus yritysten innovaatioaktiivisuuteen ja sitä kautta talouskasvuun ja mahdollisesti esimerkiksi alihankkijaketjun toimintaan ja kannattavuuteen. (Liikesalaisuuslaki 9.3.2018)

3.8 Vaikutusten ryhmittely vaikutusten arviointi -ohjeen mukaisesti sekä taulukoiden ja kuvioiden hyödyntäminen

Arviointineuvosto on useissa lausunnoissa nostanut oikeusministeriön vaikutusarviointia koskevan ohjeistuksen suositeltavana lähtökohtana vaikutusalueiden jaotteluun. Poikkeava ryhmittely voi hankaloittaa kokonaiskuvan hahmottamista. Seuraavassa kuvataan esimerkkejä arviointineuvoston lausuntokäytännöstä tästä näkökulmasta:

58. Hallituksen esityksen vaikutuksia koskevat arviot ja keskeinen materiaali tulisi esittää oikeusministeriön vaikutusarvio-ohjeiden mukaisesti jaoteltuna. Vaikutusarvioihin ei toisaalta pidä yhdistää muuta tausta- ja tavoiteinformaatiota. (Liikennekaari 17.6.2016)
59. Taloudelliset vaikutukset on esitetty yhtenä kokonaisuutena ilman väliotsikointia. Esitystapa vaikeuttaa keskeisiin kohderyhmiin suuntautuvien vaikutusten tunnistamista. (Sairausvakuutuslaki 15.9.2016)
60. Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusten kokoaminen yhteen, esimerkiksi taulukkomuotoon, helpottaisi kokonaiskuvan saamista vaikutuksista ja toisi selkeämmin esille potentiaalisten hyötyjen ja kustannusten väliset keskinäisriippuvuudet ja nettovaikutuksen. (Liikenteen palvelulaki 8.8.2017)
61. Yritysten rekisteröinti- ja lupavelvoitetta koskevien muutosehdotusten hahmottamista helpottaisi, jos keskeisistä muutoksista esitettäisiin taulukkomuotoinen vertailu (nykytilanne verrattuna uudistusehdotus). (Sote rekisteröinti ja valvonta 5.5.2017)

Arviointineuvosto suosittelee taulukoiden, kuvioiden ja yhteenvetojen käyttöä vaikutustenarvioinnin esittämisessä. Myös lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointia koskevassa valtioneuvoston tutkimuksessa on todettu, että epäselvä tai vaikeasti jäsennelty teksti tekee vaikutusarvioinnin keskeisten kustannus–hyötysuhteiden ja arvioiden kokonaiskuvan hahmottamisesta haastavaa. Tekstin jäsentelyä koskevissa kannanotoissa korostuu tutkimuksen mukaan vaikutusalueiden systemaattinen ja yhtenäinen jaottelu. Vaikutusarvioinnin jaottelu kohdejoukoittain asianmukaisen otsikoinnin alle auttaa rakentamaan teknisesti eheän kokonaisuuden, joka edistää vaikutusten hahmottamista.

3.9 Tiedon ja ulkopuolisen asiantuntemuksen hyödyntäminen sekä kokemukset vastaavista uudistuksista

Vaikutusarvio-ohjeen mukaan vaikutusarvioinnin tiedonlähteinä voidaan käyttää valmiita tietoaineistoja, kuten tilastoja, tutkimuksia, selvityksiä ja seurantatietoja. Vaikutusarvioinnissa voidaan myös hyödyntää kokemuksia aiemmin toteutetuista vastaavanlaisista hankkeista ja aiempien uudistusten toteutuneita vaikutuksia käsitteleviä tutkimuksia. Myös arviointineuvosto on kiinnittänyt lausunnoissaan tähän näkökulmaan huomiota:

62. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että lakiesityksen perusteluissa on pyritty hyödyntämään taloustieteellistä argumentointia. Vaikutusarvioissa ei tulisi esittää väitteitä vaikutusten suuruudesta ilman, että argumentointi perustuu huolellisesti kuvattuun omaan analyysiin tai lähdeaineistoon. (Liikennekaari 17.6.2016)
63. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa käsitellään eri toimijoiden taloudellisia kannustimia taloustieteellisestä näkökulmasta. Myönteistä on myös tutkimustiedon hyödyntäminen vaikutusarvioinnissa ja viittaaminen käytettyihin lähteisiin. (Valinnanvapauslaki 26.4.2017)
64. Arviointineuvosto tiedostaa mahdollisuuden, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseen. Laskelmien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden avustuksella tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. (Työttömyysturvalaki 22.8.2016)
65. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että vaikutusarvioiden teossa on hyödynnetty monipuolisesti muun muassa asiantuntijaryhmän osaamista ja kerätty tietoa eri lähteistä. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on esimerkillisen avoimesti ja läpinäkyvästi selostettu vaikutusarvioinnin menettelyt ja tietolähteet. Myös arvioinnin menettelytapa on esimerkillinen. (Vakuutusten tarjoamislaki 24.8.2017)

66. Tilastotiedon tms. puutteiden vuoksi esimerkiksi kyselytutkimukset ja asiantuntija arviot suuntaa antavasta mittaluokasta voisivat tulla kyseeseen. Vaikutuksia voisi kuvata tyypillisen esimerkkiyrityksen avulla ja verrata uuden lain tuomia hyötyjä ja kustannuksia nykytilaan. (Liikesalaisuuslaki 9.3.2018)
67. Arvioinnissa voisi hyödyntää esimerkiksi tietoja aiempien Suomessa tehtyjen vastaavan kaltaisten muutosten vaikutuksista. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 14.10.2016)

Tässä kuvatut esimerkit on todettu myös valtioneuvoston teettämässä arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuutta koskevassa tutkimuksessa. Kyseisen tutkimuksen mukaan osassa lausunnoista arviointineuvosto on nostanut esiin tarpeen lisävoimavaroille. Lisävoimavarojen osoittaminen lainvalmistelussa voisi arviointineuvoston lausuntojen mukaan olla hyödyksi erityisesti määrällisten arvioiden tekemiseksi ja riittävän taloudellisen osaamisen takaamiseksi. Edelleen tutkimuksessa on havaittu tämän selvityksen tapaan arviointineuvoston kiinnittävän huomiota siihen, että nykylainsäädännöstä ja aiemmista uudistuksista saatuja kansallisia kokemuksia olisi voitu hyödyntää esitysluonnoksissa paremmin. Mikäli aiempia uudistuksia on tehty, saa niistä hyödyllistä tietoa vaikutusten arviointiin.

4 Yhteenveto arviointineuvoston lausunnoista

Tässä lopputyössä pyrittiin selvittämään, mihin seikkoihin arviointineuvosto kiinnittää lausunnoissaan erityisesti huomiota taloudellisten yritysvaikutusten kohdalla. Edellä kuvattujen arviointineuvoston lausuntojen perusteella voidaan todeta, että esitysluonnosten kehittämiskohteet liittyvät usein nimenomaan yritysvaikutusten arviointiin. Arviointineuvoston vuotta 2017 koskevan vuosikatsauksen perusteella yleisin kehittämiskohde hallituksen esitysluonnosten taloudellisten vaikutusten osa-alueiden arvioinnissa onkin yritysvaikutukset (yli 90 % lausunnoista). Osaltaan tulokseen voi vaikuttaa se, että arviointineuvosto on lausunnoissaan erityisesti keskittynyt taloudellisten ja yritysvaikutusten arviointien laatuun.

Arviointineuvoston vuosikatsausten mukaan yleisin toistuva kehittämiskohde esitysluonnosten vaikutusarvoissa liittyy vaikutusten määrälliseen arviointiin. Vaikutusarvioita esitetään usein laadullisesti, jolloin olennaisimmat kustannukset ja hyödyt jäävät arviointineuvoston mukaan epäselviksi. Yhteenvetoja taloudellisista vaikutuksista ei arviointineuvoston mukaan juurikaan tehdä. Silloinkin, kun vaikutuksia arvioidaan määrällisesti, arvioihin liittyvää epävarmuutta ei useinkaan kuvata. Arviointineuvosto on itsekin viimeksi vuoden 2018 vuosikatsauksessa todennut, että sille jää toisinaan epäselvä käsitys siitä, miten vaikutusarvioihin on päädytty ja mitä epävarmuustekijöitä tulisi ottaa huomioon arvioita tulkittaessa. Tutkimustuloksia, selvityksiä ja kansainvälisiä kokemuksia hyödynnetään

arviointineuvoston lausuntojen perusteella liian vähän, ja viittaukset käytettyihin tietolähteisiin ovat usein puutteellisia. Muita yli puolessa lausunnoissa esiintyneitä kehittämiskohteita ovat olleet esimerkiksi vaikutusmekanismien ja laskentatapojen kuvaaminen, vaikutusarvio-ohjeiden mukaisen jaottelun noudattaminen, taulukoiden ja kuvioiden hyödyntäminen ja epävarmuustekijöiden kuvaaminen vaihteluväleillä.

Arviointineuvoston yritysvaikutuksia koskevista lausunnoista tehdyn selvityksen perusteella keskeistä vaikuttaa olevan, että esitysluonnoksessa tuodaan esiin keskeiset yritysvaikutukset ja merkittävimmät hyöty- ja kustannuserät. Tähän liittyy yleisempi tavoite kyetä osoittamaan esityksen tavoitteista seuraavien hyötyjen olevan suurempia kuin siitä johtuvien kustannusten. Jotta valmisteltava lainsäädäntö olisi vaikuttavaa, tulisi kyetä osoittamaan, miten yritysvaikutukset käyttäytyvät suhteessa esityksen yleisempiin tavoitteisiin. Arviointineuvosto on esimerkiksi ympäristölupamenettelyn uudistamista koskevassa lausunnossa 27.9.2018 todennut, että esityksen tavoitteet, keinot ja vaikutusarvioiden esille nostamat riskit ja epävarmuudet eivät ole loogisessa suhteessa keskenään; vaikutusarvioiden tulokset olivat pitkälti irrallisia suhteessa tavoitteisiin ja ehdotuksiin.

Arviointiohjeen mukaan lainvalmistelijan tulisi kyetä muodostamaan yritysvaikutusarvioinnin lähtökohdaksi käsitys siitä, miten säädösmuutos vaikuttaa yritystoiminnan keskeisiin tekijöihin ja reunaehtoihin. Tällaisia ovat arviointineuvoston lausuntojen perusteella ainakin yritysten markkinoille pääsy, markkinoiden toiminta ja yritysten välinen kilpailutilanne ja yritysten investointiedellytykset ja hallinnolliset kustannukset. Varsinaisia yritysten liiketoiminnan sisällön tai tuotantovälineiden sääntelyä koskevia eli aineellisia lainsäädännön noudattamisvelvollisuuden vaikutuksia koskevia lausuntoja ei juurikaan ole annettu, pois lukien eräiden lausuntojen maininnat yritysten tarpeista investoida tietojärjestelmiin.

Arviointiohjeeseen sisältyy yritysvaikutusten arvioinnon tarkistuslista, joka noudattaa ohjeen yritysvaikutusten arvioinnin rakennetta. Tarkistuslistan kysymysten tehtävänä on auttaa lainvalmistelijaa havaitsemaan ja arvioimaan hankkeen olennaisia vaikutuksia. Monet kysymyksen teemoista ovat samoja, joihin arviointineuvosto on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota. Esimerkiksi vaatimus taloudellisten vaikutusten esittämisestä euromääräisenä tai muuten kvantitatiivisesti ja vasta toissijaisesti laadullisesti, nousi esille useassa lausunnossa. Valinta määrällisen ja laadullisen arvion välillä olisi lisäksi kyettävä perustelemaan ja laskelmiin vaikuttavat epävarmuustekijät ja vaihteluvälit kuvaamaan. Mikäli yritysvaikutuksia ei ole mahdollista arvioida, tulisi lausuntojen mukaan kuitenkin kyetä esittämään arvio taloudellisten vaikutusten suuruusluokasta. Tässä voidaan hyödyntää esimerkiksi erilaisia vaikutusten toteutumisen skenaarioita.

Yritysvaikutusten kohdejoukon kuvaaminen nousi esille monessa lausunnossa samoin kuin vaikutusten kohdistuminen erikokoisiin tai eri toimialoilla toimiviin yrityksiin. Hallinnollista taakkaa tulisi arvioida standardikustannusmallia hyödyntämällä, mutta lisäksi tulisi arvioida aineellisesta noudattamisvelvollisuudesta muodostuvan sääntelytaakan aiheuttamia kustannusvaikutuksia yrityksille. Kokonaisuutta voidaan arvioida sääntelytaakkalaskurilla (arviointineuvosto on antanut 7.4.2018 lausunnon työ- ja elinkeinoministeriön yksi-yhdestä-menetelmän yritysvaikutusten laskentamallista). Arviointineuvosto on pitänyt myönteisenä, jos euromääräisiä vaikutuksia on raportoitu pidemmältä aikajaksolta, jopa kymmeneltä vuodelta. Esityksissä tulisi kuvata, mitkä vaikutukset syntyvät nopeasti tai kertaluonteisesti ja mitkä pitkävaikutteisesti tai pysyvästi. Yhdellä taholle kohdistuvaa vaikutusta tulisi osata käsitellä mahdollisen toisen osapuolen näkökulmasta. Arviointineuvosto näyttää myös arvostavan taloustieteellistä argumentointia ja tutkimustulosten ja muun tiedon hyödyntämistä. Myös yhteenvetotaulukoita tai muita vaikutusten vertailua ja ymmärtämistä helpottavia kuvioita tulisi hyödyntää.

Arviointineuvoston lausunnoista tehdyn selvityksen perusteella yritysvaikutusten tunnistamisessa apuvälineitä voivat olla lisäksi ainakin seuraavat kysymykset ja muut huomiot:

- voiko esityksellä olla pidempiaikaisia seurannaisvaikutuksia, mahdollisesti myös sääntelykohteen lähitoimialalle (yritysten toimintaympäristön hahmotus)
- voiko esitys vaikuttaa palkkatyön muuntumiseen yritystoiminnaksi
- vaikuttaako esitys viranomaisen käsittelyaikoihin (aikasäästö ja markkinoille pääsyn helpottuminen) ja yleisemminkin, mikä vaikutus virastouudistuksella on viraston asiakkaisiin, yrityksiin
- mikä vaikutus yrityksille on tehtävien siirrolla yritysten ja julkisen sektorin välillä
- lainsäädännön tulkinnan ja soveltamisen selkiytymisen vaikutus yrityksille
- vaikutukset yritysten kannustimeen huolehtia oma-aloitteisesti lain toimeenpanosta
- ns. mahdollistavan sääntelyn, jota yritykset voivat soveltaa harkintansa mukaan, vaikutukset yritysten käyttäytymiseen sekä kustannusten ja hyötyjen arviointiin
- onko esityksellä vaikutuksia yritysten alihankinta- tai muussa liiketoiminnan ketjussa (esim. lisäkysyntä) tai voiko se muutoin luoda liiketoimintamahdollisuuksia kolmannelle osapuolelle
- onko laajojen työllisyys- tai muiden yritysvaikutusten arviointia varten syytä teettää erillisselvitys
- onko EU direktiivin täytäntöönpanossa kansallisen lisäsääntelyn yrityksille aiheuttamat kustannukset arvioitu

- onko esityksessä kuvattu myös tavoitteiden toteutumisesta aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia yrityksille tai yritysten mahdollisia vaikeuksia hyötyä uudistuksesta
- voiko esitykseen sisältyvä soveltamisalakynnys, raja-arvo tai vaikkapa henkilöstön pätevyysvaatimus vaikuttaa yritysten kasvuhalukkuuteen tai mahdollisuuteen
- voiko esityksellä olla vaikutuksia työmarkkinoiden kysyntään ja tarjontaan, esimerkiksi koulutusta koskien

Yllättävää lausunnoissa oli, että yritysvaikutuksia tulisi kyetä havaitsemaan ja arvioimaan myös sellaisilla toimialoilla, joissa säädösehdotus ja toimintaympäristö koskee ensisijaisesti muuta kuin yritysten liiketoimintaa. Viime kädessä on kyse siitä rajanvedosta, mitä on kulloinkin pidettävä lakiehdotuksen olennaisina vaikutuksina, koska yritysvaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on kyettävä suhteuttamaan ehdotuksen sisältöön. Myös arviointineuvosto on korostanut olennaisten vaikutusten merkitystä.

5 Johtopäätökset

Yritysvaikutusten arviointi voidaan kokea vaikeaksi, mutta arvioinnin vaikeutta ei tulisi korostaa liikaa. Arkinen päättely ja tietyt perustiedot yrityksistä ja niiden toiminnasta voivat auttaa ratkaisemaan arvioinnin peruskysymyksiä: onko uudistuksella lainkaan yritysvaikutuksia ja jos on, minkä suuntaisia ne ovat. Myös arviointineuvoston lausunnoista tehdyn selvityksen perusteella voidaan todeta, että myös joitakin sinänsä helposti pääteltävissä olevia yritysvaikutuksia tulisi kuvata esityksissä. Esimerkiksi liikenteen palveluja koskevasta esitysluonnoksesta annetussa lausunnossa kiinnitettiin huomiota mahdollisuuteen hyödyntää kuljettajan lupahakemuksessa aikaisemmin viranomaiselle toimitettua valokuvaa, josta seuraava noin miljoonan euron säästö toisaalta poistuu valokuvausliikkeiden liikevaihdosta. Vastaavasti osa sääntelytaakasta lienee melko helppo arvioida (esimerkiksi lupamaksut) samoin kuin erilaisten laitteiden tai tietojärjestelmien hankintakulut. Sen sijaan esimerkiksi sellaisten epäsuorien yritysvaikutusten arviointi, jotka ovat seurausta mahdollisista muutoksista yritysten käyttäytymisessä tai laajemmin markkinoiden toiminnassa, vaatii useimmiten taloudellista erityisosaamista, mihin arviointineuvostokin on aiheellisesti kiinnittänyt huomiota.

Lausunnoista tehtyjen havaintojen mukaan tietyt yritysvaikutuksia koskevat kehityskohteet toistuvat esityksissä. Arviointineuvosto on ollut näissä kommenteissaan johdonmukainen ensimmäisten toimintavuosien aikana. Tämän selvityksen perusteella ainakin osa arviointineuvoston esiin nostamista kehittämiskohteista olisi korjattavissa noudattamalla tarkemmin oikeusministeriön ohjetta säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Myös arviointineuvosto on viimeksi vuotta 2018 koskevassa vuosikatsauksessaan

todennut tämän tosiseikan. Arviointineuvoston kommenteissa nousee esiin miltei poikkeuksetta samat asiat, joita ohjeistus kattaa. Ainakin vaikutusten arvioinnin esitysrakenteen ja osaksi myös menetelmien osalta ohje lienee vaikeuksitta noudatettavissa. Eri asia on, että säädöshankkeen valmistelussa on kyettävä tunnistamaan juuri käsillä olevan esityksen yritysvaikutukset ja muut sisältökysymykset. Arviointineuvosto on toisaalta todennut, että se on havainnut myös sellaisia puutteita, joiden korjaaminen on työläämpää. Esimerkiksi vaihtoehtoisten toteuttamiskeinojen selvittäminen tai vaikutusten määrällinen arviointi voivat olla työläitä ja aikaa vieviä. Arviointineuvoston mukaan ministeriöt hyötyisivät todennäköisesti siitä, että ne hankkisivat taloustieteellistä tai yhteiskuntatieteellistä osaamista vaikutusarviointien tekemiseen. Lienee kuitenkin niin, että yritysvaikutukset ja niiden taustalla olevat mekanismit voivat toistua saman suuntaisina eri hallinnon aloilla, jos säänneltävä ilmiö on samankaltainen (esim. sääntelyn purkamisen vaikutus uusien yritysten syntymiseen tms.). Yritysvaikutusten arvioinnissa ei aina tarvitse lähteä liikkeelle puhtaalta pöydältä, koska valmistelussa voidaan hyödyntää aiempia saman tyyppisiä kokemuksia. Lisäksi myös muuta kuin oman ministeriön hallinnonalaa koskevien arviointineuvoston lausuntojen hyödyntäminen ja niissä esitettyjen havaintojen ja johtopäätösten testaaminen ja yleistäminen oman lainsäädäntöhankkeen valmistelussa on suositeltavaa.

Lähteet

Hallituksen esitysten laatimisohjeet – Oikeusministeriön julkaisu 2004:4
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ajalta 16.6.2016–28.11.2018
Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaukset vuosilta 2016, 2017 ja 2018 – Valtioneuvoston kanslian julkaisuja
Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi – Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12
Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi, Kauppa- ja teollisuusministeriön SÄVY-hanke 2006
Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet – Oikeusministeriön julkaisu 2007:6

Lähteet

Alemanno, Alberto (2015) How Much Better Is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda. European Journal of Risk Regulation 6(3) 2015, s. 344–356.

Baldwin, Robert (2005) Is better regulation smarter regulation? Public Law 2005, s. 485–511.

Baldwin, Robert (2007) Better Regulation: Tension aboard the Enterprise, s. 27–48. Teoksessa Weatherhill, Stephen (ed.) – Torrit, Jacopo – Weber-Ray, Daniela – Welch, Jane – Kenner, Jeff – Moloney, Niamh – Menon, Anand – Bohlander, Michael – McCahery, Joseph A. – Kitching, John, Better Regulation. Bloomsbury Publishing Plc 2007.

Bartl, Marija (2017) Regulatory Convergence Through the Back Door: TTIP's Regulatory Cooperation and the Future of Precaution in Europe. German Law Journal 18(4) 2017, s. 969–992.

Bohme, Ebernhard, The Politics of the Ex Ante Evaluation of Legislation. Kirjassa Jonathan Verschuuren (toim.) The Impact of Legislation. A Critical analysis of Ex Ante Evaluation. Brill 2009.

De Almeida, Marta Tavares – Moll, Chris (2017) Legislative training. Kirjassa Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (toim.) Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practioners. Oxford: Hart Publishing.

Dewey, John (1963) Experience and education. Collier-Macmillan Limited, London.

Ervasti, Kaijus (2007) Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman strateginen osa: Säädöspolitiikan yhteys hallituspolitiikkaan, s. 25–48. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.), Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki 2007.

European Commission (2010) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Smart Regulation in the European Union. COM(2010) 543 final.

Giordani, Tatu – Kava, Ronja (2019) Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen. Edilex 2019/26.

Gunningham, Neil – Sinclair, Darren (2017) Smart regulation, s. 113–148. Teoksessa Drahos, Peter (ed.), Regulatory Theory: Foundations and Applications. Australian National University Press 2017.

Haythorntwaite, Rick (2007) Better Regulation in Europe. Teoksessa Weatherhill, Stephen (ed.) –Torrit, Jacopo – Weber-Ray, Daniela – Welch, Jane – Kenner, Jeff – Moloney, Niamh – Menon, Anand – Bohlander, Michael – McCahery, Joseph A. – Kitching, John, Better Regulation. Bloomsbury Publishing Plc 2007.

Hyvärinen, Anna – Kaila Heidi (2015) Parempi sääntely EU:ssa – Jotain uutta, jotain vanhaa, jotain lainattua. Artikkeleita eurooppaoikeidesta. Defensor Legis N:o 5/2015, s. 939–967.

Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi (2020) Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi (2022) Miten tehdään hyvä laki? Tietosanoma.

Keinänen, Anssi - Vuorela, Miikka (2015) Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies 2/2015, s. 170–195.

Lange, Bettina (2008) Better Regulation. Public Law 2008, s. 623–626.

Niemivuo, Matti (2020) Lainvalmistelu – Oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Kauppakamari.

Nurmi, Pekka (2012) Voidanko lakien valmistelun tasoa nostaa? Kirjassa: Auri Pakarinen – Anna Hyvärinen – Kaijus Ervasti (toim.) Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta.

Jyrki Talan juhlakirja. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Oikeusministeriö (2020) Paremman sääntelyn toimintaohjelma. VN 13644/2020.

Pakarinen, Auri (2011a) Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki 2011. (Pakarinen 2011a)

Pakarinen, Auri (2011b) Lakien vaikutusten arviointi diskurssina – Analyysi ministeriöiden säädöspoliittisista asiakirjoista. Oikeus 40/2011, s. 45–65. (Pakarinen 2011b)

Tala, Jyrki (2005) Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita.

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-571-9 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF