

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2007:7

# *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma*

*Lausuntotiivistelmä*

OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2007:7

# *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma*

*Lausuntotiivistelmä*

OIKEUSMINISTERIÖ  
HELSINKI 2007

## KUVAILULEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
30.3.2007

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Lausuntotiivistelmä	
Laura Nordenstreng		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Paremmän sääntelyn toimintaohjelma Lausuntotiivistelmä			
Julkaisun osat 1 Johdanto, 2 Yleisiä huomioita lausunnoista ja 3 Lausunnot			
Tiivistelmä  Valtioneuvoston kanslia asetti 13.4.2005 hankkeen paremmän sääntelyn toimintaohjelman laatimiseksi. Hankkeessa oli laaja edustus elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöjen sekä hallinnon ja tuomioistuinten edustajista. Paremmän sääntelyn toimintaohjelma ja siihen liittyvät tutkimukset ja selvitykset (VNK:n julkaisusarja 8-10/2006) luovutettiin pääministeri Matti Vanhaselle 30.8.2006. Toimenpideohjelmassa esitetään sitoutumista yhteensä yhteentoista hyvän sääntelyn periaatteeseen ja annetaan seitsemän toimitus-suositusta.  Oikeusministeriö lähetti 28.9.2006 päivätyllä kirjeellä toimintaohjelman tiedoksi sekä mahdollisia näkemyksiä ja muita ehdotuksia varten eri ministeriöille, toimintaohjelman laatimiseen osallistuneille järjestöille sekä muille toimintaohjelman toteuttamisen kannalta keskeisille tahoille, järjestöille ja tutkijoille. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle varattiin tilaisuus antaa lausunto. Kommentteja jatkokyötä varten saapui yhteensä 28 viranomaiselta ja järjestöltä. Tähän lausuntotiivistelmään on koottu toimintaohjelmasta annetut kommentit			
Avainsanat: (asiasanat) lainvalmistelu, säädöspolitiikka, säädösympäristö, parempi sääntely			
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 3/42/2005, VNK004:00/2005			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-561-2 (nid.) 978-952-466-562-9 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum  
30.3.2007

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Sammandrag av utlåtanden	
Laura Nordenstreng		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Åtgärdsprogram för en effektivare reglering Sammandrag av utlåtanden Paremman sääntelyn toimintaohjelma Lausuntotiivistelmä			
Publikationens delar 1 Inledning 2 Allmänt om utlåtandena och 3 Utlåtanden			
Referat  Statsrådets kansli tillsatte 13.4.2005 ett projekt för att utarbeta ett åtgärdsprogram för en effektivare reglering. I projektet deltog en bred representation för näringslivs-, arbetsmarknads- och konsumentorganisationerna samt förvaltningen och domstolarna. Åtgärdsprogrammet för en effektivare reglering överlämnades med utredningar och rapporter (SRK:s publikationsserie 8–10/2006) till statsminister Matti Vanhanen 30.8.2006. I åtgärdsprogrammet föreslås sammanlagt elva principer för en effektiv reglering och det innehåller sju åtgärdsrekommendationer.  Justitieministeriet skickade 28.9.2006 åtgärdsprogrammet för kännedom och för eventuella synpunkter till olika ministerier, till organisationerna som deltagit i arbetet och till andra organ, organisationer och forskare som är viktiga för genomförandet av programmet. Dessutom gavs högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen möjlighet att yttra sig. Sammanlagt inkom kommentarer för det fortsatta arbetet från 28 myndigheter och organisationer. Kommentarererna om åtgärdsprogrammet har samlats i detta sammandrag.			
Nyckelord lagberedning, författningspolitik, författningsmiljö, bättre reglering			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) OM 3/42/2005, VNK004:00/2005			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2007:7		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-561-2 (nid.) 978-952-466-562-9 (PDF)
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

## Sisältö

Sisältö.....	1
1 JOHDANTO.....	2
2 YLEISIÄ HUOMIOITA LAUSUNNOISTA.....	3
3 LAUSUNNOT.....	3
3.1 Ministeriöt.....	3
3.1.1 Valtioneuvoston kanslia.....	3
3.1.2 Valtiovarainministeriö.....	4
3.1.3 Maa- ja metsätalousministeriö.....	5
3.1.4 Liikenne- ja viestintäministeriö.....	5
3.1.5 Kauppa- ja teollisuusministeriö.....	6
3.2 Muut viranomaiset.....	7
3.2.1 Elintarviketurvallisuusvirasto.....	7
3.2.2 Energiamarkkinavirasto.....	9
3.2.3 Kilpailuvirasto.....	9
3.2.4 Rahoitustarkastus.....	9
3.2.5 Stakes.....	10
3.2.6 Tietosuojavaltuutettu.....	11
3.2.7 Valtiokonttori.....	12
3.2.8 Valtiontalouden tarkastusvirasto.....	12
3.2.9 Verohallitus.....	14
3.2.10 Vähemmistövaltuutettu.....	15
3.3 Järjestöt.....	15
3.3.1 Elinkeinoelämän keskusliitto.....	15
3.3.2 Palkansaajajärjestöt SAK, STTK ja Akava.....	17
3.3.3 Keskuskauppakamari.....	18
3.3.4 Kuntaliitto.....	19
3.3.5 Suomen Asianajajaliitto.....	20
3.3.6 Eurooppa-oikeuden yhdistys r.y.....	21
3.3.7 International Fiscal Association IFA Suomen osasto r.y.....	21
3.3.8 Maaseutuoikeuden Seura r.y.....	22
3.3.9 Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys r.y.....	24
3.3.10 Suomen Teollisoikeudellinen Yhdistys.....	25
3.3.11 Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.....	26
Liite.....	29

## 1 JOHDANTO

Valtioneuvoston kanslia asetti 13. huhtikuuta 2005 hankkeen paremman sääntelyn toimintaohjelman laatimiseksi. Hankkeessa oli laaja edustus elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöjen sekä hallinnon ja tuomioistuinten edustajista. Hankkeessa tuli:

- 1) laatia katsaus eri oikeuden- ja hallinnonalojen sääntelyn nykytilaan ja keskinäisiin suhteisiin;
- 2) arvioida säädösympäristön viimeaikaista kehitystä erityisesti kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyn ja kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisen näkökulmista; ja
- 3) arvioida ja analysoida globalisaation haasteita oikeusjärjestyksen kehittämiseksi.

Paremmun sääntelyn toimintaohjelma (*VNK:n julkaisusarjan osat 8-10/2006*) luovutettiin pääministeri Matti Vanhaselle 30. elokuuta 2006. Toimenpideohjelmassa esitetään sitoutumista yhteensä yhteentoista hyvän sääntelyn periaatteeseen, minkä lisäksi siinä annetaan seitsemän toimenpidesuosituksia.

Yleisillä periaatteilla pyritään lisäämään säädösvalmistelun ja lainsäädännön ennustettavuutta ja avoimuutta sekä turvaamaan sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet. Periaatteilla pyritään samalla lisäämään lainsäädännön hallittavuutta ja ymmärrettävyyttä. Periaatteissa korostetaan myös lainsäädännön vaikutusta markkinoille pääsyyn ja tuottavuuteen sekä osaamiseen, työolojen edistämiseen ja työhyvinvointiin.

Keskeisenä suosituksena ehdotetaan, että hallitus laatisi toimikaudekseen *lainsäädäntösuunnitelman*, johon sisällytettäisiin hallituskauden merkittävimmät hankkeet. Suunnitelmaan kuuluisi lisäksi strateginen osa, jossa esitettäisiin hallituksen poliittinen näkemys oikeusjärjestyksen kehittämisen muutospainanteista ja painopistealueista sekä listattaisiin sääntelyn yksinkertaistamistoimia ja toimenpiteitä yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Toimenpideohjelmassa esitetään myös asetettavaksi *paremman sääntelyn ministeriryhmä tai -valiokunta* tehostamaan säädösvalmistelua, parantamaan säädösympäristöä sekä valvomaan hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteutumista. Ministeriryhmän tai -valiokunnan tueksi ehdotetaan perustettavaksi *säädöspoliittinen sihteeristö*, joka toimisi joko oikeusministeriön tai valtioneuvoston kanslian yhteydessä.

Lisäksi asetettava *laajapohjainen neuvottelukunta* tukisi ja arvioisi toimintaohjelman toteutumista vuosina 2007–2010. Neuvottelukunta voisi tehdä sääntelyn kehittämistä koskevia aloitteita valtioneuvostolle. Ministeriöiden velvoitteena olisi ensi vaalikaudesta lähtien tehdä toimintakertomuksissaan selkoa suoritetuista lainsäädännön yksinkertaistamistoimista.

Toimenpideohjelma sisältää myös ehdotuksia käytännön toimista, joilla voidaan parantaa säädösvalmistelijoiden ammattitaitoa.

Oikeusministeriö lähetti toimintaohjelman tiedoksi sekä mahdollisia näkemyksiä ja muita ehdotuksia varten ministeriöille, toimintaohjelman laatimiseen osallistuneille järjestöille sekä muille toimintaohjelman toteuttamisen kannalta keskeisille tahoille. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 105 taholta, ja lausunto saatiin 26 taholta. Lista lausunnon antaneista on tämän tiivistelmän liitteenä.

Saatujen lausuntojen keskeinen sisältö on koottu tähän tiivistelmään. Aluksi esitetään muutamia yleisiä huomioita annetuista lausunnoista. Tämän jälkeen esitellään itse lausuntojen sisältö lausunnonantajittain.

## 2 YLEISIÄ HUOMIOITA LAUSUNNOISTA

Lausunnoissa toimintaohjelmaan ja sen ehdotuksiin suhtaudutaan yleisesti ottaen myönteisesti. Valtaosa lausunnonantajista toteaa havainneensa omassa toiminnassaan samoja ongelmia kuin mitä toimintaohjelmassa on tuotu esiin. Toimintaohjelmassa esitettyjä seikkoja arvioidaan pitkälti lausunnonantajan oman toimialan lainsäädännön näkökulmasta ja nostetaan esiin useita kyseiseen lainsäädännön sektoriin liittyviä yksittäisiä ongelmia. Erityisesti lausunnoissa kiinnitetään huomiota EU-oikeuden ja kansainvälistymiskehityksen lainsäädännön laadulle aiheuttamiin ongelmiin. Useissa lausunnoissa korostetaan myös toimintaohjelman tehokkaan täytäntöönpanon ja riittävien resursien turvaamisen tärkeyttä sen edellytyksenä, että toimintaohjelman suositukset voisivat toteutua myös käytännössä.

## 3 LAUSUNNOT

### 3.1 Ministeriöt

#### 3.1.1 Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että ohjelmassa korostuvat nimellisesti kansantalouden kasvuedellytyksiä sekä yritysten kilpailukykyä edistävät periaatteet. Toimintaohjelmassa jää vähemmälle huomiolle EU-lainsäädännön täytäntöönpano kansallisella tasolla silloin, kun erityinen täytäntöönpanolainsäädäntö on tarpeen. Toimintaohjelmassa kuvataan joitakin tämän työn haasteista ja todetaan voimavarojen niukkuus. Kansallista ohjeistusta yhteisön säädösten täytäntöönpanosta voitaisiin kanslian mukaan tulevaisuudessa täydentää.

Liittyen siihen toimintaohjelmassa käsiteltyyn seikkaan, että EU:n täytäntöönpanosäätely ei ole välttämättä merkitykseltään teknistä ja että se jää valmistelutapansa vuoksi EU-lainsäädännön yhteensovitusjärjestelmän ulkopuolelle, kanslia kiinnittää huomiota neuvoston 17.7.2006 hyväksymään päätökseen menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä tehdyn päätöksen 1999/468/EY muuttamisesta (EUVL L 200, 22.8.2006, s. 11). Päätöksellä lisättiin komitologiapäätökseen uusi valvonnan käsittävä sääntelymenettely, jossa neuvostolla ja Euroopan parlamentilla on mahdollisuus valvoa säädösten täytäntöönpanoa. Menettely tarjoaa etukäteisiä keinoja sen varmistamiseksi, että sääntely pysyy direktiivin puitteissa ja neuvoston valvontamenettelyn kautta näin valmistellut toimenpiteet voidaan ohjata myös EU-lainsäädännön yhteensovitusjärjestelmään. Kanslia kiinnitti huomiota siihen, että neuvoston päätöksen hyväksymisen yhteydessä annettiin myös kolmen toimielimen yhteinen julistus, johon sisällytettiin Suomen aloitteesta myös parempaa sääntelyä koskeva viittaus.

Jotta lainsäädäntösuunnitelmalla olisi todellista merkitystä, olisi se kytkettävä tiiviisti hallituksen politiikkaa ohjaaviin muihin johtamisjärjestelmiin. Valtioneuvoston kanslia pitää erittäin tärkeänä sitä, että esitetty lainsäädäntösuunnitelma valmistellaan yhteistoiminnassa ja liitetään osaksi hallituksen työskentelyä ohjaavaa uudistettua strategia asiakirjaa (HSA). Lisäksi kanslia korostaa ministeriöiden vastuuta säädösvalmistelunsa suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Toimintaohjelmassa esitetystä paremman sääntelyn ministeriryhmästä ja neuvottelukunnasta kanslia toteaa, että ministeriryhmän tai -valiokunnan perustaminen on seuraavan hallituksen harkinnassa. Sitä vastoin esitetystä paremman sääntelyn neuvottelukunnasta saattaisi olla hyötyä säädöspolitiikan linjoja valmisteltaessa. Neuvottelukunta olisi mahdollista asettaa (välittömästi) joko pysyvänä tai väliaikaisena. Kun oikeusministeriön toimialalle kuuluu valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen, pitää valtioneuvoston kanslia neuvottelukunnan oikeana sijaintipaikkana oikeusministeriötä.

Valmistelijoiden käyttöön kehitettävästä tietokannasta valtioneuvoston kanslia toteaa, että voimassa olevat oppaat ja muut lainvalmistelua tukevat ohjeet ovat jo nyt saatavissa Senaattorin lainlaatija -osiosta. Valtioneuvoston kanslia esittää, että oikeusministeriö yhteistyössä kanslian tietopalvelun kanssa uusisi pikaisesti Senaattorin lainlaatija-osiota niin, että siellä olisi oppaiden ja ohjeiden lisäksi helposti kaikkien lainvalmistelijoiden saatavissa myös oikeusministeriön tärkeimmät lausunnot. Senaattorin lainlaatija-osiota voitaisiin hyödyntää myös tiedotettaessa säädösten vaihtoehtoja ja vaikutusten arviointia palvelevista asiantuntija-palveluista.

### **3.1.2 Valtiovarainministeriö**

Valtiovarainministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota Paremman sääntelyn toimintaohjelman tekemien suositusten toimeenpanon osalta erityisesti EU-sääntelyn viimeaikaisen kehityksen vaikutuksiin kansalliseen lainvalmisteluun. EU-sääntelyssä ovat viime aikoina korostuneet yhtäältä pyrkimykset sääntelyprosessin avoimuuden lisäämiseen ja prosessin nopeuttamiseen sekä toisaalta säädösten laajuuden ja yksityiskohtaisuuden kasvu. Komission esimerkiksi rahoitusmarkkinasääntelyn valmistelussa nykyisin noudattamaa mallia voi luonnehtia erittäin avoimeksi. Aktiivisilla toimijoilla, kuten viranomaisilla ja etujärjestöillä, on aikaisempaa paljon paremmat mahdollisuudet antaa panoksensa valmistelutyöhön. Myös sääntelyn kohteena olevilla toimijoilla on, ainakin periaatteessa, paremmat mahdollisuudet varautua tuleviin muutoksiin. Keskustelua on kuitenkin käyty siitä, onko konsultaatioita liikaa tai liian usein ja ymmärtävätkö ulkopuoliset, milloin on oikea tai paras aika vaikuttaa.

Säädösvalmistelun muutos asettaa muun muassa markkinatoimijoille ja näiden etujärjestöille myös uusia vaatimuksia. Enää ei ole riittävää reagoida komission annettua virallisen säädösehdotuksensa, vaan vaikuttamisen ja näkökantojen esiin tuomisen tulee tapahtua huomattavasti aikaisemmin vastaamalla joko itse suoraan tai eurooppalaisten etujärjestöjen kautta konsultaatioihin. Jos vaikuttaminen kohdistuu kansallisiin viranomaisiin vasta virallisen säädösehdotuksen antamisen jälkeen, ollaan auttamatta myöhässä. Vastuu oikea-aikaisesta vaikuttamisesta on tämän vuoksi entistä korostetummin vaikuttajatahoilla itsellään.

Valtiovarainministeriö on ollut erityisen huolissaan EU-sääntelyn yksityiskohtaisuudesta sekä siitä, että sääntely pitää usein sisällään meillä tarpeettomaksi koettuja säännöksiä, jotka olisi luontevampaa jättää kansalliseen harkintavaltaan tai valvontaviranomaisten yhteistyössä ei-sitovalla tasolla ratkaistaviksi. Esimerkiksi rahoitusvälineiden markkinoista annettu direktiivi on yli 100-sivuinen sisältäen yli 70 artiklaa, joista kaikkiaan 17 artiklassa on annettu komissiolle valtuus antaa lisää sääntelyä komitologiamenettelyssä. Tällaista sääntelyä on mahdotonta panna täytäntöön Suomessa vakiintuneita normihierarkiaperiaatteita noudattaen sen vuoksi, että taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävät säännökset hajautuvat niin pieniin samantasoisiiin osiin, että niiden kiteyttäminen mielekkäiksi lain tai edes asetuksen tasoiseksi normeiksi ei käytännössä ole mahdollista.

EU-sääntelyn heikentynyt laatu näkyy kansallisesti siinä vaiheessa, kun kansallisessa lainvalmistelutyössä pyritään selkeään ja linjakkaaseen sääntelyyn. EU-sääntely poikkeaa yhä useammin sekä



rakenteeltaan että kirjoitustavaltaan olennaisella tavalla hyvälle kotimaiselle lainsäädännölle asetettavista vaatimuksista. Tällaisia vaatimuksia, jotka EU-sääntelyssä eivät täyty, ovat esimerkiksi sääntelyn rakenteen ja terminologian johdonmukaisuus sekä kunkin säädöksen sisällä että eri säädösten välillä sekä säännösten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus muun muassa viranomaisten harkintavaltaa ja toimivaltuuksia koskevien säännösten osalta. Sanonnaltaan epämääräisten ja tulkinnanvaraisten direktiivien ohella negatiiviseksi piirteeksi on osoittautunut myös se, että yhteisön lainsäädäntöinstrumenteista yhä suurempi osa on suoraan sovellettavia asetuksia. Näiden ongelmana on, ettei aina voida varmistua sääntelyn soveltuvuudesta ja yhteensopivuudesta Suomen oikeusjärjestykseen. Esimerkkinä valtiovarainministeriö mainitsee Eurooppayhtiö-asetuksen, jonka valmistelussa ei riittävästi kiinnitetty huomiota sen soveltamiseen rahoitusmarkkinoilla toimiviin osapuoliin. Käytännössä asetusta ei olekaan voitu Suomessa juuri soveltaa.

Mahdollisuuksia parantaa EU-sääntelyn laatua Suomen näkökulmasta vaikeuttaa olennaisesti kuitenkin se seikka, että sääntely ja varsinkin sen taustalla nyttemmin usein olevat globaalisti sovitut standardit perustuvat vahvasti angloamerikkalaiseen sääntelyperinteeseen, jolle on ominaista sääntelyn kasuistisuus, teknisyys ja yksityiskohtaisuus.

### **3.1.3 Maa- ja metsätalousministeriö**

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo Paremmman sääntelyn toimintaohjelman liitteineen muodostavan erinomaisen katsauksen lainsäädännön kehitykseen ja siihen vaikuttaneisiin tekijöihin viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Toimintaohjelmaa voidaan pitää myös yhtenä lainsäädännön valmistelua koskevana tietolähteenä ja se on käyttökelpoinen erityisesti perehdytettäessä ministeriön uusia lainvalmistelijoita säädösvalmistelutehtäviin.

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan hyvän ja hyvin valmistellun lainsäädännön edellytyksenä on, että ministeriöissä jatkuvasti kiinnitetään huomiota säädösvalmisteluun ja myös panostetaan siihen. Toimintasuosituksissa mainittu säädöshuollon kehittäminen tulee asettamaan huomattavia haasteita erityisesti niillä aloilla, joilla nopeasti muuttuva EU-lainsäädäntö edellyttää jatkuvasti uusia kansallisia säädöksiä.

### **3.1.4 Liikenne- ja viestintäministeriö**

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää toimintaohjelman toimenpidesuosituksia yleisesti hyvinä. Sekä valmisteltavia että nykyisiä säädöksiä voi ja tulee yksinkertaistaa. Kriittisesti tulee arvioida, voiko sääntelyn painopistettä siirtää nykyistä enemmän erityislainsäädännöstä kohti yleislainsäädäntöä. Yksinkertaistamistyö tulisi erityisesti kohdistaa sektoreille, joilla on ongelmia tai joilla on erityisen suuri merkitys yrityksille. Toimenpideohjelman yleisestä seurannasta ja täytäntöönpanosta on huolehdittava tarkoin, jotta hyvät periaatteet ja tavoitteet toteutuvat.

Ministeriö ei ole täysin vakuuttunut siitä, että uusi säädöspoliittinen ministeriryhmä olisi ainoa tapa terästäää säädösvalmistelun ohjausta. Missään tapauksessa toimenpideohjelman toteutuminen ei saa jäädä riippumaan yksinomaan ministeriryhmää tai valiokuntaa koskevan toimenpidesuosituksen kohtalosta hallitusneuvotteluissa. Ministeriö pitää tärkeänä toimenpideohjelmassa mainitun neuvottelukunnan perustamista. Ministeriö katsoo myös, että toimenpideohjelmaa täytäntöön pantaessa tulee kiinnittää huomiota myös niihin suosituksiin, joilla toimenpideohjelmassa ehdotetaan nostettavan lainvalmistelijoiden ammattikunnan arvostusta ja ammattitaitoa.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämisverkosto sopii vähäisempien toimenpidesuosittelujen täytäntöönpanoelimeksi. Myös ministeriöiden sisäisiä lainvalmistelijaverkostoja tulee tukea. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriössä toimii aktiivinen lainvalmistelijoiden verkosto, jonka tarkoituksena on levittää talon sisäistä säädösvalmisteluammattitaitoa, edistää hyvän lainvalmistelukulttuurin muodostumista sekä tukea yksittäisiä lainvalmistelijoita heidän työssään. Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämisverkosto voi rohkaista ja levittää hyviä käytänteitä kaikissa ministeriöissä.

### **3.1.5 Kauppa- ja teollisuusministeriö**

Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että toimintaohjelman suositukset ja muu sisältö vastaavat pitkälti sen käsityksiä. Kauppa- ja teollisuusministeriö pitää ehdotuksia hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta ja siihen liittyvistä suosituksista paremman sääntelyn ministeriryhmästä/ministerivaliokunnasta sekä paremman sääntelyn neuvottelukunnasta keskeisimpiä ohjelman toteuttamisen kannalta. Kokemukset aiemmista kehittämisohjelmista ovat osoittaneet, että ellei ohjelman toteuttamiseksi ole määritelty selkeätä kokonaisvastuuta, resursseja ja seurantaa, toimenpiteet eivät johda koko järjestelmän tasolla tyydyttäviin tuloksiin.

Toimintaohjelman suositukset lainsäädäntösuunnitelmasta ja sen toimeenpanoon liittyvistä uusista toimielimistä liittyvät suoraan niihin yksittäisiin esityksiin, joita toimintaohjelmassa tehdään. Esimerkiksi hyvän säädösvalmistelun periaatteet ovat kannatettavia, mutta niiden toteutumisen varmistaminen edellyttää valtioneuvostotasosta johtamista ja seurantaa. Sama koskee laajalti muitakin ehdotuksia, kuten laajapohjaisen valmistelun lisäämistä, esivalmistelun ja vaikutusten arvioinnin merkityksen korostamista ja säädöshuollon kehittämistä.

Riittävän sitoutumisen varmistaminen on keskeistä myös yksittäisten hankkeiden ja lainvalmistelijoiden kannalta. Toimintaohjelmassa esitetyt suositukset realisoituvat tai jättävät realisoitumatta yksittäisissä valmisteluhankkeissa. On tärkeää, että toimintaohjelman toteutuminen näkyy käytännön lainvalmistelussa siten, että ohjelmasta koetaan saatavan lisäarvoa yksittäisten hankkeiden toteuttamisessa. Kunkin ministeriön oma aktiivisuus toimintaohjelman konkreettisessa toteuttamisessa on luonnollisesti täysin välttämätöntä. Toimintaohjelmalla luotavat uudet rakenteet ja toimintatavat voivat onnistuessaan edistää säädösvalmistelun keskeisten kehitystrendien näkemistä ja näin edesauttaa ministeriöiden omien kehittämistoimien toteuttamista.

Toimintaohjelman jatkovalmistelun suhteen kauppa- ja teollisuusministeriö kiinnittää huomiota sellaisiin paremman sääntelyn toimintaohjelman suosituksiin, jotka edellyttävät jatkovalmistelua, yli ministeriörajojen ulottuvaa yhteistyötä ja/tai nimenomaisia resursseja. Näitä ovat lainsäädäntösuunnitelman laatimisen ohessa ainakin EU-säädöshankkeiden kansallisen valmistelun kehittäminen, lainsäädännön yksinkertaistamisohjelma sekä siihen liittyen metodologia yritysten hallinnollisten kustannusten mittaamiseksi, säädöspoliittisen sihteeristön perustaminen ja vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelun järjestäminen.

Tehokas EU-valmisteluun vaikuttaminen on yksi suomalaisen sääntely-ympäristön kilpailukyvyyn kehittämisen keskeisimmistä haasteista. Toimintaohjelman tavoitteita kauppa- ja teollisuusministeriö pitää tältä osin kannatettavina. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin järjestettävä näiden suositusten kehittäminen ja toteuttaminen erikseen, ja toimiin tulee ryhtyä välittömästi Suomen EU-puheenjohtajakauden päätyttyä. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että valmisteluun tulisi ryhtyä valtioneuvoston kanslian johdolla.

Sääntelyn yksinkertaistamisohjelman osalta ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että EU:ssa on valmisteilla laaja hanke, jonka tarkoituksena on yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen ja joka on tarkoitus käynnistää varsinaisesti vuoden 2007 kevään EU-huippukokouksen jälkeen. Suomen on joka tapauksessa järjestettävä osallistumisensa EU:n toimintaan asiassa. Toistaiseksi Suomessa ei ole määritelty sitä, millä ministeriöllä on pääasiallinen vastuu tähän lohkoon kuuluvien kansallisten toimenpiteiden valmistelusta ja toteuttamisesta. EU-tasolla valmisteluvastuu on jakautunut ECOFIN-neuvoston ja kilpailukykyneuvoston kesken, joten valmisteluvastuu EU-toimien osalta kuuluu valtiovarainministeriölle ja kauppa- ja teollisuusministeriölle.

Eri maiden kokemusten perusteella on odotettavissa, että hallinnollisen taakan mittaaminen ja vähentäminen sääntelyn yksinkertaistamisohjelmalla aiheuttaa huomattavia resurssitarpeita tulevilla hallituskaudella. Toimenpiteiden toteuttamista on valmisteltava ja harkittava osana kokonaispanostusta parempaan sääntelyyn. Resursseja tarvitaan vastaamaan toiminnan organisoinnista ja koordinaatiosta valtioneuvoston keskuudessa sekä toteutuksesta yhteistyössä EU-komission kanssa. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että valmistelua on vietävä kansallisella tasolla eteenpäin jo siinä vaiheessa, kun komission tiedonanto ja toimintasuunnitelma asiasta annetaan. Valmistelulla on sen jälkeen myös selvä liittymäkohta tulevan hallituksen ohjelmaan ja lainsäädäntösuunnitelmaan, mutta varsinainen valmistelu on käynnistettävä hyvissä ajoin ennen lainsäädäntösuunnitelman valmistelua.

Säädöspoliittisen sihteeristön perustamisesta ja asiantuntijapalvelun luomisesta lainsäädännön taloudellisten ja yritysvaikutusten arvioinnin tukemiseksi kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että ehdotukset johtavat jo sellaisenaan tuntuviin lisäresurssien tarpeisiin. Lisäksi kultakin ministeriöltä edellytetään aktiivista panosta ohjelman toteuttamisessa, mikä sitoo niiden jo ennestään kuormitettuja resursseja. Ehdotuksia on ministeriön mukaan kuitenkin pidettävä perusteltuina. Lisäpanostusten kautta toimintaohjelma voidaan saada toteutumaan myös käytännössä. Ohjelman uskottavuus yksittäisten ministeriöiden, lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien keskuudessa edellyttää konkreettisia, valmistelun laatuun positiivisesti vaikuttavia toimenpiteitä.

Lainsäädäntösuunnitelman sisällöstä kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että ministeriöiden tulisi heti ryhtyä valmistelemaan hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa yhteistyössä. Käytössä olevia keskustelupohjia, kuten eri ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia on täydennettävä, jotta lainsäädäntösuunnitelman rakenne ja sisältö palvelisivat tehokkaasti tulevan hallituksen strategisia päätöksiä ja paremman sääntelyn toimintaohjelman tavoitteita. Pohjaa suunnitelmalle on syytä valmistella huolellisesti jo nyt, jotta lainsäädäntösuunnitelmasta todella saataisiin sekä lisäarvoa suunnitelmaan sisällytettävälle hankkeille että yleisemminkin hyödynnettäviä käytäntöjä ja kokemuksia lainvalmistelun kehittämisen tueksi.

## **3.2 Muut viranomaiset**

### ***3.2.1 Elintarviketurvallisuusvirasto***

Yleisenä kommenttina Elintarviketurvallisuusvirasto (jäljempänä Evira) toteaa pitävänsä toimintaohjelmaa tarpeellisenä ja ohjelmassa esitettyjä periaatteita ja toimenpide-ehdotuksia kannatettavina ja perusteltuina. Hyvänä Evira pitää erityisesti sitä, että paremman sääntelyn aikaansaamiseksi on periaatteiden lisäksi esitetty konkreettisia säädösvalmistelun laatua tukevia ratkaisuja. Evira katsoo, että sen asiakkaina olevien yritysten ja muiden toimijoiden edut ja näkökulmat tulevat toimintaohjelmassa esitellyissä periaatteissa erittäin hyvin huomioiduiksi. Myös yhteiskunnan tarpeet ja välil-

lisesti myös kuluttajien ja kansalaisten tarpeet tulevat periaatteissa suurelta osin huomioiduksi. Periaatteet tukevat myös Eviran toiminnan keskeisiä tavoitteita.

Evira osallistuu toimialaansa liittyvään säädösvalmisteluun asianomaisten ministeriöiden apuna. Säädösvalmistelussa Eviran roolina on kulloinkin kysymyksessä olevaa substanssia koskevan erityisasiantuntemuksen ja etenkin valvontanäkökulman tuominen mukaan valmisteluun. Samalla valmisteluun saadaan tietoa myös siitä, kuinka asiaa koskevat aikaisemmat säädökset ovat täytäntöönpanevan viranomaisen näkökulmasta toimineet. Erityisen tärkeää Eviran näkökulmasta on sen kannanottojen huomioiminen pyrittäessä vaikuttamaan EU-lainsäädännön sisältöön, koska käytännöllisesti katsoen kaikki Eviran toimialan säädökset perustuvat joko EU-lainsäädäntöön tai Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin.

Osa kyseisistä EU-säädöksistä on suoraan sovellettavia asetuksia. Koska näissäkin tapauksissa mm. viranomaisten toimivallasta, valvonta- ja hallintomenettelyistä, rekistereistä sekä viranomaisten käytettävissä olevista hallinnollisista pakkokeinoista ja mahdollisista rangaistussäännöksistä säädetään kansallisesti, Eviran toimialalla tarvitaan tulevaisuudessa kansallista lainsäädäntöä silloinkin, kun asiaa sääntelee EU-asetus. Tältä osin Evira kiinnittää huomiota siihen, kuinka tärkeää valvonnan toimivuuden kannalta on se, että toimivaltasäännökset valmistellaan sellaisessa aikataulussa, että ne tulevat voimaan yhtä aikaa suoraan sovellettavan EU-säädöksen kanssa.

Valvontaviranomaisen näkökulmastaan Evira toteaa, että pyrittäessä vaikuttamaan lainsäädännöllä toiminnanharjoittajien asemaan ja toiminnan edellytyksiin, on erityisesti pienten toimijoiden kohdalla kiinnitettävä huomiota myös valvontaviranomaisten perimien pakollisten maksujen vaikutukseen elinkeinonharjoittajien toimintaan. Lainsäädännön ennakoitavuuden ja avoimuuden turvaamiseksi kunkin ministeriön käyttämien julkisoikeudellisten suoritteiden omakustannushintojen laskutapojen tulisi olla avoimia ja keskenään yhteismitallisia. Tarkastus- ym. maksujen määrään vaikuttaa myös toimintaohjelman lainsäädäntöperiaatteissa esitetty toimintamalli, jonka mukaan viranomaisten valvontatoimivaltuuksia pyritään suhteuttamaan toiminnasta aiheutuvan riskin mukaisesti siten, että toimintaansa asianmukaisesti hoitavat elinkeinonharjoittajat saavat tästä etua. Osa Eviran toimialan lainsäädännöstä mahdollistaa jo nyt tällaisen viranomaistoiminnan.

Täytäntöönpanevan viranomaisen näkökulmasta Evira toteaa, että hyväkään lainsäädäntö ei voi täysin toimia, jos sen soveltajilta puuttuu resursseja. Lakisääteiset tehtävät on hoidettava, mutta esimerkiksi tarkastuskäytien määrästä tai asiakkaiden neuvontaan käytettävästä ajasta saatetaan joutua tinkimään. Jatkossa viranomaisten on entistä enemmän priorisoitava toimintojaan.

Erityisesti täytäntöönpanevaa viranomaista koskee toimintaohjelman toisessa osassa esille otettu ns. soft law. Jos soft law'n määrä koetaan ongelmalliseksi, sitä vähentäisi mahdollisesti jossain määrin valvontaviranomaisen valtuuttaminen, perustuslain asettamat edellytykset huomioon ottaen, antamaan tarpeen vaatiessa toimialaansa liittyviä määräyksiä. Tällaisesta mahdollisuudesta huolimatta soft law'n merkitys olisi kuitenkin suuri.

Lisäksi Evira esittää lausunnossaan muutamia huomioita ja kannanottoja toimintaohjelman toiseen osaan sisältyvässä elintarvikelainsäädäntöä koskevassa katsauksessa esitetyistä väitteistä ja näkemyksistä.

### **3.2.2 Energiamarkkinavirasto**

Energiamarkkinavirasto toteaa omassa toiminnassaan havainneensa samoja sääntelyn määrästä ja yksityiskohtaisuuden kasvusta aiheutuneita ongelmia, joita toimintaohjelmassa on tuotu esiin. Esimerkiksi tietotekniikan lisääntyneen käyttöönoton vaikutukset kansalaisten oikeusturvaan on usein jätetty vähemmälle huomiolle. Sääntelyn kasvanut määrä ja sääntelyn tiukentunut aikataulu yhdistettynä lakeja toimeenpanevien viranomaisten henkilöresurssien karsimiseen on ollut omiaan vaikeuttamaan viranomaisten täysipainoista osallistumista niiden ”työkaluina” toimivien lakien valmisteluun. Näistä syistä Energiamarkkinavirasto tukee kaikkia lainsäädännön tason kehittämiseen tähtäviä hankkeita. Ehdotetut toimenpiteet ovat Energiamarkkinaviraston näkemyksen mukaan osin perinteisiä kuten neuvottelukunnan asettaminen. Osin toimenpiteet ovat innovatiivisia kuten säädösvalmistelun laatujärjestelmän ja valmistelua tukevan tietokannan käyttöön ottaminen.

### **3.2.3 Kilpailuvirasto**

Kilpailuvirasto pitää toimintaohjelmassa esitettyjä hyvän säädösvalmistelun periaatteita yleisesti kannatettavina. Virasto kannattaa toimintaohjelmassa esitettyä paremman sääntelyn ministeriryhmän tai -valiokunnan perustamista. Virasto haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota toimintaohjelmassa esitettyyn paremman sääntelyn neuvottelukunnan asettamiseen. Toimintaohjelmassa esitetään, että neuvottelukuntaan osallistuisivat keskeiset järjestötahot. Viraston arvion mukaan yleisen edun toteutumisen ja neuvottelukunnan riippumattomuuden takaamiseksi olisi kuitenkin tärkeää, että neuvottelukunnan jäseninä olisivat ennen muuta keskeiset asiantuntijat ja asiantuntijaviranomaiset. Neuvottelukunta voisi luonnollisesti kuulla keskeisiä järjestötahoja.

Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa tuodaan viraston arvion mukaan oikealla tavalla esille vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin tärkeys. Vaikutusarvioinnin osalta Kilpailuvirasto haluaa luonnollisesti korostaa taloudellisten, erityisesti markkina- ja kilpailuvaikutusten arvioinnin merkittävyyttä. Taloudelliset (kilpailulliset) vaikutukset voivat ilmetä ennen muuta kysyntä- ja tarjontaosuhteissa tai suoraan kilpailuprosessin tasolla. Mahdolliset vaikutukset voivat liittyä esimerkiksi yritysten kustannuksiin, kilpailuasemaan, teknologiseen kehitykseen, alalle tulon esteisiin, kannustimiin sekä markkinoiden keskittymiseen. Riittävän aikaisin toteutetuilla vaikutusarvioinneilla voidaan identifioida muun muassa mahdolliset kilpailuesteet sekä lisätä todennäköisyyttä siitä, että sääntelyssä suositaan yleisesti ottaen sellaisia ratkaisuja, jotka eivät tarpeettomasti tai liiallisesti rajoita kilpailua. Etukäteisarviointia tukee osaltaan myös se, että lainsäädännön tai sääntelyn kautta luodut kilpailunrajoitukset voivat olla vaikutuksiltaan haitallisempia kuin yritysten aikaansaamat kilpailunrajoitukset.

### **3.2.4 Rahoitustarkastus**

Rahoitustarkastus (jäljempänä Rata) toteaa yhtyvän toimintaohjelman yhteenvedossa esitettyihin toimintasuosituksiin. Lainvalmistelun keskeisiksi ongelmiksi nostetut seikat ovat samoja, joihin Ratassakin on kiinnitetty huomiota rahoitusmarkkinoiden sääntelyn yhteydessä.

Toimintaohjelma painottaa erityisesti yritysten toimintakyvyn ja kansalaisten toimintamahdollisuuksien turvaamista. Rata katsoo, että tällainen painotus jättää huomiotta sen, että epäselvästä lainsäädännöstä kärsivät säännösten kohteiden ohella myös niin tuomioistuin- kuin hallintovirkamiehet säännöksiä soveltaessaan. Epäselvyys huonontaa myös asianajajien ja muiden oikeudellista apua kansalaisille tarjoavien tahojen mahdollisuutta ennakoita käsittelemiensä tapausten lopputulosta.

Yksittäisinä asioina Rata kiinnittää huomiota viranomaisten määräystenantovaltaan sekä itsesääntelyyn. Rahoitusmarkkinalainsäädännössä on kymmenittäin säännöksiä, joissa Rata valtuutetaan antamaan tarkempia määräyksiä laintasoisista säännöksistä. Siitä, millaisissa asioissa ja minkä sisältöisiä määräyksiä Rata voidaan valtuuttaa antamaan, on kuitenkin käyty keskustelua siitä alkaen, kun nykyinen perustuslaki tuli voimaan.

Ratan mukaan perustuslain 80.2 § on esimerkki säännöksestä, jonka osalta yksimielisyys eri asianosaistahojen kesken olisi helpoimmin saavutettavissa säännöstä selkeyttämällä. Nykyisellään eräitä säännöksen tulkintoja voidaan perustellusti pitää rajoittavampana kuin yhteisöläinsäädännössä tapahtuneen kehityksen näkökulmasta voitaisiin pitää suotavana. Säännöksen ahdas tulkinta voi jopa johtaa siihen, että Rata ei kykene täysipainoiseen yhteistyöhön eri jäsenmaiden valvontaviranomaisten eikä unionin kaikkien toimielinten kanssa. Tässä mielessä Rata yhtyy toimintaohjelman näkemukseen, että kehitys yhteisöoikeuden alalla lisää paineita delegoida lainsäädäntövaltaa valvontaviranomaisille (Rata mukaan lukien). Rata esittääkin, että kyseinen säännös alistettaisiin laajapohjaiseen selvitykseen, jossa sen sisältöä arvioitaisiin yleisellä tasolla siitä näkökulmasta, mihin kohtaan haluamme viranomaisen norminantovallan sijoittaa asteikolla, jonka ääripäät ovat yhtäällä nykyinen lainsäädäntöperinteemme ja toisaalla yhteisön lainsäädännön joustavuuspyrkimykset.

Rata pitää myönteisenä, että toimintaohjelmassa on niin runsaasti käsitelty itsesääntelyä viranomaissääntelyn vaihtoehtona ja täydentäjänä. Kun toimintaohjelmaan on kirjattu, että itsesääntely täydentää viranomaissääntelyä, niin Ratan nykyisin valvomilla arvopaperimarkkinoilla asia voidaan nähdä arvopaperimarkkinalainsäädännön alkuajankohdasta katsottuna päinvastoin – lainsäädännöllä on täydennetty itsesääntelyä. Arvopaperimarkkinalain säätämisen jälkeen arvopaperimarkkinoiden sääntelyn voidaan nykyisellään sanoa olevan tyypillisesti yhteissääntelyä siinä mielessä kuin toimintaohjelma tämän termin tuo esiin. Arvopaperimarkkinat tarjoaa Ratan näkemyksen mukaan oivallisen sektorin itsesääntelyn (ja yhteissääntelyn) käyttömahdollisuuden hyötyjen ja haittojen arviointiin.

Lainsoveltajan näkökulmasta on joskus ongelmallista se, että lain muutoksia ei juurikaan toteuteta säännöksen selkiyttämiseksi, vaikka selkiyttämällä säästettäisiin turhaa vaivaa ja tarpeetonta työtä. Esimerkkinä tästä voidaan mainita nykyisin lakiin luottolaitostoiminnasta sisältyvä säännös talletuspankin liiketoiminnasta, joka on säilynyt lähes samansisältöisenä vuosikymmenien ajan, vaikka talletuspankkien toimintaympäristö on oleellisesti muuttunut. Talletuspankkien nykyisessä liiketoiminnassa on elementtejä, jotka pankki nykyisen kehityksen myötä voi luontevasti hoitaa, mutta joiden katsominen pankin liiketoimintaa koskevan säännöksen alaan edellyttää argumenteiksi näkemäksiä, joiden arvioiminen saattaisi perustellummin kuulua lainsäätäjälle kuin lainsoveltajalle.

### 3.2.5 *Stakes*

Stakesin mukaan toimintaohjelman kolmanteen julkaisuun sisältyvä kaikki hallinnonalat kattava selvitys on sekä kunnianhimoinen että mittava. Sellaisena se sisältää suuren määrän myös toimeentuloturvan ja hyvinvoinnin kannalta merkityksellistä tietoa ja kannanottoja. Stakes pitää tärkeänä sääntelyn valmisteluun ja laatuun liittyvää kehittämistä. Siltä osin kuin ehdotuksilla parannetaan yleisesti sääntelyn ja sen valmistelun laatua ja varmistetaan kansalaisten oikeusturvan toteuttamista, ohjelmaa ja sen toteuttamista on Stakesin mukaan pidettävä erittäin kannatettavana.

Toimintaohjelmassa esitetyt lainsäädäntöperiaatteet ovat kaikki kannatettavia ja turvaavat yritysten kilpailukykyyn ja kansantalouden kasvuedellytysten ohella myös hyvinvoinnin toteutumista. Kuiten-

kin periaatteiden lähempi tarkastelu osoittaa, että niitä on tarkasteltu pääasiassa yritysten toiminnan tukemisen ja kilpailukyvyyn kannalta. Hyvinvointinäkökulmaa on avattu varsinaisesti ainoastaan kahdeksannessa periaatteessa.

Stakesin näkemyksen mukaan hyvinvointi tai sen muutokset eivät ole välittömässä syy-seuraussuhteessa kilpailukykyä tai yritystoimintaa tukevaan sääntelyyn. Kilpailukyvyyn ja yritystoiminnan tukemisen nostaminen koko lainsäädäntöjärjestelmän kehittämisen lähtökohdaksi sisältää piirteitä, joiden ei voida katsoa täyttävän perustuslaissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita. Tällöin jätetään huomioimatta perustuslain priorisoimat sisältöalueet, kuten koulutus ja sosiaaliturva, joissa julkiselle vallalle asetetaan velvoittavia tehtäviä suoraan perustuslain nojalla. Mikäli kilpailukyvyyn ja yritystoiminnan perusteluksi katsotaan julkisen vallan velvollisuus työllisyyden edistämiseen, tulee huomioida, että perustuslaki sisältää vastaavan taseisia velvoitteita myös esimerkiksi asumisen, perheiden ja lasten tukemisen suhteen.

Lainsäädännön valmistelun kehittämiseksi pitäen lähtökohtana perustuslain turvaamia vapausoikeuksia on nähtävissä vahvoja perusteita. Stakes katsoo, että kilpailukykyä ja yritystoimintaa tukeva lainsäädännön kehittämistyö tulisi erottaa lainsäädäntöjärjestelmän yleisestä kehittämisestä erilliseksi osaksi. Stakesin näkemyksen mukaan lainsäädännön valmistelua ja sen laadun parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä tulisi tarkastella yleisenä siten, että muutosten perusteet pohjautuvat perustuslaissa lainsäätäjälle asetettuihin edellytyksiin. Toimintaohjelmaan sisältyvät toimenpidesuositukset ovat kannatettavia edellyttäen kuitenkin, että Stakesin esittämät näkökohdat otetaan huomioon niitä täytäntöön pantaessa.

Stakesin käsityksen mukaan toimintaohjelman toisessa osassa esitetty Jyrki Talan arvio lainsäädäntötoiminnan kehityspiirteistä Suomessa on oikeaan osuva. Muutos asiantuntijavirastoksi on merkinnyt Stakesin kohdalla, ei vain kuntien ohjausta koskevan norminanto-oikeuden poistumista, vaan myös eduskuntalakien ja asetusten valmisteluun osallistumisen vähenemistä. Stakesilla olevaa tutkimustietoa hyödynnetään lainvalmistelussa vaihtelevasti. Sääntelyn määrän kasvun ja muutosnopeuden ohella kysymys on valmisteluprosesseja koskevista käytännöistä, jotka eivät tue sisällöllisen tutkimustiedon hyväksikäyttöä esimerkiksi komitealaitoksen kautta tapahtunutta sääntelyn valmistelua vastaavalla tavalla.

Stakesin näkemyksen mukaan nykyiset sääntelyn valmisteluprosessit eivät turvaa sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimustiedon välittymistä riittävässä määrin hyvinvointivaikutuksia sisältävän lainsäädännön valmisteluprosesseihin. Tämä koskee sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sisäisiä lainsäädäntöhankkeita että erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ulkopuolella toteutettavaa lainsäädännön valmistelua.

### **3.2.6 Tietosuojavaltuutettu**

Tietosuojavaltuutetun mukaan tehty selvitys on mittava ja käsittelee monipuolisesti lainsäädäntöön ja lainsäädännön valmisteluun liittyneitä puutteita ja kehittämistarpeita. Toimintaohjelmassa esitetään useita konkreettisia kehittämistoimenpiteitä, joita on pidettävä perusteltuina ja tarpeellisina.

Tietosuojavaltuutetun näkökulmasta katsottuna vaikuttaa siltä, että jonkin toimintasektorin kokonaisvaltainen tarkastelu ja siihen liittyvät lainsäädännön muutostarpeet saattaa usein jäädä ajoissa tekemättä. Sen sijaan lakeihin voidaan tehdä useita vähäisempiä muutoksia ja paikkauksia. Tähän tulisi kiinnittää huomioita lainsäädäntösuunnitelmaa laadittaessa.

Näkökulma, jota raportissa ei ole enemmälti tarkasteltu, on toimintaympäristön muutosten vaikutus lainsäädäntöön ja sen muutostarpeisiin ja valmisteluun. Esimerkiksi ne tavoitteet, joita asetetaan tietoyhteiskunnan kehittämiseen ja edistämiseen, edellyttävät usein myös lainsäädännön uudelleen tarkastelua. On selvästi ollut nähtävissä, ettei lainsäädännön näkökulmaa ja sen mahdollisia muutostarpeita ole useinkaan otettu tai osattu ottaa huomioon erilaisissa tietoyhteiskunnan kehittämishankkeissa ja ohjelmissa. Vastaavasti ongelma näkyy toisin päin. Lainvalmistelussa sähköiseen käsittelyyn siirtymisen tai sen edellyttämän lainsäädännön uudelleenarviointitarpeisiin ei ole kiinnitetty huomiota. Kuitenkin lainsäädäntö voi olla perusteettomastikin esteenä sinänsä hyväksyttävälle kehittämishankkeelle, tai sähköisen käsittelyyn siirtyminen ja teknologian käyttöönotto voi edellyttää uudenlaisia oikeusturvatakeita tai uusista edellytyksistä tai menettelyistä säättämistä.

Automaattinen tietojenkäsittely ja uusi teknologia ovat tulleet uudella tavalla osaksi viranomaisten ja muiden organisaatioiden tehtävien ja toimintojen hoitamista ja edellyttävät asian huomioimista myös eri toimintoja koskevassa lainsäädännössä. Tämän vuoksi asia tulisi sisällyttää osaksi lainsäädäntöhankkeiden kehittämistavoitteita ja lainsäädännön suunnitteluvaatimuksia.

Henkilötietojen käsittelyyn vaikuttavan lainsäädännön näkökulmasta merkittävä kysymys liittyy yleislaki/erityislaki -asetelmaan. Henkilötietojen käsittelyn perusteena muulla lainsäädännöllä on merkittävä asema. Käytännössä on voitu selvästi havaita, että valmisteluvaiheessa tapahtuvalla henkilötietojen käsittelyn yksiselitteisellä sääntelyllä ja laissa olevilla selkeillä vastuiden määrittelyillä, on ollut ratkaiseva vaikutus suunniteltavien tietojärjestelmien toteutuksen onnistumisessa.

Arvioitaessa lainsäädännön merkitystä suhteessa yleislaki/erityislaki, on otettava huomioon, että henkilötietojen käsittelyssä on kysymys toiminta-alueesta, joka koskettaa jokaista kansalaista ja käytännössä lähes jokaista yhteisöä, yritystä ja viranomaista. Yleislain perusteella tulisi ratkaista esimerkiksi keskeisimmät henkilötietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset ja edellytykset. Kun kysymys on perusoikeudesta, on olennaista, että yleislaki on niin selvä, yksityiskohtainen ja velvoittava, että lain konkreettisetkin vaatimukset ymmärretään, ja että myös yritykset ja yhteisöt sekä viranomaiset rekisterinpitäjänä osaavat ottaa lain vaatimukset huomioon. Myös toimintaohjelmassa (osa 3) on tuotu esille henkilötietolain abstraktisuus ja yleispiirteisyys, kun tarkastellaan erityissääntelyn laajuutta.

Laadukkaan lainsäädännön valmistelu edellyttää myös sitä, että jo lain valmisteluvaiheessa luodaan sitä koskeva seurantajärjestelmä. Seurantajärjestelmän luominen ja mallintaminen voisi olla perusteltua lisätä lainsäädännön valmistelun ja toteutuksen vaatimuksiin.

### **3.2.7 Valtiokonttori**

Valtiokonttori yhtyy toimintaohjelmassa esitettyihin johtopäätöksiin ja kehittämistarpeita koskeviin näkemyksiin. Tehtäväalueensa kannalta se ei kuitenkaan katso perustelluksi ottaa toimintaohjelmaan yksityiskohtaisesti kantaa.

### **3.2.8 Valtiontalouden tarkastusvirasto**

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa lausunnossaan, että toimintaohjelman luku 2.4 "EU-valmistelun yhteensovitusjärjestelmä" perustuu suurelta osin tarkastusviraston tarkastuskertomukseen 122/2006. Asiasisältö on toimintaohjelmassa oikein esitetty. Toimintaohjelmassa kuitenkin



sanotaan, että "Ympäristöministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön vaikutusarviointeja tarkastuskertomuksessa on pidetty korkealuokkaisina". Tämä on tarkastusviraston mielestä hieman liian voimakas ilmaisu, mutta kokonaisuuden kannalta asia on epäolennainen.

Tarkastusviraston edellä mainitussa tarkastuskertomuksessa todettu strategisen ohjauksen puute, vaikutusarvioiden heikkous sekä liian myöhäinen vaikuttaminen EU-säädöshankkeisiin on toimintaohjelmassa huomioitu hyvin. Ohjelmaan sisältyvät toimenpidesuosituks, erityisesti lainsäädäntösuunnitelman käyttöönotto ja siihen liittyvä strateginen osa sekä neljäs toimenpidesuositus, luovat toteutuessaan edellytyksiä todettujen ongelmien poistumiselle. Tarkastusviraston mielestä myös toimintaohjelmassa esitetty asiantuntijatuen vakiinnuttaminen luo edellytyksiä vaikutusarvioiden laadun parantumiselle sekä menettelyjen yhtenäistymiselle vaikutusten arvioinnissa. Myös ehdotettu sovellustietokannan perustaminen valmistelijoiden käyttöön edesauttaisi hyvää lainvalmistelua parantamalla valmistelijoiden tiedollisia resursseja lainvalmistelussa noudatettavasta menettelystä ja loisi osaltaan edellytyksiä hyvälle lainvalmistelulle.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa vuonna 2002 tehdyssä selvityksessä on todettu, että etuusjärjestelmien läpinäkyvyyttä heikentää tulokäsitteiden määrittely viittaamalla muita järjestelmiä koskeviin säädöksiin, yhteensovittamissäännösten runsas määrä ja niiden sisällön tulkinnanvaraisuus ja esittämistavan erilaisuus eri järjestelmissä sekä luonnollisen henkilön tulojen ja varallisuuden määrittelyn tulkinnanvaraisuus. Säädöstaso, jolla kansalaisten taloudellista asemaa määritellään, vaihtelee eri etuusjärjestelmissä. Toimintaohjelmassa todetaan hyvinvointia ja kilpailukykyä edistävinä lainsäädäntöperiaatteina muun muassa sääntelyn hallittavuus ja ymmärrettävyys sekä se, että sääntelyn eri osa-alueiden on vaikutettava toisiinsa johdonmukaisella tavalla. Tarkastusvirasto katsoo mainittujen periaatteiden toteutumisen käytännön lainsäädäntöprosessissa edistävän etuusjärjestelmien läpinäkyvyyttä ja edistävän hallinnollisten ratkaisujen ennakoitavuutta kansalaisten näkökulmasta.

Toimintaohjelman osiossa "Eduskunta, valtioneuvosto ja ministeriöt" on lausuttu, että valtioneuvostotasoisien koordinaation puutteet lainvalmistelussa heijastuvat hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyyn, jossa säännösehdotuksiin tehdään vielä varsin runsaasti muutoksia ja suoranaisia korjauksia. Valiokuntakäsittelystä saattaa muodostua varsin pitkä.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että valmistelupohjan kaventumisesta on ollut seurauksena se, että useissa lainvalmisteluhankkeissa erilaisia sidosryhmiä on kuultu valmistelutyön aikana vain kertaluonteisesti tai pyytämällä heiltä valmistelutyön loppuvaiheessa lausunto. Kun sidosryhmät eivät ole olleet pitkäjänteisemmin lainuudistustyössä mukana, he eivät ole sitoutuneet siihen. Tästä on ollut seurauksena se, että sidosryhmät ovat aiempaa laajemmin halunneet tulla kuulluiksi asiantuntijoina eduskuntakäsittelyn yhteydessä valiokunnissa. Myös tämä on osaltaan hidastanut eduskunnan valiokuntien työskentelyä. Tarkastusvirasto kannattaaakin lainvalmistelun kansliapäällikkötyöryhmän loppumietinnössään esittämää näkemystä, että valmistelun laajapohjaisuuden edistämiseksi on tärkeätä kytkeä sidosryhmät valmisteluun mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Sidoryhmät kykenevät tällöin seuraamaan suunnitteilla olevan lainsäädännön arvioituja vaikutuksia läpi koko valmisteluprosessin. Tällaista arviointimahdollisuutta ei synny, jos vaikuttaminen suunnitteilla olevaan lainsäädäntöön supistuu kuulemisvaiheeseen. Tällainen valmistelutyön laajapohjaistuminen helpottaisi myöhemmässä vaiheessa eduskunnan valiokuntien työtä.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelmassa on kiinnitetty huomiota sääntelyn määrälliseen kehitykseen. Säädösvalmistelun ruuhkautumisesta on ollut seurauksena se, ettei muiden ministeriöiden asiantuntemusta ole välttämättä riittävässä määrin huomioitu säädösvalmistelussa. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että tämä on koskenut myös taloushallinnon säädösten valmistelua. Esi-

merkkinä voidaan mainita sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva laki työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta (677/2005) ja laki tapaturmavakuutuslain muuttamisesta (681/2005), jolla viimeksi mainitulla lainmuutoksella perustettiin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta. Kummankin lautakunnan osalta laista puuttuvat säännökset siitä, miten niiden tilintarkastus on aikomus järjestää ja mitä lakia noudatetaan niiden kirjanpitoon ja tilinpäätökseen. Nämä lait ovat esimerkkejä siitä, etteivät kaikki lainvalmistelulliset puutteet tule korjatuiksi eduskunnan valiokunnissa, vaan osa puutteellisesta lainsäädännöstä tulee myös voimaan. Puutteellisten lakien korjaaminen lisää sekin lainvalmistelun työmäärää.

### **3.2.9 Verohallitus**

Verohallitus pitää toimintaohjelmaa onnistuneesti laadittuna ja tarpeellisena. Toimintaohjelmaan sisältyvät ehdotukset lainsäädäntöperiaatteista ja toimintasuosituksista ovat kannatettavia.

Toimintaohjelmaan sisältyvistä lainsäädäntöperiaatteista verolainsäädännön täytäntöönpanon kannalta erityisen merkityksellisiä ovat lainsäädännön ennustettavuutta ja ymmärrettävyyttä painottavat periaatteet (periaatteet 1 ja 2, osin 6) sekä toimijoille asetettavien velvollisuuksien oikeasuhtaisuutta viranomaisvalvonnassa painottava periaate (periaate 5). Ennustettavuuden vuoksi lakeja säädettyessä tulee pyrkiä ratkaisemaan kaikki tiedossa olevat kysymykset kattavasti. Torjuvasti on suhtauduttava menettelyyn, jossa ongelmat siirretään ratkaistavaksi lain soveltamis- tai tuomioistuintasolle. Sääntelyn ennustettavuutta edistää, jos verolain käsitteistö on nivelletty tarkoituksenmukaisella tavalla eri verolaeissa keskenään ja myös suhteessa muuhun lainsäädäntöön.

Eurooppavero-oikeus ylipäänsä ja erityisesti EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö asettavat verolainsäädännön valmistelulle ja myös soveltamiselle kokonaan uusia haasteita. Vaarana on, että lainsäädännön ennustettavuus ja ymmärrettävyys kärsivät. Uuden kansallisen verolainsäädännön valmistelussa onkin erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että sääntely vastaa eurooppavero-oikeuden periaatteita. Jatkossa on pyrittävä varmistamaan, että esimerkiksi ns. ETA-osinkojen verokohtelun kaltaisilta jälkikäteisiltä muutoksilta voidaan välttyä.

Toimijoille asetettavien velvollisuuksien oikeasuhtaisuuden näkökulmasta pyrkimyksenä säädösvalmistelussa tulee olla, että verolainsäädännön täytäntöönpano aiheuttaisi varsinaisten verojen lisäksi mahdollisimman vähän kustannuksia ja haittaa kansalaisten ja yritysten taloudelliselle toiminnalle. Velvollisuuksia asetettaessa tulee erityistä huomiota kiinnittää myös siihen, että yritysten ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuksia voidaan sovittaa yhteen eri viranomaisvalvonnan kesken ja menettelyjä niitä sähköistämällä koota, keskittää ja keventää.

Lisäksi Verohallitus korostaa sitä, että aineellista verolainsäädäntöä valmisteltaessa tulee ottaa huomioon hallinnon tuloksellisuuden parantamiselle asetetut vaatimukset. Hyvä verojärjestelmä on myös hallinnollisesti tehokas. Valtiontalouden tuottavuusohjelma edellyttää toteutuakseen myös sitä, että aineellista verolainsäädäntöä yksinkertaistetaan ja kaavamaistetaan ja joka tapauksessa estetään sääntelyn monimutkaistuminen. Lainvalmistelun yhteydessä tulisikin nykyistä perusteellisemmin selvittää sääntelyn vaikutukset ja suhde hallinnollisiin kustannuksiin.

### **3.2.10 Vähemmistövaltuutettu**

Vähemmistövaltuutetun käsityksen mukaan toimintaohjelman muotoutumiseen on voimakkaasti vaikuttanut hankkeen tausta, jolloin kilpailukyvyn edistäminen on saanut ohjelmassa korostetun aseman. Toimintaohjelmassa esitetyt lainsäädäntöperiaatteet eivät esimerkiksi sisällä velvollisuutta arvioida lainsäädännön vaikutuksia eri kansanryhmien tai vähemmistöjen näkökulmasta, mutta lainsäädännön vaikutusten arviointi yritysten näkökulmasta toistuu lainsäätöperiaatteesta toiseen. Vähemmistövaltuutettu pitää lainsäädäntöperiaatteita liian kapea-alaisesti valittuina.

Lainsäädännön keskeisenä valmisteluperiaatteena tulee vähemmistövaltuutetun käsityksen mukaan olla vaikutusten arviointi, jossa otetaan laajasti huomioon säädösten vaikutus eri kansanryhmien asemaan. Lainsäädännön vaikutusten arviointia eri kansanryhmien asemaan tulisi vahvistaa ja siirtää lainsäädäntöprosessin varhaisempaan vaiheeseen. Yhtenä mahdollisuutena olisi yhdistää sukupuolivaikutuksen arviointiin myös lakiesitysten arviointi eri vähemmistöryhmien aseman kannalta, niin että vähimmillään sen tarpeellisuutta tulisi arvioida jokaisessa hallituksen esityksessä. Sukupuolivaikutusten arvioinnin toteuttamista jokaisen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä on aiemmin esittänyt muun muassa tasa-arvolain uudistamista selvittänyt toimikunta.

## **3.3 Järjestöt**

### **3.3.1 Elinkeinoelämän keskusliitto**

Elinkeinoelämän keskusliitto (jäljempänä EK) toteaa olleensa hankkeessa aloitteentekijänä ja aktiivisena jäsenenä. EK pitää tärkeänä ehdotusten ripeää toimeenpanoa. Ehdotukset paremman sääntelyn yleisistä periaatteista samoin kuin kansantalouden kasvuedellytyksiä ja yritysten kilpailukykyä koskeviksi periaatteiksi tulee saattaa käytäntöön välittömästi. Osa ehdotuksista, kuten lainsäädäntösuunnitelma, edellyttää kirjauksia seuraavaan hallitusohjelmaan. Eräät ehdotukset, kuten vaikutusarviointien asiantuntijatuki valtioneuvostossa, puolestaan edellyttävät jatkovalmistelua. Toimintaohjelmaa ja sen lainsäädäntökehitystä koskevaa kattavaa ja korkeatasoista liiteaineistoa tulee hyödyntää myös muussa hallinnon ja säädöspolitiikan kehitystyössä.

EK kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti EU-vaikuttamisen kehittämiseen sekä hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan. EU-lainsäädännön ja -pääöksenteon valmistelussa olisi EK:n mukaan nyt aika pohtia siirtymistä ennakoivampaan otteeseen. Lähtökohtaisesti tulisi pohtia, millä tavoin kansallinen etu ja laajemminkin EU-sääntelyn kehittämisen strategiset tavoitteet Suomessa määritellään. Tässä tarvitaan riittävän edustavaa, eri politiikkalohkot kattavaa ja korkeatasoista valmistelua ja päätöksentekoa. Paremman sääntelyn hankkeen ehdotus EU-lainsäädännön kehittämisen strategisten tavoitteiden säännöllisestä käsittelystä EU-asioiden ministerivaliokunnassa on askel oikeaan suuntaan. Strategisten tavoitteiden valmistelua tulisi kuitenkin nykyisestään huomattavasti tehostaa. Tätä varten tulisi perustaa itsenäinen, eri EU-politiikkalohkot kattava korkean tason asiantuntijaryhmä, jossa ovat edustettuna niin hallinto, poliittiset päätöksentekijät kuin keskeiset sidosryhmät. Ryhmän tehtävänä olisi tehdä poliittisille päätöksentekijöille ehdotuksia pitkäjänteisiksi linjauksiksi ja näkökohdiksi, joiden avulla suomalaisen taloudellisen kilpailukyvyn, työllisyyden ja hyvinvoinnin edellytyksiä voitaisiin parhaiten edistää EU:n päätöksenteossa.

Näin määriteltyjä linjauksia voidaan hyödyntää yhtäältä suomalaisessa vaikuttamisessa EU:n yleisiin poliittisiin tavoitteisiin ja toisaalta käytännön EU-pääöksenteossa. Erityisen tarpeellista on pyrkiä vaikuttamaan komission valmisteluvaiheessa. Tässä suhteessa tavoitteena tulisi olla omien EU-lainsäädäntöhankkeita ja prosesseja koskevien aloitteiden ja ehdotusten saattaminen valmistelun

pohjaksi komissiovaiheessa. Unohtaa ei myöskään sovi Euroopan parlamenttia ja sen suomalaisjäseniä. Avoin ja rakentava yhteistyö eri EU-instituutioiden kanssa on tehokas vaikuttamiskanava, joka edellyttää pitkäjänteistä ja tavoitteellista toimintaa.

Laajapohjaisesti valmistellut kansalliset linjaukset ovat hyödyllisiä myös kaikille niille suomalaisille sidosryhmätahoille, jotka pyrkivät vaikuttamaan EU:n päätöksentekoon. Käytännön kokemukset vaikuttamisesta EU:n päätöksentekoon ovat omiaan osoittamaan, että varsin monissa tapauksissa suomalaisten intressitahojen näkemysten välityksellä voidaan edistää yhteistä suomalaista etua EU-tason toiminnassa. Tässäkin suhteessa avainasemassa on rakentava yhteistyö erityisesti komission kanssa.

Yleisten strategisten linjausten laatimisen ohella tarvitaan laajapohjainen valmisteluelin, joka pysyy ottamaan kantaa laaja-alaisiin ja kansallisesti merkittäviin EU-hankkeisiin ja tuottamaan tehokkaasti ja oikea-aikaisesti selkeän näkemyksen, jota voidaan hyödyntää EU-päätöksenteon eri valmisteluvaiheissa. Kyseessä olisi komiteatyypinen elin, jonka toimialueeseen kuuluisivat esimerkiksi palveludirektiivin tai REACH-asetuksen tyyppiset hankkeet. Tämän elimen tulisi olla rakenteeltaan pysyvä, mutta sen henkilököönpano vaihtelisi käsiteltävien asioiden ja vaadittavan asiantuntemuksen mukaan.

Ehdotus hallituksen lainsäädäntösuunnitelman käyttöönottamiseksi vaatii täsmennyksiä ja jatkokehittelyä. Suunnitelmaan kuuluisi ehdotuksen mukaan hankeosio ja strateginen osa. Ajatuksena näyttäisi olevan, että suunnitelmaan sisältyvät hankkeet ovat poliittisesti merkityksellisiä ja laaja-alaisia hankkeita, jotka ovat hallituksen erityisseurannassa. Hankeosion rooli ja merkitys vaikuttaa tässä mielessä selkeältä. Olennaista on, että po. lainsäädäntöhankkeista todella tehdään laajat ja uskottavat vaikutusarviot yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa.

Jotta lainsäädäntösuunnitelman strategisella osalla olisi merkitystä ja lisäarvoa, sen tulee rakentua riittävän konkreettisista ainesosista. Hyvän pohjan tarjoavat kaikki ne toimet, joilla pyritään edistämään taloudellisen kasvun, kilpailukyvyyn ja työllisyyden edellytyksiä säädöspolitiikan keinoilla. Toimintaohjelmassa luetellut hyvinvointia ja kilpailukykyä samoin kuin erityisesti kansantalouden kasvuedellytyksiä ja yritysten kilpailukykyä edistävät periaatteet tulisi sisällyttää ohjaaviksi periaatteiksi myös lainsäädäntösuunnitelmaan. Samalla tulee määritellä, miten erityisesti eri ministeriöt sitoutetaan aidosti toteuttamaan näitä periaatteita käytännön säädösvalmistelutyössä. Säädöspoliittisella ministerivaliokunnalla ja sen työtä tukevalla neuvottelukunnalla on tässä suhteessa keskeinen rooli.

Lainsäädäntösuunnitelmassa tulisi määritellä myös ne periaatteet, joita Suomi noudattaa EU-asioita koskevassa säädöspolitiikassaan. Tässä suhteessa tulisi hyödyntää edellä mainittuja EU-vaikuttamista koskevia ehdotuksia. Korkean tason EU-politiikkaryhmän hahmottamat EU-linjaukset voivat toimia tässäkin pohjana.

Edelleen lainsäädäntösuunnitelmassa tulisi ottaa kantaa kansainväliseen sääntelykilpailuun. Valtiot kilpailevat keskenään investoinneista, osaamisesta ja entistä enemmän myös työvoimasta. Myös Suomen tulee määritellä ne politiikkalohkot, jotka ovat tässä suhteessa strategisesti merkittäviä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää verotukseen, koulutukseen, tutkimus- ja kehitystoimintaan sekä työmarkkinoihin ja sosiaaliturvaan. Nämä ovat politiikkalohkoja, joilla Suomi voi saavuttaa strategista kilpailuetua omilla politiikoillaan, päätöksillään ja toimenpiteillään.

Ehdotus lainsäädäntösuunnitelman kytkemisestä Lissabonin strategian raportointijärjestelmään on perusteltu. Se edellyttäisi, että eri ministeriöt arvioisivat vuosittain, miten niiden sääntelyhankkeet

edistävät kasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden tavoitteita. Oleellista on, että ministeriöiden raporteissa määriteltäisiin aloitteellisesti sellaisia hankkeita, joiden avulla näitä tavoitteita voidaan edistää.

Suunnitelman strategiseen osaan tulisi sisällyttää konkreettinen ehdotus sääntelyn yksinkertaistamisohjelmaksi samoin kuin järjestelmällisiksi toimenpiteiksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Nämä tulisi valmistella yhdessä elinkeinoelämän kanssa. Tältä osin EU-yhteistyö (Hollanti, Tanska, Iso-Britannia) tarjoanee hyviä käytännön esimerkkejä.

EK pitää erittäin tärkeänä, että lainsäädännön taloudellisten ja yritysvaikutusten arviointia varten kehitetään pysyvä ja tehokas järjestelmä toimintaohjelmassa esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti. Valtioneuvoston yhteinen asiantuntijapalvelu on tässä suhteessa kannatettava ajatus. Sen valtuudet ja resurssit on mitoitettava niin, että se pystyy aidosti suorittamaan vaativiakin vaikutusarvioita. Elinkeinoelämä on valmis toimimaan hyvässä yhteistyössä perustettavan asiantuntijapalvelun kanssa.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelma tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden toimeenpanna myös käytännössä niitä periaatteita, joita useissa aikaisemmissa hallinnon ja sääntelyn kehittämishankkeissa on peräänkuulutettu. Toimenpiteiden toteuttaminen vaatii erityisesti valtioneuvoston taholta vahvaa ministeriörajat ylittävää johtajuutta. Siksi on ensiarvoisen tärkeää, että ohjelman ehdotukset sisällytetään laajasti myös tulevaan hallitusohjelmaan.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelmalla on laaja sidosryhmien tuki. Se merkitsee myös sitä, että elinkeinoelämä tulee omasta puolestaan hyvin tarkasti seuraamaan ehdotettujen toimenpiteiden toteutumista ja tarvittaessa kiinnittämään huomiota puutteisiin ohjelman toimeenpanossa. Elinkeinoelämä on valmis toimimaan jatkossakin aloitteellisesti ja kiinteässä yhteistyössä hallinnon ja muiden tahojen kanssa paremmen sääntelyn kehittämiseksi.

### **3.3.2 Palkansaajajärjestöt SAK, STTK ja Akava**

Palkansaajajärjestöt SAK, STTK ja Akava yhtyvät toimintaohjelmassa esitettyjen lainsäädäntöperiaatteiden perusteisiin. Palkansaajakeskusjärjestöt näkisivät kuitenkin aihetta tarkentaa joitakin ohjelmassa esitetyistä periaatteista.

Yhtenä keskeisenä lainsäädäntöperiaatteena ohjelmassa esitetään sidosryhmien osallistumista säädösvalmisteluun ja niiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamista. Palkansaajajärjestöt pitävät tärkeänä, että nimenomaan Suomea koskevassa sääntelyn toimintaohjelmassa kuvattaisiin ja tavoitteellistettaisiin vahva ja toimiva työmarkkinajärjestöjen ja ministeriöiden yhteistyö erityisesti työoikeuden ja palkkaperusteisen sosiaaliturvan osalta. Ohjelmassa ei tuoda esiin työmarkkinajärjestöjen voimakasta panosta näiden lainsäädännön osa-alueiden säädösvalmistelussa. Työmarkkinajärjestöt ovat osallistuneet säädöstyöhön virkamiesten ohessa. Vahva kolmikantainen lainvalmistelu ja sidosryhmien osallistuminen on tuottanut ohjelmassa toivottuja kestäviä ja ennakoitavia lainsäädäntöratkaisuja. Palkansaajajärjestöt pitävät tärkeänä, että sidosryhmien osallistumista korostetaan muidenkin sidosryhmien osalta lainsäädännön eri osa-alueilla.

Ohjelmassa lainsäädäntötyön sisällölliseksi tavoitteeksi asetetaan nimenomaisesti muun muassa työolojen edistäminen ja työhyvinvoinnin parantaminen. Palkansaajajärjestöt pitävät periaatetta tärkeänä ja haluavat korostaa tässä sidosryhmäyhteistyötä ja myös työmarkkinajärjestöjen vaiku-

tusmahdollisuuksia itse lainsäädäntötyön suuntaamiseen. Periaate olisi syytä liittää tiiviimmin myös ohjelmassa esiin tuotuun Lissabon-strategiaan.

Ohjelmassa käsitellään varsin laajasti EU-lainsäädännön vaikutuksia suomalaiseen säädösvalmisteluun. Ohjelmassa tuodaan esiin EU-sääntelyn osalta niin sanotun avoimen koordinaation merkittävä lisääntyminen. Palkansaajajärjestöt toivoisivat, että ohjelmassa esitettäisiin konkreettisia toimia tämän koordinaatioyhteistyön parantamiseksi. Käytännön kokemukset ovat osoittaneet, että usein kiireellisten aikataulujen ja osin hallintokäytäntöjen johdosta sidosryhmäyhteistyötä ei tällä alueella ole pystytty täysimääräisesti hyödyntämään.

Kun eri ministeriöt pyytävät eri tahoilta lausuntoja lainsäädäntöasioissa, jakelulistoissa on esiintynyt puutteita, jotka vaikeuttavat sitä, että kaikki tahot tulevat asiassa kuulluksi. SAK, STTK ja AKAVA esittävät, että kun ministeriöt pyytävät palkansaajakeskusjärjestöiltä lausuntoja, lausuntopyyntö pyydetäisiin kaikista kolmesta keskusjärjestöstä, jolloin tältäkin osin lainvalmistelu tulisi hoidettua huolellisesti.

### **3.3.3 Keskuskauppakamari**

Keskuskauppakamari katsoo lausunnossaan, että toimenpideohjelma luo hyvän pohjan suomalaisen säädöspolitiikan kehittämiseksi. Toimintaohjelmassa on selkeästi tuotu esille hyvän sääntelyn ja kilpailukyvyn välinen suora yhteys. Keskuskauppakamarin näkemykset on otettu ohjelmaa laadittaessa huomioon, eikä Keskuskauppakamarilla ole huomauttamista toimintaohjelman yksityiskohtiin.

Valmistelun avoimuuden ja laaja-alaisuuden osalta Keskuskauppakamari katsoo, että Suomessa avoin ja monipuolinen valmistelu on toteutunut pääosin hyvin, mutta sidosryhmien osallistumista itseään koskevien säännösten valmisteluun on silti edelleen kehitettävä. Valitettavan usein esimerkiksi verotuksen osalta kuuleminen kohdistuu käytännössä vain lakiesityksen teknisiin yksityiskohtiin. Keskuskauppakamari kiinnittää huomiota myös siihen, että tarpeeton ja vaikeaselkoinen sääntely on kustannus sekä yrityksille että koko yhteiskunnalle. Sääntelyn laadun parantaminen tukisi siten merkittävästi talouskasvua.

Yritysten kannalta suotuisan sääntely-ympäristön keskeinen tunnusmerkki on sääntelyn ennustettavuus. Yritysten on voitava luottaa oikeusjärjestelmän perusteiden pysyvyyteen. Erityisen tärkeää tämä on julkisen vallan suhtautumisessa yritystoimintaan. Mikäli muutoksia kuitenkin pidetään perusteltuina, on yrityksille varattava riittävät siirtymäajat. Sääntelyn ennakoitavuus koskee myös yritysten keskinäisiä suhteita. Julkisen vallan on toimittava kilpailun kannalta neutraalisti ja vältettävä perusteetonta puuttumista yritysten keskinäisiin, taloudellisiin ja oikeudellisiin suhteisiin.

Lainsäädäntöä kehitettäessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että muita maita vähäisemmällä kustannuksella voidaan luoda kilpailuetuja Suomessa toimiville yrityksille. Kustannusvaikutukset tulee ottaa huomioon EU-direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa silloin, kun direktiivi asettaa vain vähimmäistason ja kansallisessa lainsäädännössä on mahdollista ottaa huomioon Suomen kilpailukyky. Toimintaohjelmassa tuodaan perustellusti esille myös lainsäädännön ja tehokkaan ja toimivan kilpailun yhteys. Lainsäädäntö ei saa asettaa perusteettomia tai tosiasiallisia esteitä uusien toimijoiden pääsulle markkinoille. Erityisesti verolainsäädännön osalta tällä tavoitteella on suuri merkitys.

Säädöspolitiikkaa kehitettäessä on pidettävä huolta siitä, että oikeusjärjestyksen muutokset toteutetaan lainsäädäntöä tarkistamalla. Merkittävät ja laajakantoiset muutokset eivät saa perustua viran-

omaisten tai tuomioistuinten yksittäisiä tapauksia koskeviin ennakkopäätöksiin. Säädospolitiikassa on lakien säätämisen ohella huomiota kiinnitettävä myös lainsäädännön tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Tehokas täytäntöönpano edellyttää, että lakeja soveltavilla viranomaisilla ja tuomioistuimilla on riittävät voimavarat ja asiantuntemus tehtäviensä asianmukaiseen suorittamiseen. Monia tarpeettomia ja turhia kustannuksia aiheuttavien lakien soveltamiseen liittyviä ongelmia voidaan välttää tehokkaalla tiedottamisella tai tehostamalla muulla tavoin viranomaisten ja yritysten yhteistyötä.

Lainsäädännön määrällinen kasvu on saatava pysähtymään. On vältettävä sääntelykierre, jossa joko kaiseen yhteiskunnalliseen ongelmaan haetaan ratkaisua lainsäädännöstä. Ylisääntelyn ongelmaan on pureuduttava myös purkamalla tarpeetonta tai vanhentunutta sääntelyä. Erilaiset velvoitteet tuovat jatkuvasti lisätyötä ja kustannuksia yrityksille.

Säädospolitiikkaa kehitettäessä on huolehdittava voimassa olevan lainsäädännön jälkihoidosta. Lainsäädännön määräaikaisuus tai lakeihin sisältyvät tarkistuslausekkeet pakottaisivat sekä lakien valmistelijat että yhteiskunnalliset sidosryhmät säännöllisesti pohtimaan olemassa olevien säännösten tarpeellisuutta. Sääntelyn hallittavuutta ja ymmärrettävyyttä voidaan ylläpitää myös lainsäädännön ”vuosihuollolla”. Toimintaympäristön muutokset ja käytännössä puutteellisesti toimivat säännökset vaativat ripeitä lainsäädäntötoimia. Myös perusteellinen vaikutusarviointi on otettava osaksi jokaista keskeistä yritystoimintaa koskevaa lainsäädäntöhanketta.

Tehokas, kilpailukykyä tukeva säädospolitiikka ei tarkoita vain uusien lakien valmistelua. Säädospolitiikka on ymmärrettävä laajasti. Tarvitaan avointa suhtautumista lainsäädännön rinnalla toteutettavaan itsesääntelyyn. Itsesääntely ja muut perinteiselle lainsäädännölle vaihtoehtoiset ohjauskeinot on otettava osaksi uutta lainsäädäntökulttuuria. Suomalaisella elinkeinoelämällä on hyviä kokemuksia itsesääntelystä. Esimerkiksi yritysten hyvää hallintoa ja omistajaohjausta (Corporate Governance) koskevia toimintatapoja on kehitetty elinkeinoelämän omilla toimilla.

Hyvä sääntely ei yksin lisää yhteiskunnan kilpailukykyä. Toimiva säädospolitiikka tarvitsee tuekseen toimivat ja luotettavat instituutiot, jotka vahvistavat yleistä luottamusta yhteiskunnan toimintaan. Vahvan kilpailukykyyn ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden, omistusoikeuksien turvan ja poliisin tehokkaan toiminnan välillä vallitsee selkeä yhteys.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman käytännön toteuttamiseen on ryhdyttävä viipymättä. Toimintaohjelman toteuttaminen on otettava osaksi seuraavaa hallitusohjelmaa. Ehdotettujen lainsäädäntöperiaatteiden tulee näkyä mahdollisimman nopeasti lainsäädännön valmistelussa ja sisällössä.

### **3.3.4 Kuntaliitto**

Kuntaliitto toteaa, että yritysten kilpailukyky parantaa taloudellista hyvinvointia, joka taas vaikuttaa positiivisesti hyvinvointipalveluiden rahoittamiseen ja toteuttamiseen. Toimivalla kilpailulla ja hyvinvoinnilla sekä ymmärrettävällä, soveltamisalaltaan selkeällä ja joustavalla lainsäädännöllä on siten erittäin tärkeä merkitys myös Kuntaliiton mielestä.

Kuntiin kohdistuvaa oikeudellista sääntelyä on useilla eri lainsäädännön tasoilla. Kuntaliitto pitää tärkeänä näiden säännösten yhtenäistämistä ja hallinnan parannettavuutta. Olisi tärkeä tehdä yhteisen lainsäädäntösuunnitelman lisäksi myös joillekin erityisalueille omat laajempaan suunnitelmaan

liittyvät tarkemmat lainsäädäntösuunnitelmat, joilla pystyttäisiin puuttumaan yksityiskohtaisempiin lainsäädännön ongelmiin, kuten esimerkiksi kuntiin kohdistuvaan lainsäädäntöön.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman mukaan olisi pyrittävä edistämään vaihtoehtoisten ohjaustapojen käyttämistä, kuten valtion ja kuntien välillä on osittain jo toimittukin. Kuntien hallinnon sääntely on 1990-luvulla tehdyn kuntalakiuudistuksen jälkeenkin raskas ja säännöksiä on liikaa. Valtion ja kuntien vastuu hyvinvointipalveluista on erilainen. Palveluja voidaan turvata yksityiskohtaisen oikeudellisen sääntelyn sijasta erilaisilla ohjauskeinoilla. Jotta sääntelyä pystytään vähentämään, olisi kuitenkin luotava yhteiset pelisäännöt. Kuntaliitto korostaa vaihtoehtoisten ohjaustapojen tärkeyttä erityisesti kuntien ja valtion välillä ja toteaa, että niihin on kiinnitettävä huomiota toimintaohjelman jatkotyössä.

Kuntia koskeva sääntely on melko hajanaista, yksityiskohtaista ja liian vähän kuntien erilaisia tilanteita huomioon ottavaa. Toimiva ja parempi säädösympäristö edistäisi kuntien elinvoimaa ja toimintakykyä, kuntalaisten hyvinvointia, kuntapalveluiden laatua ja kuntahallinnon toimintaa. Laajapohjaisen valmistelun toteuttaminen takaisi kunnille paremmat mahdollisuudet päästä vaikuttamaan kuntia koskevaan tai kuntiin kohdistuvaan sääntelyyn lainvalmisteluprosessin alusta alkaen.

Paremmen sääntelyn neuvottelukunnasta kuntaliitto toteaa, että aiemmat lainsäädännön kehittämishankkeet ovat jääneet pitkälti toteutumatta, koska niitä ei ole seurattu keskitetysti. Kuntaliitto pitää tärkeänä olla mukana paremmen sääntelyn neuvottelukunnan toiminnassa sekä paremmen sääntelyn toimintaohjelman toteutumisen seurannassa ja edistämisessä. Kuntaliitto on määritellyt useissa eri yhteyksissä lainsäädännön kehittämisen ja siihen liittyvän kunnan edunvalvonnan lähtökohtia ja periaatteita.

Toimintaohjelman suositukset olisi sopeutettava peruspalveluohjelmamenettelyyn. Peruspalveluohjelman tarkoituksena on käsitellä kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelakiehdotukseen (HE 155/2006 vp) sisältyen peruspalveluohjelmasta on tulossa osa lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Paremmen sääntelyn toimintaohjelman suositukset ovat osittain samansuuntaisia peruspalveluohjelmamenettelyn tavoitteiden kanssa. Esimerkiksi suositus sääntelyn vähentämisestä ja ohjausmenettelyn kehittämisestä sopii hyvin yhteen peruspalveluohjelmamenettelyn ohjauskeinojen kehittämistavoitteen kanssa. Perustettavaksi ehdotettu paremmen sääntelyn neuvottelukunta voisi ottaa tulevassa toiminnassaan huomioon kuntalainsäädännön ja peruspalveluohjelmaneuvottelujen tulokset omana kokonaisuutenaan. Vaikutusarvioita tehtäessä olisi syytä huomioida myös aluepolitiikka.

### **3.3.5 Suomen Asianajajaliitto**

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että toimintasuunnitelmassa esitetyt periaatteet ja toimenpidesuositukset ovat kannatettavia. Yleiset hyvinvointia ja kilpailukykyä edistävät lainsäädäntöperiaatteet sekä kansantalouden kasvuedellytyksiä ja yritysten kilpailukykyä edistävät periaatteet ovat tärkeitä. Kaiken kaikkiaan toimintasuunnitelma on hyvä ja kattava ja sillä toivottavasti on vaikutuksia säädösvalmisteluun ja sen laatuun.

Asianajajaliitto esittää huolensa siitä, että erityisesti EU-tasolla tapahtuva säädösvalmistelu on kotimaiseen valmisteluun tullessaan sisällöltään niin valmiiksi lukkoon lyötyä, että itse lain sisältöön on mahdotonta enää vaikuttaa. EU-tasolla puututaan varsin perustavaa laatua oleviin yksilön oikeuksiin ja vapauksiin. On huolestuttavaa, että sääntelyn kriittiseen arviointiin ei enää kotimaassa ole



käytännössä mahdollisuutta. Kotimaisten asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuudet kansainväliseen sääntelyyn, joka suoraan vaikuttaa kotimaiseen sääntelyyn, ovat huomattavasti heikentyneet.

Toimintaohjelmassa on kiinnitetty huomiota lainvalmistelijoiden taitoihin ja tasoon. Asianajajaliitto pitää tätä erittäin tärkeänä. Heikkotasoinen ja puutteellinen lainvalmistelu on paitsi yksilön oikeusturvan kannalta huolestuttavaa, myös yhteiskunnan kannalta erittäin kallista. Toimintaohjelmassa lainsäädännön keskeiset ongelmat on tuotu hyvin esiin.

Säädösvalmistelua koskeva tutkimus ja seuranta ovat erittäin tärkeitä, jotta nähdään, millaisia todellisia vaikutuksia sääntelyllä on ollut. Samalla saatetaan korjata myös virheellisiä käsityksiä, joita on totuttu pitämään ”totuuksina”. Ilman seurantatutkimuksia saatetaan käynnistää ehkä tarpeettomiakin säädöshankkeita ja toisaalta, tarpeellisia säädösuudistuksia saatetaan jättää aloittamatta, jollei lainvalmistelijoilla ole ajantasaista ja tarkkaa tietoa säädösten käytännön tasolla ilmenneistä ongelmista.

### **3.3.6 Eurooppa-oikeuden yhdistys r.y.**

Eurooppa-oikeuden yhdistys pitää toimintaohjelmaa ja sen liiteasiakirjoja yleisesti arvioiden perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena koosteena paremman sääntelyn toteuttamiseen tähtäviä toimenpiteitä varten.

Yhdistys pitää tärkeänä, että toimintaohjelmaa koskevissa jatkotoimenpiteissä ja säädöspoliittisissa linjauksissa kiinnitetään riittävän yksilöidysti huomiota eurooppaoikeudellisen säädösvalmistelun erityispiirteisiin sekä niistä johtuviin, kansallista säädöspoliittikkaa ja säädösvalmistelun käytännön ohjausta ja resursointia koskeviin vaatimuksiin.

Yhdistys pitää suositeltavana, että eurooppaoikeudellisen säädösvalmistelun keskeiset kohdealueet, välitön yhteisöoikeudellinen sääntely ja siihen liittyvä kansallinen voimaansaattamislainsäädäntö olisivat toimintaohjelman jatkotoimenpiteiden piirissä omina, selkeästi määriteltyinä kokonaisuuksina. Tämä parantaisi mahdollisuuksia arvioida käytännössä toimintaohjelman osa-alueittain ja sitä, miten ja millaisin voimavaroin kansallisen ja ylikansallisen säädösvalmistelun kohdentaminen ja koordinointi on tarkoituksenmukaista tehdä. Samalla olisi mahdollista tarkastella eurooppaoikeudellisen sääntelyn laatuun vaikuttavia tekijöitä johdonmukaisesti ja kattavasti osana koko toimintaohjelman toteuttamiseen liittyvää vaikutusarviointia.

Eurooppaoikeudellisen säädösvalmistelun laatuun on sen luonteen ja suuren kansallisen vaikuttavuuden vuoksi syytä kiinnittää erityistä huomiota. Yhdistys katsoo, että toimintaohjelman tavoitteiden toteutumisen kannalta on olennaista turvata käytännön voimavarat säädösvalmistelun monialaisten tehtävien tasokasta hoitamista varten. Tämä tarkoittaa sekä säädösvalmistelun teknisluonteisten tehtävien, kuten käännöspalvelujen, ja varsinaiseen säädösvalmisteluun liittyvän oikeudellisen asiantuntemuksen riittävää ja oikein kohdennettua resursointia. Yhdistys toivoo saavansa jatkossakin osallistua toimintaohjelman ja siinä esitettyjen toimenpiteiden arviointiin.

### **3.3.7 International Fiscal Association IFA Suomen osasto r.y.**

International Fiscal Associationin Suomen osasto r.y. pitää toimintaohjelmassa esitettyjä lainsäädäntöperiaatteita kannatettavina ja soveltuvina myös verolainsäädännön alalle. Hankkeeseen liittyvien jatkotoimien tulee olla sellaisia, että työryhmän ehdottamat lainsäädäntöperiaatteet näkyvät mahdollisimman nopeasti lainsäädännön valmistelussa ja sisällössä.

Verolainsäädännön valmistelun yhteydessä tapahtuva kuuleminen kohdistuu käytännössä monesti vain teknisiin yksityiskohtiin. Eri tahojen näkemykset muutosten sisällöstä ja sääntelyn vaikutuksista tulee ottaa paremmin huomioon. Valmistelun avoimuutta on lisättävä ja kuulemiseen on varattava riittävä aika.

Säädösten ymmärrettävyyteen ja toimivuuteen tulee kiinnittää enemmän huomiota. Direktiivipohjainen sääntely tulee sopeuttaa osaksi kansallista lainsäädäntöä ilman että direktiivit pyritään sellaisenaan kopioimaan laeiksi. Sääntelyn hallittavuutta ja ymmärrettävyyttä on ylläpidettävä myös lainsäädännön ”vuosihuollolla”. Verolainsäädännön ”vuosihuolto” on viime vuosina laiminlyöty.

Erityisesti verotusmenettelyä koskeviin säännöksiin on viime aikoina liitetty uusia ja varsin laajoja velvollisuuksia verovelvollisille. Kun verovelvollisille asetetaan uusia velvollisuuksia, on tarkoin selvitettävä, voitaisiinko niiden laiminlyöntitapauksissa käyttää verolainsäädännössä jo olemassa olevia sanktioita. Näin järjestelmä säilyisi selkeämpänä.

Tavoite, jonka mukaan lainsäädännön tulee ylläpitää ja parantaa Suomen kiinnostavuutta yritystoiminnan sijaintipaikkana sekä luoda suomalaiselle elinkeinotoiminnalle kilpailuetuja, on merkittävä verolainsäädännön alueella. Erityisesti direktiivipohjaisessa sääntelyssä tulee ottaa huomioon, että direktiivi asettaa vain vähimmäistason ja kansallisessa lainsäädännössä on mahdollista ottaa Suomen kilpailukyky selkeämmin huomioon.

### **3.3.8 Maaseutu oikeuden Seura r.y.**

Maaseutu oikeuden Seura r.y. toteaa yleisesti, että toimintaohjelmassa on tarkasteltu säädösvalmistelua painotetusti lakien ja niitä koskevien hallitusten esitysten valmistelun kannalta. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla varsinkin maatalouspoliittinen ja käytännössä EY-asetuksin toteutettava yhteisön yhteinen maatalouspolitiikka on kuitenkin säännelty suurelta osin valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla. Sama koskee maatalouspolitiikkaan rinnasteista EY:n yhteisen kalastuspolitiikan lainsäädäntöä.

Seura haluaa myös kiinnittää kummankin edellä mainitun yhteisöpolitiikan täytäntöönpanon kohdalla huomiota siihen, että niitä koskevat kansalliset yleislait 1100/1994 ja 1139/1994 on alun-perin annettu ennen perusoikeus- ja perustuslakiuudistusta. Huolimatta niiden myöhemmistä muutoksista olisi alemman asteisen sääntelyn kohdalla toimivallan jakoa valtioneuvoston ja ministeriön välillä syytä tarkastella etenkin perustuslain näkökulmasta. Lisäksi on huomattava, että eräistä EY-asetuksissa kansallisesti tarkemmin säädettyjä jätetyistä eräistä keskeisistä tukiehdosta sanktionormeja myöten löytyy säännöksiä niin valtioneuvoston kuin ministeriönkin asetuksissa.

Maatalouspoliittisen lainsäädännön alueella on liikaa lakia alemmanasteista sääntelyä siinä mielessä, että osittain lain valtuuksista ja osittain niiden väljästä tulkinnasta johtuen harjoitetaan samoilla osasektoreilla runsaasti ministeriötason asetuksilla tapahtuvaa norminantoa. Painopistettä olisi siirrettävä selvästi valtioneuvoston asetuksiin. Säännösten pysyvyys olisi tällöin myös parempi. Lähinä puhtaasti hallinnollisia säännöksiä tulisi antaa ministeriön asetuksina.

Lain- ja asetusten valmistelijoiden ammattitaitoon ja osaamiseen liittyy kiinteästi koulutus. Lainvalmistelutahdin nopeutumisen ja valmistelupohjan kaventumisen vuoksi juristeilla ei ole juurikaan mahdollisuuksia saada laaja-alaista käytännön harjoitusta lainsäädännön valmistelusta, vaan valmistelijoiden näkökulma jää helposti varsin suppeaksi. Näin ollen on tärkeää kiinnittää säädösvalmistel-

lusta erikseen annettavaan koulutukseen erityistä huomiota. Ehdotetun ministeriryhmän ja neuvotte-lukunnan toimesta tulisi Maaseutuoikeuden Seuran mielestä laatia ministeriöitä varten selväpiitei-nen ohjelma esittelijöiden säädösvalmistelukoulutuksesta, unohtamatta asetustasoista säädösvalmis-telua. Yksin ministeriöiden omaksi huoleksi tätä ei tulisi jättää. Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma II vuodelta 2000 ei nimittäin näytä johtaneen tilanteen parantumiseen.

Kiinteistönmuodostamislainsäädännön uudistus on edustanut juuri sellaista alaa, jossa on tarvittu ja vastaavanlaisissa tilanteissa edelleenkin tarvitaan komiteatyypistä valmistelua. Myös uudistusten oltua jonkin aikaa voimassa tulisi edellyttää erityisen seurantaselvityksen tekemistä niiden toimi-vuudesta ja niillä tavoiteltujen vaikutusten toteutumisesta mahdollisine tarkistamistarpeineen. Myös EY:n yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpano soveltuisi seurantaselvityksen tekemisen kohteek-si, joskin keveämmässä muodossa, esim. työryhmätyönä. Kyseisen lähinnä hallinnollisen puitelain täytäntöönpanossa annettujen ministeriön asetusten säännökset ovat etenkin kalatalouden rakenne-poliittisen tuen ohjailun kohdalla varsin niukkoja verrattuna varsinkin maaseutuelinkeinojen rahoi-tuslain nojalla tapahtuvaan sääntelyyn. Kansantaloudellisesti ja liikevaihdoltaankin pienen elinkei-non kohdalla suurehkon tukimäärän ohjailussa terävämpi kansallinen ohjailusääntely olisi perustel-tua.

Säädösvalmistelussa on hallintoviranomais-, yleisö- ja NGO- julkisuuden toteuttamisen ohella ai-heellista kuulla nimenomaan muutoksenhakusäännöksistä asianomaisia lainkäyttöelimiä. Näin on tarpeen etenkin hallinto-oikeudellisten oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmää harkittaessa. Va-kiintuneenkaan sääntelytavan toistaminen asiaa tarkemmin selvittämättä ei etenkään maa- ja metsä-talousministeriön hallinnonalan tukilainsäädännössä ole perusteltua näiden kysymyskokonaisuuksi-en osalta. Pelkästään oikeusministeriön laintarkastukseen turvautuminen ei välttämättä tuota onnis-tunutta lopputulosta.

Varsinaisten säädöstekstien yksityiskohtaisine perusteluineen tulisi viime kädessä olla oikeustieteel-lisen korkeakoulututkinnon saaneiden virkamiesten valmistelemia. Tämän vaatimuksen tulee kos-kea myös valtioneuvoston ja ministeriön asetusten valmistelua, ehkä aivan rutiiniluontoisia hallin-nollisia asetuksia lukuun ottamatta. Nykytilanne ei maa- ja metsätalousministeriössä näytä tässä suhteessa olevan aivan hyvä.

Edellä sanotun vaatimuksen täyttäminen ei vielä takaa hyvää lopputulosta ilman säädösvalmistelu-koulutusta. Koulutus tulee räätälöidä asianomaisen. ministeriön oman sektorin erityistarpeet kul-loinkin huomioon ottavasti. Koulutuksen tulisi myös olla jatkuvaluonteista tietojen ja taitojen ajan tasalla pitämiseksi. Oikeusministeriön tulisi omilla resursseillaan olla mukana koulutusta järjestettä-essä.

Seura pitää hyvänä ehdotusta oikeusministeriön lain tarkastuslausuntojen julkaisemisesta tietokan-nassa. Edellä oleva ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei säädösvalmistelukoulutusta tulisi antaa laajem-malti virkakunnalle, etenkin koskien lakiesitysten laatimisen vaatimia perusselvityksiä sekä peruste-luja ja vaikutusarviointeja.

Ministeriöiden ja muutoinkin keskushallinnon tehtävien eriyttäminen muille viranomaisille ja alu-eellinen hajauttaminen, etenkin kun henkilöstöresursseja yleisesti supistetaan, ei voine olla määräl-lisesti heikentämättä oikeudellisen lainvalmisteluasiantuntemuksen henkilöstöresursseja. Tällöin ko.henkilöstön entistä korkeampaa asiantuntemusta tulee pitää tavoitteena, joka myös on toteutettava käytännössä. Esimerkiksi Maaseutuviraston perustamisen yhteydessä tulee estää tällaisten seuraus-ten syntyminen maa- ja metsätalousministeriössä.

Toimintaohjelmassa ehdotetuissa lainsäädäntöperiaatteissa esiintyvistä tekijöistä sääntelyn hallittavuus ja siihen liittyvä ymmärrettävyys on etenkin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan laajan ja moniportaisen maatalous- ja maaseutupoliittisen tukilainsäädännön erityinen ongelma. Rakennepoliittisen lainsäädännön kohdalla myös säännösten johdonmukaisuus muiden ministeriöiden (KTM ja SM) hallinnonalan yritys- ja aluepoliittisen lainsäädännön ja myös yleisen valtioneuvoston kanssa ei ole paras mahdollinen.

Ehdotuksen mukaisen lainsäädäntösuunnitelman strategiseen osioon sisällytettävistä sääntelyn yksinkertaistamisohjelmasta ja yritysten hallinnollisen taakan mittaamistoimenpiteistä menetelmiseen soisi toteutuvan. Yksinkertaistamisohjelmien osalta on kuitenkin muistettava, ettei niistä saisi muodostua "byrokratiatalkoita", jotka vain syövät muutonkin niukkoja valmisteluresursseja ilman kunnon lopputulosta, vaan kysymykseen pitäisi tulla vain tarkoin tietyille sektorille suunnattuja hankkeita.

Vaikka vähäisemmissä lainvalmisteluhankkeissa lähtökohtana on virkamiesvalmistelu, on laajojen hankkeiden kohdalla pidettävä hyvänä sekä erillisen esiselvityksen tekemistä että työryhmiin, toimikuntiin ja komiteoihin turvautumista, valmistelun asiantuntemuksen takaamiseksi sihteerivoimien myöden.

Lainsäädännön vaikutusarvioinnissa asiantuntijapalvelujen käyttöä, johon tulisi kuulua mm. yliopistojen/korkeakoulujen ao. erityisalojen ja oikeustieteen asiantuntijoita, voidaan pitää valtioneuvoston yhteisen asiantuntijapalvelun muodossa ja merkittävien hankkeiden kannalta varteenotettavana ehdotuksena.

Seuran mielestä ehdotettuun säädöstuen antamiseen oikeusministeriön taholta tulisi liittää koulutus- asiantuntemuksen antaminen muille ministeriöille. Siten ehkä voitaisiin vähentää oikeusministeriön säädöstarkastuksen muodossa tapahtuvaa ohjausta. Samalla esimerkiksi asiantuntijoiden nimeäminen eri ministeriöiden säädösvalmistelun kontaktihenkilöiksi voisi olla käyttö-kelpoinen osa tietouden antamista, sovellustietokannan ohella.

### **3.3.9 Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys r.y.**

Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys r.y. (jäljempänä SKY) toteaa pitävänsä Paremmman sääntelyn toimintaohjelmaa erittäin tärkeänä. Lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden parantaminen ja elinkeinoelämän tai kansalaisten toimintaa tarpeettomasti kahlehtivan sääntelyn lopettaminen ovat pitkällä aikavälillä Suomen kansantalouden kilpailukyvyn välttämätön edellytys. Pyrkimykset paremman sääntelyn aikaansaamiseen edustavat myös sellaista taloudellisen ja oikeudellisen ajattelun yhteen sovittamista, jota SKY on erityisesti kilpailulainsäädäntöön liittyvässä toiminnassaan pitänyt periaatteenaan. Erityisen tervetulleina SKY pitää ohjelman luonnehdintoja lainvalmistelussa noudatettavista periaatteista sekä voimassa olevan lainsäädännön laadun ja toimivuuden jatkuvan arvioinnin menetelmistä.

Paremmman sääntelyn aikaansaaminen ja lainsäädännön laadun kehittäminen ovat olleet usean erillisen arviointi- ja kehityshankkeen kohteena. Toimintaohjelmassa käsitellään kattavasti viimeaikaisia ja vireillä olevia kehittämishankkeita ja näiden vastuutahoja. Selkeää kokonaiskuvaa on kuitenkin vaikea saada eri kehittämishankkeiden keskinäisistä suhteista ja koordinoinnista. SKY katsookin, että paremman sääntelyn kehittämistyön kokonaisuuden hallintaan tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman osan 1 kohdassa 3.3.9. todetaan kilpailunrajoituslain uudistukset toteutetun osittaisuudistuksin ja lakiuudistuksissa pyrityn toimivaan työnjakoon viranomais-ten ja tuomioistuinten välillä. SKY haluaa kuitenkin korostaa myös kilpailuoikeuden pitkälle meneviä vaikutuksia yritysten toimintaan. Sekä lainvalmistelussa että asetusten ja määräysten valmistelussa tulisikin jatkossa ottaa huomioon myös elinkeinoelämän ja asianajokunnan näkemykset. Luontevimmin kuuleminen tapahtuisi siten, että kilpailunrajoituslakia, hankintalainsäädäntöä ja valtiotukinormeja valmisteleviin työryhmiin otettaisiin jäseniksi kilpailuoikeuden asiantuntijoita.

Toimintaohjelmassa korostetaan asianmukaisesti lainsäädännön vaikutusarvioinnin tärkeyttä. Lainsäädännön valmistelupohja on kaventunut 1970-luvulta lähtien, ja ohjelmassa nostetaan esiin ehdotukset lainvalmistelun laaja-alaisuuden edistämiseksi. Ehdotuksissa korostetaan, että on tärkeätä pystyä kytkemään eri sidosryhmät lainvalmisteluun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Sidosryhmien tietämyksen hyväksikäyttö onkin lainsäädäntötyössä erittäin tärkeää, mutta samalla on vältettävä se riski, että lainsäädännön valmistelu muuttuu sidosryhmien ohjaimaksi. Siksi toimintaohjelmassa esitettyyn paremman sääntelyn neuvottelukuntaan ei tulisi ottaa mukaan järjestötahoja. Yleisen edun toteutumisen ja neuvottelukunnan riippumattomuuden takaamiseksi neuvottelukunnan jäsenenä tulisi olla ennen muita keskeisiä asiantuntijoita ja asiantuntijaviranomaisia. Mikään ei tietenkään estäisi sitä, että neuvottelukunta voisi kuulla keskeisiä järjestötahoja.

SKY pitää vaikutusarvioinnissa markkina- ja kilpailuvaikutuksia tärkeinä. Mahdolliset vaikutukset voivat koskea esimerkiksi yritysten kustannuksia, kilpailuasemaa, teknologista kehitystä, alalle tulo-esteitä, kannustimia sekä markkinoiden keskittymistä. Oikea-aikaisilla vaikutusarvioinneilla (kustannus-hyöty-analyyseillä, tms.) voidaan yksilöidä muun muassa mahdolliset kilpailuesteet sekä lisätä tarkoituksenmukaisen sääntelyn todennäköisyyttä. Lainsäädännön tai sääntelyn kautta luodut kilpailunrajoitukset ovat usein erityisen vahingollisia.

Toimintaohjelmassa käsitellään lainvalmistelijoiden taitoja ja valmiuksia, ja korostetaan varsinkin lainopillisen tietämyksen puutteen vahingollista vaikutusta lainsäädännön laatuun. SKY pitää tätä merkittävänä, mutta katsoo samalla olevan tärkeää nähdä myös monitieteisen osaamisen tarve lainvalmistelussa.

### ***3.3.10 Suomen Teollisoikeudellinen Yhdistys***

Suomen Teollisoikeudellinen Yhdistys katsoo, että ohjelmassa on kannatettavia ehdotuksia ministeriöiden rajat ylittävistä koordinaatiota lisäävästä lainsäädäntösuunnitelmasta, paremman sääntelyn ministerivaliokunnasta sekä neuvottelukunnasta. Yhdistys pitää tärkeänä, että toimintaohjelman konkreettiset ehdotukset pannaan ripeästi täytäntöön ja että hallitusohjelmaan kirjataan toimintaohjelman keskeiset ehdotukset, kuten lainsäädäntösuunnitelma.

Suomessa tulisi määritellä sellaisia politiikkalohkoja, joita kehittämällä voidaan saada kansainvälistä kilpailuetua. Tällaisena pidetään yleisesti esimerkiksi innovaatiopolitiikkaamme. Tärkeää on, että jatkossa luodaan ja pannaan täytäntöön kansallisia strategioita, kuten kansallinen IPR-strategia. Tällainen uusi ajattelumalli edellyttää myös ministeriörajojen uudelleen arviointia. Yksittäisestä ministeriökohtaisesta ongelmanratkaisusta on siirryttävä laaja-alaiseen Suomen kilpailukyvyistä huolehti-vaan malliin.

Toimintaohjelmaa tulisi jatkotyöstää EU-vaikuttamisen tehostamiseksi. Nykyinen valmistelukoneisto keskittyy hyvin pitkälle vaikuttamiseen vasta, kun komission ehdotuksen käsittely EU-koneistossa on jo hyvin pitkällä.

Yhdistys katsoo, että myös strategisten tavoitteiden valmistelua tulisi tehostaa. Toimintaohjelman täytäntöönpanossa tulisi harkita laajan korkean tason luottamusta nauttivan elimen/asiantuntijaryhmän perustamista. Asiantuntijaryhmässä/elimessä tulisi olla edustettuina hallinto, poliittiset päätöksentekijät sekä keskeiset sidosryhmät. Ryhmän tehtävänä olisi määrittellä Suomen kannalta merkittäviä EU-politiikan tavoitteita. Erityisen tärkeää olisi, että ryhmä/elin voisi tuottaa komission varhaisessa valmisteluvaiheessa konkreettisia ehdotuksia.

Tämän lisäksi tarvitaan valmisteluelin, joka pystyy ottamaan kantaa laaja-alaisiin ja kansallisesti merkittäviin EU-hankkeisiin sekä tuottamaan tehokkaasti ja oikea-aikaisesti selkeän näkemyksen, jota voidaan hyödyntää EU-päätöksenteossa eri vaiheissa.

Yhdistys kantaa ehdotusta lainsäädäntösuunnitelmaksi. Yhdistys pitää hankeosiota selkeänä ja tärkeänä välineenä. Tärkeää on myös, että keskeisistä lainsäädäntöhankkeista todella tehdään laajat vaikutusarviot yhteistyössä keskeisten toimijoiden ja sidosryhmien kanssa.

Strategisen osion linjaukset ovat samoin kannatettavia. Strategiseen osioon tulisi sisällyttää myös sääntelyn yksinkertaistamisohjelma ja siinä tulisi myös määrittellä, miten ministeriöiden tulisi ottaa huomioon paremman sääntelyn periaatteet säädösvalmistelutyössä. Lainsäädäntösuunnitelmassa tulisi myös määrittellä ne periaatteet, joita Suomi noudattaa EU-asioita koskevassa säädöspolitiikassaan.

Yhdistys pitää tärkeänä, että lainsäädäntösuunnitelmaan otetaan konkreettisia poikkihallinnollisia hankkeita, kuten esimerkiksi kansallisen IPR-strategian luominen, tekijänoikeusasioiden hallinnon siirto opetusministeriöstä kauppa- ja teollisuusministeriölle sekä immateriaalioikeudellisten asioiden tuomioistuinkäsittelyn keskittäminen.

Yhdistys katsoo, että lainsäädännön taloudellisten ja yritysvaikutusten arviointia varten tulisi luoda pysyvä järjestelmä. Ehdotus valtioneuvoston yhteisestä asiantuntijapalvelusta on kannatettava. On tärkeää, että asiantuntijapalvelu saa riittävät resurssit, jotta se pystyy suorittamaan vaativiakin vaikutusarviointeja.

### ***3.3.11 Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.***

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura (jäljempänä SYS) toteaa, että sääntelyn volyymin jatkuvasti kasvaessa on havaittavissa useassakin suhteessa eräänlaista puuroutumista, joka aiheuttaa maankäyttö- ja ympäristöasioissa byrokratiaa, tulkinnallista epäselvyyttä, toimivaltaristiriitoja ja jota voidaan pitää joskus myös kansalaisten ja yritysten edunvalvonnan kannalta perusoikeuksien toteuttamista vaikeuttavana. Tässä suhteessa SYS suhtautuu myönteisesti pyrkimykseen parantaa lainvalmistelun laatua ja toimivuutta.

Jos tarkastellaan modernin ympäristöoikeuden ydinalueita kuten elinympäristön suojelua pilaamiselta (ympäristönsuojelu), johon kuuluu muun ohella myös jäte- ja kemikaalisääntely, sekä alkupe räisen luonnon ja maiseman suojelu (luonnonsuojelu), sen sisältö on lähes kauttaaltaan EY-oikeuden vaikutuksen piirissä. Direktiivien määrä on huomattava. Direktiiveihin ja asetuksiin liittyy lisäksi mittava määrä detaljiohjausta sisältäviä liitteitä, jotka on tullut saattaa kansallisesti tehokkaan sääntelyn piiriin.

Tarkasteltaessa ympäristöoikeuden alan kehitystä parin viimeisen vuosikymmenen aikana, siihen on vaikuttanut rinnakkain myös merkittävä kansallisen uudistamisen paine, mikä on johtanut muun muassa erityisten ympäristöviranomaisten perustamiseen. Vaikka asiallisesti kysymys on ollut tarpeellisesta uudistuksesta, seurauksena on kuitenkin usein ollut uusia lisiä aikaisempien instrumenttien päälle. Ei ole aina osattu yhdistää eri aikoina syntyneitä kokonaisuuksia niin, että toimijat ja viranomaiset voisivat selkeästi arvioida toimintaa kaikkien näkökulmien kannalta. ”Monen luukun” käytäntö myös lainsäädännön tasolla vaivaa edelleenkin maankäytön ja ympäristöasioiden kenttää. Lupajärjestelmät ovat kirjavia, samoin niitä soveltavien viranomaisten rakenne toimivaltarajoineen. Näin siitä huolimatta, että ympäristönsuojelulainsäädännön aikaansaaminen v. 2000 merkitsi eräiltä osin parannusta.

EY-oikeuden vaikutus on arvioitava käytännössä kaikissa ympäristöön suoraan tai epäsuoraan vaikuttavissa sääntelykonteksteissa. Hyvänä on pidettävä sitä, että jo nykyisin uusien säädösten ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset arvioidaan lainvalmistelussa, tosin menettelytapojen sisällön osalta erillinen arviointi saattaisi vielä olla tarpeen ohjeistuksessa. Monilla varsinaisen ympäristösektorin lähialueilla, kuten maataloudessa ja terveydensuojelussa sekä kuljetuksissa ja liikenteessä, on lisäksi omista lähtökohdista tulevia lisäelementtejä. EY:n ympäristösääntely on näistä mainituista muista lohkoista poiketen usein ns. minimisääntelyä, minkä vuoksi Suomi varsin usein on ottanut käyttöön kansallisesti sallitun mahdollisuuden ylläpitää ympäristön päästö- ja laatuvaatimuksissa tiukempaa tasoa. Muilla lohkoilla taas voi olla kysymys sääntelyn harmonisoinnista. Kokonaistulos saattaa tällöin muodostua sellaiseksi, että jokin elinkeino tai toiminta ympäristöllisten rajoitteiden vuoksi on Suomessa erilaisten vaatimusten kohteena kuin muualla, vaikka itse elinkeinon harjoittamisen edellytykset olisivatkin harmonisoituja. Lopputulos on sinänsä luvallinen valinta, mutta kokonaisuuden normiohjauksessa eri sektoreilla ei välttämättä ole tästä tietoa, vaan vaikutus on sattumanvarainen.

EY:n oikeudellinen sääntely lähtee tietyistä ympäristöpoliittisista periaatteista ja ympäristöpolitiikan itseään toteuttavasta vaikutuksesta eli läpäisyvaikutuksesta kaikessa yhteisön sääntelyssä. Suomessa ei vastaavaa sääntelyä ole yleisellä oikeudellisella tasolla, vaikka perustuslaissa onkin säännökset ns. ympäristöperusoikeudesta ja sitä tehostavasta perustuslain välittömästä sovellettavuudesta. Yksittäiset säädökset, lähinnä luonnonsuojelulaki, on kuitenkin muotoiltu niin, että sillä tarkoitetaan olevan ohjausvaikutus kaikkiin muihinkin lakeihin nähden. Olisikin kysyttävä, tulisiko Suomessa säätää ympäristönormit niin, että ne tarvittavassa määrin olisivat integroitua vaikuttamaan koko lainsäädännössä. Nykyisin sektoraalisuudesta johtuu monikerroksisen kakun ilmiö: toki ympäristövaatimukset ovat sillä tavoin läpäisykykyisiä, että tarpeelliset luvat on aina hankittava, mutta jokaisen osalta on käytävä läpi oma hallintoprosessinsa muutoksenhakuineen. Lain tehokkuuden vaarantavana riskinä on tällöin esimerkiksi se, että jokin lupa jää toiminnanharjoittajalta puuttumaan tai se myönnetään väärin perustein ja ympäristöedun valvonta jää näin jälkivalvonnan varaan ympäristön mahdollisesti jo tuhouduttua.

Ympäristösääntelyssä on muutoinkin monenlaisia ongelmia. Aina ei ole perusteltavissa, minkä vuoksi jokin asia on yksityiskohtaisesti lain tasolla säädetty, milloin taas se on jätetty asetuksenantovallan varaan. Lainvalmistelussa saattaa jäädä epäselväksi tai pohtimatta se, miltä osin on kysymys aidosti lain suojaa vaativasta asiasta, milloin taas enemmän teknisestä seikasta. Sinänsä tästä ei tulisi aiheuttomasti seurata laintasaisen sääntelyn lisääminen ikään kuin kaiken varalta, koska lainsäädäntö jo nyt on mittavuutensa vuoksi vaikeasti hallittavaa..

Sektoraalisuus on itsessäänkin valintapohjainen ilmiö, joka johtaa helposti säädöstulvaan ja eri sektorirajojen jyrkkyyteen. EY:n ympäristösääntely edellyttää yleensä integrointia, ei pelkästään sitä,

että tavoitteet saavutetaan jollakin tietyllä hallinnonalalla tai sen lainvalmistelukompetenssin piirissä. Sektoraalisuusongelmia esiintyy tälläkin hetkellä monien lakien välisissä suhteissa.

Lainvalmisteluelimet ovat sinänsä usein muodostuneet monipuolisesti asiaa tuntevista henkilöistä. Toimeksianto saattaa kuitenkin olla sellainen, ettei se esimerkiksi salli ylitettävän sektorirajoja tai toteutettavan integroitua ympäristöajattelua, saati sitten pohdittavan yleisemmin hyvän sääntelyn vaatimuksia. Olisikin ehkä pyrittävä määrittelemään lainsäädännölliset komiteoiden ja toimikuntien tavoitteet niin, että niillä olisi lainvalmistelun mielekkyyden kannalta riittävä mandaatti ja vastaavasti tietenkin myös tätä vastaava osaaminen.

Eräänä ympäristöoikeudellisen sääntelyn piirteenä on asian luonteesta johtuva normien ja käsitteiden joustavuus, mikä puolestaan johtaa sillä tavoin epävarmuuteen, että soveltamisratkaisuja on vaikea ennakoida. Saattaa myös käydä niin, että tietyllä tavalla omaksuttu käytäntö ilman sääntelyn muutoksia muuttuu toisenlaiseksi tai vaihtelee yksittäistapauksittain. Kun tätä tapahtuu samanaikaisesti usean lupajärjestelmän kentässä, toiminnanharjoittajan mahdollisuus ennakoida valintojaan voi olla varsin pieni. Toisaalta viranomaisvalvontakin voi siitä kärsiä tai se joutuu suorittamaan tehotomiksi osoittautuvia valvontatoimia. Muutoksenhaun seurauksena ratkaisut saattavat eri sektoreilla muodostua keskenään erimitallisiksi tai toteuttamiskelvottomiksi, vaikka sitä ei ole tarkoitettu.

Sanotussa suhteessa kysymys ei ole useinkaan yhteisöoikeudesta, koska sen vaatimukset yleensä ovat numeerisia tai muutoin hallinnollisesti määriteltyjä. Yhteisöoikeuden erikoisuus on siinä, että se ei tunne taannehtivuuskieltoa, vaan uusi sääntely tulee kerralla noudatettavaksi. Kukin valtio joutuu pohtimaan, mitä uudesta sääntelystä esimerkiksi perustuslain kannalta johtuu. Tässä suhteessa on havaittavissa, että kansallisen lainsäätäjän ohjeistukset saattavat olla vajavaisia (esim. Natura 2000 -verkoston osalta).

Kansalliseen sääntelyyn perustuvan käytännön selkiyttämiseksi ja tehostamiseksi tulisi olla käytävissä jokin lainvalmistelullinen reagoititapa, esimerkiksi lainsäädännön päivitys. Ylipäänsä keinot lainsäädännön toimivuuden kartoittamiseen ja lainvalmistelusta vastaavien tahojen toimivallan määrittäminen byrokratian sujuvuuden ja osallisten oikeusturvan varmistamiseksi kaipaisivat erittelyä ja uudistusta. Lainvalmistelun yleinen ohjeistus saattaisi yltää tälle tasolle.



## Liite

### *Lausunnon antaneet tahot*

#### *Ministeriöt ja viranomaiset*

Valtioneuvoston kanslia  
Valtiovarainministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Kauppa- ja teollisuusministeriö  
Energiamarkkinavirasto  
Elintarviketurvallisuusvirasto Evira  
Kilpailuvirasto  
Rahoitustarkastus  
Stakes  
Tietosuojavaltuutettu  
Valtiokonttori  
Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Verohallitus  
Vähemmistövaltuutettu

#### *Järjestöt*

Elinkeinoelämän keskusliitto  
Palkansaajajärjestöt SAK, STTK ja Akava  
Keskuskauppakamari  
Suomen Kuntaliitto  
Suomen Asianajajaliitto  
Eurooppa-oikeuden yhdistys r.y.  
International Fiscal Association IFA Suomen osasto r.y.  
Maaseutu-oikeuden Seura r.y.  
Suomen Kilpailuoikeudellinen yhdistys  
Suomen Teollisoikeudellinen Yhdistys  
Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.