Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Asia: Komission paremman sääntelyn paketti VNEUS2015-00410 (E 23/2015 vp); EU-lainsäädännön ja -lainsäädäntöehdotusten arviointi Suomen kannalta (VNEUS2015-00657 (EJ 20/2015 vp – E 113/2013 vp liitteineen)

Lainsäädännön laadun arviointikriteereistä

Oikeudellisen sääntelyn määrästä ja laadusta on keskusteltu jo usean vuosikymmenen ajan – ei vain Suomessa, vaan myös muissa länsimaissa ja Euroopan unionissa. Keskustelussa korostuu usein ajatus tarpeettomasta sääntelystä ja sen purkamisesta. Paremmasta sääntelystä puhuttaessa tulisi kuitenkin pohtia laajemmin, mitä on laadukas lainsäädäntö ja millä keinoilla sitä voidaan edistää. Keskeistä on päätöksenteon tietopohjan vahvistaminen. Hyödyllisiä välineitä ovat mm. vaikutusten arviointi säädösvalmistelun aikana sekä olemassa olevan lainsäädännön jälkiarviointi. Ennakoitava ja sisäisesti johdonmukainen lainsäädäntö luo edellytyksiä kasvulle ja innovaatioille sekä tukee oikeusvaltioperiaatteen toteutumista.[1] Jos joiltain osin päädytään keventämään sääntelyä, on sääntelyn purkamisessa noudatettava vakiintuneita lainvalmistelun menettelytapoja. Esimerkiksi muutosten vaikutukset on etukäteen huolellisesti arvioitava.

Lainsäädännön laatukriteerit kohdistuvat yhtäältä lainsäätämismenettelyyn ja toisaalta sääntelyn sisältöön.[2] Menettelyllisiä kriteereitä ovat sidosryhmien kuuleminen ja suorilla vaaleilla valitun kansanedustuslaitoksen osallistuminen lainsäätämiseen. Sisällöllisiä kriteereitä on monia. Hyvä säädös täyttää perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet ja toteuttaa sille asetetut tavoitteet, mutta se ei aiheuta epätoivottuja sivuvaikutuksia. Hyvä säädös on ymmärrettävä ja mahdollisimman yksinkertainen. Käsitteiden käyttö on johdonmukaista.

Lainsäädännön laadun parantamista ei tulisi lähestyä vain numeerisesti säädösten määrään keskittyen. Ratkaisevaa on, millainen sääntelyn kokonaistaakka kohdistuu kansalaisiin, yrityksiin ja viranomaisiin (sääntelyn yhteisvaikutukset).[3] Lisäksi olennaista on, säädösten määrän vähentämisen sijaan, sääntelystä aiheutuvien kustannusten vähentäminen. Kustannusten suuruutta tulee verrata sääntelyn hyötyihin ja siihen, miten hyvin sääntely toteuttaa sille asetetut tavoitteet. Kun puhutaan EU-lainsäädännöstä, on muistettava, että suomalaisesta näkökulmasta tarpeeton tai vähäisiä negatiivia vaikutuksia aiheuttava sääntely voi olla tarpeellista joissain muissa jäsenvaltioissa havaittujen ongelmien lievittämiseksi.

---

[1] Ks. *OECD*, Regulatory Policy Outlook 2015, 95. Ks. myös *OECD*, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance 2012.
[2] Ks. *Hyvärinen, Anna*, Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn 2015, 72–77.
[3] *Hyvärinen, Anna & Kaila, Heidi*, Parempi sääntely EU:ssa – jotain uutta, jotain vanhaa, jotain lainattua, Defensor Legis 5/2015, 951.

Komission paremman sääntelyn paketti

Toukokuussa 2015 julkaistu paremman sääntelyn paketti on jatkumo komission jo pitkään tekemälle työlle EU-lainsäädännön parantamiseksi. Paketti sisältää useita eri asiakirjoja ja on monta sataa sivua pitkä. Ylipäänsä parempi sääntely -asiakokonaisuus ja toimenpiteet ovat saaneet erittäin suuren poliittisen painoarvon Jean-Claude Junckerin komissiossa, jossa ensimmäinen varapuheenjohtaja Frans Timmermans vastaa paremmasta sääntelystä. Kuten valtioneuvoston kanslian perusmuistiossa todetaan, uusi lähestymistapa näkyy komission säädösehdotusten peruuttamisena, uusien ehdotusten määrän vähenemisenä ja asioiden niputtamisena osaksi strategisia politiikkakokonaisuuksia.[4]

On hyvä asia, että komissio kiinnittää huomiota laatukysymyksiin EU-säädöksen elinkaaren joka vaiheessa, säädösvalmistelusta päätöksentekoon, täytäntöönpanoon ja jälkiarviointiin asti. Paremman sääntelyn paketissa huomioidaan EU-säädöksen elinkaaren syklisyys.[5] Tämä tarkoittaa, että voimassaolevan säädöksen jälkiarvioinnin yhteydessä voidaan tunnistaa ongelmia, jotka antavat aiheen uuteen säädösvalmisteluun. Laadun huomioiminen säädöksen elinkaaren kaikissa vaiheissa on tärkeää siksi, että parempi sääntely on laajempi kokonaisuus kuin vain normien purkaminen. Itse asiassa usein lainsäädäntöä parannetaan nimenomaan antamalla uutta, paremmin perusteltua ja kohdennettua lainsäädäntöä.

Paremman sääntelyn paketin yksi tavoite on lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä EU-säädösten valmistelussa, minkä vuoksi kuulemismenettelyjä lisätään.[6] Positiivista on se, että jatkossa sidosryhmien näkemyksiä kuullaan luonnoksista delegoiduiksi säädöksiksi ja merkittäviksi täytäntöönpanosäädöksiksi. Tosin kuulemiseen varattu neljän viikon määräaika on lyhyt. EU-sääntelyn yleinen trendi on, että lainsäädäntömenettelyssä annetaan vähemmän säädöksiä ja että ”perussäädökset” sisältävät laajoja delegointeja.[7] Myös suomalaisten sidosryhmien tulisi saada tietoa komission julkisista kuulemisista (esimerkiksi asianomaisen ministeriön välityksellä) ja vastata niihin, jotta suomalaisen yhteiskunnan, talouden ja oikeusjärjestyksen erityispiirteet välittyvät EU-päätöksentekoon.

Vaikutusarvioinnissa ja sen laadunvarmistuksessa komissio on selvästi edellä Suomea. Komissio on paremman sääntelyn paketin yhteydessä vahvistanut sääntelyntarkastelulautakunnan (ent. vaikutusarviointilautakunta) itsenäisyyttä, kun Suomessa lainsäädännön arviointineuvostoa ollaan vasta perustamassa vuoden 2016 alussa, myös tarkastusviraston edellyttämänä[8]. EU:ssa vaikutustenarviointi on varsin laaja-alaista kattaen paitsi taloudellisten vaikutukset, myös sosiaaliset ja ympäristövaikutukset. Lisäksi viime vuosina komissio on alkanut arvioida systemaattisemmin ehdotusten perusoikeusvaikutuksia. Komissiolla on parantamisen varaa siinä, että eri sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia arvioitaisiin kattavasti ja tasapuolisesti.[9] Lisäksi komission vaikutusarvioinneissa ei välttämättä eritellä vaikutuksia maakohtaisesti tai huomioida jäsenvaltioiden erityisolosuhteita. Suomelle tärkeissä EU-hankkeissa pitää tehdä täydentäviä kansallisia vaikutusten arviointeja, jotka tukevat varhaista kannanmuodostusta ja EU:n toimielinten suuntaan tehtävää vaikuttamista.[10]

---

[4] *Valtioneuvoston kanslia*, Komission paremman sääntelyn paketti 17.6.2015, VNEUS2015-00410, 1.
[5] Ks. *Hyvärinen* 2015 *ibid.*, 78; *Hyvärinen, Anna & Kaila, Heidi ibid.* 2015, 947.
[6] *Komissio*, EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin, 19.5.2015 (COM(2015) 215 final), 4-6.
[7] *Hyvärinen* 2015 *ibid.*, 86–87.
[8] *Valtiontalouden tarkastusvirasto*, vuosikertomus 2014, K18/2014 vp, 28.
[9] *Hyvärinen, Anna & Kaila, Heidi ibid.* 2015, 950. Ks. Komissio, *”Better Regulation Tool Box”*, 19.5.2015.
[10] Ks. *Uusikylä Petri & Ahonen Pertti & Takanen Aliisa*, EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2015.

Paremman sääntelyn paketin perusteella herää kuitenkin kysymys, ovatko kaikki toimenpiteet todella tarpeellisia ja tehokkaita sääntelyn parantamiseksi. Saattaa käydä niin, että hyvää tarkoitusta palvelevat toimet kuten vaikutusarvioinnit ja sidosryhmien kuulemiset eri vaiheissa hidastavat suhteettoman paljon säädösvalmistelua ja lainsäädäntömenettelyä, jolloin sinänsä tarpeellisten säädösten antaminen viivästyy. Onko esimerkiksi perustettava REFIT-foorumi aitoa lisäarvoa tuottava rakenne?

EU-lainsäädäntöehdotusten arviointi Suomen kannalta

Suomessa ei ole, toisin kuin esimerkiksi Yhdistyneessä Kuningaskunnassa tai Alankomaissa, esitetty vaatimuksia unionin toimivallan osittaisesta palauttamisesta takaisin jäsenvaltioille. Sen sijaan EU-säädöksiä on kritisoitu toisinaan siitä, että ne ovat tarpeettoman yksityiskohtaisia tai että ne soveltuvat huonosti erityisolosuhteisiimme. Toisin sanoen kritiikki on kohdistunut toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden puutteelliseen noudattamiseen, ei annetun toimivallan periaatteen noudattamiseen.

Suomi voi osaltaan parantaa EU-lainsäädännön toimivuutta siten, että hallituksen edustajat pyrkivät yksittäisistä EU-säädöksistä neuvoteltaessa siihen, että sääntelyn olisi mahdollisimman selkeää ja kansallisesti täytäntöönpantavissa ilman ongelmia. Toisinaan vaikuttamispyrkimyksissä on kuitenkin keskityttävä varmistamaan, ettei EU-säädös esimerkiksi aiheuta suhteetonta taakkaa suomalaisille toimijoille. Tällöin Suomen ongelmia voidaan pyrkiä ratkaisemaan EU-säädökseen sisällytetyillä poikkeusmahdollisuuksilla, vaikka tämä lisäisikin kyseisen säädöksen monimutkaisuutta.[11]

Suomi voi parantaa EU-lainsäädännön toimivuutta myös osallistumalla REFIT-prosessiin, jonka puitteissa komissio arvioi voimassa olevaa sääntelyä jatkuvasti ja systemaattisesti[12]. Hallitus on koonnut vuonna 2014 ja nyt uudelleen vuonna 2015 luettelon Suomen kannalta potentiaalisesti ongelmallista komission ehdotuksista tai EU-säädöksistä. Huomionarvioista on, että molemmissa kartoituksissa tuloksena oli, ettei ongelmalliseksi koettua EU-sääntelyä ole kuin vähän verrattuna EU-säädösten kokonaismäärään. Lisäksi useimmiten kyse oli sinänsä tarpeellisista säädöksistä, joiden yksityiskohtiin liittyy ongelmia.

Valtioneuvoston kanslia on laatinut koosteen ministeriöiden, viranomaisten ja sidosryhmiltä saatujen lausuntojen perusteella. Lausuntokierros on ollut laaja. Myös tarkastusvirasto on antanut lausunnon. Sinänsä tärkeä kysymys EU-säädösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja niiden tarjoamasta joustosta on rajattu koosteen ulkopuolelle. Koosteessa on luokiteltu EU-aloitteita tai säädöksiä siitä näkökulmasta, millä perusteella sääntely katsotaan toimimattomaksi tai ongelmalliseksi, mikä helpottaa kokonaiskuvan muodostamista. Lisäksi on hyödyllistä, että jokaisen tapauksen kohdalla on erikseen esitetty perustelut, vaikkakin lyhyesti.

Ilman perehtymistä tarkemmin kuhunkin tapaukseen on vaikea arvioida, ovatko ne kaikki varmasti tärkeitä tai ongelmallisia suomalaisille toimijoille. Tällaisen arvion tekeminen edellyttänee myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Koosteesta ei käy ilmi, onko asianomaisia ministeriöitä konsultoitu ennen listan laatimista niissä tapauksissa, jotka ovat tulleet valtioneuvoston kanslian tietoon sidosryhmien vastauksissa. Nimenomaisesti mainitaan se, ettei kartoituksen tuloksen ei ole tarkoituskaan olla tyhjentävä. Parhaimmillaan listaus voi toimia Suomen EU-politiikan tavoitteenasettelun ja ennakoivan vaikuttamisen tukena.

---

[11] Ks. *Hyvärinen, Anna*, Tukeeko Suomen EU-vaikuttaminen paremman sääntelyn pyrkimyksiä? Teoksessa *Pakarinen, Auri & Hyvärinen, Anna & Ervasti, Kaijus*, Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta – Jyrki Talan Juhlakirja, 2011, 127–136.

[12] Ks. *Komissio*, EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin, COM(2015) 215 final, 9-13; OECD, Regulatory Policy Outlook 2015, 158.