Jyrki Tala

Lainsäädäntötutkimuksen professori (emeritus)

11.11.2015

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Asia: EU:n komission paremman sääntelyn paketti 2015 ja Suomi

1. Aluksi

Seuraavassa keskitytään komission toukokuussa 2015 julkistamaan paremman sääntelyn pakettiin ja siihen, miten sen sisältämiä toimenpiteitä tulisi hyödyntää Suomessa, kun pyritään parantamaan lakien laatua. Nykyisen hallituksen yksi kärkihankehan on sujuvoittaa säädöksiä. Lainsäädännön laadun parantaminen tuleekin nähdä jäsenvaltion ja unionin yhteisenä asiana, kuten myös komission kannanotoissa todetaan.

Taustaksi on hyvä huomata, että Suomi ja unioni olivat lainsäädännön laadun parantamisessa kymmenisen vuotta sitten suunnilleen samalla viivalla. Kummassakin oli tehty ohjelmia ja ohjeita, oli käynnistetty koulutusta ja kehittämishankkeita, mutta merkittäviin parannuksiin ei tällä tavoin päästy. Tuon ajan jälkeen unioni on alentanut merkittävästi sääntelystä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia[1], käynnistänyt komissiossa järjestelmällisen säädösehdotusten vaikutusarvioiden tarkastustoiminnan sekä aloittanut 2012 nykyisen sääntelyn toimivuuden ja tuloksellisuuden laajan arviointi- ja korjausohjelman (REFIT). Samaan aikaan meillä on pääosin poljettu paikallaan.

Komission nykyisessä paremman sääntelyn toiminnassa on neljä painopistettä[2]. Komissio keskittyy nykyistä selvästi vähempiin uusiin säädöshankkeisiin. Uusia ehdotuksia annetaan aiempaa vähemmän ja monia vireillä olleita hankkeita on peruttu. Toiseksi komissio tehostaa ja terävöittää säädösehdotusten vaikutusarvioiden ennakkotarkastusta. Kolmanneksi komissio panostaa vahvasti sen arvioimiseen, miten hyvin nykyinen lavea säädöskokonaisuus toimii ja kuinka sitä parannettaisiin (REFIT). Neljänneksi lainsäädäntötoiminnan avoimuutta sen eri vaiheissa aiotaan lisätä.

Suomen näkökulmasta on varsin perusteltua tukea näitä unionin pyrkimyksiä.

2. Säädösehdotusten vaikutusten ennakkoarviointi

Komission yhteydessä on vuodesta 2006 toiminut sen virkamiehistä koostunut vaikutusarviolautakunta (Impact Assessment Board). Sen tehtävä on ollut tutkia etukäteen komission kaikkien säädös- ja muiden ehdotusten sisältämät vaikutusarviot. Lautakunta on

[1] REFIT Making EU law lighter, simpler and less costly
[2] EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin COM (2015) 215.

2007-2013 tutkinut yli 700 vaikutusarviota[3]. Monena vuotena yli 40 prosenttia arvioista on palautettu pääosastoihin uudelleen valmisteltavaksi.

Nyt uusi komissio pyrkii tehostamaan lautakunnan toimintaa. Sille tulee puheenjohtajan ohella kuusi päätoimista jäsentä, joista kolme on komission ulkopuolelta. Tämä vahvistanee lautakunnan asiantuntemusta ja riippumattomuutta. Myös tehtäväala laajenee. Yleinen asiantuntijakäsitys on, että lautakunnan toiminta on jo tähän mennessä parantanut EU:n sääntelyn laatua. Vaikutusarvioinnin mekanismi on tutkimuksessa arvioitu saman tasoiseksi kuin USA:n jo yli 30 vuotta toiminut vastaava järjestelmä.

Suomen nykyisen hallitusohjelman mukaan valtioneuvoston yhteyteen perustetaan asiantuntijayksikkö tarkastamaan niitä vaikutusarvioita, joita hallituksen tärkeimpiin säädösehdotuksiin sisältyy. Yksikkö keskittyy erityisesti säännösten noudattamisesta aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Asetusehdotus tästä yksiköstä on parhaillaan lausunnolla.

Uudistus on tärkeä ensi askel panostettaessa aidosti lakien laatuun. Asiantuntijayksikön tarvetta on moni asiantuntija puoltanut jo pitkään. Uudistuksen onnistuminen on tärkeää myös eduskuntatyön kannalta. Valiokuntatyössä on tutkimustenkin mukaan kertynyt paljon kokemusta ja kritiikkiä siitä, kuinka puutteelliset vaikutusarviot ovat vaikeuttaneet ja hidastaneet lainsäädäntötyötä[4].

Uudistuksen onnistuminen riippuu ainakin kolmesta kriittisestä tekijästä. Uudelle arviointineuvostolle on saatava riittävän korkeatasoinen ja riippumaton asiantuntijavoima. Koska arviointineuvoston jäsenet ovat sivutoimisia, on välttämätöntä, että asioiden konkreettiseen valmisteluun ja esittelyyn saadaan tarpeeksi vahva ja osaava henkilöstö. Kolmas onnistumisen ehto on enemmänkin poliittinen. Hallituksen tulisi poliittisesti sitoutua siihen, että se ei tuo eduskuntaan lakiehdotusta, jonka vaikutusarviota uusi asiantuntijaelin ei ole pitänyt laadultaan riittävänä ja hyväksyttävänä[5]. Eduskunnan asia on mielestäni valvoa, ettei hallitus lipsu kiireen tai muun syyn vuoksi tästä uudesta mekanismista.

3. Nykyisen lainsäädännön laadusta huolehtiminen – norminpurku

Paremman sääntelyn toiminta eri maissa on tähän saakka painottunut uuden, valmisteilla olevan sääntelyn laadun kohentamiseen. 2010-luvulla on OECD:n alueella, varsinkin paremman sääntelyn kärkimaissa, havahduttu huomaamaan, että vähintään yhtä tärkeää on huolehtia jo voimassa olevan laajan lainsäädäntökokonaisuuden laadusta ja toimivuudesta.

Tähän on monta syytä. Lainsäädännön määrä ja yksityiskohtaisuus ovat näköjään pysyvässä kasvussa jokseenkin kaikissa kehittyneissä valtioissa. Samalla sääntelyn kustannukset yksilöille, yrityksille ja julkiselle vallalle ovat kasvaneet. Viime aikoina on erityistä huomiota suunnattu

[3] COM (2015), 215, 7.
[4] Ks. esimerkiksi Ahtonen, R. & Keinänen, A. & Kilpeläinen, M. (2011). Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonanto 111/2011.
[5] Tällaiseen ehtoon sitoutui EU:n komissio suhteessa vaikutusarviolautakunnan kannanottoihin Barroson jälkimmäisellä puheenjohtajakaudella.

ns. sääntelyn kumulatiivisiin kustannuksiin. Niillä tarkoitetaan kaikesta sääntelystä tiettyyn toimintaan tai tilanteeseen kasautuvasti kohdistuvaa sääntelyä ja siitä aiheutuvaa kustannusrasitusta. Sääntelyn kustannusten hillitseminen tai alentaminen onkin monen hallituksen työlistalla.[6]

Tarve suunnata toimia nykylainsäädäntöön ja sen toimivuuteen johtuu myös siitä havainnosta, että poliitikot ja poliittinen järjestelmä ovat etupäässä kiinnostuneet kokonaan uusista laeista. Sen sijaan panostaminen nykysääntelyyn ja sen toimeenpanon ongelmien saneeraamiseen koetaan paljon vähemmän vetäväksi. On myös totta, ettei myöskään hallintokoneistossa ole juurikaan sellaisia kannustimia tai mekanismeja, jotka saisivat byrokraatit kantamaan vakavaa huolta nykysääntelyn toimivuudesta.

Lainsäädännön kehittämisen eturivin maissa on jo käytössä erilaisia mekanismeja, joiden avulla pyritään varmistamaan sääntelyn ajanmukaisuus ja toimivuus[7]. On laaja-alaisia deregulaatiohankkeita (Australian liittovaltio), on periaatteena säätää lakeja voimaan vain määräajaksi, jonka jälkeen tarkistetaan niiden tarve ja toimivuus (UK), on hallituspoliittinen päätös arvioida viiden vuoden päästä keskeisten lakiuudistusten tuloksellisuus (Saksa) ja on sektorikohtaisia sääntelyvirastoja koskeva velvoite suunnitella ja toteuttaa määrävälein oman alan säännöstön tarkistus (USA:n liittovaltiotaso). Joissain maissa parlamentin valiokunnilla on samansuuntainen tehtävä (esimerkiksi Belgia).

Suomen kannalta EU:n sääntelyn toimivuus ja tuloksellisuusohjelma REFIT on tärkeä ja kiinnostava. REFIT on luotu pysyväksi, komission toimintaa sääntelyasioissa ohjaavaksi mekanismiksi[8]. Ohjelmaa koskevan tulostaulun mukaan työssä on tarkasteltu tähän asti jo yli 160 eri vaiheessa olevaa työkohdetta. On tehty tai vireillä lukuisia arviointeja, joilla jäljitetään epätarkoituksenmukaisia, vanhentuneita ja liikaa kustannuksia aiheuttavia sääntelyjä, päällekkäisyyksiä tai sääntelyn aukkoja. Komissio kertoo tehneensä ohjelman pohjalta (toukokuu 2015) 58 säädösehdotusta. Näistä on jo hyväksytty 25. REFIT-toiminnassa painotetaan vahvasti avoimuutta sekä yleisön ja sidosryhmien aloitteiden ottamista vakavasti. Avoimuuden, aloitteellisuuden ja osallistumisen varmistamiseksi on päätetty luoda sidosryhmistä, asiantuntijoista ja jäsenvaltioiden edustajista koostuva uusi kaksiosainen toimielin (REFIT-forum). Se tekee itse ja arvioi ulkopuolisten sääntelyaloitteita, joita voi verkkosivustoille tehdä kuka tahansa.

Suomen hallituksen kärkihankkeessa norminpurku, joka koskee myös olemassa olevia säädöksiä, on kirjattu toimenpiteiksi muun muassa seuraavat: ”perataan säädökset, puretaan turhaa sääntelyä”. Työtä varten on asetettu liikenne- ja viestintäviraston työryhmä, jossa on edustajia kaikista ministeriöistä. Tavoitteena on muun muassa helpottaa yritysten toimintaa ja kansalaisten arkea. Toistaiseksi on kuitenkin paljolti avoinna, miten hanketta on tarkoitus toteuttaa.

---

[6] Ks. sääntelyn kustannuksista Määttä, K. & Tala, J. (2015). Mitä sääntely maksaa. Edilex ja Tala, J. Laki ei ole ilmaishyödyke (Lakimies 1/2016, ilmestyy).

[7] Tuore katsaus aiheesta Allio, L. (2015). Ex post evaluation of regulation: An Overview of the notion and of international practice. Regulatory Policy in Perspective. A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, 193-245. OECD 2015.

[8] Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook. SWD (2015)110.

Suomessa kannattaisi nyt ottaa varten niitä kokemuksia, joita alan kansainvälinen kehitys on jo tuonut esiin. Meillä vallinnee laaja yksimielisyys siitä, että kotimaista laveaa lainsäädäntökokonaisuutta on korkea aika saneerata. Erityisesti EU:n REFIT-ohjelman pohjalta ainakin seuraavat näkökohdat kannattaa ottaa meillä huomioon:

1) Nykyisen lainsäädännön korjaustyö vaatii onnistuakseen poliittisen johdon vahvan, pitkäjänteisen sitoutumisen.
2) Eduskunta ja sen valiokunnat keskeisimpänä lainlaatijana on kytkettävä tähän toimintaan. Pelkät jälkiseurantaan velvoittavat lausumat (27 kappaletta 2007-2010) eivät tähän riitä, varsinkin kun niitä ei yleensä käsitellä paljoa hallitukselta saadun selvityksen jälkeen.[9]
3) Tarvitaan valtioneuvoston yhteyteen pysyväluonteinen hallinnollis-organisatorinen mekanismi, jonka avulla tullaan systemaattisesti tarkistamaan ja arvioimaan nykyisen lainsäädäntökokonaisuuden toimivuutta ja tuloksellisuutta. Kertaluonteisilla hankkeilla ei päästä pitkälle. Pysyväluonteinen työ muokkaisi myös poliitikkojen ja virkakunnan asenteita ja valmiuksia siihen, että ryhdyttäisiin vakavasti panostamaan olemassa olevan sääntelyn parantamiseen.
4) Nykyisin voimassa olevan sääntelyn laadun parantaminen vaatii riittävää ja huolellista selvitys- ja arviointipanosta. Eri tahojen ilmaan heittämät aloitteet voivat toki olla hyödyllisiä virikkeitä työn aloittamiselle, mutta ne eivät voi korvata vakavaa analyysi- ja arviointityötä. Nykysääntelyn saneeraamiseen täytyy myös osoittaa tarvittavat resurssit. Ei kannata ajatella, että tehtävä voitaisiin hoitaa vain nykyisten lainvalmistelijoiden tai muiden toimijoiden uutena sivutehtävänä.
5) Sidosryhmien ja kansalaisten osallistumiselle on luotava soveliaat kanavat. Tätä kautta virkakoneistoon kohdistuu myös tarvittava ulkopuolinen seuranta ja poliittinen paine.

Eri tahoilla on erisuuntaisia odotuksia olemassa olevan sääntelyn laadun korjaamistyöhön, varsinkin kun puhutaan norminpurusta. Jotkut odottavat ja toivovat kaikenlaisten rajoitusten ja esimerkiksi yritystoiminnalle asetettavien vähimmäisvaatimusten purkamista. Toiset taas pelkäävät, että sääntelyn tarjoama terveyden ja turvallisuuden suoja sekä oikeusturva ajetaan alas. REFIT-ohjelmassa, kuten USA:n sääntelyuudistuksessa, näitä odotuksia on pyritty tasapainottamaan. On korostettu, että lainsäädännön saattaminen ajan tasalle ja turhien kustannusten eliminointi ei saa tapahtua sääntelyllä suojattavien keskeisten intressien kustannuksella. Myös Suomessa tulisi nykysääntelyä saneerattaessa pitää erillään lakien aidot, laajalti hyväksytyt perustavoitteet ja vanhentuneen, ei-toimivan tai liian kalliin sääntelyn korjaaminen.

[9] Ks. Eduskunnan lausumien toimeenpano. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 1/2014.