VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO

18.10.2019

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on 17. lokakuuta 2019 lähettämässään viestissä pyytänyt lainsäädännön arviointineuvostoa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisesta. Erityisesti on pyydetty neuvoston omaa arviota työn vaikuttavuudesta säädösvalmistelun kehittämisessä sekä arviota tärkeimmistä kehittämiskohteista säädösvalmistelussa.

1. Taustaa

Lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toimintansa vuoden 2016 alussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta oli jo vuoden 2014 vuosikertomuksessaan todennut tällaisen arviointielimen tarpeellisuuden. Tarkastusvaliokunta linjasi arviointitoiminnan kolme perusedellytystä: arviointielimen pitää olla itsenäinen suhteessa poliittisiin päättäjiin ja hallinnon lainvalmistelijoihin, sen on oltava tehtävässään riittävän monipuolisesti asiantunteva ja sen onnistuminen edellyttää poliittisten päättäjien tukea ja näiden vahvaa sitoutumista sen työhön.

Valtioneuvoston asetuksessa lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015) on määritelty arviointineuvoston organisaatio ja tehtävät. Asetuksen 1 § mukaan valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvoston tehtävä 2 §:n mukaan on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi myös tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun parantamiseksi sekä arvioida, ovatko uuden lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Asetuksen perustelumuistion mukaan ”neuvoston tehtävänä ei ole suorittaa vaikutusarviointeja, vaan se arvioi laadittuja arviointeja”. Valtioneuvoston ministeriöiden tulee siis lähtökohtaisesti itse huolehtia lainvalmisteluosaamisesta, lainvalmistelun laadusta sekä arviointien laatimisesta. Arviointineuvosto kontrolloi lainvalmistelun ja vaikutusarvioiden laatua, mutta voi tukea myös koulutustilaisuuksilla ministeriöiden kehittämistyötä. Sen sijaan itse arviointityöhön se ei osallistu.

Lainsäädännön arviointineuvosto *on vakiinnuttanut asemansa* lainvalmistelun kehittämisessä ensimmäisen kolmivuotiskauden aikana. Itä-Suomen yliopiston VNTEAS-hankkeessa on arvioitu lainsäädännön arviointineuvoston työtä (Keinänen & al.: Lainsäädäntöneuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi VNTEAS 2019:12). Sekä VNTEAS – hanke että tutkimus ylipäätään ovat suhtautuneet myönteisesti neuvoston toimintaan. Eri intressiryhmät ovat myös pitäneet neuvoston työtä tärkeänä.

Snellmaninkatu 1, Helsinki
Snellmansgatan 1, Helsingfors
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
PB 23, 00023 Statsrådet
PUHELIN/TELEFON
0295 16001 (vaihde/växel)
FAKSI/FAX
(09) 1602 2165
kirjaamo@vnk.fi
registratorskontoret@vnk.fi

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelmassa 6.6.2019 (Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23) on todettu tarve *vahvistaa* lainvalmistelijoiden perusoikeusosaamista, vaikutusten arviointia ja *lainsäädännön arviointineuvoston roolia*. Hallitusohjelman mukaan laaditaan myös valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä sekä sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma.

Lainsäädännön arviointineuvosto koostuu puheenjohtajasta ja kuudesta jäsenestä. Arviointineuvoston sihteeristössä työskentelee kaksi päätoimista arviointineuvosta. Neuvosto antaa lausunnon noin 20-30:stä hallituksen esitysluonnoksesta eli noin kymmenestä prosentista kaikista hallituksen esityksistä.

2. Arvio tärkeimmistä kehittämiskohteista säädösvalmistelussa

Lainsäädännön arviointineuvosto on saanut hieman yli kolmen vuoden toimintansa aikana selkeän kuvan suomalaisesta lainvalmistelusta ja sen ongelmista sekä kehittämistarpeista. Osa säädösvalmistelun haasteita on pikemminkin rakenteellisia ja osa taas lainvalmistelukulttuuriin liittyviä. Lainsäädännön arviointineuvoston näkemyksen mukaan keskeiset haasteet ja kehittämistarpeet liittyvät seuraaviin asioihin:

1) *Vaikutusarviointien puutteellisuus*: Lainsäädännön avulla ohjataan yhteiskuntaa ja korjataan yhteiskunnallisia ongelmia. Sen vuoksi lainsäädännön odotettavissa olevien vaikutusten pitäisi olla lainvalmisteluhankkeen keskeisin asia, joka ohjaa lainvalmistelutyötä alusta loppuun. Käytännössä näin ei kuitenkaan usein ole. Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota säännönmukaisesti etenkin taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten puutteelliseen esittämiseen hallituksen esityksissä. Uudet hallituksen esitysten laatimisohjeet edellyttävät perusoikeusvaikutusten arviointia, mutta myös siinä on esiintynyt puutteita. Usein perus- ja ihmisoikeuksia kuvataan vain lainsäädännön tasolla eikä kerrota, miten perusoikeudet toteutuvat yhteiskunnassa tai miten uudistus vaikuttaa niihin käytännössä. Arviointineuvosto on nostanut esiin myös ongelmat EU-lainvalmisteluhankkeiden vaikutusarvioinneissa.

Kunnollinen vaikutusarvio on mahdollista vain, jos on hyvä kuva olemassa olevasta tilanteesta sekä kunnollinen kartoitus eri vaihtoehdoista sekä niiden hyödyistä ja haitoista. Jos vaikutusarviota ei ole tehty riittävän hyvin, eduskunta ei saa selkeää ja oikeasuuntaista kuvaa, mikä kulloinkin käsiteltävänä olevan sääntelyn merkitys on yhteiskunnan kannalta.

> *Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että vaikutusten arviointia on tarpeen parantaa säädösvalmistelussa.*

2) *Lainsäädännön tavoitteet*: Lainsäädännön arviointineuvosto on joutunut useita kertoja puuttumaan lainsäädäntöhankkeiden puuttuvaan tai heikosti esitettyyn tavoitteenasetteluun. Esitetty nykytilan kuvaus, tavoitteet, keinot ja vaikutukset eivät voi muodostaa koherenttia kokonaisuutta, jos kunnollinen tavoitteenasettelu puuttuu. Joissain tapauksissa viitataan vain esimerkiksi hallitusohjelmaan tai poliittisiin linjauksiin ja sisällöllinen tavoitteenasettelu jää vajaaksi. Toisinaan taas tavoitteenasettelu jää ikään kuin rivien väliin, eikä sitä ole selkeästi kirjattu. Lainsäädännön onnistuneisuutta tai vaikutuksia on vaikea arvioida, jollei uudistushankkeessa ole esitetty selkeitä tavoitteita, joihin pyritään.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että tavoitteenasetteluun ja sen selkeyteen pitää kiinnittää huomiota aiempaa enemmän säädösvalmistelussa.

3) *Vaihtoehtojen arviointi*: Lainsäädännön arviointineuvosto on havainnut, että monista säädösehdotusluonnoksista puuttuu kunnollinen vaihtoehtojen vertailu ja arviointi. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu, että verrataan ainakin 2 - 3 eri vaihtoehtoa sekä niiden vaikutuksia ja tehdään ratkaisut vertailun pohjalta. Tämä ei kuitenkaan toteudu aina käytännössä.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että säädösvalmisteluhankkeissa pitäisi nykyistä laajemmin arvioida eri toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia.

4) *Jälkiarviointijärjestelmän puuttuminen*: Monissa Euroopan maissa on käytössä lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä. OECD myös suosittelee jäsenvaltioilleen lainsäädännön systemaattista jälkiarviointia. Suomessa uuden sääntelyn vaikutuksia seurataan vaihtelevasti, eikä käytössä ole systemaattista jälkiarviointijärjestelmää. Vaikutusten arvioinnista lainvalmisteluvaiheessa on myös paljon oppaita, mutta säädösten jälkikäteisestä arvioinnista ei lainkaan. Lainsäädännön arviointineuvosto teki keväällä 2019 aloitteen lainsäädännön jälkiarvioinnin luomiseksi (VNK 457/09/2019). Pääministeri Rinteen hallitusohjelman 6.6.2019 mukaan ”Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä, jonka valmistelu aloitetaan mahdollisimman pian”.

Lainsäädännön arviointineuvosto pitää lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän käyttöönottoa Suomessa tärkeänä.

5) *Lainsäädännön määrän kasvu ja sääntelyn pirstaleisuus*: Lainsäädännön arviointineuvosto on havainnut, että Suomessa annetaan varsin paljon säädöksiä, jotka koskevat suhteellisen pieniä asioita. Jonkun verran valmistellaan myös isoja uudistuksia, joista tulee heijastusvaikutuksia moniin ministeriöihin. Tällöin kukin ministeriö tahollaan valmistelee samaan sääntelykokonaisuuteen liittyviä säädöksiä ja ne tulevat päätettäväksi eriaikaisesti. Kokonaisuudessaan lainsäädäntöä muutetaan hyvin pirstaleisesti.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että olisi syytä pohtia keinoja, joiden avulla voitaisiin paremmin hallita sääntelykokonaisuutta ja uuden sääntelyn valmistelua.

6) *Vaikutusarvioinnin resursointi lainvalmistelussa*. Lainsäädännön arviointineuvoston käsityksen mukaan ministeriöiden lainvalmisteluresurssit erityisesti vaikutusarviointien näkökulmasta eivät ole riittävät, vaan tarvittaisiin lisää taloustieteellistä, oikeustieteellistä ja yhteiskuntatieteellistä osaamista.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten arviointiin tulisi suunnata lisää resursseja.

7) *Säädöshankkeiden aikatauluttaminen*. Lainsäädännön arviointineuvosto on havainnut, että useissa tapauksissa säädöshankkeilla on ollut liian kireä aikataulu. Tällöin perusvalmisteluun ja vaikutusten arviointiin ei ole välttämättä jäänyt kylliksi aikaa. Aikaa ei ole myöskään

välttämättä varattu tarpeeksi hankkeen loppuvaiheeseen, eli arviointineuvoston käsittelyyn, laintarkastukseen, kääntämiseen sekä korjausten tekemiseen. Lainvalmisteluhankkeiden saattaminen päätöksentekoon ei myöskään toteudu tarkoituksenmukaisesti, vaan hankkeet tulevat usein ruuhkaisina ryppäinä, jolloin niin valtioneuvoston kuin eduskunnankin valmistelu- ja päätöksentekokoneisto ruuhkautuu.

Lainsäädännön arviointineuvoston mukaan säädöshankkeet pitäisi saattaa päätettäväksi tarkoituksenmukaisemmalla ja suunnitelmallisemmalla tavalla kuin nykyisin.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston rooli ja vaikuttavuus säädösvalmistelun kehittämisessä sekä kehittämistarpeet

Itä-Suomen yliopiston VNTEAS-hankkeessa on arvioitu lainsäädännön arviointineuvoston työtä (Keinänen & al.: Lainsäädäntöneuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi VNTEAS 2019:12). Raportin mukaan arviointineuvosto toiminnallaan jo lyhyen toimintakautensa aikana kyennyt vaikuttamaan lainvalmisteluun ja lainvalmistelun kehittämiseen. Sen mukaan lainvalmisteluprosessissa kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota vaikutusten arviointien rooliin. Käytännön haasteena lausuntojen ottamisessa huomioon on liian kireä aikataulu säädösehdotusten viimeistelyssä. Raportin mukaan arviointineuvoston tehtävänkuva on laaja, mutta resursointi vaatimaton.

Neuvoston pääasiallinen toiminta on antaa lausuntoja säädösvalmisteluhankkeista. Lisäksi neuvosto tekee aloitteita ja neuvoston sihteeristö antaa koulutusta säädösvalmistelijoille. Arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö ovat osallistuneet myös kymmeniin erilaisiin tapaamisiin, esittelyihin ja keskusteluihin hallinnon edustajien ja sidosryhmien kanssa. Lisäksi neuvostolla on kansainvälistä yhteistyötä.

1) *Vaikutus säädösvalmistelun kehittämiseen*. Lainsäädännön arviointineuvosto on oman käsityksensä mukaan kyennyt vaikuttamaan säädösvalmistelun kehittämiseen ja vaikutusarviointien laatuun. Ensinnäkin arviointineuvosto teki aloitteen jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi. Asia otettiin hallitusohjelmaan. Toiseksi lainsäädännön arviointineuvosto on vaikuttanut yksittäisten lainvalmisteluhankkeiden laatuun. Neuvoston seurannan mukaan hieman yli puolet neuvoston lausunnoissa esitetyistä puutteista on korjattu osittain tai kokonaan jatkovalmistelussa. Vielä suurempi merkitys on kuitenkin sillä, että toiminnan vakiinnuttua lainvalmistelijat osaavat jo odottaa, että hanke voi joutua neuvoston tarkastettavaksi, jolloin säädösvalmistelun laatuun ja vaikutusten arviointiin kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että se on kyennyt vaikuttamaan säädösvalmistelun kehittämiseen ja vaikutusarvioihin positiivisesti.

2) *Neuvoston toiminnan itsenäisyys ja riippumattomuus*. Neuvosto on kyennyt toimimaan itsenäisesti ja riippumattomasti kuten Itä-Suomen yliopiston selvityksessäkin on todettu. Rakenteellisesti neuvosto on kuitenkin haavoittuva, koska siitä on säädetty vain asetuksella. Itsenäisyys ja riippumattomuus kyettäisiin takaamaan paremmin, jos neuvoston asema olisi säädetty eduskuntalaissa.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että neuvostosta olisi syytä säätää eduskuntalaissa.

3) *Arviointineuvoston resurssit*. Neuvoston sihteeristössä työskentelee kaksi työntekijää. Muissa Euroopan maissa neuvostoissa työskentelee tyypillisesti 10 – 20 henkeä. Niukka resursointi rajoittaa arvioitavien hallituksen esitysluonnosten määrää ja toiminnan kehittämistä sekä aiheuttaa kohtalaisen suuren henkilöriskin. Toteutuneen riskin vaikutukset ovat olleet erityisen suuret tänä vuonna, kun arviointineuvosto on eurooppalaisen verkoston *Reg-WatchEuropen* puheenjohtaja. Tällä hetkellä neuvosto ottaa lausuttavaksi noin kymmenen prosenttia hallituksen esityksistä. Hallitusohjelman mukaan arviointineuvostoa on tarkoitus vahvistaa.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että sen resursseja olisi syytä vahvistaa.

4) *Palautusoikeus.* Joissain Euroopan maissa ja EU:n komissiossa lainsäädännön arviointielimellä on mahdollisuus palauttaa säädösehdotus uudelleen valmisteltavaksi, jollei se täytä laatukriteereitä. Suomalaisella neuvostolla tällaista mahdollisuutta ei ole, vaan sen lausunnot ovat suosituksenluonteisia. Palautusoikeus mahdollistaisi huomattavasti tehokkaamman keinon vaikuttaa lainsäädännön laatuun kuin pelkkien suosituksenomaisten lausuntojen antaminen. Sillä voisi olla hyvin voimakas ennakollinen vaikutus lainvalmistelun laatuun.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että olisi syytä pohtia, olisiko tarkoituksenmukaista luoda järjestelmä, jossa lainsäädännön arviointineuvosto voisi palauttaa säädöshankkeen uudelleen valmisteltavaksi puuttumatta valtioneuvoston oikeuteen saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi.

_____

Leila Kostiainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

_____

Kaijus Ervasti
Arviointineuvos
Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö