VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO

21.11.2019

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on 19. marraskuuta 2019 lähettämässään viestissä pyytänyt lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajaa julkiseen kuulemiseen sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisesta.

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. Sen mukaan valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvoston tehtävä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista luonnoksista hallituksen esityksiksi. Se voi myös tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun parantamiseksi sekä arvioida, ovatko uuden lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti.

Valtioneuvoston ministeriöiden tulee 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 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. Vaikutusarviointien toteutuminen säädösvalmistelussa

Lainsäädännön arviointineuvosto on saanut hieman yli kolmen vuoden toimintansa aikana selkeän kuvan vaikutusarviointien laadusta suomalaisessa lainvalmistelussa.

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

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.

Usein **taloudellisia vaikutuksia ei esitetä riittävällä tarkkuudella**. Arviointineuvosto on usein huomauttanut, että taloudellisia arviointeja esitettäessä olisi syytä käyttää euromääräisiä arvioita, jos mahdollista tai ainakin esittää taloudellisten vaikutusten suuruusluokka tai vaihteluväli. Selkeästi useimmiten vaikutuksia esitetään julkistalouden osalta. Sen sijaan vaikutuksia kotitalouksiin esitetään liian harvoin. Hallituksen esityksissä ei myöskään esitetä kylliksi välillisiä ja pitkän aikavälin vaikutuksia tai dynaamisia vaikutuksia talouteen.

Arviointineuvosto on havainnut usein **puutteita myös ihmisvaikutusten arvioinnissa**. Uudet hallituksen esitysten laatimisohjeet **edellyttävät myös perusoikeusvaikutusten arviointia,** jotka ovat tyypillisesti juuri ihmisvaikutuksia.

Lainsäädännön arviointineuvosto ei arvioi säädösten perustuslainmukaisuutta Lainsäädännön arviointineuvosto sen sijaan tarkastelee, kuinka perusoikeuksien toteutumista on arvioitu käytännön tasolla eli näkökulma on yhteiskunnallinen. Mietittäväksi tulee, miten hallituksen esitysehdotuksessa on arvioitu säädöksen vaikutuksia perusoikeuksiin ihmisten ja yritysten arjessa. Tarvitaan siis yhteiskunnallista tarkastelua, miten ja missä laajuudessa uusi sääntely vaikuttaa tosiasiassa esimerkiksi lasten mahdollisuuksiin vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon arjessa, ikääntyneiden henkilöiden itsemääräämisoikeuteen päivittäisissä tilanteissa tai kansalaisten oikeudensaantimahdollisuuksiin käytännössä, kun he joutuvat oikeudellista käsittelyä vaativaan konfliktiin. Tällöin kyse ei ole vain normatiivisesta analyysista, vaan siitä, kuinka ja missä laajuudessa uudistus vaikuttaa tosiasiassa ihmisten elämään. Myös vaihtoehtoja punnittaessa tulisi arvioida erilaisten vaihtoehtojen perusoikeusvaikutuksia ja pohtia siitä näkökulmasta, mikä vaihtoehto valitaan.

Usein perus- ja ihmisoikeuksia kuvataan vain lainsäädännön tasolla eikä kerrota, miten perusoikeudet toteutuvat yhteiskunnassa tai miten uudistus vaikuttaa niihin käytännössä. Tarvitaan siis aikaisempaa enemmän arviointeja siitä, kuinka lainsäädäntö vaikuttaa käytännössä ihmisten arkielämään. Pelkkä perusoikeuksien juridinen kuvaaminen ei ole riittävää, vaan tarvitaan myös yhteiskunnallista analyysia uudistusten vaikutuksista perusoikeuksiin.

Arviointineuvosto on nostanut esiin myös **ongelmat EU-lainvalmisteluhankkeiden vaikutusarvioinneissa**. Esimerkiksi valtioneuvoston antamissa U-kirjeissä eduskunnalle on hyvin niukasti informaatiota valmisteilla olevan sääntelyn vaikutuksista.

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 on myös 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.

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”.

3. Vaikutusarviointien puutteellisuuksien syyt ja niiden korjaaminen

Tällä hetkellä arviolta noin 15 prosenttia valtioneuvoston voimavaroista käytetään lainvalmisteluun. Lainsäädännön arviointineuvoston käsityksen mukaan ministeriöiden *lainvalmisteluresurssit* erityisesti vaikutusarviointien näkökulmasta eivät ole riittävät, vaan tarvittaisiin lisää taloustieteellistä, oikeustieteellistä ja yhteiskuntatieteellistä osaamista. Tämä edellyttäisi lainvalmisteluresurssien lisäämistä valtioneuvostossa.

Lainsäädännön arviointineuvoston käsityksen mukaan lainvalmistelijat eivät saa *riittävästi tukea* työhönsä. Lainvalmistelijoissa on ollut vaihtuvuutta ja osin käytetään myös määräaikaista työvoimaa. Tällaisissa tilanteissa tulisi huolehtia riittävästä koulutuksesta. Ideaalimallissa nuorella lainvalmistelijalla olisi myös tukenaan aina vanhempi kollega eli kyse olisi parityöskentelystä. Näin ei ilmeisestikään nykyisin usein ole. Tukea voi olla myös vaikea saada muista ministeriöistä. Ilmeisesti on myös lainvalmistelukulttuuriin liittyviä esteitä pyytää tukea oman ministeriön ulkopuolelta. Tällä hetkellä paremman sääntelyn toimintaohjelman valmistelun yhteydessä uudistetaan lainvalmistelukoulutusta sekä luodaan vaikutusarviointiverkosto valtioneuvoston sisälle.

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. Lainvalmisteluhankkeille pitäisi siis laatia realistinen aikataulu, jossa kaikille vaiheille varataan riittävästi aikaa.

Lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toimintansa vuoden 2016 alussa. Arviointineuvoston tehtävänä on arvioida, kuinka hyvin vaikutukset on arvioitu säädösehdotuksissa. Arviointineuvoston työ on osoittautunut tarpeelliseksi. Neuvosto on kyennyt vaikuttamaan siihen, että vaikutusarviointeihin kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota. Tyypillisesti vastaavien elinten alaisuudessa muissa maissa työskentelee noin 10-20 henkeä. Suomessa neuvoston alaisuudessa työskentelee kaksi arviointineuvosta. Arviointineuvosto on siis hyvin suppeasti resursoitu. Tämä asettaa rajat neuvoston työlle. Ihannetila olisi, jos arviointineuvoston sihteeristössä olisi osaamista laajasti niin taloustieteissä ja yhteiskuntatieteissä kuin juridiikassakin.

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.

Kokonaisuudessaan lainsäädännön arviointineuvosto pitää tarpeellisena sitä, että lainvalmistelun osaamista, tukea ja resursseja lisätään, varataan riittävä aikataulu uudistusten valmistelulle, luodaan jälkiarviointijärjestelmä ja vahvistetaan lainsäädännön arviointineuvoston resursseja ja muita toimintaedellytyksiä.

_____

Leila Kostiainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

_____

Kaijus Ervasti
Arviointineuvos
Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö