

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
TrV@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020 (Itä-Suomen yliopiston tutkimusraportti); asia O48/2019 vp

MITEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA VOITAIISIIN PARANTAA?
Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa
- Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto julkaisusta 1/2020

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä kirjallista lausuntoa raportista ja siinä esitetyistä kehittämissuosituksista, muun muassa ovatko kehittämissuosituksukset perusteltuja ja toteuttamiskelpoisia? Valiokunta on pyytänyt ministeriötä arvioimaan myös esitettyjä suosituksia erityisesti ministeriön toimialaan kuuluvan lainvalmistelun ja sen kehittämisen näkökulmasta. Lisäksi valiokunta on toivonut ministeriöltä arviota sen toimialaan kuuluvan lainvalmistelun ongelmakohtista ja kehittämistarpeista.

Säädösehdotusten vaikutusarviointien parantamiseksi tutkimusraportissa ehdotetaan seuraavia viittä kehityskohdetta:

- 1) Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää
- 2) Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa
- 3) Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää
- 4) Säädösjohdantaa on vahvistettava ministeriöissä
- 5) Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää valiokuntaa mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa seuraavaa:

Itä-Suomen yliopiston tutkijat ovat hyödyntäneet tutkimusraporttia laatiessaan lainsäädännön arviointineuvoston toimikaudella 2016-2019 antamia 64 lausuntoa sekä useita aikaisemmin tehtyjä selvityksiä, esimerkiksi Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämistä koskevaa selvitystä (LVM:n julkaisuja 2019:9) ja Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan aikuttavuuden arviointia (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12). Nämä selvitykset luovat pohjaa tutkimusraportissa esitetyille johtopäätöksille sekä kehittämis ehdotuksille, jotka on jo todettu aikaisemmissa selvityksissä.

Edellisen hallituskauden aikana esille tulleiden lainvalmistelun puutteiden vuoksi ministeriössä aloitettiin jo vuonna 2018 lainvalmistelijoiden syvälinen koulutus yhdessä Itä-Suomen oikeudellisen tiedekunnan kanssa. Koulutus on edelleen käynnissä. Tällä hetkellä koulutusyhteistyöhön lukuvuotena 2020-2021 osallistuu LVM:n lisäksi viisi muuta ministeriötä (MMM, STM, TEM, VM ja YM). Koulutuksen tavoitteena on kehittää ministeriöissä säädösvalmistelun osaamista sekä valmistelijan ymmärrystä säädöshankkeen valmistelun taustaan liittyvistä kysymyksistä. Lisäksi

tavoitteena on lisätä valmistelijoiden kykyä analysoida ja pohtia oikeudellisia kysymyksiä sekä luoda valmiuksia havaita ajoissa mahdollisiin oikeudellisiin haasteisiin tai ongelmiin. Yhtenä kokonaisuutena koulutuksessa käsitellään vaikutusten arviointia.

LVM:n konserniohjausosaston talouskehitysyksikössä on vuoden 2019 alusta lähtien toiminut ekonomistitiimi. Sen tehtävänä on muun muassa tukea lainvalmistelijoita säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Ekonomistitiimi vastaa myös yleisesti taloudellisten vaikutusarviointien sekä vaikutusarvioinnissa tarvittavien tilastoaineistojen ja työkalujen kehittämisestä ministeriössä. Ministeriön ekonomistitiimiin kuuluu neljä virkamiestä, joista kolme osallistuu säännöllisesti säädösehdotusten vaikutusten arviointiin. Lisäksi tiimissä on tyypillisesti myös yksi korkeakouluharjoittelija, joka osallistuu tarvittaessa vaikutusarviointien laatimiseen ja niihin liittyvään tiedonhankintaan. Tiimi käyttää arviolta 1–2 henkilötyövuotta vuodessa säädösehdotusten vaikutusarviointiin liittyviin tehtäviin ja sen merkitys valmistelun tukena on ollut ja on elintärkeää.

LVM:n hallinnonalalla säädösehdotusten vaikutusarviointia tukevaa tutkimusta ja tilastotuotantoa tehdään myös Liikenne- ja viestintävirastossa. Vaikutusarviointeja tehdään julkisista lähteistä saatavilla olevilla tieto- ja tilastoaineistoilla sekä ei-julkisilla viranomaisaineistoilla, jotka ovat kaikkien valmistelijoiden käytettävissä.

Valtioneuvoston sisällä lainvalmistelun kehittämiseen on panostettu. Oikeusministeriön yhteyteen on uudelleen asetettu Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä (LAKE), joka parhaillaan valmistelee säädösvalmistelun digitaalista työpöytää sekä kehittää vaikutusten arviointia. On laajasti tiedostettu se, että voimassa olevat vaikutusarviointia koskevat ohjeet tarvitsevat uudistamista. Tarkoituksena on, että LAKEn alatyöryhmässä vaikutusarviointia koskevat ohjeet (OM 2007:6) päivitetään ja tämä työ aloitetaan syksyllä 2020. Siinä työssä ovat mukana kaikki ministeriöt. Hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO 2019) ovat jo nyt uudistaneet vaikutusarviointia korostamalla sitä, että esityksessä tulisi arvioida keskeiset vaikutukset ja kansainvälisessä vertailussa tulisi huomioida pääasiassa vain ne maat, joilla on samantapainen oikeusjärjestys kuin Suomessa.

Tutkimusraportissa esitetyistä **kehittämissuosituksista** ministeriö toteaa seuraavaa:

1) Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää:

Ohjeiden päivitystyö on käynnistynyt ja ministeriöt ovat aktiivisesti siinä mukana. Tarkoituksena on lisäksi, että valtioneuvostoon perustettaisiin erillinen [yhteyshenkilöverkosto, jonka tehtävänä olisi auttaa löytämään sopivia tukihenkilöitä ministeriöistä ja ministeriöiden ulkopuolelta](#). Jälkiarvioinnit ja menetelmäkuvaukset ovat olleet jo tässä vaiheessa keskustelussa mukana. Yhteenvetojen laadintaa ei alatyöryhmässä ole vielä pohdittu, mutta sellainen pystytään ohjeeseen tarvittaessa laatimaan.

2) Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa:

Suositus on periaatteessa kannatettava ja toteuttamiskelpoinen. On kuitenkin huomattava, että sidosryhmien osallistaminen edellyttää nykyistä suurempaa avoimuutta esimerkiksi suunnitelluista toimenpiteistä. Laajapohjaisten valmisteluryhmien muodostaminen edellyttää, että lainvalmistelun erilaiset osaamisvaatimukset huomioidaan ministeriön rekrytoinneissa ja valmisteluryhmien kokoamisessa.

Jälkiarviointien määrän kasvattaminen edellyttää, että jälkiarviointi huomioidaan jo säädösvalmisteluhankkeen aikana ja että myös resursseja kohdennetaan lainsäädännön vaikutusten jatkuvaan seurantaan. Liikenne- ja viestintäministeriössä jälkiarvioinnin huomioiminen aloitetaan säädöshankepäätös-vaiheessa ja jokaiseen hallituksen esitykseen

pyritään kirjaamaan HELO 2019 –ohjeiden mukaisesti seurantatoimet. Ministeriössä on tulostavoitteena vuonna 2020 se, että laadimme suunnitelman hallituskaudella toteutettavista hallituksen esitysten jälkiarvioinneista. Tavoitteena on tehdä 1-3 arviointia/vuosi.

3) Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää:

Arviointineuvoston olemassaolo ja mahdollisuus kriittisiin lausuntoihin on jo parantanut vaikutusarviointien asemaa ja merkittävyyttä sekä auttanut vaikutusarviointien kehittämisessä. Neuvoston toiminta on ollut yksi väline poliittisen johdon ja asiantuntijavalmistelun sitouttamiseen vaikutusarviointien laatimiseen. Mahdollisuus puutteellisten esitysten etenemisen pysähtymiseen voisi kuitenkin olla haastellista, erityisesti demokratian kannalta ja huomioiden valtioneuvoston roolin lainsäädännön valmistelijana. Tällä hetkellä oikeuskanslerilla on oikeus estää hallituksen esityksen antaminen. Saman valtuuden antaminen itsenäiselle arviointineuvostolle muuttaisi roolituksia ja instituutioiden asemaa.

Ministeriö on todennut arviointineuvostoa koskeissa kannanotoissaan, että arviointineuvoston lausunto saadaan valmistelun kannalta aivan liian myöhäisessä vaiheessa. Olisi parempi, jos lausunto saataisiin samassa yhteydessä kuin hallituksen esityksen lausuntokierros on päättynyt. Silloin voitaisiin paremmin viimeistellä hallituksen esitys arviointineuvoston lausunnon mukaiseksi tai paremmin sitä vastaavaksi.

4) Säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä:

Raportissa suositellaan, että säädösjohtamista vahvistetaan muun muassa johdon valmisteluosaamisesta huolehtimalla ja lainsäädäntöjohtajan tehtävän perustamisella. Lisäksi suositellaan, että valmistelijoiden erikoistuminen mahdollistetaan.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on ollut lainsäädäntöjohtaja vuodesta 2016 lähtien ja ministeriössä on siitä tehtäväkokonaisuudesta sekä valtioneuvoston lainsäädäntöjohtajien välisestä yhteistyöstä myönteisiä kokemuksia. Ministeriö haluaa kuitenkin todeta, että tärkeintä on, että asianomaisia lainsäädännön valmistelun kehittämistä ja laatua koskevia tehtäviä hoidetaan jokaisessa ministeriössä ja kukin ministeriö tekee sen omista lähtökohdistaan.

Valmistelijoiden erikoistuminen eri osa-alueisiin (kuten perusoikeus- tai valtiosääntöasioihin tai talouskysymyksiin) on periaatteessa myönteistä, mutta haasteellista toteuttaa. Virkamiesten tehtävät ja osaamisalueet vaihtuvat aikaisempaa useammin. Olisi syytä hyödyntää enemmän eri ministeriössä tai valtioneuvoston kansliassa olevaa osaamista, esimerkiksi perustuslaki- tai talousosaamista. Asia liittyy läheisesti organisaation toimivuuteen ja kokonaisuuksien hallintaan sekä valtioneuvoston sisäisen yhteistyön kehittämistarpeeseen.

5) Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava:

Raportissa esitetään, että suurten hankkeiden valmisteluun panostetaan esimerkiksi pidentämällä valmisteluaikaa yli vaalikausien mittaiseksi ja organisoimalla valmistelu valtioneuvostotasolla. Tämä on kannatettava ehdotus, vaikka liikenne- ja viestintäministeriössä ei ole ollut suurissa hankkeissa resurssipulaa, koska virkamiehiä on voitu hyödyntää koko hallinnonalalla. Haasteena yleensä on ollut kiireellinen valmistelu aikataulu joko poliittisista syistä tai hallitusohjelman aikataulutuksen vuoksi.

Mahdolliset parlamentaariset komiteat voisivat olla yksi tapa tehdä valmistelua, mutta silloin olisi hyvä sopia valmistelun aikataulutuksesta. Raportissa tuotiin mielenkiintoisella tavalla esille Ruotsin kokemuksia, joissa komiteatyöskentely olisi toteutettava 15 kuukaudessa.

Tutkimusraportissa olleet liikenne- ja viestintäministeriötä koskevat osuudet

- Taloudellisten vaikutusten arviointia koskevassa luvussa 2.1 käsitellään viime hallituskauden taksiuudistuksen valmistelua. Kritiikkiä annettiin erityisesti ratkaisuvaihtoehtojen puutteellisesta käsittelystä, arviointineuvoston näkemysten huomioon ottamisesta ja Suomen taksimarkkinoiden erityispiirteiden arvioinnista. Raportissa esitetään retorinen kysymys, että eikö tämän hallituskauden taksiuudistuksen arviomuistiossa arvioituja asioita olisi pitänyt arvioida jo alkuperäisessä lakiuudistuksessa.
 - o Taksiuudistuksen valmistelu aloitettiin loppuvuodesta 2015 ja se oli osa ns. liikennekaari-hankkeen ensimmäistä vaihetta ja osa liikennepalvelulain merkittävää uudistuskokonaisuutta. Laajamittaisten, markkinoiden toimivuuteen sekä kuluttajakäyttäytymiseen vaikuttavien uudistusten yhteydessä vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuuksia. Vaikutusarvioinnin valmistelu edellyttää riittävää tietopohjaa ja myös vahvaa osaamista niiden laadinnasta. Haasteena taksiuudistuksen valmistelussa oli myös se, että taksialan nykytilaa kuvaava tietopohja oli puutteellinen. Edellä mainittuihin kysymyksiin on pyritty nyt pureutumaan, mm. osaamista kehittämällä sekä tietopohjaa laajentamalla. Myös lain vaikutusten jälkiarviointiin on kiinnitetty erityistä huomiota. Lisäksi taksiuudistuksen valmistelun haasteena on ollut valmistelun kiireellinen aikataulu. Käytettävissä olevan ajan puitteissa valmistelussa pyrittiin selvittämään lakiuudistuksen vaikutuksia saatavilla olevien tietojen valossa sekä selvittämään mm. muiden maiden käytäntöjä ja kokemuksia. Esityksessä on myös tuotu esille arvioituja vaikutuksia Suomessa, mutta Suomen taksimarkkinoiden erityispiirteiden tunnistamiseen olisi tullut kiinnittää esitettyä tarkemmin huomiota. Pidempi valmistelu-aika olisi todennäköisesti myös mahdollistanut laajempien selvitysten ja tutkimusten tekemisen sekä myös tarkastusvaliokunnan raportissa kuvatulla tavalla laajempien kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten vaikutusten arvioinnin valmistelemisen.
 - o Liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut liikennepalvelulain seurantaraportin joulukuussa 2018 (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 14/2018), jossa kuvataan liikennepalvelulain ensimmäisessä vaiheessa toteutettujen sääntelymuutosten jälkeistä kehitystä eduskunnan asettamien vaatimusten mukaisesti. Lisäksi raportissa kuvataan periaatteita suunnitellusta pidemmän aikavälin seurannasta ja vaikutusten arvioinnista.
 - o Liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee parhaillaan hallituksen esitystä taksisääntelyn muuttamiseksi. Valmistelun yhteydessä on kiinnitetty erityistä huomiota mm. liikennepalvelulain taksisääntelyn toimivuuteen ja markkinoiden nykytilan arviointiin, joissa on tehty yhteistyötä eri viranomaisten kanssa. Viranomaisten ja ministeriön omien selvitysten pohjalta on laadittu ensin arviomuistio, jossa on pyritty tunnistamaan konkreettisia taksisääntelyn ongelmakohtia ja sen pohjalta hallituksen esitysluonnos selvityksissä havaittujen ongelmakohtien ratkaisemiseksi. Hallituksen esitysluonnos oli lausunnolla kesällä 2020. Myös em. taksisääntelyn arviomuistion ja hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on havaittu, että tietopohja on joiltain osin puutteellinen. Tähän pyritään pureutumaan em. hallituksen esitysluonnoksessa niin, että jatkossa tietoa palvelujen tarjonnasta sekä toteutuneesta kysynnästä olisi aiempaa paremmin saatavilla. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan myös Liikenne- ja

viestintävirastolle lainsäädännön vaikutusten arviointitehtäviä ja niihin liittyvää säännöllistä raportointia.

- Ympäristövaikutuksia koskevassa luvussa 2.4 todetaan, että suhteellisen useassa LVM:n lakiesityksessä arvioidaan ympäristövaikutuksia, erityisesti liikenteen päästöjen näkökulmasta. LVM on yksi niistä ministeriöistä, joissa ympäristövaikutusten arvioinnin rooli on korostunut. Ministeriö kuitenkin haluaa todeta, että ilmasto- ja ympäristöosaamista sekä vaikutusarviointien kehittämistä pidetään jatkossa prioriteettina.
- Vaikutusarviointiohjeita käsittelevässä luvussa 5.2 mainitaan myönteisesti LVM:n ohje markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arvioinnista.
- Lainvalmistelun kokoonpanoa koskevassa luvussa 5.4 viitataan LVM:n valmistelua koskevaan selvitykseen ja todetaan mm. se, että lähiesimiesten lainvalmistelukokemuksen puute johtaa siihen, etteivät he pysty ohjaamaan valmistelua. Valmistelijat kokevat jäävänsä yksin vaikutusten arvioinnissa, sääntelyn vaihtoehtojen punninnassa ja lainsäädännön negatiivisten vaikutusten kirjaamisessa hallituksen esityksiin.
 - o Liikenne- ja viestintäministeriössä ryhdyttiin aktiivisesti toimiin vuoden 2019 alussa Itä-Suomen yliopiston selvityksen jälkeen. Säädöshankepääätös-malli päivitettiin, säädösvalmistelussa lähtökohdaksi otettiin se, että jokaisessa hankkeessa on kaksi valmistelijaa tai valmistelun tukena työryhmä. Lisäksi ministeriöön perustettiin lainvalmistelun yhteistyöryhmä, jonka tehtävänä on toimia säädösvalmistelun, erityisesti lainvalmistelun keskustelufoorumina, tiedonvälittäjänä sekä oikeudellisten kysymysten tulkintojen ja ratkaisujen alustavana ehdotusten tekijänä.

Tunnistettuja kehityskohteita LVM:n hallinnonalalla

- Ilmasto- ja ympäristövaikutusten arviointi erityisesti liikenteen alalla on tunnistettu erityiseksi kehityskohteeksi.
- Kotitalouksien ja yritysten käyttäytymisen muutokseen olisi myös tärkeää kiinnittää huomiota.

Juhapekka Ristola
Osastopäällikkö, ylijohtaja

Silja Ruokola
Lainsäädäntöjohtaja