



31.8.2020

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto tarkastusvaliokunnalle

Lainsäädännön arviointineuvosto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

1. Vaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua

Lainsäädännön valmistelussa vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on antaa päätöksentekijöille tietoa erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksista ja niiden seurauksista. Laadukas vaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua ja on omiaan lisäämään päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

Vaikutuksia tulee arvioida ainakin hallituksen esityksissä, EU-lainsäädäntöön liittyvissä hankkeissa ja tarpeen mukaan myös alemman asteista sääntelyä koskevissa esityksissä. Hallinnolla on kuitenkin resurssirajoitteensa, minkä vuoksi on tehtävä priorisointia vaikutusarviointien laajuudessa ja syvyydessä. **Taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden vaikutusarviointeihin** tulisi aina panostaa **riittävästi resursseja**. Hankkeiden priorisointi tulee myös avoimesti kommunikoida hallinnon ulkopuolelle.

Kaikkia mahdollisia vaikutuksia ei ole mielekästä arvioida kaikissa hankkeissa, vaan vaikutusten arviointi tulee kohdentaa kulloisenkin säädöshankkeen sisällön kannalta **olennaisten vaikutusten arviointiin**.

2. Vaikutusten arvioinnissa on vielä parannettavaa

Hallituksen esitysten ja vaikutusarviointien laatua on käsitelty ko. tarkastusvaliokunnan tilaaman raportin lisäksi mm. valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämistä koskevassa työryhmässä. Työryhmän suositukset liittyivät lähinnä valtioneuvostotasoiseen lainvalmistelun suunnitteluun, koulutukseen ja osaamisen vahvistamiseen sekä digitaalisten tietovarantojen hyödyntämiseen.¹

Lainsäädännön arviointineuvoston näkemyksen mukaan **vaikutusarviointien taso on parantunut** neljän viime vuoden aikana, **mutta siinä on edelleen vaihtelua**. Arviointineuvosto on antanut viimeisen vuoden aikana lausuntoja, joissa vaikutusten arviointeja on pidetty laadukkaina, mutta toisaalta joissakin hallituksen esityksissä on havaittu selviä puutteita. Myönteisenä kehityksenä arviointineuvosto on pannut merkille määrällisten ja euromääräisten arvioiden lisääntymisen hallituksen esityksissä. Arvioiden taustoja ja lähteitä on myös avattu yhä enemmän. Toisaalta joissakin hallituksen esityksissä ei ole arvioitu edes vaikutusten suuruusluokkaa. Kokonaisuutena määrällisiin arvioihin

¹ Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen, Valmisteluryhmän ehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17

on edelleen syytä kiinnittää huomiota ja tuoda esiin riittävällä selkeydellä niissä hyödynnetyt tietolähteet.

Arviointineuvoston havaintojen mukaan hallituksen esitysten vaikutusten arvioiden laatu vaihtelee myös yhden esityksen sisällä. Esimerkiksi yritysvaikutukset on saatettu arvioida hyvin, mutta jokin muu esityksen kannalta olennainen vaikutusalue, kuten ympäristövaikutukset tai yhteiskunnalliset vaikutukset eri kansalaisryhmiin ja vaikutusten jakaantuminen niiden kesken, on saatettu käsitellä hyvin ohuesti. Epätasapainoisuus koskee myös hyötyjä ja kustannuksia. Toisinaan esimerkiksi esityksen kustannukset on kyetty arvioimaan hyvin, mutta hyötyjen arviointi on jäänyt vähäiseksi. Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten puutteelliseen arviointiin silloin, kun vaikutukset ovat kyseisen esityksen kannalta keskeisiä.

Arviointineuvoston kokemusten perusteella vaikutuksia tulisi jaotella myös yhden vaikutusalueen sisällä. Esimerkiksi yritysvaikutuksia on useissa tapauksissa tarpeen eriyttää yritysten kokoluokan perusteella, koska mm. sääntelytaakka koskettaa eri tavalla suuryritystä kuin PK-yrityksiä.

Arviointineuvosto on huolestunut siitä, että **vääräaikainen poliittinen ohjaus** on joissakin tapauksissa **sitonut liiksi virkamiesvalmistelua ja vaihtoehtojen arviointia**. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tavoitteen saavuttamiseksi valittu keino ei todennäköisesti parhaiten toteuta tavoitetta tai korjaa niitä ongelmia, joihin lailla halutaan puuttua. Kun poliittinen linjaus keinoista on tehty liian aikaisin, virkamiesvalmistelun tehtäväksi jää miettiä sellaiset perusteet, että valittu keino näyttäisi täyttävän esityksen tavoitteet. Näissä tapauksissa arviointineuvosto kannustaa virkamiesvalmistelua kirjaamaan ennakkoluulottomasti vaihtoehtoisia keinoja, vaikka niitä ei poliittisessa päätöksenteossa enää huomioitaisikaan.

Arviointineuvoston kokemusten mukaan **lainvalmistelun johtamisessa on puutteita**, jotka näkyvät myös vaikutusten arvioinnissa. Vastuu valmistelutyöstä jää ministeriöissä liiksi yksittäisen lainvalmistelijan varaan. Vaikka he ovatkin epäilemättä lainvalmisteluhankkeen avaintoimijoita, asian kääntöpuolena on se, että ministeriöiden virka- ja poliittinen johto eivät riittävästi osallistu tai ota asianmukaista vastuuta hankkeen suunnittelusta ja vaikutusten arvioinnista. Tällöin yksittäiset lainvalmistelijat voivat jäädä vaille johdon sitoutumista, tukea, resursointia, kannustusta ja palkitsemistakin, jos hanke onnistuu hyvin. Lisäksi hankkeiden kokonaispriorisointi voi jäädä tekemättä, jos johto ei ohjaa toimintaa riittävästi.

Arviointineuvosto haluaa korostaa myös **lainsäädännön jälkiarviointia**, josta neuvosto antoi aloitteen keväällä 2019. Sääntelyä tulisi ajatella elinkaaren näkökulmasta, jolloin nykysääntelyn jälkiarvioinnin yksi keskeinen tehtävä on tarjota tiedollista pohjaa jo seuraavan uudistushankkeen sisällölle ja vaikutusarvioinnille.

3. Arviointineuvoston toiminnan kuvaus ja toimintaa koskevat suositukset - kommentti

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että tarkastusvaliokunnan tilaama raportti antaa melko suppean käsityksen arviointineuvoston toiminnasta, mikä on osaltaan ymmärrettävää tiiviissä raportissa.

Lainsäädännön arviointineuvoston tärkein tehtävä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Arviointineuvosto voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten kuin hallituksen esitysten vaikutusarvioinneista. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi merkittäviä asetustasoisia säännöksiä, EU-lainsäädäntöön liittyviä vaikutusarviointeja ja valtioneuvoston päätöksiä. Tähän liittyen arviointineuvosto antoi ensimmäisen U-kirjelmää koskevan lausuntonsa

EU:n maatalouspolitiikasta kesäkuussa 2020. Lisäksi arviointineuvosto voi antaa aloitteita lainvalmistelun laadun kehittämiseksi. Neuvosto antaa myös vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.

Edellä kuvattujen **perustehtävien lisäksi arviointineuvosto on tiiviissä vuoropuhelussa sidosryhmien kanssa**. Arviointineuvosto tapaa säännöllisesti hallinnon ja poliittisen päätöksenteon edustajia, pitää esityksiä erilaisissa tilaisuuksissa ja osallistuu työryhmiin. Lisäksi arviointineuvosto antaa koulutusta toimintaansa liittyvissä kysymyksissä. Arviointineuvoston yhteistyötä sidosryhmien kanssa on kuvattu tarkemmin neuvoston vuosikatsauksissa. Esimerkiksi vuosina 2018 ja 2019 arviointineuvostolle kertyi kumpanakin vuonna noin 80 erilaista sidosryhmätapaamista.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa raportissa ehdotetaan, että lainsäädännön arviointineuvosto saisi oikeuden palauttaa hallituksen esitysluonnoksen uudelleenvalmisteltavaksi, mikäli esitys katsotaan heikkolaatuiseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää asian selvittämistä tarpeellisena, mutta ymmärtää asiaan liittyvät periaatteelliset ongelmat. Selvityksessä tulisi kerätä kokemuksia EU:n komission Regulatory Scrutiny Boardin vastaavasta palautusoikeudesta. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää tärkeänä, että VNK jatkaa työtä arviointineuvoston roolin vahvistamiseksi hallitusohjelman kirjauksen perusteella. **Palautusoikeuden käsittely** tulisi liittää tähän **neuvoston roolin vahvistamista koskevaan työhön**.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa raportissa ehdotetaan arviointineuvostolle myös uutta neuvontaroolia vaikutusarviointien parantamiseksi. Arviointineuvosto suhtautuu neuvontarooliin kriittisesti.

Arviointineuvosto katsoo, että neuvoston riippumattomuus tulee turvata kaikissa tilanteissa. Jos arviointineuvosto neuvoisi ministeriöitä vaikutusarvioinneissa ja myöhemmin arvioisi kyseistä hanketta, loisi se riippumattomuuden kannalta hyvin vaikean asetelman.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan **neuvostolla on valvojan rooli (oversight body)**, eikä neuvoston ole tarkoitus neuvoa ministeriöitä yksittäisissä lakihankkeissa. Valvojan tehtävänä on ensisijaisesti **tehdä havaintoja lainvalmistelun laadusta yleisellä tasolla** ja tuottaa sitä kautta lisäarvoa yhteiskunnalle. Neuvoston perustamisen tausta-ajatuksena on ollut, että neuvoston lausuntojen kautta toteutuva ohjaus auttaisi parantamaan lainvalmistelun laatua valtioneuvostossa yleisesti ja laajemminkin kuin vain käsillä olevassa yksittäistapauksessa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota myös neuvoston niukkoihin resursseihin: neuvoston jäsenet tekevät työtään sivutoimisesti ja sihteeristön resurssit ovat tietyvästi Länsi-Euroopan pienimmät. Edellä on jo käynyt ilmi, että arviointineuvosto antaa kuitenkin koulutusta yleisellä tasolla resurssiansa puitteissa.

Neuvontaroolin lisäämistä perustellaan usein sillä, että monet eurooppalaiset neuvostot tekevät neuvontatyötä. Suomen **arviointineuvoston arviointifokus on** kuitenkin selvästi **laajempi** kuin muiden vastaavien eurooppalaisten arviointineuvostojen. Esimerkiksi Ruotsin, Norjan ja Tanskan neuvostot keskittyvät vain yritysvaikutuksiin. Lisäksi lainsäädännön arviointineuvoston työkenttä muuttuu jatkuvasti vaativammaksi, kun **ilmasto- ja ympäristövaikutusten sekä perusoikeusvaikutusten merkitys** on kasvanut. Näitä vaikutuksia on nostettu esiin myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa.

Lainsäädännön arviointineuvosto on käsitellyt vuosikatsauksessaan 2019 toimintansa kehittämistä. Hallitusohjelman mukaan lainsäädännön arviointineuvoston roolia vahvistetaan, jolloin neuvoston asema sekä toiminnan kehittäminen ja laajentaminen tulevat pohdittavaksi. Neuvoston voimavaroja olisi syytä vahvistaa. On tärkeää, että sihteeristössä on riittävän monipuolista taloustieteellistä, yhteiskuntatieteellistä ja oikeustieteellistä osaamista. Nykyiset niukat resurssit (kaksi henkilöä) voivat

aiheuttaa henkilöriskin toiminnalle. Roolia vahvistettaessa on syytä arvioida ainakin seuraavia asioita:

- Mikä on oikea sääntelytaso eli pitääkö lainsäädännön arviointineuvostosta säätää lailla
- Mikä on arviointineuvoston paras organisatorinen sijaintipaikka
- Pitääkö arviointineuvoston tehtäviin lisätä kansainvälinen yhteistyö
- Pitääkö arviointineuvostolla olla oma budjetti
- Pitääkö arviointineuvostolla olla oikeus pysäyttää sellaiset säädösehdotukset, jotka eivät täytä hyvän lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin kriteereitä
- Pitääkö arviointineuvoston roolia jälkiarvioinnin arvioinnissa vahvistaa
- Miten arviointineuvoston jäsenet ja puheenjohtaja valitaan
- Mikä on neuvoston palveluksessa olevien virkamiesten virkamiesoikeudellinen asema suhteessa arviointineuvostoon ja virkasijoituspaikkaan
- Mikä on tarkoituksenmukaisin vaihe neuvoston lausunnon antamiselle

4. Vaikutusarviointien kehittäminen

Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että **hallituksen esitykset annetaan eduskunnan käsiteltäväksi erittäin nopeasti arviointineuvoston lausunnon jälkeen**. Riittävien korjausten tekeminen ei yleensä onnistu muutamassa päivässä. Arviointineuvosto toivoo muutoksia tähän toimintakulttuuriin. Lisäksi arviointineuvosto on havainnut, että mikäli lakihanke on jäljessä aikataulustaan, toivotaan arviointineuvoston antavan lausuntonsa hyvin nopeasti. Näin ollen arviointineuvoston lausunnon käsittely ja korjausten tekeminen esitykseen toimivat ”joustovarana”, jolla lakihankkeen aikataulua kurotaan kiinni. Tämä ei ole omiaan parantamaan vaikutusarviointien laatua.

Lainsäädännön arviointineuvoston näkemyksen mukaan vaikutusarviointien tekemiseen liittyy toisinaan vääriä käsityksiä. Harvoin, jos koskaan, voidaan suoraan hyödyntää vain yhtä tai kahta lähdeä vaikutusten arvioinnissa. Todellisuudessa **tieto on sirpaleista**, sitä pitää etsiä useasta lähteestä ja arvioihin liittyy paljon epävarmuutta. Vaikutusarviointien tekeminen perustuu yleensä olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen, joka aika harvoin suoraan palvelee tarkoitustaan, vaan **vaatii virkamiestason analyysia ja tulkintaa**. Virkamiesten osaaminen tiedon tulkitsemisessa on olennaista.

Lainsäädännön arviointineuvoston havaintojen mukaan hallituksen esitykset, joita on valmisteltu laajapohjaisesti kootuissa työryhmässä, ovat yleensä laadultaan keskimääräistä parempia. Työryhmät ovat ehtineet miettiä vaikutuksia ainakin jollain tasolla.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että ministeriöt voisivat harkita **lainvalmistelun järjestämistä tiimeissä**, joissa on monitieteellistä osaamista. Lisäksi tulisi pohtia järjestelmää, jossa nuoret lainvalmistelijat valmistelisivat säädökset aina vanhemman lainvalmistelijan kanssa yhteistyössä.

Arviointineuvosto suosittelee, että ministeriöissä olisi vaikutusarviointiin yleisesti perehtyneitä asiantuntijoita. Tällaisen asiantuntijan yksi tehtävä olisi auttaa ja ohjata vaikutusarvioinnissa tarvittavien tietolähteiden tunnistamisessa ja tiedon hyödyntämisessä. Vaikutusarvioinnin asiantuntijan tulisi myös luoda ja ylläpitää pysyväluonteista verkostoa ministeriön toimialan keskeisiin muihin viranomaisiin ja tutkimuslaitoksiin, joiden asiantuntemus ja kokemus saataisiin palvelemaan lainvalmistelua. On laajaa kansainvälistä tutkimusnäyttöä siitä, että pysyväluonteiset henkilökohtaiset kontaktit esimerkiksi tutkijatahojen ja virkahenkilöiden kesken ovat omiaan edistämään tutkimus- ja selvitystiedon hyödyntämistä lainvalmistelussa ja politiikkatoimien suunnittelussa.

Ministeriöiden pitäisi kuitenkin välttää järjestelmiä, joissa on vain yksi vaikutusarvioinnin asiantuntija. Ministeriöllä voi olla houkutus teettää asiantuntijalla muitakin töitä ja toisaalta henkilöriski muodostuu suureksi. Vaikutusarvioinnin yleinen asiantuntija ei tietenkään voi korvata sitä erityistä sisällöllistä asiantuntemusta, jota lainvalmistelijalta edellytetään yksittäisen hankkeen vaikutusarvioinnin laadinnassa.

Vaikutusarviointien asiantuntijoiden säännölliset koulutukset ja tapaamiset olisivat luultavasti hyödyllisiä osaamisen kehittämiseksi. Samalla muodostuisi asiantuntijaverkosto, jonka laaja asiantuntemus ja kokemus hyödyttäisivät todennäköisesti koko valtioneuvostoa.

Oikeusministeriö on saanut tällä vaalikaudella lisäresursseja lainvalmistelun kehittämiseen. Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että oikeusministeriön lisäresursointi on myönteistä, ja sillä voi odottaa olevan lainvalmistelun laadun kannalta myönteisiä vaikutuksia.

Lainsäädännön arviointineuvosto pitää tärkeänä neuvoston roolin vahvistamista. **Arviointineuvoston roolin vahvistaminen, ministeriöiden arviointiosaamisen parantaminen ja oikeusministeriön lisäresursointi** loisivat todennäköisesti parhaan lopputuloksen lainsäädännön laadun parantamiseksi.

Leila Kostiainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö