



Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
TrV@eduskunta.fi

Viite TrV:n lausuntopyyntö asiaan O 48/2019 vp, Tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2020

Asia Lausunto: Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt tutkimushankkeella säädösehdotusten vaikutusarviointien nykytilaa ja kehittämistarpeita. Selvitys ”Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa” julkaistiin keväällä 2020 valiokunnan julkaisuna (1/2020). Valiokunta on pyytänyt ministeriöltä kirjallista lausuntoa raportista ja siinä esitetyistä kehittämissuosituksista 31.8.2020 mennessä.

Valtioneuvoston piirissä on pitkäjänteisesti kehitetty lainvalmistelua ja tavoitteena on lainvalmistelun laatua parantamalla saada aikaan entistä parempaa ja vaikuttavampaa lainsäädäntöä. Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyy useita kirjauksia lainvalmistelun laadun kehittämisestä. Hallitusohjelman mukaan laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma. Lisäksi ohjelmassa on kirjauksia, jotka liittyvät lainsäädännön arviointineuvoston roolin vahvistamiseen, lainsäädäntöhankkeiden vaikutus- ja jälkiarviointiin sekä valmistelijoiden perus- ja ihmisoi-
keusosaamisen vahvistamiseen.

Oikeusministeriö on elokuussa 2020 vahvistanut hallitusohjelman mukaisen [paremman sääntelyn toimintaohjelman](#). Sen tavoitteena on valtioneuvoston lainvalmistelun laadun parantaminen ja siinä keskitytään seuraaviin kokonaisuuksiin: lainvalmistelun suunnitelmallisuus ja osaaminen, valmisteluun liittyvä vuorovaikutus ja viestintä, vaikutusten arviointia (valtioneuvostotasoinen jälkiarviointijärjestelmä mukaan lukien) sekä teknologian ja digitaalisuuden edistäminen. Ohjelman puitteissa toteutetuilla toimenpiteillä vastataan omalta osaltaan vaikutusarviointien parantamiseen liittyviin haasteisiin.

Osaavat ja ammattitaitoiset lainvalmistelijat ovat keskeinen edellytys laadukkaalle lainvalmistelulle. Lainvalmistelijat ovat usein oikeustieteellisen koulutuksen saaneita henkilöitä, joskaan yliopistoissa ei ole tarjolla lainvalmisteluun pätevöittävää koulutusta. Säädösvalmistelussa tarvittava osaaminen hankitaankin toisaalta käytännön säädösvalmistelussa työssäoppimalla ja toisaalta valtioneuvoston tai yksittäisten ministeriöiden järjestämässä koulutuksessa. Vaikutusten arviointi on laajuudessaan ja monimuotoisuudessaan kuitenkin haastava kokonaisuus, minä takia lainvalmistelijoiden tueksi tarvitaan esimerkiksi talous-, ympäristö- ja yhteiskuntatieteellisiin kysymyksiin erikoistuneita osaajia. Lainvalmistelua voidaankin luonnehtia moniammatillista ja monialaista yhteistyötä vaativaksi toiminnaksi, joka edellyttää valmisteluun osallistuvien jatkuvaa vuoropuhelua ja yhdessä tapahtuvaa ongelmanratkaisua.

Seuraavassa on esitetty valtioneuvoston kanslian näkemyksiä selvityksessä oleviin suosituksiin. Suosituksiin liittyvien huomioiden lisäksi lausunnon liitteenä on näkemyksiä EU-säädösten valmistelusta ja vaikutusarvioinnista, vaikka se lähtökohtaisesti on rajattu selvityksen ulkopuolelle. Tämä on perusteltua, koska suuri osa kansallisesta lainsäädännöstä on EU-peräistä. EU-tasolla saadut tiedot ja kokemukset eri välineistä voivat myös olla hyödyksi kansallisten paremman sääntelyn välineiden kehittämisessä.

Huomioita kehittämissuosituksiin

Vaikutusarviointiohjeet

Valtioneuvoston piirissä laadittu merkittävä määrä ohjeita, oppaita ja suosituksia, joiden tavoitteena on yhtenäistää eri ministeriöiden säädösvalmistelukäytäntöjä ja varmistaa säädösten laatuvaatimusten toteutuminen. Lisäksi monet ministeriöt ovat valmistelleet ohjeita omalta vastuualueeltaan erityisesti vaikutusten arviointiin liittyen. Ohjeet, oppaat ja suositukset muodostavat lainvalmistelua tukevan laajan ja moniulotteisen kokonaisuuden, jonka yksi osa-alue on vaikutusten arviointi. Erilaisen ohjeistuksen, vaikutusten arviointi mukaan lukien, lainvalmistelulle ja viime kädessä yksittäiselle lainvalmistelijalle asettamat vaatimukset ovat huomattavat. Ohjeiden tulee olla tavoitteellisia, mutta samalla myös realistisesti toteutettavissa.

Selvityksessä kehittämissuosituksena esitetään, että vaikutusarviointiohjeet tulisi päivittää. Vaikutusten arvioinnin peruskehikko on varsin vakiintunut, mutta valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan sitä tulisi tarkastella uudelleen ottaen huomioon ohjeiden soveltamisesta saadut kokemukset ja nykyiset lainvalmistelulle asetetut vaatimukset. Samalla ohjeita tulisi selkeyttää ja jäsentää siten, että eri vaikutuslajien ohjeistus muodostaa selkeän kokonaisuuden ja palvelee tarkoituksenmukaisesti eri lainvalmisteluun osallistuvia tahoja. Ohjeissa tulisi myös nykyistä konkreettisemmin huomioida se, että vaikutusten arvioinnin laajuus suhteutetaan säädöshankkeen yhteiskunnalliseen merkitykseen ja antaa suuntaa-antava viitekehys vaikutusten olemassaolun määrittelylle. Ohjeissa tulisi myös aiempaa paremmin tuoda ennakolliseen vaikutusarviointiin liittyvä epävarmuus ja sen esiin tuominen vaikutusten arvioinnissa. Tärkeää olisi myös erottaa toisistaan itse vaikutusten arviointi ja se, mitä arvioinnista kirjataan tai kiteytetään hallituksen esitykseen. Selkeä ero pitäisi tehdä myös hallituksen esityksen laadintaa ohjaavien normatiivisten ohjeiden ja arviointien tekemiseen tarkoitettujen oppaiden ja käsikirjojen välillä.

Säädöshankkeisiin liittyvää vaikutusten arviointia toteutetaan ministeriöissä ja niiden alaisessa hallinnossa tehtävän virkatyön lisäksi hyödyntämällä olemassa olevaa tietopohjaa ja tilaamalla selvityksiä ja tutkimuksen hallinnonalojen toimintamäärärahojen puitteissa valtionhallinnon ulkopuolelta (vaikutusarviointien ulkoistaminen). Lisäksi valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) määrärahoja on mahdollista käyttää vaikutusarviointien hankkimiseen poikkihallinnollisissa hankkeissa. Vaikutusarviointeja ulkoistettaessa kriittisiä tekijöitä voidaan arvioida olevan toisaalta – osana tilaajaosaamista - oikeiden tutkimuskysymysten asettaminen ja toisaalta – osana lainvalmistelua - säädöshankkeen kannalta relevanttien johtopäätösten tekeminen oikea-aikaisesti käytettävissä olevan tietopohjan ja muun arvioinnin tulosten pohjalta. Näihin tekijöihin liittyvää osaamista tulee vahvistaa.

Tiedon hallinta vaikutusarvioinnissa

Tutkimus, ennakointi-, arviointi- ja seurantatiedon käyttöä tehostamalla vahvistetaan päätöksenteon tietopohjaa ja siten parannetaan päätöksenteon laatua ja vaikuttavuutta. Selvityksessä esitetään kehittämissuosituksena, että tiedonhallintaa vaikutusarvioinnissa tulee vahvistaa. Tiedonhallinnalla tarkoitettaneen tässä yhteydessä vaikutusarviointien tietopohjaa ja sen hyödyntämistä. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että vaikutusarviointeihin liittyvä tiedonhallinta tulee nähdä osana valtionhallinnon tiedolla johtamisen kokonaisuutta. Yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi tarvittavan tiedon hallintaa (ml. tiedonlähteet, organisaation sisäinen tiedonhallinta, tiedonlähteiden tunnistaminen, tiedon analytiikka ja soveltaminen, tuotetun tiedon tuominen käyttöön, tiedon visualisointi ja organisaation jatkuva oppiminen) ja tietoon perustuva johtamista tuleekin kehittää kokonaisvaltaisesti. Tiedon hyödyntäminen edellyttää myös tiivistä vuorovaikutusta tiedon tuottajien ja hyödyntäjien välillä.

Vuonna 2019 julkaistu selvitys [Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?](#) vahvisti aiemmassa tutkimuksessa tehdyt havainnot siitä, että tutkimustiedon vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että tiedontarpeet tunnistetaan ja tutkimustietoa käytetään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, ja että hallintoon on luotu tutkimustiedon käyttöä tukevia rakenteita ja työtapoja sekä riittävät resurssit. Selvityksen perusteella näyttää siltä, että laajapohjaisella valmistelulla on myönteinen yhteys tutkimustiedon käyttöön lainvalmistelussa. Resursien tarkoituksenmukaisen kohdistamisen kannalta on tärkeää tunnistaa ne hankkeet, joiden valmistelussa tutkimustieto on erityisen keskeisessä roolissa, ja keskittää tiedonkeruu hankkeiden keskeisiin, mahdollisesti poliittisesti kiistanalaisimpiin sisältöihin. Tutkimuksessa tunnistettiin myös lainvalmistelun työskentelytapoihin ja argumentaatioon liittyviä hyviä käytäntöjä, joiden avulla tutkimustiedon käyttöä voidaan lisätä ja tehdä läpinäkyvämmäksi.

Keskeinen vaikutusarviointien toteuttamiseen vaikuttava tekijä on käytettävissä oleva aikaresurssi. Laadukkaan ja kattavan vaikutusarvioinnin tekemiseen tarvitaan aikaa, jota - hyvästä suunnittelusta huolimatta - on haastavaa sovittaa aikapaineiseen valmisteluajatauluun. Voidaankin sanoa, että ottaen huomioon käytettävissä olevat aika- ja henkilöresurssit sekä saatavilla oleva tietopohja vaikutusarviointiohjeiden mukaista ihannetilaa ei aina ole mahdollista saavuttaa.

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittäminen

Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät on määritelty valtioneuvoston asetuksella (1735/2015). Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Se voi säädösten tultua voimaan myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Tehtävässään arviointineuvosto on riippumaton suhteessa eri hallintosektoreiden ja yhteiskunnan etutahojen erityisintresseihin. Kyse on itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta suhteessa poliittiseen päätöksentekoon, mikä näkyy arviointiin ottamisen menettelyissä ja lausuntojen riippumattomana laatimisena. Kyse on merkittävälle säädöshankkeille tarkoitetusta vuorovaikutteisesta tieto- ja prosessituesta.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi arviointineuvosto ja sen sihteeristö tapaavat säännöllisesti hallinnon edustajia. Arviointineuvoston edustajat myös pitävät esityksiä

erilaisissa tilaisuuksissa ja antavat koulutusta neuvoston toimintaan liittyvissä kysymyksissä.

Valtioneuvoston kanslian arvion mukaan arviointineuvosto on toiminut hyvin ja sen riippumattomuus on toteutunut, mutta sen toimintaa, kuten kaikkea muutakin toimintaa, tulee kehittää hallitusohjelman ja tarpeiden mukaisesti.

Selvityksen kehittämissuosituksissa todetaan, että yksi mahdollinen keino parantaa vaikutusten arviointien laatua on lainsäädännön arviointineuvoston neuvontaroolin vahvistaminen ja että arviointineuvoston tulisi tehdä enemmän yhteistyötä ministeriöiden kanssa ja tuoda esille vaikutusten arviointeihin liittyviä vaatimuksia. Lisäksi todetaan, että merkittävässä lainvalmisteluhankkeissa arviointineuvosto voisi ottaa suuremman roolin säädösvalmistelun suunnitteluvaiheessa ja että arviointineuvosto voisi olla mukana esivalmisteluvaiheessa suunnittelemassa ja ohjaamassa säädöshankkeessa toteutettavia vaikutusten arviointeja. Valtioneuvoston kanslia jatkaa valmistelutyötä arviointineuvoston roolin vahvistamiseksi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti. Edellä mainitut kehittämissuosituksot arvioidaan tässä valmistelutyössä.

Lisäksi selvityksessä suosituksena esitetään ajatus siitä, että lainsäädännön arviointineuvosto voisi palauttaa hallituksen esitysluonnoksen uudelleenvalmisteltavaksi ja siten estää sen antamisen eduskunnalle. Valtioneuvoston kanslian arvion mukaan tämä suositus ei ole onnistunut. Perustuslain mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Hallituksen esityksen antaminen on tällainen yleisistunnossa ratkaistava asia. Yleisistunnolle kuuluvaa ratkaisuvalltaa ei voi siirtää yksittäisistä asiantuntijoista koostuvalle elimelle.

Pohdittaessa arviointineuvoston toiminnan kehittämistä on muistettava, että se ei, toisin kuin nimestä voisi kenties päätellä, arvioi hallituksen esityksiä koskevien luonnosten yleistä laatua. Sen tehtäväksi on säädetty arvioida esitysluonnokseen otettua vaikutusten arviointia, joka on yksi osa esitystä. On myös huomioitava, että arviointineuvosto arvioi käytännössä vain pienen osan vuosittain annettavien hallituksen esitysten vaikutusarvioinneista, viiteasiakirjan mukaan osuus on noin seitsemän prosenttia. Pohdittaessa arviointineuvoston kehittämistä on mietittävä sen mandaattia, sidosryhmien tarpeita, arviointineuvoston tuotoksia ja resursointia sekä ylipäättään erilaisia mahdollisuuksia kehittää sen toimintaa ja sen prosesseja.

Lainsäädännön jälkiarvioinnista todettakoon, että lainsäädännön arviointineuvosto teki keväällä 2019 aloitteen lainsäädännön jälkiarvioinnista ja asia on sisällytetty pääministeri Marinin hallitusohjelmaan. Parhaillaan käynnissä on asiaa selvittävä VN TEAS -tutkimushanke (Lainsäädännön jälkiarviointi ja sen merkitys: nykytilan analyysistä kehittämis ehdotuksiin). Hankkeessa selvitetään, miten uusien säädösten vaikutuksia, vaikuttavuutta ja toimeenpanoa seurataan ja arvioidaan Suomessa ja kansainvälisesti. Erityisenä huomion kohteena ovat jälkiarviointien laadinnasta annetut ohjeet, eri hallinnonaloilla sovellettavat menettelytavat, toteutettujen arviointien metodologiset valinnat ja laatu sekä laadun varmistaminen sekä arviointi- ja seurantatiedon hyödyntäminen. Analyysien perusteella hankkeessa laaditaan kehittämis ehdotuksia jälkiarviointijärjestelmän laatimiseksi Suomeen. Hankkeen tulokset ovat käytettävissä helmikuussa 2020.

Säädösjohtaminen

Selvityksen suosituksissa esitetään näkökohtia säädösjohtamisen vahvistamiseksi. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että lainvalmistelun suunnitelmallisuuden lisäämiseksi ja johtamisen vahvistamiseksi on jo toteutettu toimenpiteitä ja toiminnan kehittämistä jatketaan edelleen.

Lainvalmistelun laadusta vastaa jokainen ministeriö omalla toimialallaan. Kansliapäällikön tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa myös huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä (VNOS 45 § 1 mom. kohta 2). Lainvalmistelun laadusta huolehtimiseen liittyy myös kansliapäällikön tehtävä yhteensovittaa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa muiden ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen toiminnan kanssa (VNOS 45 § 2 mom.).

Valtioneuvoston työn yhteensovittamista ja hallitusohjelman toimeenpanon seuranta on tehostettu myös säädösperusteisesti. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ministeriöiden on toimitettava tiedot valmisteilla olevista hallituksen esityksistä hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa varten valtioneuvoston kansliaan (VNOS 29 a § 1 mom.). Tietojen pohjalta laaditaan hallituksen lainsäädäntösuunnitelma.

Selvityksessä suositetaan lainsäädäntöjohtajan tehtävän perustamista jokaiseen ministeriöön. Todettakoon, että jo tällä hetkellä jokaisessa ministeriössä on lainsäädäntöjohtaja tai virkamies, jolle on annettu vastaavat tehtävät. Onnistuneessa lainvalmistelussa tärkeässä roolissa ovat lainvalmistelijoiden esimiehet, joiden säädösvalmistelun johtamisosaamiseen tulisi panostaa. Johtamista voitaisiin tukea esimerkiksi laatimalla säädösvalmistelun johtamista koskeva ohje tai räätälöimällä säädösvalmistelun johtamista koskevaa koulutusta.

Ministeriöiden välistä yhteistyötä lainvalmistelun kehittämiseksi tehdään oikeusministeriön lokakuussa 2019 asettamassa lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä (LAKE). Sen tehtävänä on muun ohella edistää lainvalmisteluohjeiden ja hyvän lainvalmistelumenettelyn periaatteiden noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa, tehdä aloitteita säädösvalmistelun kehittämistä ja arvioida lainvalmistelun yhteensovittamis- ja priorisointitarpeita valtioneuvostotasolla. Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan yhteistyöryhmän työ on lähtenyt hyvin käyntiin.

Keväällä 2019 julkaistiin valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen valmisteluryhmän [ehdotukset](#), jotka liittyivät lainsäädäntösuunnitelmiin, valtioneuvoston yhteiseen lainvalmisteluresursseihin, säädösvalmistelun osaamisen kehittämiseen ja säädösvalmistelua tehostaviin sähköisiin työvälineisiin. Työryhmän ehdotusten mukaisesti vuonna 2019 siirryttiin yhden istuntokauden kattavasta lainsäädäntösuunnitelmasta kahden istuntokauden kattavaan rullaavaan suunnitteluun ([lainsäädäntösuunnitelmat](#)) ja valmisteltiin hallituksen koko vaalikauden kattava ohjelma keskeisistä lainvalmisteluhankkeista ([lainsäädäntöohjelma](#)).

Valmisteluryhmän ehdotusten mukaiset lainvalmistelun osaamisen kehittäminen ja uuden teknologian käytön vahvistaminen säädösvalmistelun apuna sisältyvät kertomusvuonna valmistellun paremman sääntelyn kokonaisvaltaisen toimintaohjelman toimenpiteisiin. Valmisteluryhmän ehdottamaan lainvalmistelun hankkeistamiseen ja tätä kautta suunnittelun parantamiseen liittyviä käytännön kysymyksiä on käsitelty lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä.

Suurten hankkeiden valmistelu

Selvityksen suosituksissa todetaan, että suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti. Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan tarve laajojen, yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden valmistelun laaja-alaisuudelle riittävän pitkälle valmistelulle on tunnistettu. Keskeisiä poikkihallinnollisia hankkeita on organisoitu valmisteluryhmiin yli hallinnonalarajojen.

Hallitus on keväällä 2020 asettanut viisi parlamentaarista komiteaa, joiden tarkoituksena on varmistaa, että hankkeiden valmistelussa toteutuvat poikkihallinnollisuus ja työn jatkuminen yli vaalikausien. Asetetut komiteat ovat:

- kokonaisvaltaisen, yli hallituskausien ulottuvaa kriisinhallinnan tavoitelinjausta valmisteleva parlamentaarinen komitea (6.3.2020–28.2.2021)
- yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittävä parlamentaarinen komitea (5.3.2020–31.10.2021)
- maakuntaverokomitea (9.3.2020–31.12.2020)
- sosiaaliturvakomitea (23.3.2020–31.3.2027)

Lisäksi useille hallituskauden hankkeille on asetettu työryhmiä ja muita valmistelua tukevia valmistelu- tai seurantaryhmiä. Tarkemmat tiedot vireillä olevista hankkeista ovat saatavilla [valtioneuvoston hanketietopalvelussa](#).

EU-oikeudellisia näkökohtia

Suuri osa kansallisesta lainsäädännöstä on EU-peräistä. EU-säädösten valmistelulla ja vaikutusarvioinnilla on siten monenlaisia vaikutuksia kansalliseen säädösvalmisteluun. Tämän vuoksi on tärkeää tukea EU:n paremman sääntelyn työtä. EU-tasolla saadut tiedot ja kokemukset eri välineistä voivat myös olla hyödyksi kansallisten paremman sääntelyn välineiden kehittämisessä. Komission säädösvalmisteluaineistosta, kuten julkisten kuulemisten tuloksista ja komission vaikutusarvioinneista, voi olla käytännön hyötyä kansallisissa säädösvalmisteluhankkeissa.

Liitteessä on esitetty eräitä kokoavia EU:n lainvalmisteluun liittyviä näkökohtia. On tärkeää, että nämä näkökohdat hahmotetaan myös kansallisten säädösten elinkaaren eri vaiheissa.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Istuntoasiainneuvos

Elina Normo

Liite

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet;
EU-oikeudellisia näkökohtia

LIITE**Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet; EU-oikeudellisia näkökohtia****EU-sääntelyn parantaminen**

EU-sääntelyn parantaminen on Suomen pitkäaikainen tavoite. Suomen näkemyksen mukaan sääntelyn parantaminen on jatkuva prosessi, jonka tavoitteena on varmistaa, että EU-säädökset ovat selkeitä, tehokkaita, vaikuttavia ja täytäntöönpanokelpoisia. EU-sääntelyn vaikutuksia, tarpeellisuutta ja toimivuutta tulee arvioida kaikissa lainsäädäntöprosessin vaiheissa säädöksen valmisteluvaiheista sen jälkiarviointiin. Suomen tavoitteita ja toimia on kuvattu valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategioissa ja lukuisissa valtioneuvoston E-selvityksissä (mm. E 113/2013 vp ja EJ 20/2015 vp, E 23/2015 vp ja EJ 29/2017 vp sekä E 20/2017 vp ja EJ 9/2019 vp).

EU:n neuvoston puheenjohtajakaudella syksyllä 2019 Suomi vei eteenpäin EU:n paremman sääntelyn agendaa monin tavoin. Työhön vaikutti osaltaan se, että institutionaalisen taitekohdan vuoksi käsittelyssä oli tavallista vähemmän lainsäädäntöehdotuksia ja komission ja parlamentin vaihtuminen viivästytti käytännössä toimielinten välisiä neuvotteluja. Suomi edisti parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen (EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1–14) täytäntöönpanoa ja neuvoston toimintatapojen kehittämistä avoimuuden ja digitaalisten työvälineiden hyödyntämisen näkökulmasta (E 127/2018 vp). Työryhmäpuheenjohtajille annettiin ennen puheenjohtajakauden alkua ohjeistusta paremman sääntelyn periaatteiden huomioimisesta EU-asioiden käsittelyssä.

EU:ssa on vuosikymmenten aikana tehty paljon EU-säädösvalmisteluprosessin ja sääntelyn laadun parantamiseksi. Euroopan komission paremman sääntelyn työ jatkuu von der Leyenin poliittisten suuntaviivojen ja komission vuoden 2020 työohjelman mukaisesti (ks. E 12/2020 vp ja EJ 10/2020 vp). Komissio painottaa työssään parempaa ennakoitua (foresight). Covid-19 -pandemian vaikutusten huomioimiseksi entistä tärkeämmäksi on tullut, että sääntely tukee kilpailukykyä, talouden elpymistä ja digitaalista ja vihreää siirtymää. Tämä tarkoittaa muun muassa liiallisen sääntelytaakan välttämistä. Komission tiedonanto paremmasta sääntelystä on odotettavissa loppuvuodesta 2020.

Komissio on ilmoittanut pyrkivänsä soveltamaan sääntelyssä yksi yhdestä -periaatetta (one in, one out), joka viittaa siihen, että samalla politiikkalohkolla hyvitetään uutta sääntelytaakkaa helpottamalla muuta hallinnollista taakkaa. Kyse ei ole puhtaasti mekaanisesti sovellettavasta periaatteesta. On tärkeää huomata, että periaatteen soveltamisella ei puututa esimerkiksi EU:n sosiaalisten, ympäristö- tai turvallisuusnormien tasoon vaan varmistetaan, että EU:n lainsäädäntö hyödyttää sen loppukäyttäjää aiheuttamatta tarpeetonta taakkaa kansalaisille ja yrityksille, etenkin pk-yrityksille. EU-sääntelyn määrä vaikuttaa sääntelyn määrään kansallisesti. Komission toimista ja kansallisesta säädösten sujuvoittamistyöstä saatavia kokemuksia olisi mahdollista hyödyntää puolin ja toisin.

Komissio on muodostamassa Fit for Future -foorumia eri sidosryhmien ja valtiotoimijoiden osallistamiseksi EU-lainsäädännön yksinkertaistamiseen ja modernisoimiseen. Foorumi on aiempaa Refit-foorumia selkeämmin organisoitu ja sillä on täsmällisemmät tehtävät. Se avustaa komissiota muun muassa esittämällä kantoja EU-lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Komission paremman sääntelyn työllä on yhteys myös valmisteilla olevaan EU:n tulevaisuuskonferenssiin (E 3/2020 vp) sekä demokratian vahvistamiseen parantamalla esimerkiksi kansalaisten osallistumismahdollisuuksia erilaisten digitaalisten alustojen avulla.

EU:n neuvostossa paremman sääntelyn työ jatkuu osana mm. kilpailukykyneuvoston ja yleisten asioiden neuvoston sekä eri valmisteluelinten toimintaa.

Tärkeimpien sääntelyhankkeiden identifioiminen

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio tekevät parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti yhteistyötä lainsäädäntötyön suunnittelussa. Tätä kutsutaan ohjelmasuunnitteluksi, ja se kattaa vuotuisten ja monivuotisten lainsäädäntöprioriteettien yhteisen määrittelyn. Vuotuisesta ohjelmasuunnittelusta on jo kokemusta, mutta monivuotista ohjelmasuunnittelua tehdään ensimmäistä kertaa von der Leyenin komission aikana. Sekä vuotuinen että monivuotinen ohjelmasuunnittelu on viivästynyt Covid-19 -pandemian vuoksi.

EU:n ohjelmointityö tekee myös entistä näkyvämmiksi yhteydet EU:n asialistan ja kansallisen asialistan välillä. Samalla se helpottaa ennakkovaikuttamista. Niiden lainsäädäntöehdotusten osalta, jotka EU:n toimielimet ovat määritelleet ensisijaisiksi, on erityisen tärkeää laatia riittävät vaikutusarviot niin EU- kuin kansallisella tasolla.

Vaikutusarviointit ja EU

Komissio järjestää avoimia ja läpinäkyviä julkisia kuulemisia ja pyrkii varmistamaan, että mahdollisimman laaja osallistuminen on mahdollista. Komissio on päivittänyt kuulemisohjeensa osana Junckerin komission 19.5.2015 julkaisemaa ns. paremman sääntelyn pakettia (E 23/2015 vp), johon sisältyi useita komission paremman sääntelyn työtä määrittäviä asiakirjoja. Hyvin suuri osa kuulemisista järjestetään julkisina verkkokuulemisina. Kuulemisista voi edeltää vaihe, jonka kautta komissio kerää palautetta alustavista vaikutusarvioinneista. Nämä ”inception impact assessment” -asiakirjat ovat monesti varsin kattavia ja kuvaavat jo varsin hyvin komission suunnitelmia. Kuulemisten tuloksista tiedotetaan avoimesti. Tuloksista voi olla hyötyä myös kansallisesti. Keskustelua on käyty mahdollisuudesta luoda komission kuulemisivustojen ja kansallisten sivustojen välisiä linkkejä.

Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mukaan komissio tekee vaikutustenarviointeja sellaisista lainsäädäntö- ja muista aloitteistaan, delegoiduista säädöksistään ja täytäntöönpanotoimenpiteistään, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Pääsääntöisesti komission työohjelmaan tai yhteiseen julistukseen sisältyviin aloitteisiin liitetään vaikutustenarviointi. Komissio on päivittänyt vaikutusarviointiohjeensa osana edellä mainittua paremman sääntelyn pakettia. Komission sisäinen ohjeistus hyvin ajan tasalla ja voisi tarjota ajatuksia myös päivitettäessä kansallisia ohjeita.

Suomen näkökulmasta komission tekemät vaikutusarviointit voisivat palvella paremmin kansallisia tarpeita, jos komissio kykenisi ottamaan kansalliset olosuhteet selkeämmin huomioon. Jäsenvaltioilta toivotaan tältä osin tietoja. On tärkeää, että tällaisia tietoja pystytään toimittamaan komissiolle. Näin voidaan edistää muun muassa Suomen erityisolojen tuntemusta komissiossa. Komissio korostaa niin ikään jälkiarviointien merkitystä. EU:n lainsäädännössä on yhä useammin uudelleen-tarkastelulausekkeita. Tämä asettaa vaatimuksia lainsäädännön kansalliselle jälkiseurannalle.

Vaikutusarviointien merkitys on korostunut Covid-19 -pandemian myötä. Komission päivitetyn työohjelman (COM (2020) 440 final; EJ 10/2020 vp) mukaan kriisi on osoittanut, kuinka tärkeää päätäjien on pystyä tekemään tietopohjaisia päätöksiä, jotka perustuvat vankkaan näyttöön ja kaikkien käytettävissä olevien vaihtoehtojen ja niiden todennäköisten vaikutusten arviointiin.

Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät vaikutustenarviointeja komission ehdotukseen esittämistään olennaisista muutoksista, jos ne katsovat sen lainsäädäntöprosessin kannalta asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi. Neuvoston kaksivuotinen vaikutusarviointipilotti päättyi alkuvuodesta 2020. Sen puitteissa kehitetyt ohjeet ja mahdollisuus neuvoston vaikutusarviointien teettämiseen ulkopuolisella taholla ovat edelleen voimassa.

Vaikutustenarviointielimet

Viitekohdassa mainitussa selvityksessä nostetaan esiin kansainvälisten, EU-tason sekä kansallisten vaikutusarviointielinten rooli. Selvityksessä on mainittu myös Euroopan unionissa toimiva arviointineuvosto. Tällä viitattaneen Euroopan komission vaikutusarviointilautakuntaan, joka on muutettu riippumattomaksi sääntelyntarkastelulautakunnaksi. Lautakunnalla on neuvoa-antava rooli, ja se huolehtii komission vaikutustenarviointien ja muiden arviointien tukitoimista ja laadunvalvonnasta. Se tarkastelee kaikkia komission vaikutustenarviointeja, tärkeimpiä muita arviointeja sekä voimassa olevan lainsäädännön toimivuustarkastuksia ja antaa niihin liittyviä lausuntoja ja suosituksia.

Selvityksessä mainitaan, että joidenkin kansallisten arviointineuvostojen toimivaltuudet ulottuvat kansallisen lainsäädännön lisäksi EU-lainsäädäntöön. Esimerkiksi Saksassa tarkastetaan EU-säädösehdotusten kansalliset vaikutukset jo niiden valmisteluvaiheessa.

EU-säädöshankkeisiin liittyvien kansallisten vaikutusarviointien kehittäminen on tärkeää, ja valtioneuvoston kanslia on edistänyt tätä eri tavoin. Haasteena kattavien vaikutusarviointien tekemisessä on usein EU-säädöshankkeiden nopea eteneminen ja kansallisen kannanmuodostuksen kiireellisyys. Komission ehdotuksesta ei myöskään useimmiten ole riittävän yksityiskohtaista tietoa vaikutusarvioinnin tekemiseksi ennen kuin varsinainen ehdotus on annettu.

Tutkimustiedon tuottaminen ja hyödyntäminen

Valtioneuvoston päätöksentekoa tukeva selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) voi osaltaan tukea EU-hankkeisiin liittyvää kansallista vaikutusarviointityötä tilanteessa, jossa tietotarve kohdistuu uuden, tutkimuksellisen tiedon tuottamiseen siten, ettei se ole tehtävissä virkatyönä.

VN TEAS -toiminnan yleisenä tavoitteena on varmistaa vahva ja horisontaalinen tietopohja yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi. Keskeinen tietotarpeiden tunnistamisen lähde on hallitusohjelma ja siihen sisältyvät asiakokonaisuudet.

Myös EU:n tasolla on elimiä, joiden tuottamaa tutkimustietoa voidaan hyödyntää. Esimerkiksi Euroopan parlamentissa ja virastoissa tuotetaan erilaisia päätöksentekoa tukevia analyyseja ja selvityksiä.

Direktiivien täytäntöönpano

Viitekohdassa mainitussa selvityksessä nostetaan esiin ns. gold plating eli tilanteet, joissa suomalaisessa lainvalmistelussa on EU-säännöksiin liittyen asetettu kansallisesti raskaampia vaatimuksia kuin EU-säännökset ovat edellyttäneet. Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksessa todetaan seuraavaa: ”Jos EU-maat lisäävät kansalliseen lainsäädäntönsä näkökohtia, jotka eivät sisälly EU-säädökseen, niitä pyydetään tuomaan asia selkeästi esiin täytäntöönpanosäädöksessä (eli säädöksessä, jolla EU-lainsäädäntö saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä) tai siihen liittyvässä asiakirjassa.” Tämä on huomioitu [hallituksen esityksen laatimisohteissa](#).

Merkityksellistä on, minkälaista ohjeistusta EU-lähtöisten elementtien ja kansallisten elementtien erottelun sekä jälkimmäisiä koskevien vaikutusarviointien tekemisestä annetaan kansallisesti.

EU-lainsäädännön onnistuneen täytäntöönpanon näkökulmasta on hyvä, että hallituksen esitysten laatimisohteet sisältävät nykyisin myös EU-taustaisen hallituksen esityksen mallin ja yksityiskohtaiset ohjeet.

Valtioneuvoston kanslia tekee EU-direktiivien täytäntöönpanon keskistettyä seurantaa. Seuranta toteutetaan ministeriöille 1–2 kertaa vuodessa lähetettävillä kyselyillä. Seurannan tarkoituksena on vähentää täytäntöönpanoviivästyksiä. Seurantaa on tarkoitus jatkaa tulevaisuudessakin ja sitä voidaan tarvittaessa kehittää. Ministeriöille voidaan myös lähettää ajantasaisia tietoja täytäntöönpanotilanteesta ilman toimeksiantoa. Valtiontalouden tarkastusviraston jälkitarkastus tuloksellisuustarkastuskertomuksesta 12/2017 [EU-lainsäädännön täytäntöönpano](#) on suunniteltu tehtäväksi vuoden 2020 loppuun mennessä.

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/10506/2020

VNK; Eduskunnan valiokuntakuulemiset 2020

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/10506/2020-VNK-46

VNK:n lausunto tarkastusvaliokunnalle asiaan O 48/2019 vp; säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Normo Elina 91160704V	2020-09-04T10:08:01	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Lankinen Timo 912078922	2020-09-04T14:31:39	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

8b4d133a44f9ab13c986f431714948a287fd9d7bc08dfcec86177d9a5b3928bd