

Lainsäädännön arviointineuvosto

31.1.2019

Lausunto luonnoksesta hallituksen esityksen laatimishojeiksi

Lainsäädännön arviointineuvosto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esityksen laatimishojeiksi. Luonnoksessa on laadittu mallirakenne erityyppisille hallituksen esityksille. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota vain perusrakenteeseen ja EU-taustaiseen esitykseen ja kummankin osalta vain oman työnsä kannalta merkityksellisiin seikkoihin.

Huomiota perusrakenteesta

Luonnos perusrakenteeksi sisältää pitkälti samoja asioita kuin nykyinen hallituksen esitysten laatimishoje. Luonnoksessa tuodaan esimerkiksi useasti esille, että tekstin tulee olla selkeää yleis-kieltä. Lisäksi luonnoksessa korostuu vaatimus määritellä yleiskielestä poikkeavat käsitteet ja sanonnat, kuten oikeustieteelliset tai muut ammattikielen ilmaukset. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää näitä korostuksia erittäin tärkeinä.

Lainsäädännön arviointineuvosto pitää yleisesti ottaen hyvänä asiana, että lainvalmistelijaa ohjeistetaan kirjaamaan hallituksen esitykseen (perusrakenne), miksi laki on tarpeellinen eli mitkä ongelmat tai epäkohdat vaativat muutosta sekä perustelemaan, että valittu keino tavoitteen saavuttamiseksi on tarkoituksenmukaisin muihin vaihtoehtoihin verrattuna. Lisäksi on tärkeää kirjata esitykseen, kuten luonnoksessa ohjeistetaan, miten vaikutukset on arvioitu, mitä tietolähteitä on käytetty ja mitä epävarmuuksia niihin liittyy.

On myös hyvä, että tavoitteet ovat omana kohtanaan (luku 3). Näin ne tulevat selkeästi kirjatuiksi. Oikeusministeriö voisi kuitenkin harkita, tulisiko valmistelijoita lisäksi muistuttaa siitä, että tavoitteiden tulisi olla riittävän konkreettisia. On tärkeää, että lain merkitys on ymmärrettävä. Konkreettisuus edistää myös laadukasta vaikutusten arviointia. Lisäksi tavoitteiden toteutumista on vaikea myöhemmin arvioida, jos tavoitekuvaukset ovat hyvin yleisen tasoisia.

Koska HELO-luonnos on vaikutusten arviointia koskevien seikkojen osalta huomattavasti nykyversiota suppeampi, on erinomaista, että jaksossa 4.2 viitataan selkeästi Säädösehdotuksen vaikutusten arviointiohjeeseen ja kerrotaan, minkälaista ohjeistusta se sisältää. Yksi merkittävä vaikutusarvioita koskeva ongelma HELO-luonnoksessa liittyy kuitenkin niitä koskeviin muotoiluihin. Laatimishojeista muodostuu monin paikoin vaikutelma, että vaikutusarviot tuottavat vaikutuksista varmaa tietoa, joka on mahdollista selvittää ja todentaa. Näin ilmaistaan siitä huolimatta, että luonnoksessa korostetaan myös arviointiin liittyvien epävarmuuksien esiin tuomista. Lainvalmistelussa tarkoitus on nimenomaan arvioida mahdollisia vaikutuksia, ei esittää niitä, ja arvioihin

todella liittyy tyypillisesti epävarmuuksia, joiden esittäminen on tärkeää. Muotoilut, jotka käsittävät vaikutukset varmana tietona, antavat lainvalmistelijalle virheellisen kuvan vaikutusten arvioinnista. Se voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin muotoiluihin heikentäen siten vaikutusarvioiden laatua. Pahimmassa tapauksessa arviot saattavat jäädä jopa tekemättä. Kaikissa laatimishojjeiden vaikutuksia käsittelevissä kohdissa tulisikin käydä ilmi, että kyseessä on nimenomaan arvio mahdollisista vaikutuksista.

Ratkaisuvaihtoehtojen kirjaaminen omaksi kohdakseen on myös myönteistä. Luvussa 5.1. voisi kuitenkin olla mielekäästä kirkastaa sitä, että ratkaisuvaihtoehdot voivat tarkoittaa hyvin eritasoisia asioita, jolloin keskeisintä on oleellisimpien ratkaisuvaihtojen kirjaaminen. Tämän lisäksi HELO:ssa olisi hyvä esittää ehdotettua selkeämmin valmistelun eri vaiheiden keskeiset vaihtoehdot suhteessa valittuun ratkaisuun. Nyt ilmaisusta jää mielikuva suhteellisen runsaasta harkinnanvarasta. Eri toteuttamisvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten arviointiin lainvalmistelun eri vaiheissa, esivalmistelusta alkaen, on ohjeistettu Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa (oikeusministeriö 2007). Näihin ohjeisiin voisi viitata jaksossa 5.1.

On erinomaista, että perusrakenteen sisällysluettelossa on oma kohtansa myös toimeenpanolle ja seurannalle (luku 10). Toimeenpanon tärkeä rooli lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta on esillä niin OECD:n suosituksissa kuin monissa kotimaisissa lainsäädännön arviointitutkimuksissa¹. Kyse ei ole vain tukitoimien suunnittelusta valmistelulle sääntelylle, vaan toimeenpanon realiteetit tulisi ottaa jo lainvalmistelussa huomioon, jotta ei laadita käytäntöihin nähden epärealistista sääntelyä.

HELO-luonnoksen kirjaus toimeenpanon huomioinnista jää kuitenkin valitettavan yleiselle tasolle. Muotoilu on myös väljempää kuin ohjeiden nykyversiossa, ja ilmaisusta voi muodostua mielikuva, että toimeenpanon suunnittelu ei olisi tärkeää. Toimeenpanoon liittyvät kysymykset, kuten yleinen riskien arviointi, toimeenpanijoiden toimintakulttuurin tunteminen, tietojärjestelmät, vastuu jakautuminen, ohjaus, tuki ja neuvonta (tarvittaessa niin toimeenpanijoille kuin sääntelykohteille) sekä resurssit ja valvontaan liittyvät seikat olisi syytä käydä konkreettisesti läpi lainvalmistelussa, ja keskeiset huomiot olisi hyvä kirjata HELO:iin. Tämän myötä vaikutusten arviointi olisi varmemmalla pohjalla ja toimeenpanoa osattaisiin tukea paremmin, kun kriittisiä kohtia olisi etukäteen pohdittu. Toimeenpanoa merkitystä ei ole otettu lainkaan huomioon Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeessa (2007). Arviointineuvosto toivoo, että puute korjataan, kun kyseisiä ohjeita päivitetään.

On hyvä, että luonnoksessa todetaan napakasti, että jaksossa 10 on esitettävä, kuinka lain toimituutta aiotaan seurata. Oikeusministeriö voisi harkita tässä yhteydessä myös sanojen jälkiarviointi tai jälkiarviointitutkimus käyttöä. Seurannasta välittyy mielikuva kevyehköstä prosessista, vaikka HELO-luonnoksen kirjoittajat eivät ole sitä välttämättä tarkoittaneet.

Yksi seikka, jota luonnoksessa ei käsitellä, on ehdotetun sääntelyn kohderyhmän laadullinen ja määrällinen kuvaus. Sitä ei käsitellä hallituksen esitysten laatimishojjeiden nykyversiossakaan. Asia on kuitenkin tärkeä ja auttaisi hahmottamaan, keitä tai mitä tahoja ehdotettu sääntely koskisi ja missä määrin. Voisi ajatella, että kohderyhmää on luontevaa luonnehtia nykytila-jaksossa,

¹ OECD (2012) Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, suositus nro 9, s. 5. Pariisi: OECD Publishing. Ks. myös sääntelyn toimeenpanoa koskevat suositukset (s. 134) raportista Rantala Kati, Ahonen Pertti, Alasuutari Noora, Kauppila Jussi, Kautto Petrus, Kuokkanen Kanerva Römpötti, Essi, Saarenpää Karolina, Tala Jyrki & Petri Uusikylä (2018) Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018. Kotimaisista lainsäädännön arviointitutkimuksista ks. esim. Liimatainen Anu, Rantala Kati, Mäkipää Leena & Tyni Sasu (2017) Porkkanaa ja keppiä. Rangaistusajan suunnitelmat osana vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan tutkimusinstituutin tutkimuksia 1/2017 ja Rantala Kati, Smolej Mirka, Leppälä Jussi & Anniina Jokinen (2008) Kaltevilla pinnalla - perheen sisäisen lähestymiskiellon arviointitutkimus. Helsinki: Oikeuspolitiikan tutkimuslaitoksen tutkimuksia 239.

mutta kohderyhmän kuvaus (esimerkiksi yritystyytit tai väestöryhmät, joita esitys koskee) on tärkeää tietoa myös vaikutusten arviointijaksossa. Tällä hetkellä kohderyhmiä kuvataan hallituksen esityksissä eri paikoissa. Jätämme oikeusministeriön harkintaan, onko kohderyhmän kuvauksen paikan määrittäminen asia, jota kannattaisi jatkovalmistelussa miettiä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että verrattuna nykyiseen versioon luonnoksesta puuttuvat tiiviit koonnit tärkeimmistä huomioon otettavista asioista. Ohjeen alkuun tai loppuun voisi lisätä niistä esimerkiksi yhden sivun koosteen. Se voisi olla lainvalmistelijalle hyödyllinen lisäys.

Lainsäädännön arviointineuvosto on myös kiinnittänyt huomiota joihinkin yksityiskohtiin. Esimerkiksi sivulla 13 todetaan, että hallituksen esitys ei ole tutkimusraportti. Tämä virke vaikuttaa irralliselta, eikä sen merkitys avaudu. Jos ilmaisu halutaan jättää, sen merkitystä on syytä avata, eli mitä sillä tarkalleen ottaen halutaan kertoa lainvalmistelijalle? Epäselviä ilmaisuja on muitakin. Esimerkiksi sivulla 24 on maininta ”jonkin perusoikeuden edistämisestä”. Sillä tarkoitetaan luultavasti jonkin perusoikeuden toteutumisen edistämistä. Jos näin ei kuitenkaan ole, eli jos ilmaisulla on jokin vakiintunut merkitys, kyse on oikeudellisesta erityisterminologiasta, joka ei avaudu kaille, eli sen merkitystä tulisi avata. Luonnoksessa on myös maininta: ”Huomiota on kiinnitettävä siihen, että lausunnoissa ja muissa kuulemisissa esitetyt keinoja kuvataan” (s. 24). Sillä tarkoitetaan ilmeisesti vaihtoehtoisia keinoja, eli tätäkin ilmaisua kannattaisi selkiyttää.

Lainsäädännön arviointineuvostoa koskevat maininnat

Valmistelua koskevassa kohdassa todetaan, että esitykseen on kirjattava maininta siitä, jos lain-säädännön arviointineuvosto on arvioinut esitysluonnoksen. Lisäksi lausuntopalautetta koskevassa jaksossa todetaan: ”Jakson tavoitteena on antaa lukijalle selkeä käsitys siitä, miten uudistukseen on suhtauduttu valmistelun aikana ja millä tavoin kuulemiset, myös lain-säädännön arviointineuvoston lausunto, ovat vaikuttaneet esityksen sisältöön.”

Lainsäädännön arviointineuvosto ehdottaa, että lausuntopalautetta koskevaan jaksoon laitettaisiin oma alaotsikko ”Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto”, jotta sitä koskevat mahdolliset huomiot löytyvät helposti. Se on perusteltua myös siksi, että lain-säädännön arviointineuvosto antaa lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksen eri versiosta kuin muut lausujat. Samassa yhteydessä tulisi perustella, miten lausunto on otettu huomioon tai miksi näkökantoja on jätetty huomiotta.

Lisäksi luonnoksessa tuodaan esille hiukan epäselvästi, että arviointineuvoston lausunto voisi olla saatavilla hankeikkunassa. Myös tätä kohtaa voisi selkiyttää. Jos arviointineuvoston lausunto julkaistaan hankeikkunassa, siellä olisi hyvä olla myös se hallituksen esityksen luonnosversio, josta lausunto on annettu.

Huomioita EU-taustaisista esityksistä

Luonnoksessa EU-taustaiseksi esityksessä tuodaan esille, että hallituksen esityksestä tulee käydä ilmi jättääkö esitys kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa ja miten kansallinen liikkumavara käytetään. Luonnoksen mukaan on tuotava esiin, jos esitetään EU-säädöksen vähimmäistason ylittävää sääntelyä. Vähimmäistason ylitys on myös perusteltava. Lisäksi jäsenvaltiota suoraan velvoittavan EU-säädöksen ja sitä täydentävän lain-säädännön yhteisistä vaikutuksista tulisi tehdä tarvittaessa selkoa. Arviointineuvosto pitää hyvänä, että edellä mainitut asiat on kirjattu ohjeeseen. Luonnoksen mukaan mahdolliset tiedot muiden maiden suunnitelmista täytäntöönpanosta

tulisi käydä ilmi, etenkin jos täytäntöönpano jättää kansallista liikkumavaraa. Muiden maiden täytäntöönpanon ja käytäntöjen osalta olisi hyvä korostaa Suomen kannalta olennaisten maiden kuvaamista. Tämä jättää lainvalmistelijalle harkintaa, mikä onkin luontevaa.

Luonnoksessa EU-taustaisen esityksen laatimisosuudesta voi jäädä monin paikoin vaikutelma, että vaikutusarviot ovat varmaa tietoa, joka on mahdollista todentaa. Tätä kohtaa kannattaisi tarkentaa, kuten yleisissä huomioissa on jo tuotu esille.

Helsingissä 31. tammikuuta 2019

Leila Kostiainen

Arviointineuvoston puheenjohtaja

Kati Rantala

Arviointineuvoston, arviointineuvoston sihteeri

Meri Virolainen

Arviointineuvoston, arviointineuvoston sihteeri