



Kirje

8.10.2021

VN/17651/2021
VN/17651/2021-VNK-62

Lainsäädännön kehittämisen yhteistyöryhmälle

VNK lausunto lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmälle lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittamisestä valtioneuvostossa

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittämiseksi. Lausuntopyynnön taustalla on lainsäädännön arviointineuvoston 19.3.2019 tekemä aloite laatia valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä, joka määrittäisi, minkälaisista laeista laaditaan jälkiarviointi, sekä yleiset periaatteet sille, miten ne laaditaan, mitkä tahot niitä tuottaisivat, miten jälkiarviointit rahoitetaan ja kuinka arvioiden laatua valvotaan. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointia kehitetään. Lisäksi OECD:n suositukset jäsenmaille tukevat lainsäädännön jälkiarvioinnin vakiinnuttamista pysyväksi osaksi suomalaista päätöksentekojärjestelmää.

Lausuntopyynnön liitteenä on osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa toteutettu ja huhtikuussa 2021 julkaistu selvitys ”Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi – Nykytilan kuvauksesta kehittämissuhteisiin”. Liitteenä on lisäksi Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmän vuonna 2019 julkaisema raportti, jossa on ehdotettu, että politiikkatoimien laadukas ja luotettava jälkiarviointi otettaisiin kiinteäksi osaksi suomalaista päätöksentekojärjestelmää (Vaikutusarviointit osaksi päätöksentekoa, Oskari Nokso-Koivisto, Matti Sarvimäki ja Otto Toivanen).

Lausunnon sisältö ja rakenne

Tämän lausunnon ensimmäisessä jaksossa esitetään yleisiä näkemyksiä jälkiarvioinnin kehittämistarpeista vastaamalla lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin. Lausunnon toisessa jaksossa tarkastellaan jälkiarvioinnin kehittämistarpeita EU-oikeuden näkökulmasta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

29 516 001
35 829 516 001

Faksi
Fax
Fax

916 022 165
+358 9 1602 2165

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo@vnk.fi

1. Yleisiä arvioita lainsäädännön jälkiarviointien kehittämistä

Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustelee.

Säädösvaikutusten arviointi on kiinteä osa lainsäädäntöhankkeiden valmistelua. Hallituksen esitykseen sisältyvien vaikutusarviointien keskeisenä tehtävänä on antaa eduskunnalle lainsäätäjänä oikeat ja riittävät tiedot lakien säätämistä koskevan päätöksenteon perustaksi. Hyvään säädösvalmisteluun kuuluu, että myös uudistuksen voimaantultua sääntelyn käytännön toimivuutta ja sen tosiasiallisia vaikutuksia seurataan ja mahdollisiin epäkohtiin puututaan tarvittaessa lainsäädäntöä tarkistamalla.

Kuten lausuntopyynnössä todetaan, jälkiarviointia toteutetaan monin tavoin. Kyse voi olla aina yksittäisen lain toimivuuden jatkuvaluonteisesta seurannasta aina tieteelliseen asetelmaan perustuvaan jälkiarviointitutkimukseen. Lausuntopyynnön liitteenä olevassa TEAS-selvityksessä jälkiarvioinnilla tarkoitetaan nimenomaan monitieteellistä ja menetelmällistä osaamista edellyttävään tutkimustyyppiseen analysointiin (s. 136). Tässä lausunnossa jälkiarvioinnilla viitataan viimeksi selostetun kaltaiseen tieteelliseen tutkimukseen.

Lainsäädännön toimivuuden ja vaikuttavuuden toteutumisen seurantakäytäntöjen kehittämistä nykyistä systemaattisempaan suuntaan voidaan pitää sinänsä kannatettavana. Valtioneuvoston kanslian mielestä on kuitenkin selvää, ettei varsinaista jälkiarviointia ole tarpeen eikä lainvalmisteluresurssien hyödyntämisen kannalta tarkoituksenmukaista liittää kaikkiin lainsäädäntöhankkeisiin. Lainsäädäntöhankkeiden merkitys ja vaikutukset vaihtelevat laajasti. Osa hankkeista on luonteeltaan teknisiä tai muutoin vaikutuksiltaan vähämerkityksisiä siten, ettei jälkiarvioinnista ole saatavissa erityisiä hyötyjä. Monissa tapauksissa sääntelyn toimivuuden tavanomaista seuranta ja säädöshuollon keinoin tapahtuvaa säännösten tarkistamista voidaan pitää jälkiarvioinnin näkökulmasta riittävänä.

Jos jälkiarviointi toteutettaisiin vain osasta lainsäädäntöhankkeita, millaisin kriteerein jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet tulisi valita?

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan varsinainen jälkiarviointi saattaa olla tarpeen lähinnä yhteiskunnallisesti tai poliittisesti merkittävässä ja laajakantoisissa lainsäädäntöhankkeissa tai kun jälkiarvioinnille on sääntelyn erityispiirteiden vuoksi muusta syystä katsottava olevan erityinen tarve. Jälkiarviointia edellyttävät ovat etenkin laajamittaiset järjestelmätason tai hallintorakenteiden uudistukset (esim. sote-uudistus, poliisin hallintorakenteen uudistus). Myös esimerkiksi prosessilakien tai hallinnon yleislakien kokonaisuudistukset tai muutoin merkittävät uudistukset edellyttävät tyypillisesti erityistä jälkiseuranta. Jälkiarvioinnin tarve korostuu niin ikään lainsäädäntöhankkeissa, joilla on merkittäviä haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöiden asemaan kohdistuvia vaikutuksia (esim. sosiaalihuollon asiakas- ja potilaslait, lastensuojelulainsäädäntö) tai joilla luodaan viranomaisille uudenlaisia perusoikeuksiin puuttumisen mahdollistavia toimivaltuuksia (esim. tiedusteluvaltuudet). Jälkiarvioinnin kohteeksi voivat niin ikään valikoitua erityislakeihin sisältyvien menettelynormistojen uudistukset, kuten yksityisiä ja yrityksiä kuormittavien hallinnollisten velvoitteiden tai lupamenettelyjen sääntely tai niiden purkamisen sääntelyn sujuvoittamisen tarkoituksessa.

Edellä selostetun kaltaisissa hankkeissa sääntelyn toimivuuden ja vaikuttavuuden seurantaan on usein kiinnitetty huomioita myös lakiehdotusten eduskuntakäsittelyvaiheessa. Monissa tapauksissa eduskunta on ottanut vastaukseensa nimenomaisen lausuman, jossa se on edellyttänyt säädettä-

vän lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen seurantaan koskevan selvityksen tai selonteon antamista. Toimeksianto jälkiarviointiin tai täytäntöönpanon seurantaan saattaa johtua myös EU-oikeudesta tai kansainvälisistä sopimuksista (ks. lausunnon jakso 2).

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustele.

Mahdollisen jälkiarvioinnin tarve ja toteuttamiskeinot on arvioitava sääntelyn laadun ja merkityksen perusteella tapauskohtaisesti. Usein kyse on yksittäisen hallituksen esityksen johdosta säädetyn lainsäädännön toimivuuden arvioinnista. Selvää on, että yksittäisessä esityksessäkin voi olla kyse laajasta sääntelykokonaisuudesta tai sääntelyllä voi olla monitahoisia yhteyksiä muihin säädöksiin. Jälkiarvioinnin tarve voi liittyä myös tilanteisiin, joissa hallinnonalakohtaiseen lainsäädäntöön on tehty pitemmällä aikavälillä useita yksittäisiä muutoksia, jotka ovat saattaneet johtaa sääntelyn sisäisen systematiikan tai johdonmukaisuuden heikentymiseen. Sääntelyn toimivuutta ja yhteiskunnallisia vaikutuksia saatetaan tällöin joutua tarkastelemaan säädösmuutosten muodostamana kokonaisuutena.

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

Valtioneuvoston kanslia pitää aiheellisena todeta, että hallituksen esityksen laatimisohteet edellyttävät jo nykyisin lain toimeenpanon ja seurannan suunnittelua. Hallituksen esityksessä on selostettava, aiotaanko ehdotettujen lakien vaikutuksia seurata jälkikäteen. Jos jälkiseuranta pidetään tarpeellisena, esityksessä tulisi tehdä alustavasti selkoa siitä, miten ja missä aikataulussa toimeenpanon ja vaikutusten seuranta järjestetään. Tarve jälkiarvioinnille voi ilmetä myös eduskuntakäsittelyvaiheessa tai sääntelyn voimaantulon jälkeen (esim. osittaisuudistukset, muusta lainsäädännöstä tai yleisestä lainsäädäntökehityksestä aiheutuvat arviointitarpeet).

Huomionarvoista on, että jälkiarviointi yleensä tarkoituksenmukaista toteuttaa vasta kun soveltamisesta on saatu riittävästi kokemuksia (väh. 3 vuotta voimaantulosta).

Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarvioinnit tulisi rahoittaa ja resursoida?

Lainvalmisteluun on viimeisinä vuosina kohdistunut aikaisempaa enemmän laadullisia vaatimuksia ja säädösvalmistelussa edellytetään yhä laajempaa ja monialaisempaa osaamista. Myös tieteellisin menetelmin toteutettava jälkiarviointi on vaativa ja usein pitkäaikainen prosessi, joka edellyttää asianomaisen sääntelyn oikeudellisen tuntemuksen ohella monitieteellistä menetelmäosaamista. Valtioneuvoston kanslia pitääkin aiheellisena korostaa erityisesti tarvetta huolehtia siitä, että mahdolliset jälkiarviointien kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet eivät tarpeettomasti kuormita säädösvalmisteluprosessia eivätkä vähennä resurssien käytön näkökulmasta lainvalmistelun ydintehtäviin tarvittavaa oikeudellista osaamista tai muutoinkaan perusvalmisteluun käytettäviä henkilöstövoimavaroja. Jälkiarvioinnissa tulisi voida käyttää myös avoimeen kilpailutukseen perustuvia rahoitusinstrumentteja tutkimusyhteistyörakenteiden hyödyntämiseksi.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Lausuntopyyntöön taustalla olevaa tavoitetta jälkiarviointikäytäntöjen yhtenäistämiseksi ja johdonmukaistamiseksi voidaan pitää sinänsä kannatettavana. Tässä tarkoituksessa voitaisiin laatia yhtenäiset periaatteet tai ohjeet sen arvioimiseksi, minkä tyyppisten lakien tai sääntelykokonaisuuksien tulisi valikoitua jälkiarvioitaviksi. Periaatteissa olisi aiheellista kuvata vaihtoehtoisia toimintamalleja jälkiarviointien toteuttamiseksi sekä muodostaa keskeiset lähtökohdat jälkiarvioinnin sisällöllisille ja

laadullisille vaatimuksille. Jälkiarvioinnin ei tulisi fokuoittaa yksinomaan monivuotisiin ja tieteellisiin jälkiarviointitutkimuksiin, joiden toteuttamiseen ei välttämättä ole riittäviä taloudellisia ja muita resursseja. Toimintatapoja olisi perusteltua kehittää myös siihen suuntaan, että niissä tapauksissa, joissa varsinaisille jälkiarviointitutkimuksille ole erityisiä tarpeita, sääntelyn vaikutuksia ja toimeenpanoa seurataan kevyemmin keinoin. Ohjeistuksen tulisi siten mahdollistaa vastaisuudessaakin jälkiarvioinnin toteuttaminen sen kohteena olevan sääntelyn erityispiirteet huomioiden (esim. tutkimukset ja erillisselvitykset, sidosryhmäkuulemiset ja kyselyt, seurantaryhmät, tavanomainen säädösten toimivuuden seuranta). Joissain tapauksissa, kuten yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan mittavissa järjestelmätason uudistuksissa saattaa olla tarpeen harkita myös asianomaisen uudistuksen vaikutusten seurantaan nimenomaisesti soveltuvan arviointikehikon käyttöönottoa.

Edellä tarkoitetut jälkiarvioinnin periaatteet voisivat toimia hallituksen esityksen laatimishojeiden tavoin tai ne voitaisiin sisällyttää osaksi mainittuja ohjeita.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Jälkiarvioinnin puolueettomuuden, uskottavuuden ja luotettavuuden näkökulmasta on yleensä perusteltua, että sääntelyn toimivuutta arvioi myös jälkiarviointia toteuttavan ministeriön ulkopuolinen taho. Jälkiarviointi on lisäksi perusteltua toteuttaa siten, että myös sääntelyn toimeenpanon kohderyhmien kokemukset sääntelyn soveltamisesta ja toimivuudesta sekä uudistuksen vaikutuksista tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi. Yhtenäisten periaatteiden laatiminen jälkiarvioinneille edistäisi osaltaan arviointien laatua.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

Jälkiarvioinnin toteutus edellyttää usein yhteistyötä eri tutkimuslaitosten kanssa. Kyse voi olla laajemmasta tutkimusyhteistyöstä tai esimerkiksi joihinkin jälkiarvioinnin osakokonaisuuksiin liittyvien erillisselvitysten teettämisestä ulkopuolisilla tutkimuslaitoksilla. Selvää on, että jälkiarvioinnin tuloksista ja sen johdosta mahdollisesti käynnistettävistä jatkotoimista vastaa tällöinkin jälkiarvioinnin toteuttava viranomais.

Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoita valtioneuvostossa? Perustelee.

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Lausuntopyyntöön liitteenä olevassa TEAS-selvityksessä on ehdotettu, että jälkiarvioinnin koordinointi tulisi järjestää olemassa olevien yhteistyöelinten yhteyteen tai itsenäiseksi tahoksi, jonka vastuulla olisi jälkiarviointien tulosten levittäminen esimerkiksi arviointiportaalin avulla. Lisäksi selvityksessä ehdotetaan, että ministeriöt raportoisivat koordinoivalle taholle vuosittain lakien seurannasta ja siinä ilmenevistä kehittämistarpeista.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan vastuu jälkiarviointihankkeen suunnittelusta ja toteutuksesta on perusteltua säilyttää ministeriöillä, joille kuuluu valmisteluvastuu jälkiarvioinnin kohteeksi valikoituvista laeista. Ministeriöille kuuluu myös viranomaisten julkisuudesta annetun lain mukaan velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa toiminnastaan. Yleisen koordinoinnin merkitys tulisi olla lähinnä jälkiarviointien toteuttamiseksi tarpeellisen tiedon, osaamisen ja ohjeistuksen jakamisessa

sekä arviointikäytäntöjen kehittämisessä ministeriöiden välisenä yhteistyönä tai muutoin poikkihallinnollisesti.

Jälkiarvioinnin operatiivinen koordinointi voi olla tarpeen lähinnä sellaisissa laajamittaisissa hankkeissa, joissa arvioitavan sääntelyn vaikutukset ulottuvat eri ministeriöiden toimialaan. Jälkiarviointia toteutettaessa on tällöin aiheellista sopia koordinoitivastuussa olevasta ministeriöstä.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Jälkiarviointiin on mahdollista katsoa kuuluvan myös johtopäätösten tekeminen arvioinnin tuloksista sekä tarvittaessa ehdotukset sääntelyn mahdollisista muutostarpeista tai jatkoselvittämisestä. Jos jälkiarvioinnissa on kyse eduskunnan lausumaan tai muuhun erilliseen toimeksiantoon perustuvasta selvityksestä, johtopäätösten tekeminen on viime kädessä toimeksiantajan arvioitavissa ja harkinnassa.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

Viranomaisilla on julkisuuslain mukainen velvollisuus edistää toimintansa avoimuutta ja huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat tarpeen mukaan saatavissa esimerkiksi yleisissä tietoverkoissa. Ministeriöissä vireillä olevien hankkeiden tiedot julkaistaan valtioneuvoston hankeikkunassa ja ministeriöiden verkkosivuilla. Ministeriöiden julkaisusarjoissa ilmestyvät julkaisut ovat kootusti saatavilla valtioneuvoston yhteisestä julkaisuarkistosta (Valto).

Tarvitaanko erityinen internet-sivusto, jossa informoidaan jälkiarvioinneista? Perustelee.

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

- suunnitellut jälkiarvioinnit
- tehdyt jälkiarvioinnit
- lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarviointit
- muuta, mitä?

Jälkiarviointeja tekevien ministeriöiden tiedottamista täydentävä keskitetty internet-sivusto tai muu julkaisukanava voisi sinänsä edistää yleisön ja sidosrymien tietoisuutta säädösten toimivuuden ja vaikuttavuuden jälkiseurannasta. Koska varsinaisen jälkiarvioinnin kohteeksi valikoituu kuitenkin vain murto-osa säädöksistä, keskitetty sivusto saattaisi johtaa käsitykseen siitä, ettei muiden säädösten toimivuutta ja vaikuttavuutta seurattaisi tai muita jälkiseurannan keinoja ei pidettäisi yhtä vaikuttavina. Keskitetylle sivustolle ei liene mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan koota tyhjentävästi tietoa eri säädösten jälkiarviointitarpeista. Tärkeää sen sijaan olisi, että mahdollinen ohjeistus jälkiarviointien toteuttamiseksi ja laatimiseksi saatettaisiin helposti säädösvalmistelijoiden saataville.

2. Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa – EU-oi-keudellisia näkökohtia

Valtioneuvoston kanslia pitää hyvänä, että lausuntopyynnössä otetaan esiin, että EU-säädöksissä saatetaan käyttää uudelleentarkastelulausekkeita, joissa asetetaan vaatimuksia lainsäädännön kansalliselle jälkiarvioinnille. Suuri osa kansallisesta lainsäädännöstä on EU-peräistä. EU-säädösten valmistelu vaikuttaa monin tavoin kansalliseen säädösvalmisteluun. Komission säädösvalmisteluaineistosta, kuten julkisten kuulemisten tuloksista ja komission vaikutusarvioinneista, voi olla käytännön hyötyä kansallisissa säädösvalmisteluhankkeissa. Lisäksi EU-tasolla saadut tiedot ja kokemukset paremman sääntelyn periaatteista ja välineistä voivat toimia virikkeinä tarkasteltaessa kansallisia kehittämistoimia. Vastaavasti kansallisen tason tiedoista ja kokemuksista voi olla hyötyä EU:n tasolla.

Oheisena esitetään eräitä kokoavia EU:n lainvalmisteluun liittyviä näkökohtia, joilla on linkkejä lainsäädännön jälkiarviointiin liittyviin kysymyksiin. On tärkeää, että näiden näkökohtien merkitys hahmotetaan myös kansallisten säädösten elinkaaren eri vaiheissa. Elinkaariajattelun mukaisesti on myös syytä korostaa, että EU-säädöksistä tehdyt perusteelliset vaikutusarviot tukevat jälkiarvioinnin suorittamista.

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-vaikutamisstrategioissa, selonteoissa 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, EJ 9/2019 vp, E 64/2021 vp ja VNS 7/2020 vp).

EU:ssa on vuosikymmenten aikana tehty paljon EU-säädösvalmisteluprosessin ja sääntelyn laadun parantamiseksi. Komissio painottaa työssään parempaa strategista ennakointia (strategic 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. Komissio antoi uuden tiedonannon paremmasta sääntelystä keväällä 2021 (COM(2021) 219 final).

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 puhtaan mekaanisesti sovellettavasta periaatteesta. Uusilla sääntelyaloilla periaatteen soveltaminen voi olla haasteellista. On myös tärkeää huomata, että periaatteen soveltamisella ei puututa esimerkiksi EU:n sosiaalisten, ympäristö- tai turvallisuusnormien tasoon vaan varmistetaan, että EU:n lainsäädäntö hyödyttää sen loppukäyttäjiä aiheuttamatta tarpeetonta taakkaa kansalaisille ja yrityksille, etenkin pk-yrityksille. Komissio raportoi yksi yhdestä -periaatteen soveltamisesta komission sääntelytaakan keventämistä koskevassa vuotuisessa selvityksessä (Annual Burden Survey). EU-sääntelyn määrä vaikuttaa sääntelyn määrään kansallisesti. Komission toimista ja kansallisesta säädösten sujuvoittamistyöstä saatavia kokemuksia olisi mahdollista hyödyntää puolin ja toisin.

Komissio on muodostanut Fit for Future -foorumin 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.

Tärkeimpien sääntelyhankkeiden identifioiminen

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio tekevät parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen (EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1–14) mukaisesti yhteistyötä lainsäädäntötyön suunnittelussa. Tätä kutsutaan ohjelmasuunnitteluksi, ja se kattaa vuotuisten ja monivuotisten lainsäädäntöprioriteettien yhteisen määrittelyn.

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

Vaikutusarvioinnit ja EU

Komissio järjestää avoimia ja läpinäkyviä julkisia kuulemisia ja pyrkii varmistamaan, että mahdollisimman laaja osallistuminen niihin 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 komission järjestämistä kuulemisista pidetään 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. Komissio on käynnistämässä ohjeiden uudelleenpäivityksen.

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 ja lainsäädäntöprioriteetteja koskevaan yhteiseen julistukseen sisältyviin aloitteisiin liitetään vaikutustenarviointi. Käytännössä vaikutusarvioita ei tehdä niin säännönmukaisesti kuin olisi toivottavaa. Komission ohjeistus voisi tarjota ajatuksia myös päivitettäessä kansallisia ohjeita.

Suomen näkökulmasta komission tekemät vaikutusarvioinnit voisivat palvella paremmin kansallisia tarpeita, jos komissio kykenisi ottamaan kansalliset olosuhteet selkeämmin huomioon. Komissio on parempaa sääntelyä koskevassa tiedonannossaan (COM(2021) 219 final) todennut tarvitsevänsä jäsenvaltioilta selkeää ja täsmällistä tietoa kansallisesta lainsäädännöstä. On tärkeää, että tällaisia tietoja pystytään toimittamaan komissiolle oikea-aikaisesti. Näin voidaan edistää muun muassa Suomen erityisolojen tuntemusta komissiossa.

Komissio korostaa niin ikään jälkiarviointien merkitystä. EU:n lainsäädännössä on yhä useammin uudelleentarkastelulausekkeita. Komission tarkoituksena on entistä selkeämmin erottaa EU-lainsäädännössä täytäntöönpanokertomukset ja -arvioinnit. Täytäntöönpanokertomuksissa käsiteltäisiin kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen yhteydessä esiin tulleita ongelmia. Arvioinneissa puolestaan tarkasteltaisiin lainsäädäntöä täytäntöönpanon jälkeen ja siinä arvioitaisiin lainsäädännön vaikutuksia vahvistettujen arviointikriteerien (vaikuttavuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus ja EU:n tasolla saatava lisäarvo) nojalla. Komission mukaan arvioinneissa raportoidaan näyttöön perustuvat havainnot lainsäädännön toimivuudesta ja niissä esitettävien päätelmien on oltava selkeästi yhteydessä vaikutustenarviointiin (COM(2021) 219 final). Tämä asettaa vaatimuksia myös lainsäädännön kansalliselle jälkiseurannalle.

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 ilman, että vaikutusarviointeja olisi tehty. Pilotin puitteissa kehitetyt ohjeet ovat edelleen neuvoston käytettävissä.

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. Lisäksi Euroopan tilintarkastustuomioistuin on antanut kertomuksia, jotka käsittelevät EU-lainsäädännön jälkitarkastuksia tai vaikutustenarviointeja ("EU-lainsäädännön jälkitarkastus vakiintunut mutta puutteellinen järjestelmä" ja "Tukevatko vaikutustenarvioinnit päätöksentekoa EU:n toimielimissä"). Näissä kertomuksissa annetuista suosituksista voi olla hyötyä myös kansallisessa jälkiarviointia koskevassa hankkeessa.

Direktiivien täytäntöönpano

Komissio nostaa esiin myös ns. gold plating -tilanteet, joissa kansallisessa lainvalmistelussa on EU-säännöksiin liittyen asetettu kansallisesti raskaampia vaatimuksia kuin EU-säännökset ovat edellyttäneet. Komissio on todennut, ettei se kykene kaikissa tapauksissa määrittämään täsmällisesti, kuinka suuri osa sääntelyn aiheuttamista rasitteista johtuu siitä, että jäsenvaltiot lisäävät EU:n sääntöihin kansallisesti merkityksellisiä osatekijöitä pannessaan niitä täytäntöön. Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mukaan "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."

Merkityksellistä on, minkälaista ohjeistusta EU-lähtöisten ja kansallisten elementtien erottelun tekemisestä annetaan kansallisesti. EU-lainsäädännön onnistuneen täytäntöönpanon näkökulmasta on hyvä, että hallituksen esitysten laatimisohteet (ns. HELO-ohjeet) sisältävät nykyisin myös EU-taustaisen hallituksen esityksen mallin ja laatimista koskevat yksityiskohtaiset ohjeet. Siltä osin kuin kansallinen lainsäädäntö pohjautuu EU-sääntelyyn, on jälkiarvioinneissa hyvä ottaa myös tähän liittyvät kysymykset huomioon.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Istuntoasiainneuvos

Marietta Keravuori-Rusanen

Jakelu OM Oikeusministeriö
OM ESI Lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus, Susanna Siitonen