

Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntokäytäntö vakiintunut – jatkossa kaivataan lisää vuorovaikutusta

Anssi Keinänen professori, UEF
Harriet Lonka tutkijatohtori, UEF

Lainsäädännön arviointineuvoston kaksi ensimmäistä vuotta: toimintamallin luomista ja kehittämisen ideoita

Tämä Policy Brief perustuu lainsäädännön arviointineuvoston arvioinnin *ensimmäisen vaiheen tuloksiin*. Esitetyt havainnot perustuvat neuvoston arvioimien hallituksen esitysten ja niitä koskevien neuvoston lausuntojen läpikäyntiin sekä neuvoston sihteeristön, jäsenten ja lainvalmistelijoiden yhteensä kahdeksaan haastatteluun. Lisäksi 30 lainvalmistelijaa on arvioinut arviointineuvoston toimintaa lainvalmistelijan koulutusohjelmassa.

Lainsäädännön arviointineuvosto on aloittanut työnsä vuonna 2016. Arviointineuvostolla ei ole edeltäjää, joten alkuvaiheessa on luotu toimintamallia neuvoston työlle annettujen resursien puitteissa. Toiminta on kahtena ensimmäisenä vuonna painottunut lausuntojen antamiseen hallituksen esityksistä. Yhteensä hallituksen esityksiä on tähän mennessä arvioitu reilut 40 kappaletta.

Neuvoston työn tavoitteena on parantaa lainvalmistelun laatua. Laadun parantuminen syntyy kahta kautta: **lyhyellä aikavälillä** arvioitujen säädösehdotusluonnosten parantumisena lausuntojen huomioimisena säädösten viimeistelyssä ja **pitkällä aikavälillä** muuttuneina lainvalmistelukäytänteinä ministeriöissä. Tähän mennessä lainvalmistelun laatua on pyritty parantamaan antamalla palautetta erityisesti lakiesitysten vaikutusten arvioinneista. **Lausuntojen tekemiseen arviointineuvostolla on selvä rutiini.**

Arviointineuvoston lausunnoissa nousee esille samanlaiset vaikutusten arviointien puutteet. Arviointineuvoston kannanotot on huomioitu hyvin säädösehdotusten viimeistelyssä käytettävissä olevan ajan puitteissa. Arviointineuvosto käsittelee esitysluonnokset pääsääntöisesti alle neljän viikon tavoiteajan.

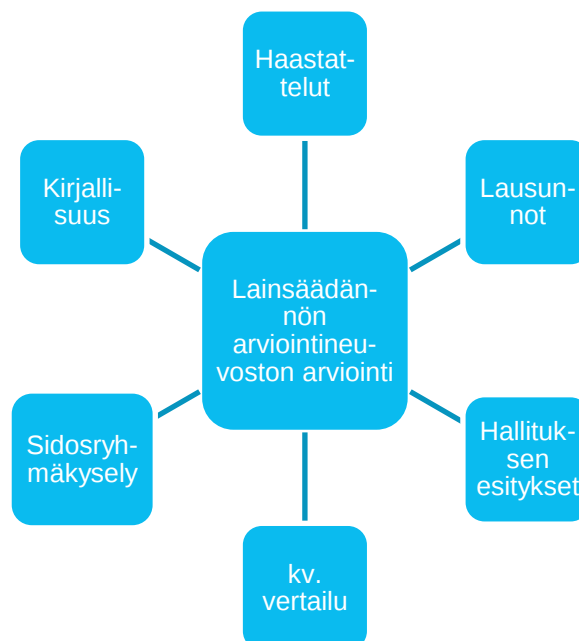
Nykymallilla vaikutukset vaikutusarviointien laatuun jäävät kuitenkin melko vähäisiksi. **Jatkossa toimintamallia tulisi kehittää siten, että lainvalmistelussa havaituista puutteista käytäisiin nykyistä tiiviimpää vuoropuhelua lainvalmistelijoiden, säädösjohdattamisesta vastaavien virkamiesten sekä poliittisten päättäjien kanssa, jolloin neuvoston työn vaikutavuus laajemmin ja pitkällä tähtäimellä paranisi.**

Neuvoston nykyinen resursointi ja toimintamalli asettavat selvät rajat toiminnan kehittämisen mahdollisuuksille. Arviointineuvoston toiminnan kehittämisestä on tärkeää keskustella myöhemmin laajemmin. Esimerkiksi toiminnan laajentaminen lakihankkeiden jälkikäteisarviointien seurantaan sekä EU-lainsäädännön kehittämiseen vaatisi neuvoston toiminnan ja sisäisen työnjaon uudelleenjärjestelyä.

ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINTA ARVIOITAVANA

Hankkeen ”Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi” tarkoituksena on arvioida Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikutusta hallituksen esitysten laatuun, neuvoston toiminnan resursoinnin riittävyyttä sekä neuvoston toiminnan vaikutusta ministeriöiden lainvalmistelutyön kehittämiseen.

Hankkeessa käydään läpi arviointineuvoston 40 ensimmäistä lausuntoa. Hankkeessa haastatellaan arviointineuvoston sihteeristö, neuvoston jäseniä ja lainvalmistelijoita. Lisäksi hankkeessa analysoidaan, miten lopulliset hallituksen esitykset ovat muuttuneet arviointineuvoston lausunnon jälkeen. Hankkeen aikana toteutetaan laaja sidosryhmäkysely neuvoston toiminnasta. Arviointineuvoston toimintaa ja resursointia peilataan myös vastaaviin muihin eurooppalaisiin elimiin.



Tässä Policy Briefissä kuvataan tutkimuksen ensimmäisen puolivuotiskauden aikana kertyneitä havaintoja arviointineuvoston toiminnasta sekä esitetään joitakin kehittämisajatuksia.

Lainsäädännön arviointineuvoston perustamisen taustalla puutteet lainvalmistelun vaikutusten arvioinnissa.

Suomeen perustettiin lainsäädännön arviointineuvosto keväällä 2016. Neuvoston perustamisen taustalla oli koettu tarve säädösehdotusten vaikutusten arviointien parantamiseen, mitä pidetään keskeisenä tekijänä lainvalmistelun laadun kehittämisessä. Perustamisvaiheessa tavoitteena oli saada ministeriöistä ja eduskunnasta riippumaton toimija arvioimaan lainvalmistelun laatua. Useat eri tahot – kuten OECD, VTV ja monet tutkijat – olivat vaatineet tällaisen valvojan perustamista. Vastaavien valvojen toiminnasta oli saatu hyviä kokemuksia kansainvälisesti.

Arviointineuvosto on keskittynyt antamaan lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista.

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.

Neuvosto seuraa vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioi toimintansa vaikuttavuutta. Neuvosto antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle. Arviointineuvoston kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana tärkeimmäksi toiminnaksi on muodostunut lausuntojen antaminen hallituksen esitysten luonnoksista. Toukokuun 2018 loppuun mennessä arviointineuvosto on julkaissut lausuntoja yhteensä 41 hallituksen esitysluonnoksesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto muodostuu kahdesta neuvoston sihteeristä ja yhdeksästä neuvoston jäsenestä, joista yksi toimii puheenjohtajana ja kaksi varapuheenjohtajana. Lisäksi arviointineuvostoon kuuluu valtioneuvoston kanslian nimittämä pysyvä asiantuntija. Arviointineuvoston jäsenille maksetaan palkkio työstä, jota tehdään muun työn ohella.

Arviointineuvosto valitsee esitysluonnokset itsenäisesti merkittävyyteen perustuen.

Lainsäädännön arviointineuvosto valitsee arvioitavat esitysluonnokset itsenäisesti. Tärkeimpinä kriteereinä hallituksen esitysten valintaan ovat taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkittävyys sekä ministeriökattavuus. Kaikki hallinnonalat ovat olleet arviointien kohteena ulkoasiainhallintoa lukuun ottamatta. Ensimmäisten toimintavuosien aikana eniten hallituksen esityksiä on arvioitu STM:n hallinnonalalta.

Lähtökohtaisesti arviointineuvosto on pyrkinyt ennakoimaan hallituksen esitysten valintoja seuraamalla hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa. Tämä on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, sillä asiat eivät ole edenneet esityksiksi täysin suunnitelman mukaan. Tämä on aiheuttanut välillä ruuhkautumista neuvoston päätöksenteossa ja välillä taas turhaa esitysten odottelua.

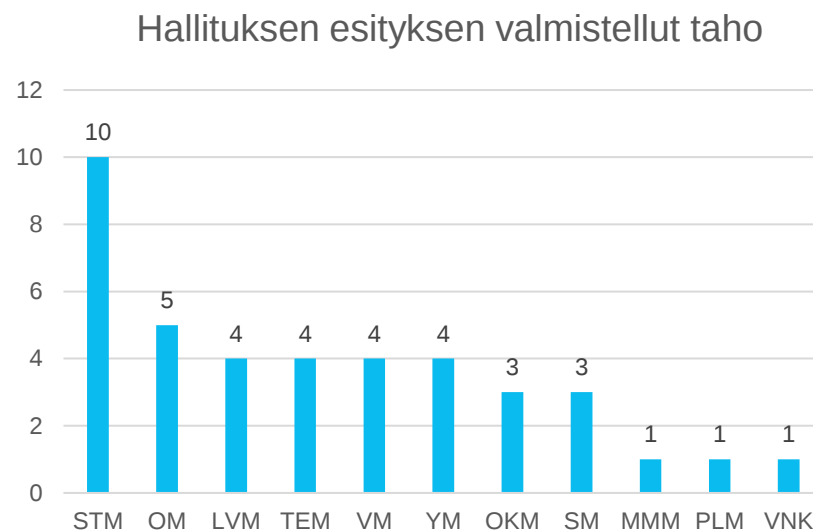
Arviointineuvoston ottaa kantaa säädösehdotuksen perusteluiden kestävyys-

Tärkeä havainto on, että **arviointineuvoston esittämät vaatimukset** ja parannusehdotukset eivät ole neuvoston esittämiä uusia vaatimuksia lainvalmisteluun, vaan ne **pohjautuvat olemassa oleviin lainvalmisteluohjeisiin**. Neuvoston toiminnassa vaikutusten arviointien tarkastelu on painottunut näiden ohjeiden vaatimusten mukaisesti taloudellisten vaikutusten – kustannusten ja hyötyjen – arviointiin.

Arvioinnin kohteena on myös hallituksen esitysten perusteluiden kestävyys. Perusteluiden kestävyydellä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnin tietopohja on riittävä ja että johtopäätökset ovat uskottavia. Myös perustelujen läpinäkyvyyttä arvioidaan. Tämä tarkoittaa sen arvioimista, ovatko erilaiset vaikutusketjut ja epävarmuustekijät tuotu esiin erityisesti silloin, kun numeerinen arviointi on vaikeaa tai sitä ei voida tehdä. Myös taloudellisten vaikutusten arvioinnin suhdetta tavoitteisiin tai säännösehdotuksiin on mahdollisuuksien mukaan arvioitu.

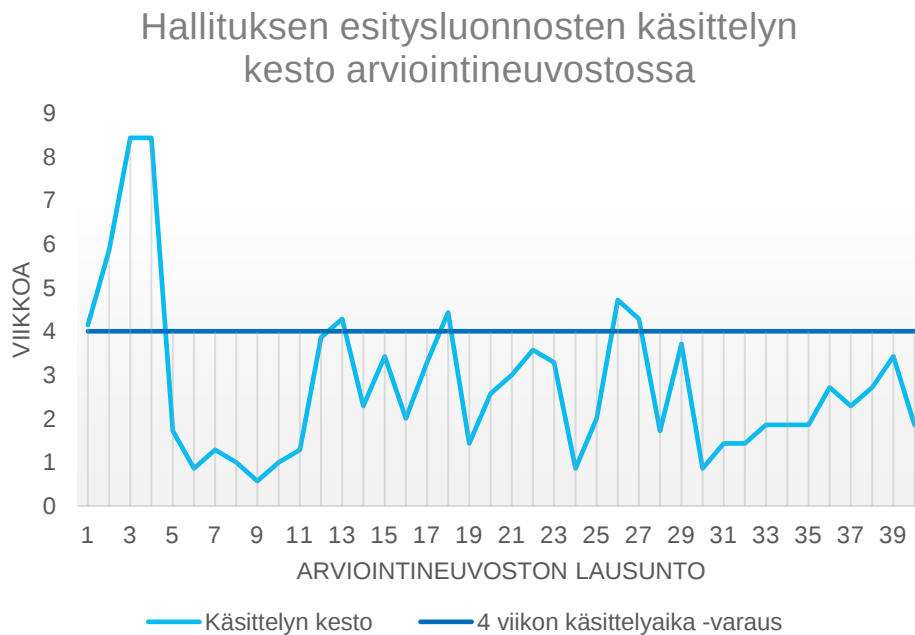
Me katsotaan, mitkä on ne helo-ohjeet ja oikeusministeriön lainvalmisteluohjeet, ja ihan vaan kylmän rauhallisesti katsotaan, että onko niitä noudatettu.

Sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelu erityisen tarkastelun kohteena.



Arviointineuvosto käsittelee esitysluonnokset alle tavoiteajan.

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnasta on esitetty lainvalmistelijoiden taholta huoli, että neuvoston käsittely pitkittää liiaksi lainvalmisteluprosessia. Yhtenä lainvalmistelun haasteena on nähty kiire lainvalmistelussa johtuen säädösmäärän kasvusta ja lainvalmisteluresurssien vähäisyydestä. Arviointineuvoston tavoitteena on käsitellä lausunnot neljän viikon kuluessa esitysluonnosten saapumisesta neuvostoon. **Arviointineuvosto on pystynyt käsittelemään esitysluonnokset alle kuukauden tavoiteajan.**



Samantyyliset lainvalmistelupuutteet nousevat esille lausunnoissa.

Useimmiten arviointineuvosto nostaa esille lausunnoissaan puutteet määrällisten vaikutusten arvioinneissa. Sen näkemysten mukaan arvioinnit jäävät esityksissä herkästi laadulliselle tasolle, jolloin ei saada kuvaa kustannusten ja hyötyjen suuruksista ja näiden suhteesta. Esitysluonnoksiin kaivataan **lisää sääntelyvaihtoehtojen esille tuomista ja vaihtoehtojen välistä vertailua.**

Lainvalmistelun avoimuuden lisäämisen kannalta arviointineuvosto nostaa esille vaikutusten arviointien epävarmuuden kuvaamisen tärkeyden. Neuvosto tuo myös esille puutteita aikaisempien kokemusten sekä tutkimusten ja selvitysten hyödyntämisessä säädösvalmistelussa.

Lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot huomioidaan hyvin hallituksen esityksissä.

Arviointineuvoston tuloksellisuus on hyvä siltä osin kuin tarkastellaan kannanottojen huomioimista hallituksen esityksissä. Neuvoston esille nostamista kannanotoista puolet huomioidaan hallituksen esityksen viimeistelyvaiheessa. Joka neljäs kannanotto huomioidaan osittain ja joka neljäs kannanotto jää kokonaan huomioimatta.

Toisaalta arviointineuvoston vaatimia **vaikutusarvioita, joiden katsotaan edellyttävän laajempaa selvitystyötä, ei ole yleensä huomioitu lopullisissa esityksissä** tai ne on huomioitu vain osittain. Tällaisia usein huomiotta jääviä arviointineuvoston kannanottoja ovat esimerkiksi esityksen kokonaiskustannusten ja hyötyjen arvioiminen sekä selvitykset eri sääntelyvaihtoehtojen punnitsemiseksi ja sen perusteleminen, miksi juuri valittu sääntely katsotaan olevan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

Neuvoston esittämät vaatimukset ja parannusehdotukset eivät ole uusia vaatimuksia lainvalmisteluun, vaan ne pohjautuvat olemassa oleviin lainvalmisteluohjeisiin

Lainvalmistelijoiden kokemuksissa paljon myönteistä, aikataulu estää usein merkittävien parannusten tekemisen.

Lainvalmistelijoiden näkökulmasta **arviointineuvosto on hyödyllisellä tavalla kiinnittänyt huomiota vaikutusarviointien laatuun ja sisältöön**. Samalla lainvalmistelijat kokevat kuitenkin turhauttavana sen, että arviointineuvoston vaativampia parannusehdotuksia ei yleensä aikataulupaineen vuoksi ole mahdollista ottaa kunnolla huomioon.

Ja nyt kun arviointineuvosto tulee kuitenkin aika loppuvaiheessa, niin sitten siinä vaiheessa tavallaan se arviointineuvoston palautteeseen reagoimisen aika on hirvittävän lyhyt, ja se on sitten aika sellaista... se on hyvin sellaista kirjoituspöytäpaikkaamista.

Lainvalmistelijat ymmärtävät arviointineuvoston merkityksen myös lainvalmistelun laadun pitkän tähtäimen kehittämisen kannalta. **Lausuntojen nähdään kannustavan ministeriössä uudenlaisiin tapoihin** hankkia tietoa ja esimerkiksi kunnianhimoisempaan tutkimustiedon käyttöön.

Näen sillä lailla terveellistä vaikutusta, koska tämä liittyy niin kuin mihin tahansa sovittuun toimintamalliin, mihin tahansa sääntöön. Niin sääntöjä kyllä noudatetaan, mutta jos kukaan ei niitä seuraa eikä kukaan ole siitä kiinnostunut, niin sitten se tavallaan se mielenkiinto loppahtaa.

Osa lainvalmistelijoista katsoo arviointineuvoston parantaneen arvioitavana olleiden esitysten laatua.

Lainvalmistelijoiden mukaan arviointineuvoston lausunnot tarjoavat asiantuntevaa näkemystä esityksen laadusta. Kyse voi myös olla ainoasta puolueettoman tahon palautteesta, jonka lainvalmistelija työstään saa. Kannanotot ovat pääasiassa olleet riittävän yksityiskohtaisia, jotta esitystä voidaan niiden pohjalta parantaa jatkovalmistelussa.

Vastaavasti osa lainvalmistelijoista kokee, että arviointineuvoston lausunnot eivät tuo juurikaan lisäarvoa, koska vaikutusten arviointien puutteet ovat jo lainvalmistelijan tiedossa ennakolta. **Usein lainvalmistelija tietää, että esitys on laadittu kiireellä, eikä sen laatu ole sellainen, johon esittelijä olisi itse pyrkinyt, jos aikaa olisi ollut enemmän.**

Osa lainvalmistelijoista tuo esille, että **vaikutusten arvioinnille asetetut tavoitteet on koettu myös epärealistisiksi suhteessa lainvalmisteluresursseihin, lainvalmisteluosaamiseen ja poliittiseen ohjaukseen**. Vaihtoehtoisia sääntelykeinoja ja niiden tuottamia vaikutuksia ei välttämättä osata, ehditä tai haluta arvioida ja tuoda esille.

Parempi vaikuttavuus vaatii uudenlaista vuorovaikutusta ministeriöiden kanssa.

Arviointineuvoston toimintamalliksi on vakiintunut lausunnon antaminen hallituksen esityksestä valmistelun loppuvaiheessa. Ministeriöiden näkökulmasta tämä vähentää arviointineuvoston lausunnon vaikutusta käsillä olevan hallituksen esityksen laatuun. Parannusehdotuksena **lainvalmistelijat ovat toivoneet arviointineuvostolta tiiviimpää yhteydenpitoa valmistelijoiden kanssa valmistelun aikaisemmassa vaiheessa** esimerkiksi jonkinlaisen evästyskeskustelun muodossa.

... minun mielestä se voisi olla ihan hyödyllistä, että siinä vaiheessa, kun heillä on lausuntoluonnos, niin että olisi edes jonkinmoinen keskustelu, että nämä on niin kun ne alustavat löydökset, mitkä on tehty... ja onko tässä vaiheessa jotain kommentoitavaa, että minkä takia tämä on näin.

Arviointineuvoston jäsenet suhtautuvat melko pidättyväisesti vaikuttamiseen varhaisemmassa vaiheessa valmistelua, jotteivat he joutuisi 'arvioimaan omaa työtään'. Lisäksi **arviointineuvosto kokee, että neuvostolla ei ole riittävästi resursseja lainvalmistelijoiden neuvontaan vaikutusten arviointien teossa yksittäisissä hankkeissa.**

Vaikutusten arviointien laadun parantamisen kannalta hyvä toimintamalli olisi se, että ministeriöissä käytäisiin yhdessä arviointineuvoston kanssa yleisten havaintojen perusteella palautekeskusteluja lainvalmistelijoiden ja säädosjohtamisesta vastaavien henkilöiden kanssa. Tämä edesauttaisi parannusehdotusten systemaattisempaa jalkauttamista lainvalmisteluun. Myös yhteistyön arviointineuvoston ja lainsäädännöstä vastaavien ylimpien virkamiesten (kanslia-päälliköt, lainsäädäntöjohtajat) kesken tulisi olla tiiviimpää.

Odotuksia arviointineuvoston toiminnan tulevaksi suuntaamiseksi pitäisi kirkaistaa ja tämän pohjalta määrittää tulevat resurssitarpeet.

Arviointineuvoston sihteeristön ja jäsenten mukaan **nykyisellä toimintamallilla lainsäädännön arviointineuvoston arvioimien hallituksen esitysten määrää ei voida merkittävästi kasvattaa.** Toisaalta lausuntojen määrän kasvattaminen ei välttämättä ole toiminnan vaikuttavuuden kannalta muutenkaan paras ratkaisu.

Ja se on minun mielestä se uhkakuva tällaisella arviointineuvostolla, että kun vuodet vierii ja neuvosto istuu ja antaa lausuntoja, niin se niin kuin sellainen pieni rakkikoira, joka rätkyttää tuolla pöydän vieressä. Että se iso kuva ei siitä muutu.

Toisaalta niin arviointineuvoston sisältä kuin ulkopuolelta on noussut toiveita uusien toimintatapojen kehittämiseen lausuntojen antamisen lisäksi. Yksi esille nousseista asioista oli **laki-hankkeiden jälkiarviointien arvioinnit.** Jälkikäteinen arviointi on tunnistettu lainvalmistelun kehittämisessä yhdeksi keskeisemmäksi kehittämisen kohteeksi niin kansainvälisesti kuin kotimaassakin. On siis tarpeen arvioida, mikä rooli arviointineuvostolle sopisi säädösten vaikutusten jälkikäteisessä arvioinnissa.

Toinen kokonaisuus, johon neuvoston toiminnalle on asetettu odotuksia, on **roolin hakeminen EU-lainsäädännön valmistelussa.** Toisin sanoen tukea siinä vaiheessa, kun Suomi valmistelee kantojaan EU:ssa tai asia on EU:ssa valmisteltavana. Tämä voisi olla strategisesti tärkeä suunta niin lainvalmistelun kuin Suomen EU-vaikuttamisen kannalta.

... on ihan selvää, että jos yksittäisen jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksia EU-sääntelyn sisältöön halutaan tehostaa, niin nimenomaan nämä varhaisen vaiheen vaikutusarviot ovat ihan avainasemassa.

Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa koskeva tutkimushanke jatkuu vertaamalla kotimaisen arviointineuvoston toimintaa ja resursseja suhteessa eurooppalaisiin vastaaviin toimijoihin. Lisäksi toteutetaan kysely arviointineuvoston sidosryhmille, kuten lainsäädännön johtamisesta vastaaville virkamiehille, lainvalmistelijoille ja sääntelyn kohdetahoille.

Jatkossa on tarpeen käydä keskusteluita arviointineuvoston toiminnan kehittämisestä ja suuntaamisesta muihinkin asioihin kuin säädösehdotusluonnosten arviointiin. Lisäksi on tarpeen pohtia arviointineuvoston resurssien – niin sihteeristön kuin jäsentenkin – riittävyyttä suhteessa arviointineuvoston toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja toiveisiin. On myös tärkeää miettiä keinoja, joiden avulla arviointineuvoston ja lainvalmistelusta vastaavien toimijoiden yhteistyötä ja vuoropuhelua voidaan vahvistaa. Tärkeää on myös, että poliittisia toimijoita ei unohdeta tästä keskustelusta.

Lisätietoja:

Professori Anssi Keinänen on lainsäädäntötutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen professori Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Hän on tutkimuksissaan keskittynyt lainvalmistelun laatua sekä lainsäädännön täytäntöönpanoa ja valvontaa koskeviin teemoihin. Lisätietoja: <http://www.uef.fi/fi/web/oikeustieteet/anssi-keinanen>

Tutkijatohtori Harriet Lonka työskentelee lainsäädäntötutkimuksen tutkijatohtorina Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Hänen tutkimusaiheitaan ovat strategioiden vaikutus lainsäädännön muotoutumiseen, Kiinan elintarvikelainsäädäntö sekä varautumisen lainsäädännön tutkimus. Lisätietoja: <https://www.uef.fi/fi/web/oikeustieteet/harriet-lonka>

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Hallitusneuvos Marika Paavilainen
Valtioneuvoston kanslia ja marika.paavilainen@vnk.fi



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Lainsäädäntötutkimus
askeleen edellä

VALTIO-
NEUVOS-
TON
SELVITYS-
JA TUTKI-
MUSTOI-
MINTA
www.tietokayttoon.fi