



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

27.3.2019

Aloite valtioneuvoston kanslialle lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi

Lainsäädännön arviointineuvosto ehdottaa, että Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä, jonka valmistelu ja tarvittavien taustaselvittelyjen laatiminen aloitetaan mahdollisimman pian. Jälkiarviointijärjestelmän toteuttaminen tulisi olla seuraavan hallituksen ohjelmassa ja lainsäädäntösuunnitelmassa. Järjestelmä määrittäisi, minkälaisista laeista laaditaan jälkiarviointi sekä yleiset periaatteet sille, miten ne laaditaan, mitkä tahot niitä tuottaisivat, miten jälkiarvioinnit rahoitetaan ja kuinka arvioiden laatua valvotaan.

Järjestelmän toimivuus edellyttää keskitettyä koordinoitua jälkiarviointien tuottamiseen sekä tukirakenteita, arviointien laadunvalvontaa ja jälkiarviointiin liittyvän osaamista ministeriöissä. Järjestelmää olisi hyvä ohjata keskitetysti: yksi taho vastaisi yleisten periaatteiden laadinnasta yhdessä ministeriöiden kanssa ja tukisi jälkiarviointien laadintaa. Voidaan esimerkiksi ajatella, että yhteiskunnallisesti merkittävistä laeista laaditaan perusteellinen, ulkopuolisen tahon tekemä jälkiarviointitutkimus ja muissa tapauksissa hallinto seuraa lain toimivuutta olemassa olevalla aineistolla sekä kuulemalla toimeenpanijoita ja keskeisiä kohderyhmiä. Lisäksi tarvitaan ministeriöistä riippumaton taho valvomaan jälkiarviointien laatua. Edellä mainitut järjestämismääräykset voi myös yhdistää yhdelle taholle, mutta laadunvalvonnan tulee olla itsenäisen ja riippumattoman toimijatahon vastuulla.

Jälkiarviointien laadinnan systematisoinnille, tukitoimille ja laadunvalvonnalle tulee taata tarkoituksenmukainen resursointi, mukaan lukien riittävä yhteiskuntatieteellinen ja taloustieteellinen (ymmärrys määrällisten ja laadullisten aineistojen analyysistä sekä eri menetelmiä hyödyntävistä tutkimusasetelmista reunaehtoineen) sekä oikeustieteellinen tutkimuksellinen osaaminen. Taustamuistiossa on eritelty tarkemmin kansainvälisiä käytäntöjä sekä tekijöitä, joita järjestelmän laadinnassa kannattaisi ottaa huomioon.

Aloitteen tausta ja tavoite

Lainsäädännön arviointineuvostolla on asetuksen mukainen toimivalta arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti säädösten tultua voimaan. Tähän ei ole kuitenkaan ole ollut edellytyksiä, koska lainsäädännön jälkiarviointiin ei ole valtioneuvostossa yleisiä periaatteita tai kriteerejä, joita vasten arviointia voisi tehdä. Käytävissä olevien resurssien rajallisuuden vuoksi neuvostolla ei ole myöskään mahdollisuuksia tehdä itse jälkiarviointeja eikä teettää niitä ulkopuolisilla.

Lainsäädännön jälkiarviointien laatiminen aiempaa systemaattisemmin ja arviointien laadun edistäminen olisi kuitenkin tärkeää ja kansainvälisten käytäntöjen mukaista. Lainsäädännön arviointineuvostolla on mandaatti tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi, ja aloite onkin tehty tätä taustaa vasten.

Aloitteen tavoitteena on edistää lainvalmistelun laatua niin yleisesti kuin tapauskohtaisesti. Jälkiarvioinnin kerryttämä osaaminen antaa mahdollisuuden 1) varoa ongelmallisiksi osoittautuvia sääntelyratkaisuja, 2) korjata yksittäisissä tapauksissa huonosti toimivaa toimeenpanoa sääntelyn sijaan, 3) tehdä aiempaa perustellumpia ennakkollisia vaikutusarvioita, joissa kiinnitetään riittävää huomiota niin toimeenpanoon kuin lain hyväksyttävyyteen kohderyhmien näkökulmista – kumpikin vaikuttaa siihen, kuinka lailla pystytään toteuttamaan sille asetettuja tavoitteita. Jälkiarvioinnilla on näin mahdollisuus varmistaa yksittäisten lakien tai lakikokonaisuuksien tarkoituksenmukaisuus ja ehdottaa niihin muutoksia. Jälkiarviointien seurannalla on puolestaan mahdollista tuottaa kokoavaa tietoa yleisistä syistä, joiden vuoksi lait eivät aina toimi tarkoituksenmukaisesti. Tällainen tieto auttaa tuottamaan yhä toimivampaa sääntelyä ja luo myös edellytyksiä parantaa ennakkollisten vaikutusarvioiden laatua. Huolellisesti suunniteltu ja toimiva lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä edellyttäisi resursointia, mutta ajan myötä se toisi säästöjä edistämällä sääntelyn vaikuttavuutta, tehokkuutta ja hyväksyntää.

Lainsäädännön jälkiarviointi ja sen nykytila Suomessa

Vaikka lainvalmistelussa laadittaisiin huolellinen ennakkollinen vaikutusarviointi (ex ante -arviointi), kaikkia sääntelyn vaikutuksia ei ole mahdollista ennakoita. Lisäksi sääntely voi osoittautua epätarkoituksenmukaiseksi, jos toimintaympäristö muuttuu oleellisesti. Toki tavoitteet voivat olla myös lähikohtaiset hyvin yleisen tasoisia, sisäisesti ristiriitaisia tai ristiriidassa säännellyn ilmiön luonteen tai keinojen kanssa; tällaiset tekijät luovat huonot edellytykset lain toimivuudelle.

Lainsäädännön jälkiarvioinnilla (ex post -arviointi) tarkoitetaan lain toimivuuden arvioimista. Arvioinnin tyypilliset tavoitteet jaotellaan yleensä seuraaviin osa-alueisiin: 1) kuinka lain tavoitteet ovat toteutuneet ja missä määrin ne johtuvat tarkastellusta laista (*vaikuttavuus*), 2) mitä vaikutuksia laista on aiheutunut, mukaan lukien hyödyt ja kustannukset sekä muut kielteiset, myönteiset ja ennakoimattomat vaikutukset (*tehokkuus*), 3) kuinka lain tavoitteet ja keinot vastaavat tarkasteluhetken ongelmia ja tarpeita (*tarkoituksenmukaisuus*) ja 4) kuinka lain *toimeenpano* toimii. Lainsäädännön jälkiarviointia voi tehdä laajasti eri vaikutuslajien ja keskeisten kohderyhmien näkökulmista, tai se voi olla suppeampaa seurantaa.

Lainsäädännön jälkiarviointi Suomessa ei perustu toiminnan järjestelmälliseen organisointiin valtioneuvoston tasolla, minkä vuoksi arvioiduista laeista, tuloksista ja suosituksista, toteutustavoista, toteuttajista tai arviointikuluista ei ole saatavilla koottua tietoa. Ministeriöt seuraavat hallinnonalansa lainsäädännön toimivuutta tavoin, joita pitävät tarkoituksenmukaisina. Ne myös tilaavat jälkiarviointeja ulkopuolisilta tahoilta, kuten tutkimuslaitoksilta, yliopistoilta ja konsulttiyrityksiltä. Jälkiarvioinnin voi tilata myös valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoitusinstrumenttia hyödyntäen edellyttäen, että hanke on relevantti vähintään kahden ministeriön näkökulmista.

Kansainväliset ratkaisut

Lainsäädännön jälkiarviointia pidetään tärkeänä kansainvälisessä säädöspolitiikassa. OECD suosittelee jäsenmailleen lainsäädännön jälkiarvioinnin sisällyttämistä pysyväksi osaksi sääntelyjärjestelmää. Esimerkiksi seuraavissa maissa on luotu erityinen järjestelmä, joka vastaa lainsäädännön jälkiarviointien toteuttamisesta: Iso-Britannia, Saksa, Australia, Itävalta ja Yhdysvallat. Isossa-Britanniassa,

Australiassa, Itävallassa ja Yhdysvalloissa on myös toimielin, joka valvoo tehtyjen jälkiarviointien laatua. Lisäksi Euroopan komissio on sitoutunut arvioimaan säädökset, joilla on tarkoitettu olevan vaikutuksia yhteiskuntaan ja talouteen. Jälkiarvioinnit tehdään noin 2-4 vuoden kuluttua voimaantuloista. Arvioinnin suorittaa asianomaisen pääosaston arviointiyksikkö tai operatiivinen yksikkö, joka on vastannut säädöshankkeesta. Myös ulkopuolisten tahojen hyödyntäminen on mahdollista. Jälkiarviointien laatua arvioi komission sääntelyntarkastelulautakunta (Regulatory Scrutiny Board).

OECD ja Euroopan komissio korostavat seuraavia periaatteita lainsäädännön jälkiarvioinnissa: 1) sääntelyn vaikutuksia tulisi tarkastella suhteessa sen tavoitteisiin, 2) arvioinnin resursointi ja toteuttaminen tulee olla oikeassa suhteessa sääntelyn merkityksellisyyteen ja oletettujen vaikutusten luonteeseen, 3) arvioinnin tulisi tuottaa suosituksia havaittujen puutteiden korjaamiseksi, 4) arvioinnin tulisi olla läpinäkyvää, ja siinä tulee kuulla sääntelyn keskeisiä kohderyhmiä. OECD:n mukaan jälkiarvioinnissa etusijalle tulisi nostaa säädökset, jotka koskevat laajasti talous- ja yhteiskuntaelämää, joilla on potentiaalisesti merkittäviä vaikutuksia kansalaisiin tai organisaatioihin ja jotka ovat todistettavasti aiheuttaneet ongelman. Eri kansainvälisissä käytännöissä ja suosituksissa parhaaksi jälkiarvioinnin toteuttajaksi katsotaan yleensä ministeriö, joka on vastannut arvioitavasta sääntelystä. Toisaalta mitä sensitiivisempää ja merkittävämpää sääntely on, sitä tärkeämpää on riippumaton arviointi. OECD:n mukaan hallintoon olisi suotavaa luoda valvonta- ja neuvontajärjestelmä jälkiarviointien asianmukaisen toteuttamisen varmistamiseksi. Poliittisten päättäjien tuki on olennaista jälkiarviointijärjestelmän luomisessa ja ylläpidossa.

Helsingissä 27. maaliskuuta 2019

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Kati Rantala

Arviointineuvoston sihteeri