

Lakivaliokunta

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten asiasta: Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp, mahdollinen lausunto). Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 12.03.2021.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen, oikeusministeriö
- kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
- professori Anssi Keinänen
- OTT, tutkimusjohtaja Jussi Pajuoja
- puheenjohtaja Leila Kostiainen, Lainsäädännön arviointineuvosto
- tutkimusjohtaja Kati Rantala, Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
- ylijohtaja Riku Jaakkola, Tuomioistuinvirasto
- professori Tuula Linna
- professori Sakari Melander

Valiokuntaan ovat saapuneet kirjalliset lausunnot:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Syyttäjälaitos
- Valtakunnanvoudinvirasto
- Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- Rikosseuraamuslaitos
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Suomen Asianajajaliitto

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksissä tulee selostaa ehdotetun lainsäädännön vaikutukset. Vaikutusarvioinnin yhtenä keskeisenä tavoitteena on tarjota eduskunnalle lainsäätäjänä oikeat ja riittävät tiedot.

Tarkastusvaliokunta käsittelee säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisen nykytilaa ja kehittämistarpeita (O 48/2019 vp) ja on valmisteluun liittyen teettänyt selvityksen "Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa" (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020).

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt muita valiokuntia arvioimaan erityisesti omaan työhönsä perustuen, onko vaikutusarviot yleisesti ottaen tehty ja antavatko hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot riittävän tietoperustan päätöksenteon tueksi. Lausuntopyynnön tarkoituksena on saada asian jatkokäsittelyä varten tietoa siitä, kuinka hyvin hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot toimivat eduskuntakäsittelyn ja päätöksenteon tukena. Lisäksi tarkastusvaliokunta on pyytänyt arvioimaan jälkikäteisarviointien riittävyttä silloin, kun valiokunnan mietinnön pohjalta on hallitukselta edellytetty vaikutusten seuranta ja niistä raportointia eduskunnalle.

Lakivaliokunta on kuullut hallituksen esitysten vaikutusarvioista laaja-alaisesti oman toimialansa asiantuntijoita ja lausuu saamansa selvityksen ja oman kokemuksensa perusteella seuraavaa.

Hallituksen esitysten vaikutusarviointit

Yleisiä huomioita. Lakivaliokunta pitää säädösehdotusten vaikutusten arviointia erittäin tärkeänä osana lainvalmistelua. Tehtävä on haastava, sillä vaikka osa vaikutuksista voi olla mahdollista arvioida luotettavasti, kyse on aina tulevaisuuden tilaan kohdistuvasta päättelystä. Näin ollen siihen, miten ehdotettu lainsäädäntö tulee toimimaan tulevaisuudessa ja millaisia vaikutuksia sillä tulee olemaan, sisältyy aina epävarmuustekijöitä.

Valiokunta korostaa vaikutusten arvioinnissa osaamisen sekä mahdollisimman luotettavan ja kattavan tietopohjan merkitystä. On tärkeää, että säädösvalmistelijat saavat riittävästi koulutusta ja ohjeistusta vaikutusten arviointeihin, mutta niin ikään on tärkeää, että he saavat asiantuntija- ja muuta tukea vaikutusten arviointiin lainvalmisteluprosessin aikana. Tässä suhteessa valiokunta pitää myönteisenä joulukuussa 2020 asetettua valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkostoa, jonka tavoitteena on tukea säädösvalmistelijoita vaikutusten arvioinnissa sekä vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä.

Valmistelun tietopohjan tukemiseksi säädösehdotukset tulisi valmistella riittävän laajapohjaisissa kokoonpanoissa ja niistä tulisi pyytää laaja-alaisesti eri alojen asiantuntijoiden lausuntoja riittävän varhain. Keskeistä on kuulla valmisteltavana olevan muutoksen toimeenpanevia viranomaisia sekä kohderyhmiä ja näin pyrkiä kartoittamaan uudistuksen toimivuutta käytännössä. Valiokunta painottaa sen merkitystä, että asiantuntijoiden lausuntopalaute otetaan valmistelussa vakavasti ja se otetaan hallituksen esityksen sisällössä asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2021 vp

Säädösehdotusten vaikutuksia tulisi myös arvioida etupainotteisesti koko lainvalmisteluprosessin ajan eikä vasta siinä vaiheessa, kun säädösratkaisut on jo tehty. Tämä tukisi säädösvaihtoehtojen kartoitusta ja tavoitteet parhaiten toteuttavan vaihtoehdon valintaa.

Lakivaliokunnan toimialan hallituksen esitykset. Lakivaliokunnan mukaan sen käsittelemissä hallituksen esityksissä vaikutusarviot on yleisesti ottaen laadittu kohtuullisen hyvin. Vaikutusarvioiden tason voidaan katsoa viime vuosina paikoin parantuneenkin, minkä voidaan arvioida johtuvan muun muassa siitä, että vaikutusten arviointiin ja niiden merkitykseen kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Osaltaan kehitykseen on vaikuttanut myös lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen ja sen rooli vaikutusten arviointien kehittämisessä.

Vaikutusten arvioinnissa on edelleen kuitenkin myös kehitettävää. Vaikutusarvioiden taso eri esitysten välillä samoin kuin eri vaikutusten arvio yksittäisenkin esityksen sisällä vaihtelee.

Lakivaliokunnan käsittelemissä hallituksen esityksissä säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten ja viranomaisvaikutusten arvioinnit ovat yleisesti ottaen asianmukaisia ja kattavia, ja usein ne on laadittu viranomaisilta ja muilta toimijoilta saatujen tietojen perusteella. Taloudelliset ja viranomaisvaikutukset ovat olennaisia, mutta valiokunta korostaa, että myös muut vaikutukset, kuten yhteiskunnalliset vaikutukset, ovat valiokunnan päätöksenteon kannalta tärkeitä. Tällaisten muiden vaikutusten arviointeihin liittykin valiokunnan näkemyksen mukaan kehittämisen varaa.

Esimerkiksi lakivaliokunnan toimialalla keskeiset vaikutukset kansalaisten oikeudelliseen asemaan ja oikeusturvaan on usein arvoitu kevyemmin ja yleisemmällä tasolla. Niiden arvioinnissa on valiokunnan mukaan olennaista ottaa huomioon muun muassa se, miten säädösehdotus vaikuttaa oikeuden saatavuuteen ja oikeudenkäynnin keston. Oikeudenkäyntien viivästyminen on pitkään ollut Suomessa ongelma, ja eräistä tilannetta parantaneista lakiuudistuksista huolimatta oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan. Myös oikeudenkäynnin kustannukset ja oikeudenkäyntimaksujen suuruus voivat estää oikeusturvan toteutumista. Lakivaliokunta onkin vastikään eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019 antamassaan lausunnossa pitänyt oikeudenkäyntien viivästyistä ja sitä, että tilannetta ei ole vuosien aikana saatu korjattua, erittäin huolestuttavana oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisen kannalta (ks. LaVL 1/2021 vp sekä myös LaVL 3/2019 vp, LaVM 13/2012 vp, LaVL 13/2010 vp, LaVL 28/2009 vp ja LaVL 5/2009 vp ja niissä viitattut lausunnot). Valiokunta on tuossa yhteydessä katsonut, että oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisesta sekä niiden turvaamiseksi ja vahvistamiseksi tarvittavista lainsäädännöllisistä ja muista keinoista on tarpeen ja perusteltua laatia laaja-alainen selvitys toimenpide-ehdotuksineen (LaVL 1/2021 vp).

Rikosoikeuteen ja seuraamusjärjestelmään liittyviin hallituksen esityksiin voi vuorostaan sisältyä arvioita muun muassa vaikutuksista rikosoikeusjärjestelmän oikeudenmukaisuuteen, uskottavuuteen tai hyväksyttävyyteen, mutta jos kyseisiä tietoja ei pohjata tutkittuun tietoon, ne ovat lähinnä spekulatiivisia arvioita. Rikosoikeutta ja seuraamusjärjestelmää koskevien säädösehdotusten vaikutusten arviointiin haasteellisuutta voi tuoda myös rangaistuskäytäntö, sillä se voi olla aiempien uudistusten jäljiltä vielä vakiintumaton.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2021 vp

Myös yritysvaikutusten arvioinnin taso vaihtelee. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yritysvaikutuksia ei välttämättä ole tunnistettu lainkaan tai arviot ovat hyvin pintapuolisia. Niissä ei myöskään ole tunnistettu riittävästi yrittäjä- ja yrityskehityksen monimuotoisuutta eli sitä, että yritysvaikutukset kohdistuvat eri tavalla ja painolla eri kokoihin ja eri toimialoilla toimiviin yrityksiin.

Erityistä huomiota valiokunta kiinnittää myös lapsivaikutusten arviointiin. On myönteistä, että lapsivaikutuksia on hallituksen esityksissä arvioitu enenevässä määrin, mutta valiokunnan saaman selvityksen mukaan systemaattista, tietoon perustuvaa ja laadukasta arviointia on tehty harvoin ja arviointi voi jäädä ohueksi. Lapsivaikutusten arvioinnissa on tärkeää selvittää myös lasten ja nuorten mielipiteitä.

Hallituksen esityksiä annetaan varsin runsaasti, mutta usein ne sisältävät suhteellisen vähäisiä ja kapea-alaisia säädösmuutosehdotuksia. Tämä johtaa helposti sääntelyn sirpaleisuuteen ja siiloutuneisuuteen samoin kuin siihen, että useiden samanaikaisten tai peräkkäisten yksittäisten muutosten yhteisvaikutuksia on vaikea hahmottaa. Lakivaliokunnan mukaan tällaisiin yhteisvaikutuksiin on aiheellista kiinnittää nykyistä aiempaa enemmän huomiota, sillä ne voivat kokonaisuutena olla merkittäviä ja aiheuttaa myös ennakoimattomia vaikutuksia. Vaikutusten arvioimiseksi valiokunta korostaa myös eri ministeriöiden ja toimijoiden välisen poikkihallinnollisen yhteistyön tärkeyttä.

Muun muassa kumulatiivisiin taloudellisiin yhteisvaikutuksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Esimerkiksi yksittäisessä säädösmuutoshankkeessa voidaan arvioida, etteivät taloudelliset vaikutukset tuomioistuinlaitokseen tai Syyttäjälaitokseen ole olennaisia, kun kyse on vain muutamista henkilötyövuosista. Koska useilla muilla samaan aikaan ja peräkkäin toteutettavilla säädösmuutoksilla voi olla vastaavat vaikutukset, jotka jäävät arvioimatta, seurauksena voi olla piiloon jäävä viranomaisen voimavaravaje. Tämä on huolestuttavaa ottaen huomioon oikeushallinnon toimijoiden niukat voimavarat.

Lakivaliokunta painottaakin sen tärkeyttä, että uusien säädösehdotusten valmistelussa ja niiden vaikutusten arvioinneissa otetaan huomioon se, että oikeushallinnon toimijoiden taloudelliset voimavarat ovat jo ennestään hyvin niukat. Valiokunta on erityisesti talousarvioesitysten ja valtiontalouden kehysten käsittelyssä toistuvasti useiden vuosien ajan kiinnittänyt vakavaa huomiota muun muassa tuomioistuinlaitoksen liian niukkaan perusrahoitukseen (ks. mm. LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 22/2018 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 7/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 5/2012 vp, LaVL 18/2011 vp, LaVL 17/2011 vp, LaVL 13/2010 vp ja LaVL 6/2010 vp). Oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden taloudellista tilannetta ei kuitenkaan ole parannettu kestäväällä tavalla, vaikka valiokunta on toistuvasti huomauttanut asiasta. Lakivaliokunta onkin ollut tilanteesta huolestunut ja pitänyt valtion vuoden 2021 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa välttämättömänä sen selvittämistä, kuinka paljon oikeusministeriön hallinnonalan eri toimijat tarvitsisivat määrärahoja, jotta oikeusvaltion toiminnan ja oikeudenhoidon rahoitus olisi riittävää ja kestäväällä pohjalla (ks. LaVL 8/2020 vp).

Tässä yhteydessä valiokunta muistuttaa myös siitä, että valmisteltaessa säädösmuutoksia johonkin osaan rikosprosessiketjua, on arvioitava, miten muutos heijastuu rikosprosessiketjun muihin osiin ja niiden mahdollisiin resurssitarpeisiin. Kuten lakivaliokunta on jo pitkään useissa yhteyk-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2021 vp

sissä toistuvasti muistuttanut, toimiva rikosoikeudenhoidon ketju edellyttää tasapainoista ja riittävää resursointia kaikille rikosprosessiketjuun kuuluville viranomaisille eli poliisille, syyttäjille, tuomioistuimille, oikeusavulle ja Rikosseuraamuslaitokselle (ks. LaVL 1/2021 vp, LaVL 3/2019 vp sekä mm. LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 15/2016 vp ja LaVL 6/2015 vp).

Yhteisvaikutusten arvioinnin tarve on tärkeää myös silloin, kun useissa samanaikaisissa tai peräkkäisissä lakihankkeissa on kyse samasta sääntelykokonaisuudesta tai toteutetaan samaan ilmiöön liittyviä toimia, joilla on yhteneviä tavoitteita. Tämä on tullut lakivaliokunnan työssä erityisesti esiin viime vuonna koronapandemiaan liittyvien kiireellisten, väliaikaisesti voimassa olevien ulosottoa (LaVM 5/2020 vp ja LaVM 8/2020 vp), konkurssia (LaVM 4/2020 vp, LaVM 9/2020 vp ja LaVM 14/2020 vp) ja saatavien perintää (LaVM 12/2020 vp) koskevien hallituksen esitysten käsittelyssä. Kyseisten erillisten esitysten taustalla on yhteinen tavoite osaltaan helpottaa kansalaisten ja yritysten asemaa koronapandemiatilanteessa. Viimeisimmässä konkurssilain muutosta koskevassa mietinnössä valiokunta kiinnittikin huomiota siihen, että edellä tarkoitettuisa yksittäisissä hallituksen esityksissä on tyypillisesti arvioitu vain kyseisen muutosesityksen vaikutuksia, vaikka muutos on usein osa isompaa kokonaisuutta, jolla pyritään helpottamaan koronavirustilannetta ja sen vaikutuksia (ks. LaVM 14/2020 vp). Valiokunta piti siksi tärkeänä, että jatkossa koronavirustilanteeseen liittyvissä kyseisissä hallituksen esityksissä arvioidaan myös eri muutosten yhteisvaikutuksia.

Vaikutusten jälkikäteinen arviointi

Ottaen huomioon, että hallituksen esitysten vaikutusten arviointi koskee tulevaa ja siihen liittyy sen vuoksi epävarmuustekijöitä, on olennaista, että uudistuksen toteuttamisen jälkeen sen käytännön toimivuutta ja tosiasiallisia vaikutuksia seurataan ja selvitetään. Vasta tämä voi tuottaa ajantasaista tietoa uudistuksen konkreettisista vaikutuksista. Jälkiarviointi on tärkeää, koska se mahdollistaa muun muassa sen, että muutostarpeet havaitaan ja niihin voidaan reagoida ripeästi.

Se, että myös lainsäätäjä saa tietoa merkittävien uudistusten toimivuudesta, on tärkeää. Lakivaliokunnalla on sen vuoksi ollut tapana erityisesti merkittävien ja laajakantoisten uudistusten yhteydessä ehdottaa mietinnössään eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa, jossa edellytetään uudistuksen vaikutusten seurantaan sekä sitä, että vaikutuksista toimitetaan valiokunnalle selvitys tiettyyn määräaikaan mennessä. Viime vuosina tällaisia selvityksiä on lakivaliokunnan mietinnön pohjalta edellytetty muun muassa syyteneuvottelusta (LaVM 5/2014 vp), säätölain kokonaisuudistuksesta (LaVM 20/2014 vp), vakuutuslainsäädännön muutoksesta (LaVM 30/2014 vp) ja tuomareiden koulutusudistuksesta (LaVM 8/2016 vp). Varsin usein selvityksen on tehnyt ministeriön ulkopuolinen selvittäjä (esim. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti). Yleisesti ottaen lakivaliokunta katsoo, että sille toimitetut selvitykset ovat olleet varsin ansiokkaita ja ne ovat antaneet hyödyllistä tietoa uudistusten toimivuudesta ja vaikutuksista.

Vaikka uudistusten jälkiarviointi eduskunnan lausumien pohjalta on edellä todetuin tavoin ollut toimivaa ja se tuottanut hyödyllistä tietoa uudistusten vaikutuksista, valiokunta katsoo, ettei se ole yksin riittävää jälkiseurannan tarpeisiin. Jälkiseuranta tulisi siten toteuttaa muutoinkin kuin eduskunnan edellyttämänä. Vaikutusten jälkiarviointia on näin ollen perusteltua kehittää ja vahvistaa valtioneuvoston tasolla, jotta se tulisi nykyistä systemaattisemmaksi. Jälkiarviointi, sen to-

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2021 vp

teuttamistapa ja aikataulu olisi hyvä tuoda esiin jo hallituksen esityksessä. Niin ikään jälkiarviointi olisi tärkeä toteuttaa siten, että myös eri sidosryhmien näkemyksiä ja kokemuksia uudistuksen vaikutuksista kartoitetaan. Myös eduskunnan tiedonsaanti jälkiarviointista on tarpeen huomioida.

Lopuksi

Edellä esitetyn ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää aiheellisena, että hallituksen esitysten vaikutusarviointien kehittämistyötä jatketaan ja kyseisessä työssä kiinnitetään huomiota edellä mainittuihin seikkoihin. Valiokunta kuitenkin korostaa, että olennaisinta on turvata lainvalmistelulle riittävät resurssit. On myös selvää, että hyvä ja laadukas lainvalmistelu vaatii aikansa, mikä tulisi ottaa hankkeiden aikatauluissa realistisesti huomioon.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila