

## Suuri valiokunta

### Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

#### Tarkastusvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Asia on saapunut suureen valiokuntaan 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 saanut kirjallisen asiantuntijalausunnon:

- valtiontalouden tarkastusvirasto
- apulaisprofessori Emilia Korkea-aho

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

##### *Yleistä*

Tarkastusvaliokunta käsittelee omana asianaan O 48/2019 vp säädösehdotusten vaikutusarviointeja (Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet). Asian valmisteluun liittyen tarkastusvaliokunta on teettänyt tutkimuksen: "Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa." Tarkastusvaliokunta on pyytänyt suurelta valiokunnalta lausuntoa asiasta. Tarkastusvaliokunta pyytää suurta valiokuntaa "arvioimaan erityisesti omaan työhönsä perustuen, onko vaikutusarviot yleisesti ottaen tehty ja antavatko hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot riittävän tietoperustan päätöksenteon tueksi. Lausuntopyyntönsä tarkoituksena on saada asian jatkokäsittelyä varten tietoa siitä, kuinka hyvin hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot toimivat eduskuntakäsittelyn ja päätöksenteon tukena."

Suuri valiokunta käsittelee tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntöä valiokunnan toimialaan keskeisesti kuuluvien EU-asioiden käsittelyn kannalta. Valiokunta ei pääsääntöisesti ota osaa kansalliseen säädösvalmisteluun ja hallitusten esitysten yksityiskohtaiseen käsittelyyn, mutta se osallistuu sellaisten EU-säädösten valmisteluun, jotka EU-tasolla käytyjen neuvottelujen päätyttyä saatetaan tarvittaessa kansallisesti voimaan hallituksen esityksin. Valiokunnan päätöksen mukai-

## Valiokunnan lausunto SuVL 1/2021 vp

nen eduskunnan kanta Suomen neuvottelutavoitteista on ohjeellinen lähtökohta valtioneuvoston toiminnalle EU-toimielimissä sen neuvotellessa EU-tason ehdotuksista EU-toimielinten ja 26 muun jäsenvaltion kanssa.

### *Vaikutusarviointien merkitys päätöksenteossa*

Suuri valiokunta toteaa, että tutkimuksessa käsitellään niukasti EU-säädösten vaikutusarvioinnin mahdollisia kehittämistarpeita, mutta tuodaan esille EU-taustaisten hallitusten esitysten sisäänrakennettu kansainvälinen viitekehys. Valiokunnan toimialan näkökulmasta keskeiseksi huomioksi nousee tutkimuksessa esitetty pohdinta EU-tason neuvotteluvaiheen aikana tapahtuvasta säädösvalmistelusta ja erityisesti siitä, "kuinka säännösten kansallisia vaikutuksia voitaisiin arvioida mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja pyrkiä vaikuttamaan säännöksen sisältöön mahdollisimman aikaisessa vaiheessa".

Asian arvoimiseksi eduskuntatyön ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta suuri valiokunta kiinnittää tarkastusvaliokunnan huomiota Suomen perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiseen EU-asioiden käsittelyjärjestelmään ja menettelylle asetettuihin laadullisiin vaatimuksiin. Näiden säädösten mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus toimittaa eduskunnalle tietoja EU-asioista ja niitä koskevasta päätöksenteosta, jotta eduskunta voi ottaa kantaa niiden käsittelyyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Eduskunta osallistuu kansalliseen kannanmuodostukseen EU-asioissa aina, kun asia kuuluu eduskunnan lainsäädäntö- tai budjettivallan piiriin, sekä lisäksi muissakin EU-asioissa silloin, kun valtioneuvosto päättää tai suuri valiokunta pyytää, että asia on toimitettava eduskuntaan.

Valtioneuvoston eduskunnalle toimittamissa perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisissa selvityksissä (U- ja E-selvitykset) on selostettava EU-tason neuvottelujen kohteena olevan ehdotuksen tai politiikka-aloitteen pääasiallisen sisällön ja valtioneuvoston neuvottelutavoitteiden lisäksi ehdotetun toimen ajantasaiseen tietoon perustuvat lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset.

Suuren valiokunnan yleisenä arviona on, että perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisissa selvityksissä esitetyt vaikutusarviointit ovat toimineet riittävällä tavalla suuren valiokunnan käsittelyn ja päätöksenteon tukena.

Suuri valiokunta uudistaa käsityksensä siitä (SuVL 4/2020 vp), että EU-asioiden käsittelyssä eduskunnan tiedonsaannin haasteet ovat harvoin liittyneet valtioneuvoston hallussa olevien tietojen tai arvioiden välittymiseen eduskunnan käyttöön, vaan enemmänkin EU-päätöksenteon nopeatahtisuuteen ja valtionhallinnon käytössä oleviin resursseihin. Asiantuntijakuulemisessa on tältä osin painotettu strategisen ja ennakoivan suunnittelun merkitystä ja ohjeiden täsmentämistä myös vaikutusarviointien osalta, jotta ne laaditaan riittävän monipuolisesti ja laajasti. Erityisesti Suomelle tärkeissä asioissa vaikutusarviointien laatiminen on aloitettava hyvissä ajoin ennen varsinaisen säädösehdotuksen julkaisemista kulloinkin käytettävissä olevien tietojen perusteella. Selkeät ennakolta laaditut kansalliset linjaukset merkittäviin EU-tason strategisiin kysymyksiin ja niitä koskevien selvityksien ja vaikutusarviointien valmistelu tukevat kansallista EU-tason ennakovaikuttamista, EU-asioiden käsittelyä eduskunnassa ja säädösten kansallisen toimeenpanon valmistelua.

## Valiokunnan lausunto SuVL 1/2021 vp

### *Laadulliset vaatimukset*

Suuri valiokunta toteaa, että eduskunnan tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen kannalta avainasemassa on se, että valtioneuvoston eduskunnalle antama informaatio on riittävä, ajantasaista ja oikea-aikaista EU-tason neuvotteluiden kaikissa vaiheissa. Eduskunnalle toimitettuja U- ja E-selvityksiä on tarvittaessa täydennettävä jatkokirjelmin.

Suuri valiokunta katsoo, että valtioneuvoston laatimissa ja eduskunnalle toimitetuissa vaikutusarvioinneissa voidaan hyödyntää komission ja muiden EU-toimielinten laatimia EU-tason esityksiin sisältyviä vaikutusarviointeja, mutta niitä on syytä tarvittaessa täydentää, koska koko EU:n aluetta koskevissa arvioinneissa ei välttämättä ole huomioitu riittävällä tarkkuudella yksittäisten jäsenvaltioiden erityistarpeita ja kansallisia olosuhteita. Esittämällä EU-tason neuvottelukomppaneille perusteltua ja ajantasaista tietoa EU-ehdotusten kansallisista vaikutuksista ja mahdollisista Suomen erityispiirteistä eduskunta ja valtioneuvosto voivat tehokkaasti vaikuttaa säädösehdotusten sisältöön EU-tasolla niiden sisällöstä tosiasiallisesti päätettäessä. Valtioneuvostolla tulee olla myös valmius arvioida komission vaikutusarviointien tasoa ja kattavuutta ja tuoda niitä koskevia huomioita esille EU-tason neuvotteluissa ja eduskunnalle toimitetuissa selvityksissä. Koska EU-ehdotus voi muuttua merkittävästi EU-käsittelyn edetessä, kun ehdotuksen sisällöstä neuvotellaan Suomen ja 26 muun jäsenvaltion sekä EU:n toimielinten kesken, vaikutusarviointeja on tarvittaessa päivitettävä kansallisten kantojen tueksi ja neuvotteluaseman vahvistamiseksi, jotta neuvottelutavoitteita voidaan tarvittaessa mukauttaa ennen asian lopullista EU-tason päätöksentekoa.

Edellä esitetty palvelee suuren valiokunnan näkemyksen mukaan myös valtioneuvoston ja eduskunnan valmistautumista säädösten kansallisen täytäntöönpanon vaiheeseen. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että täytäntöönpanovaiheen arviointimenettely ja kotimainen lainvalmistelu on nähtävä perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittamien menettelyjen jatkumona. Parhaimmillaan täytäntöönpanovaiheen vaikutusarvioinneissa voidaan nojautua EU-tason neuvotteluvaiheessa laadittuihin vaikutusarviointeihin ottaen huomioon myös eduskunnan esittämät vaikutusarviointeja koskevat huomiot.

Suuri valiokunta toteaa, että kansallisessa täytäntöönpanovaiheessa EU-taustaisen ehdotuksen vaikutuksia on arvioitava vastaavalla tavalla kuin muissakin hallituksen esityksissä. Lisäksi täytäntöönpanovaiheessa on selkeästi tuotava esille se, mitkä esityksen vaikutukset ovat EU-taustaisia ja missä määrin ne perustuvat kansallisen liikkumavaran ja harkintavallan käyttöön. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että tutkimuksessa kuvattu lainvalmistelijoiden avuksi laadittu kotimaiseen lainvalmisteluun keskittyvä vaikutusarviointien nk. tarkistuslista laadittaisiin myös EU-taustaisten hallitusten esitysten vaikutusarvioinneista. Valiokunta yhtyy tähän arvioon.

### **VALIOKUNNAN LAUSUNTO**

Suuri valiokunta esittää,

*että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## Valiokunnan lausunto SuVL 1/2021 vp

Helsingissä 5.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr

1. varapuheenjohtaja Jani Mäkelä ps

2. varapuheenjohtaja Merja Kyllönen vas

jäsen Paavo Arhinmäki vas

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Sari Essayah kd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Lulu Ranne ps

jäsen Arto Satonen kok

jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

jäsen Anne-Mari Virolainen kok

varajäsen Matias Marttinen kok,

varajäsen Matias Mäkyne sd

varajäsen Anders Norrback r

varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto