

Lainvalmistelu

miksi, miten ja missä kohtaa
lainvalmisteluprosessia voitaisiin hyödyntää
ihmiskeskeistä lähestymistapaa?

Anssi Keinänen

Lainsäädäntötutkimuksen professori

anssi.keinanen@uef.fi

@KeinanenAnssi

Esityksen teemat

- Hyvän säädösvalmistelun kriteerit
- Rationaalisen lainvalmistelun vaiheet
- Tunnistaa tilanteet, joissa lainvalmistelussa voidaan hyödyntää ihmiskeskeistä lähestymistapaa

Rationaalinen käyttäytyminen

- Perinteinen taloustieteellinen lähestymistapa: yksilö maksimoi omaan hyvinvointiaan, yritykset voittoa → käyttäytymiseen voidaan vaikuttaa
 - Rangaistuksen ankaruuden ja todennäköisyyden lisääminen vähentää rikollisuutta
 - Verotuksella voidaan vaikuttaa hyödykkeen ostohalukkuuteen
 - Informaation epätäydellisyyden vähentäminen vaikuttaa kulutuskäyttäytymiseen→ Monessa tapauksessa oletus on suhteellisen osuva kuvaamaan käyttäytymistä ja muutosta siinä
- Erilaiset käyttäytymisharhat kuitenkin voivat heikentää käyttäytymisvaikutuksen ennustettavuutta → Uusi lähestymistapa, sovelletut käyttäytymistieteet (behavioural economics, behavioural insights, myös legal design)
 - Viestin esittämistapa ja yhteys vaikuttavat käyttäytymiseen
 - Toimimme annetun oletusmallin mukaan
 - Jokaista päätöstä ei pysty tekemään koneenkaltaisen analysoinnin pohjalta
 - Sosiaalinen ryhmä vaikuttaa
- Yksilöt eivät ole homogeenisia

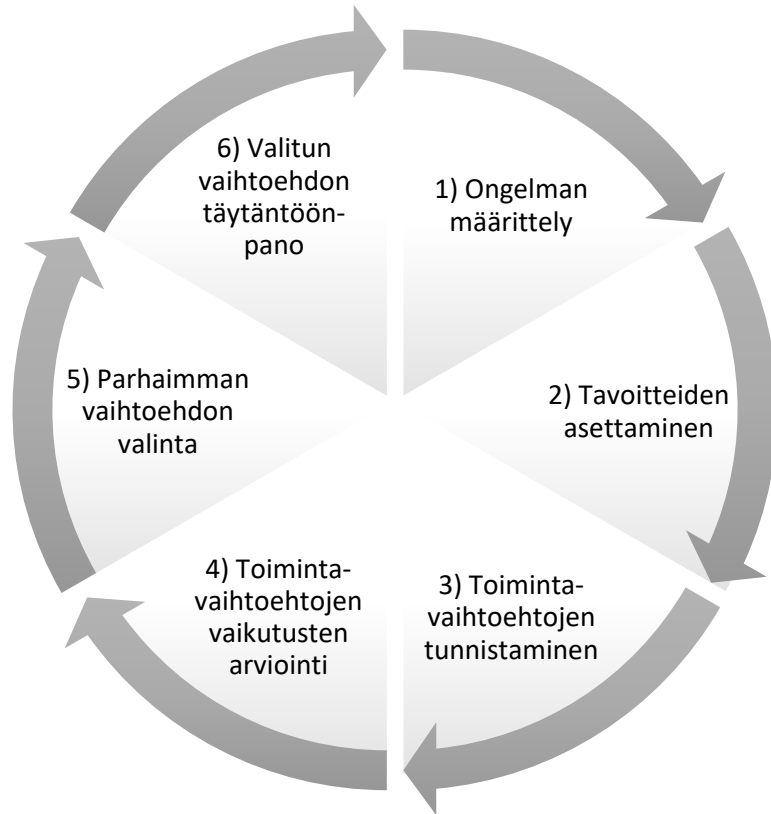
Säätelyssä taustalla ajatus instrumentalismista

- **Instrumentaalinen käsitys oikeussäätelystä:** päätöksentekijä edistää tavoitteitaan, korjaa epäkohtia tai pyrkii ohjaamaan toimijoiden käyttäytymistä
- Hyvä lainvalmistelija ei ole ”hyvä pykälänikkari” vaan yhteiskuntasuunnittelija (Antti Kivivuori 80-luvulla)
- Säätelyn kohteet ovat (ainakin osion) rationaalisia → heihin voidaan vaikuttaa
- Instrumentalismi korostaa **rationaalisen lainvalmistelun** toimintatapoja: taustalla olevien ongelmien tunnistaminen, tavoitteiden asettaminen, säätelyvaihtoehtojen tunnistaminen, vaikutusten arviointi, säädösten täytäntöönpano
- **Vaikutus = muutos** nykytilasta (tai tilanteesta, jossa säädösehdotusta ei toteutettaisi); **vaikuttavuus** = arvio siitä **saavutettiin**ko tavoitteet



Rationaalinen lainvalmistelu näkyy lainvalmisteluohjeissa

Teoria



Keinänen ja Vuorela: Toteutuvatko
lainvalmistelun ihanteet käytännössä?

= Lainvalmisteluohjeet

- ”Vallitsevaa tilaa arvioitaessa on tuotava esille **havaitut epäkohdat ja niiden syyt** sekä, perusteet sille, miksi lainsäädäntöä tulee uudistaa.”
- ”Lainvalmistelun vähimmäisvaatimuksena on, että ehdotettava säädös on tarpeellinen, että sillä **saavutetaan halutut tavoitteet**”
- ”... on esitettävä **vertailu valitun sääntelyvaihtoehdon ja muiden vaihtoehtojen** hyödyistä ja haitoista mukaan lukien myös se vaihtoehto, ettei mitään muutosta tehtäisi”
- ” Vaikutusarviointi mahdollistaa sen, että **päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa** erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista.”
- ” On esitettävä, miten säädökset on tarkoitus **panna täytäntöön** ja onko suunniteltu erityisiä toimenpiteitä, joilla **tuetaan säädöksen toteutumista** esimerkiksi tiedotuksen, neuvonnan, koulutuksen tai eri tahojen yhteistoiminnan avulla.”

Sääntelyn perusteleminen eli sääntelyn syyt



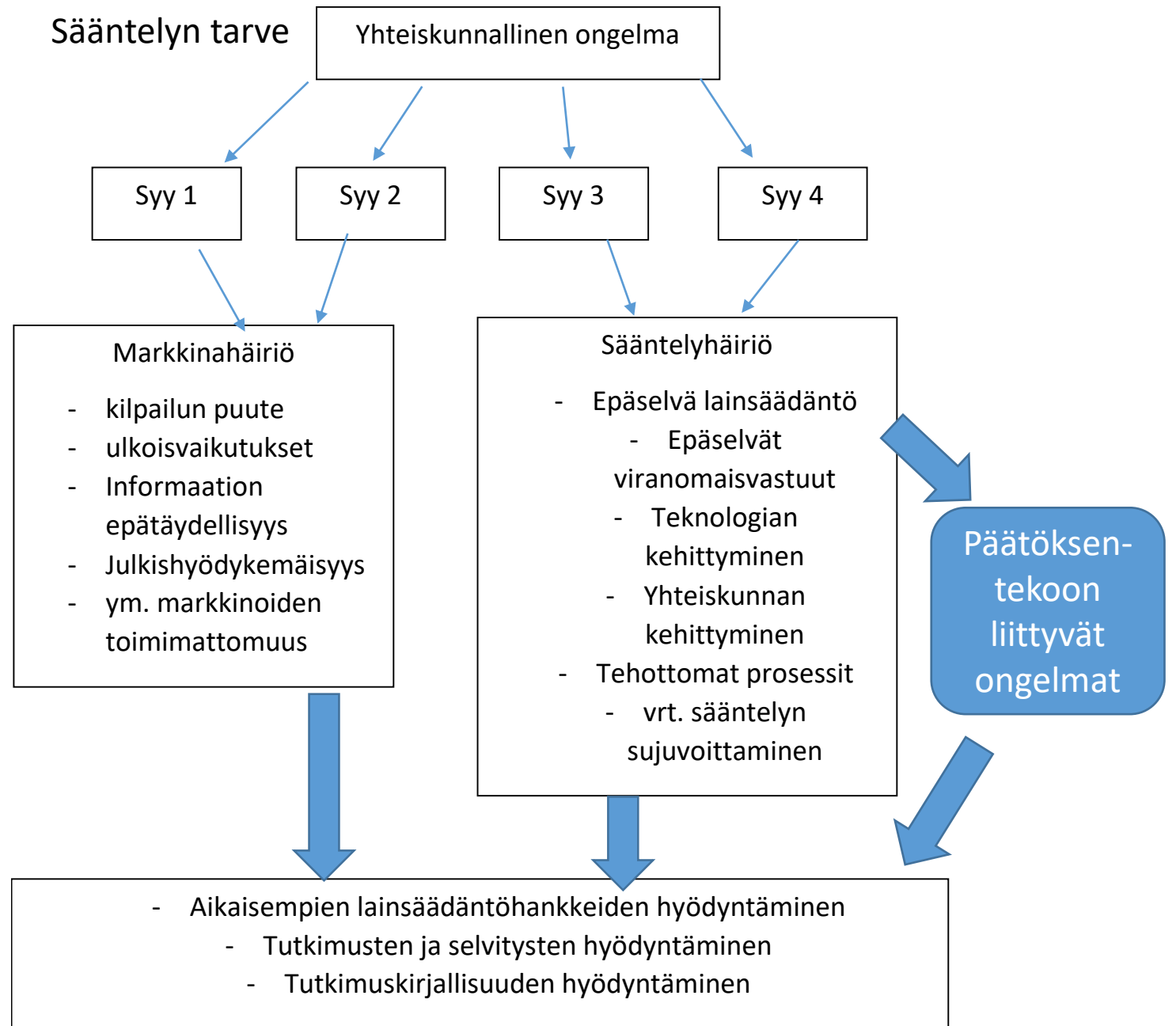
shutterstock.com • 516063895

Sääntelyn syyt eli millä sääntelyn tarvetta voidaan perustella?

- Hallituksen esityksessä on kuvattava esityksen kannalta merkityksellinen nykytila ja tuotava esiin, mikä vallitsevassa tilanteessa on toimivaa ja mitkä ovat ne **ongelmat tai epäkohdat**, jotka edellyttävät muutosta vallitsevaan tilaan.
- On tärkeää tunnistaa yhteiskunnallinen ongelma ja ennen kaikkea **ongelman aiheuttaja(t): puututaan ongelman aiheuttajaan ja sitä kautta ongelmaan**
- Sääntelyn syyt voidaan luokitella joko **markkinahäiriöihin** tai **sääntelyhäiriöihin**
- Suomessa jaottelua ei tunnisteta lainvalmisteluohjeissa toisin kuin EU-lainvalmisteluohjeissa
- Tänä päivänä lainvalmistelu on enemmän **olemassaolevan lainsäädännön korjaamista** (ts. sääntelyhäiriöiden poistamista) kuin kokonaan uuden lainsäädännön luomista (uudet markkinahäiriöt taustalla)
- **Ongelmien aiheuttajien tunnistamisessa voidaan hyödyntää käyttäytymistieteellistä lähestymistapaa**

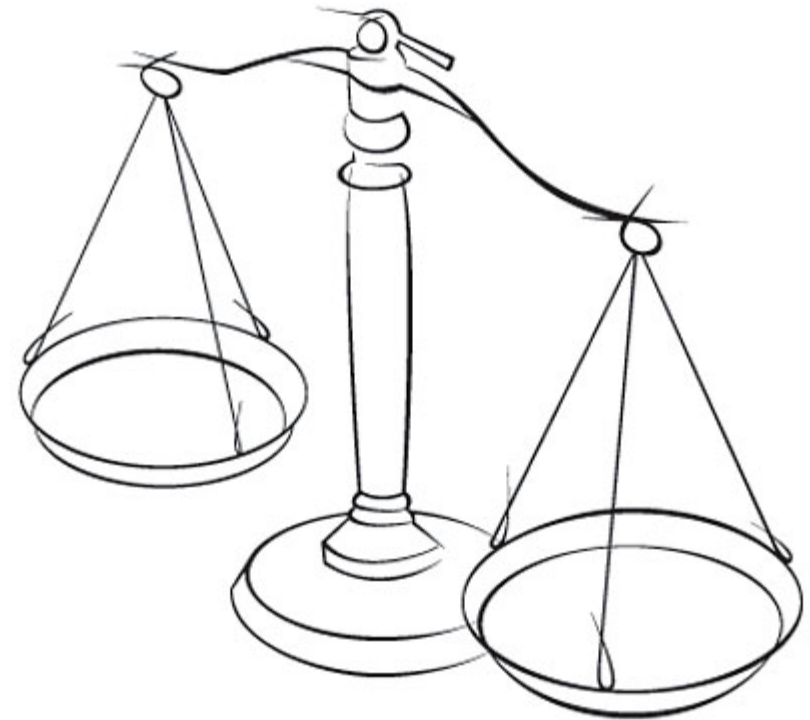


Säätely-ongelma on harvoin uniikki
→
”tunnistamalla”
ongelmat
häiriöiksi voidaan
hyödyntää
aikaisempia
kokemuksia,
tutkimuksia jne.



Vaihtoehtoiset sääntelykeinot

Kaikissa 2000-luvun kaikissa hallitusohjelmissa (pl. nykyinen) tavoitteena on ollut lisätä vaihtoehtoisten sääntelyratkaisuiden käyttöä

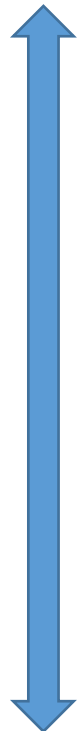


Vaihtoehtoinen sääntely

- Hallituksen esityksessä **kuvataan** ne tavoitteiden toteuttamisen **pääasialliset vaihtoehdot**, jotka ovat olleet harkittavina asian valmisteluun ryhdyttäessä tai asian valmistelun aikana, ja **vertaillaan niiden arvioituja vaikutuksia**.
- Vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella **ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta**, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan tässä kuvatuin vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla.
- Vaihtoehtovertailuun otetaan tarpeen mukaan myös se vaihtoehto, että mitään ei tehtäisi. (= 0-vaihtoehto)
- Lainvalmisteluohjeissa ei kuvata, **mitä ovat vaihtoehtoiset ratkaisut ja missä olosuhteissa niitä voitaisiin käyttää**

Vaihtoehtoiset sääntelyratkaisut

Hallitusohjelma



Sääntelystrategian
valinta

- **Sääntelymekanismin valinta:** Hallinnollinen ohjaus (kielto/käsky), kannustimet, informaatio-ohjaus, itsesääntely jne
- Oikeudellinen sääntely vai oikeudellisen sääntelyn ulkopuolinen sääntely?

Esivalmisteluvaihe
→ Ei HE:tä tai ei
mainita HE:ssä

Lakistrateginen
valinta

- Uusi laki vai entisen korjaaminen?
- Säädösten kodifiointi vai ei?
- Yleislaki vai erityislaki?
- Kuinka joustavasti normit muotoillaan? Ts. kuinka paljon sääntelyvaltaa siirretään täytäntöönpanijalle?

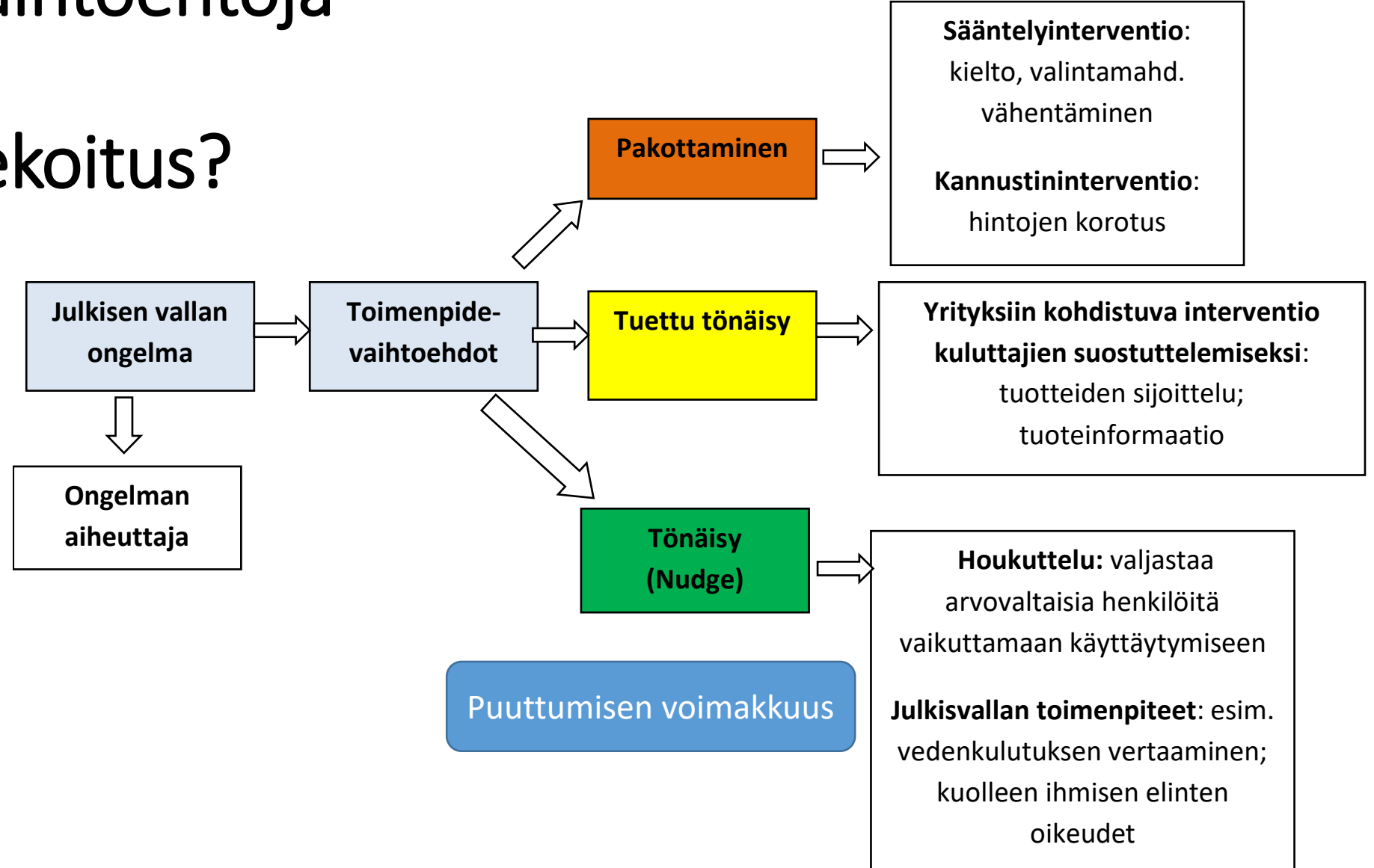
Sääntelykeino
valinta

- Ketkä kuuluu sääntelyn piiriin?
- Minkälaisilla keinoilla tuetaan sääntelyn noudattamista?
- Mikä taho valvoo sääntelyn noudattamista?

Hallituksen esitys

Keinänen ja Vartiainen: Vaihtoehtojen punninta lakitasoisen sääntelyn sisällä:
Empiirinen analyysi vuoden 2014 hallituksen esityksistä

Sääntelyvaihtoehtoja vai Sääntelysekoitus?



Lähtötilanteeseen vaikuttaminen sääntelyn vaihtoehtona

- Kuuluuko kuolleen elimet a) kuolleelle vai b) yhteiskunnalle
 - a-tapauksessa pitää tehdä elintenluovutustestamentti, jos haluaa siirtää oikeudet; b-tapauksessa kieltää hyödyntäminen → molemmissa säilyy ns. valinnan vapaus; kuluttajan suvereenisuus
- Maksetaanko kierrätysmaksu etukäteen vai jälkikäteen?
- Vakiosopimus ja siitä mahdollinen poikkeaminen vai kokonaan neuvoteltava sopimus
- Perinteinen rekrytointi (ikä, sp..) vs. anonyymi rekrytointi
 - Lainsäädäntö, toimialan itsesääntely, toimijan oma linjaus
- Terveyskeskuksen valinta...



Vaikutusten arviointi

- Vaikutusten tunnistamisen tarkastuslista koetaan hyödylliseksi (OM 2007)
- Ohjeen perusteella 4-tyyppisiä vaikutuksia, jotka jakautuu 41 alakategoriaan:
 - Taloudelliset vaikutukset,
 - Vaikutuksen viranomaistoimintaan,
 - Ympäristövaikutukset; ja
 - Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.

Hallituksen esityksen perusteluihin kirjataan:

- **mitkä** ovat vaikutusarvioinnin **keskeiset tulokset**; keskitytään **olennaisimpiin vaikutuksiin**
- **miten** arviointi on **suoritettu**
- **mitä tietolähteitä** arvioinnissa on käytetty
- **miten** asiantuntijoita tai sidosryhmiä **on kuultu** vaikutuksista
- **mihin oletuksiin** arviointi perustuu

Vaikutusten arviointi: miksi?

- Lainsäädännön **instrumentaalisuus** taustalla
- Tietoa **päätöksentekijöille ja yhteiskunnalliseen keskusteluun** ratkaisujen pohjaksi
- **Sidosryhmien osallistamisen** mahdollistaminen: arvioivat vaikutusten arviointia, toisaalta tuottavat tietoa vaikutusten arviointiin
- **Ristiriitatilanteissa** uusi tieto tai tiedon jäsentäminen voi helpottaa käsittelyä ja yhteisymmärrykseen pääsyä: uudet vaihtoehdot, vaikutusten parempi arvioiminen, ongelma ei olekaan ongelma...
- Säädosehdotuksen sovittaminen yhteen **oikeusjärjestelmän ja yleisten tavoitteiden** (kilpailukyky, sääntelyn sujuvoittaminen, yksi yhdestä -periaate, hiilineutraalisuus) kanssa
- **Ennakoitavuus ja muutokseen valmistautuminen**: niin viranomaiset kuin sidosryhmät: sääntelyn implementaation arviointia ei pidä unohtaa
- Lainvalmistelun yleinen legitimitetti (avoimuus) ja vastuullisuus → hyväksyttävyyys & säädösten noudattaminen; kansanedustajien valvonta; lainvalmistelijoiden valvonta

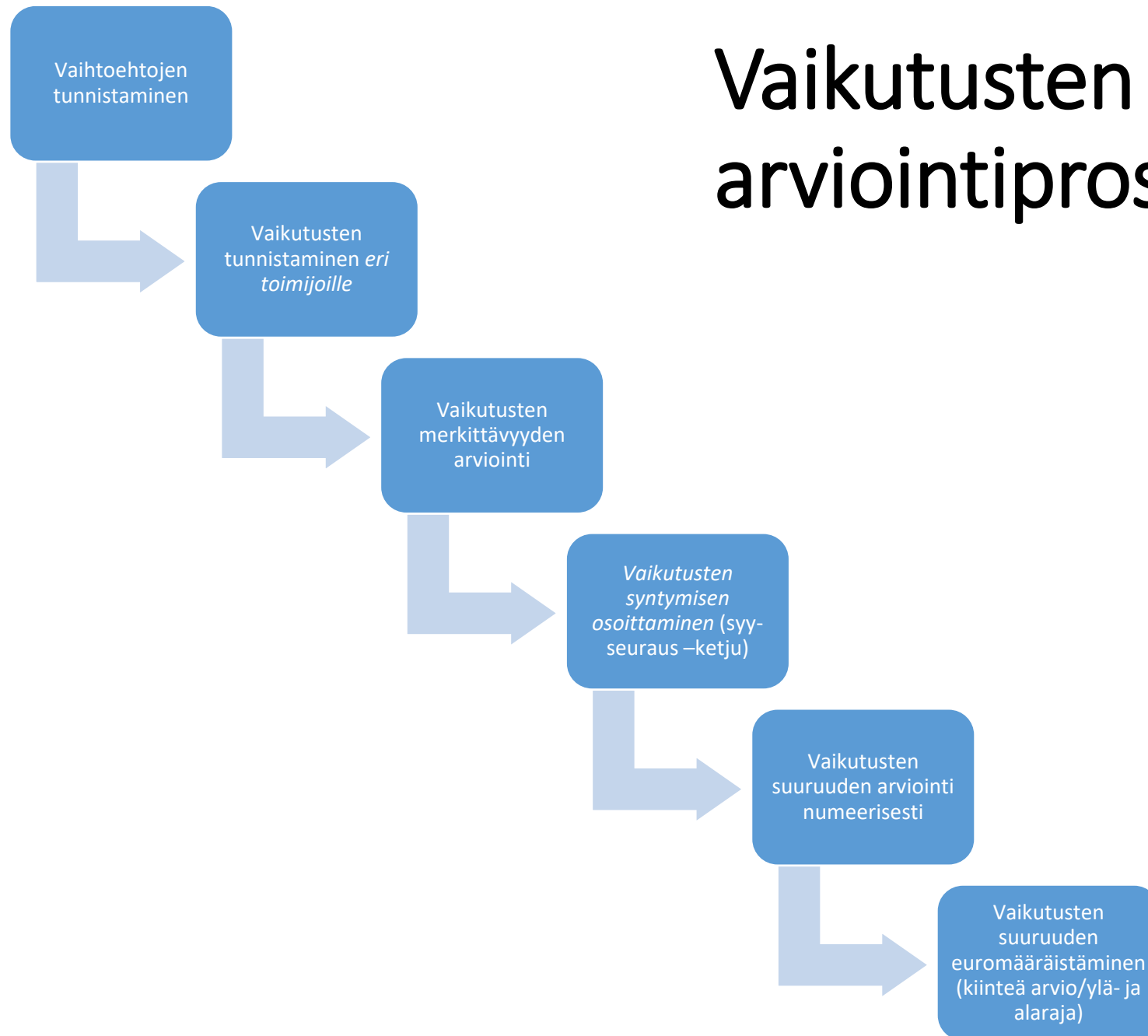
Mitä arvioinnilta vaaditaan: lainsäädännön arviointineuvosto?

- Päätehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusten arvioinneista itse valitsemistaan hallituksen esitysten luonnoksista (n. 120 lausuntoa tällä hetkellä)
- Ei tuo uusia vaatimuksia lainvalmisteluohjeiden lisäksi, vaan vaatii ohjeiden noudattamista.

Havainnot:

- Pitää osoittaa tavoiteltavat hyödyt suuremmat kuin odotetut kustannukset
- Tunnistettava **olennaiset** vaikutukset, **niiden syntyta ja merkittävyys**
- On myös verrattava vaihtoehtoja (myös nollavaihtoehto/minimivaatimukset direktiivistä)
- Vaikutukset arvioitava numeerisesti (myös vaihtoehtojen), ja olennaiset myös euromääräisesti
 - kvantitatiiviset arviot kaikista keskeisistä hyödyistä ja kustannuksista
- **Vaikutukset ei ole kaikille sama: kuluttajat ja yritykset eivät ole homogeenisia**
- **Hyötyjen ja kustannusten jakautumisen kuvaaminen eri ryhmille**
- Aikaisempien lainsäädäntömuutosten arviointien ja tutkimuskirjallisuuden hyödyntäminen (myös kv.).
- Kv. osion perusteleminen (mitä maita, miten hyödynnetty)
- Keskeinen arviointimateriaali tulisi esittää HE:ssä

Vaikutusten arviointiprosessi



Sääntelyn noudattamiseen vaikuttavat tekijät

Lakien laaja, omaehtoinen noudattaminen on välttämätöntä.

- Viranomaisten valvontaresurssit ovat rajalliset
- Kysymys lainsäädännön ja julkisen toiminnan hyväksyttävyydestä

Lakien noudattaminen on aina vajavaista.

- Kaikkea sääntelyä rikotaan tai sitä jätetään noudattamatta
- Tätä arvioidaan harvoin lainvalmistelussa
- Voi heikentää ”noudattamismoraalia”
- On tunnistettava ns. tärkeät lait

Lakien noudattaminen on yksilöllistä ja suhteellista

- Asenteet ja tietämys ovat erilaisia
- Toiselle sääntely on taakka, toiselle mahdollisuus

Lakien noudattaminen/noudattamattomuus vaikuttaa oleellisesti vaikutusten syntymiseen

Esimerkkinä Alankomaiden oikeusministeriön kokoama 11-kohtainen lista (ns. table of eleven) tekijöistä, joiden avulla voidaan arvioida sääntelyn kohdetahojen sääntelyn noudattamista.

Tekijät, jotka selittävät sääntelyn noudattamista

Omaehtoinen sääntelyn noudattaminen	Kontrollin todennäköisyys	Odotetun seuraamuksen ankaruus
1 Tietoisuus sääntelystä	6 Epävirallisen raportoinnin todennäköisyys	10 Seuraamuksen todennäköisyys
2 Noudattamisen hyödyt ja kustannukset	7 Kohdetahon valvonnan kohteeksi joutumisen todennäköisyys	11 Seuraamuksen ankaruus
3 Sääntelyn hyväksyttävyyys	8 Sääntelyn rikkojan selvittämisen todennäköisyys	
4 Lojaalisuus sääntelijää kohtaan	9 Tarkastuksen kohteeksi valikoituminen	
5 Epävirallisen kontrollin suuruus		

Koronasuosittelun noudattaminen

Julkinen arviointi:
Oiva-hymynaama;
hotelli-arvioinnit

Päätöksenteon
avoimuus ja
osallistaminen

Oletusarvot;
lähtötilanne

Vaikutusten jälkikäteinen seuranta

- Hallituksen esityksessä on selostettava, seurataanko ehdotettujen säännösten vaikutuksia jälkikäteen.
- Miksi: jotta tiedetään, 1) toteutuvatko tavoitteet (=vaikuttavuus), 2) onko toimeenpanossa ongelmia, 3) aiheutuuko haitallisia vaikutuksia?
 - Lain tarkistaminen tarpeen mukaan, täytäntöönpanevan viranomaisen ohjeistus, asetukset → reagointi ongelmiin
- **Seuranta on osa hyvää lainvalmistelu-prosessia → policy learning.**
- Mainitaan harvoin HE:ssä tai että edes suunniteltaisiin: mitä kriteereitä seurataan arvioitaessa säädöksen vaikutuksia, kuka arvioi ja millä aikataululla.
- Valiokunnat nostavat esille seurannan tarpeen; harvoin kuitenkaan konkreettinen kannanotto seurannasta.

Mitä seurannan suunnittelussa pitäisi huomioida?

- Oma luku uusissa HELO-ohjeissa
- Kuka seuraa: ministeriö, virasto, ulkopuolinen selvitys
- Onko kyseessä **seuranta** (onko tapahtunut muutosta, saavutettiin tavoitteet) vai **arviointi**, mikä on ollut lainsäädäntömuutoksen vaikutus
- Mitä asioita seurataan/arvioidaan?
- Tunnetaanko nykytila ja seurattavat asiat? Ts. onko olemassa olevaa tietoa vai kerätäänkö nykytilasta tietoa säädösvalmistelussa
- Seurataanko jatkuvasti, vuositasolla vai tehdäänkö erillinen selvitys (ja milloin)
- Onko (erillinen) seuranta tarpeen? Saadaanko tieto muutenkin?

Yhteenveto

- Lainsäädännön tavoitteena on (usein) muuttaa jotakin asiaa → edellyttää käyttäytymisen muuttamista
- Lainvalmistelussa on tunnistettavissa monia vaiheita, joissa käyttäytyminen voidaan/pitää huomioida
- Rationaalinen päätöksenteko –malli kuvaa osin puutteellisesti todellista päätöksentekoa
- Tarve lähestyä päätöksentekoa laajemmasta näkökulmasta
- Ongelmana lainvalmistelun kannalta:
 - Osaaminen
 - Ihmiskeskeisen lähestymistavan tunteminen
 - Kiire
 - Sääntelyn lakisidonnaisuus
 - Uskallus kokeilla?

Kiitos!

Anssi Keinänen

anssi.keinanen@uef.fi

@KeinanenAnssi