

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustelee.

ei [Naisjärjestöjen Keskusliiton mielestä Suomeen on tärkeää kehittää yhtenäinen lainsäädännön jälkiarvioinnin järjestelmä, joka tuottaa kattavaa ja luotettavaa tietoa lainsäädännön ja sen tavoitteiden toteutumisesta käytännössä. Perusteellisia jälkiarviointitutkimuksia tulee tehdä yhteiskunnallisesti merkittävien lainsäädäntöhankkeiden kohdalla. Kuitenkin on tärkeää, että hallinto seuraa kaikkien lakien toimivuutta tilastoaineistojen valossa sekä kuulemalla toimeenpanijoita ja keskeisiä kohde- ja sidosryhmiä, sekä toteuttaa jälkiarvioinnin, mikäli tarvetta siihen ilmenee seurannan perusteella.]

Jos jälkiarviointi toteutettaisiin vain osasta lainsäädäntöhankkeita, millaisin kriteerein jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet tulisi valita?

Jälkiarviointi tulee toteuttaa erityisesti sellaisista politiikkakokonaisuuksista ja keskeisistä yhteiskunnallisista uudistuksista, jotka ovat laajoja tai monimutkaisia, sisältävät suuria muutoksia, sosiaalisia vaikutuksia tai riskejä ihmisten, ihmisryhmien tai ympäristön kannalta, tai ovat kansallisten strategioiden ja toimintaohjelmien kannalta tärkeitä. Naisjärjestöjen Keskusliitto korostaa etenkin tasa-arvoon ja naiseen kohdistuvaan väkivaltaan liittyviä toimintaohjelmia ja niiden prioriteetteja.

Sekä ennako- että jälkiarviointi on keskeistä ulottaa lainsäädäntöhankkeiden lisäksi myös valtion talousarvioihin. Sukupuolitietoisien budjetoinnin tulee kattaa koko laaja talousarvioprosessi sisältäen hallitusohjelman, valtiontalouden kehukset ja julkisen talouden suunnitelman, talousarvion, talousarviota toteuttavan lainsäädännön ja tulosoajauksen. Valtiontalouden tarkastusvirastolla voi olla rooli sukupuolitietoisien budjetoinnin arvioinnissa ja kehittämisessä.

Kaikista sellaisista lainsäädäntöhankkeista, joille tulee tehdä sukupuolivaikutusten arviointi, tulee tehdä myös jälkiarviointi. Naisjärjestöjen Keskusliiton kanta on, että sukupuolivaikutusten arviointi on tehtävä aina, kun lakiesitys tai uudistus koskettaa ihmisiä ja sen voi ajatella vaikuttavan sukupuoliin eri tavoin.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustelee.

laajempina kokonaisuuksina [Lainsäädännön jälkiarvioinnilla tulee päästä käsiksi laajoihin ilmiöihin ja kyetä arvioimaan sitä, miten sekä lainsäädännön uudistukset että sääntely kokonaisuudessaan pystyvät vastaamaan niiden asettamiin haasteisiin. Naisjärjestöjen Keskusliitto kiinnittää huomiota esimerkiksi sellaisiin ilmiöihin kuin naisiin kohdistuva väkivalta, vihapuhe, ja seksuaalinen häirintä; pitkään vallinneisiin tasa-arvo-ongelmiin, kuten palkkaepätasa-arvo ja sukupuolittuneet koulutus- ja ammattialat; sekä sellaisiin keskeisiin periaatteisiin kuten syrjimättömyys ja oikeusturvan toteutuminen. Monet lait ovat osa laajempaa sääntelykokonaisuutta, jolloin on yksittäistä lakia keskeisempää arvioida lainsäädännön toimivuutta laajemmin. Samoin on tärkeää arvioida sitä, miten muut politiikkatoimet kuin lainsäädäntö vaikuttavat lainsäädännöllä tavoiteltujen tavoitteiden toteutumiseen. Lakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan (LaVL 3/2021 vp) huomiota siihen, että hallituksen lainsäädäntöesitykset sisältävät usein kapea-alaisia säädösmuutosehdotuksia, joiden vaikutusarviointi on tehty kyseistä esitystä silmällä pitäen. Tämä voi johtaa siihen, että useiden samanaikaisten tai peräkkäisten yksittäisten muutosten yhteisvaikutuksia on vaikea hahmottaa, ja että kokonaisvaikutukset voivat olla merkittäviä ja ennakoimattomia. Ennakoarvioinnin kehittämisen lisäksi lainsäädännön jälkiarviointi on tärkeä työkalu näiden yhteisvaikutusten arviointiin.]

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

Lainsäädännön jälkiarviointisuunnitelman tulee olla osa lainvalmistelua. Lakiesityksen tulisi sisältää tiedot siitä, suunnitellaanko esitykselle erillistä jälkiarviointia vai aiotaanko vaikutuksia seurata ministeriön jatkuvana työnä, ja jos jälkiarviointia suunnitellaan, miten ja kenen toimesta se aiotaan toteuttaa, millä aikataululla, ja mihin sääntelykokonaisuuteen se kohdistuu. Samoin on tärkeää eritellä se, mitkä ovat arvioinnin kriteerit ja tavoitteet, joiden toteutumista jälkiarvioinnilla aiotaan seurata, ja mitkä kohde- ja sidosryhmät olisivat mukana jälkiarvioinnin toteuttamisessa. Jos jälkiarviointia ei suunnitella, tämä tulisi perustella.

Naisjärjestöjen Keskusliiton mielestä jälkiarviointisuunnitelman tulee sisältyä lakiesitykseen jo siinä vaiheessa, kun se lähtee lausuntokierrokselle. Näin sidosryhmillä on mahdollista kommentoida lain sisällön lisäksi myös jälkiarviointisuunnitelmaa.

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarvioinnit tulisi rahoittaa ja resursoida?

Lainsäädännön arvioinnille tarvitaan riittävät resurssit niin ennako- kuin jälkiarvioinnin osalta. Naisjärjestöjen Keskusliiton mielestä sukupuolivaikutusten ennakoarviointien määrää tulee nostaa systemaattisesti niin, että sille asetetaan selkeät numeeriset tavoitteet. Tavoitteena tulisi olla, että kahden seuraavan hallituskauden aikana saavutetaan tilanne, jossa kaikissa hallituksen esityksissä, joilla arvioidaan olevan ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia, tehdään sukupuolivaikutusten arviointi. Samoin jälkiarviointi tulisi tällöin tehdä kaikista lainsäädäntökokonaisuuksista, joista tulee tehdä sukupuolivaikutusten ennakoarviointi.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Jälkiarvioinneissa sääntelyn vaikutuksia on tärkeää tarkastella suhteessa ennalta määritelyihin tavoitteisiin, ja arvioinnin on tärkeää tuottaa tietoa niin ennakoituista kuin ennakoimattomista,

myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista, kuin suosituksia havaittujen puutteiden korjaamiseksi sekä lainsäädännön että sen toimeenpanon osalta. Arvioinnin tulee olla läpinäkyvää, ja siinä tulee kuulla keskeisiä sidos- ja kohderyhmiä. Mitä sensitiivisempi ja merkittävämpi sääntelykokonaisuus on, sen keskeisempää on riippumaton arviointi. Näin on myös silloin, kun sääntelyn tiedetään aiheuttaneen ongelmia.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Jälkiarviointisuunnitelmia sekä jälkiarviointien laatua valvomaan tarvitaan riippumaton taho. Naisjärjestöjen Keskusliiton näkemyksen mukaan lainsäädännön arviointineuvosto sopisi tähän rooliin.

Arviointia toteuttavien tahojen, mukaan lukien ministeriöiden, riittävä osaaminen, aikaresurssit, sekä käytettävien seurantaindikaattorien ja tarvittavan tiedon keräämisen suunnittelu ennakkoon ovat tärkeitä laadun varmistamisessa. Naisjärjestöjen Keskusliitto korostaa tiedonkeruun ja tulosten analysoinnin tärkeyttä sukupuolen mukaan eriteltynä sekä siten, että erilaiset vähemmistöt ja risteävät erot on mahdollista huomioida.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

Tutkijoiden ja tutkimuslaitosten asiantuntemuksen hyödyntäminen on tärkeää, niin jälkiarviointien laatijoina, niiden laadun varmistajina, kuin asiantuntemuksen tarjoajina valmistelijoille.

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoida valtioneuvostossa? Perustelee.

kyllä [Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittämiseen tarvitaan yhtenäiset ohjeet ja periaatteet, joiden toimeenpanoa, kehittämistä ja ohjeistusta on luonnollista koordinoida valtioneuvoston tasolla.]

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

-

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Koordinointi voi sisältää yhtenäisten periaatteiden ja ohjeistusten luomisen, opastuksen, tuen ja osaamisen vahvistamisen niiden käyttöön, sekä jälkiarvioinnin toteutumisen seurannan ja arviointien keskeisten havaintojen koostamisen. Naisjärjestöjen Keskusliitto korostaa sidosryhmien ja kohderyhmien osallistumisen merkitystä jälkiarvioinnin toteuttamisessa.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Naisjärjestöjen Keskusliiton mielestä jälkiarviointien tavoitteena tulee olla sellaisen tiedon ja suositusten tuottaminen, joita voidaan hyödyntää osana lakien valmistelua, toimeenpanoa ja jatkokehittämistä. Jälkiarvioinneilla tulee esimerkiksi tuottaa tietoa siitä, ovatko ennakoarvioinnissa odotetut sukupuolivaikutukset toteutuneet suunnitellulla tavalla, ja miten niiden toteutumista voidaan tehostaa. Jälkiarvioinnit on syytä kytkeä lainsäädännön uudistamisprosesseihin ja poliittisiin

prosesseihin niin, että niiden tuottama tieto ohjaa päätöksentekoa ja lainvalmistelua. Jo jälkiarviointia suunniteltaessa on syytä kiinnittää huomiota tulosten jatkohyödyntämissuunnitelmaan.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

Jälkiarviointien tulosten on tärkeää olla avoimesti saatavilla ja niistä on tärkeää käydä julkista keskustelua, mukaan lukien keskustelu eduskunnassa, sekä keskustelua sidos- ja kohderyhmien kanssa. Arviointien tulee täyttää tieteellisen tutkimuksen minimikriteerit tutkimusmenetelmien, näkökulmien, taustaoletusten ja tutkijoiden taustojen avaamisen kautta.

Tarvitaanko erityinen internet-sivusto, jossa informoidaan jälkiarvioinneista? Perustelee.

kyllä [Jälkiarviointien tulee olla avoimesti ja keskitetysti saatavilla, jotta tiedon löytäminen on helppoa, ja myös kansalaisyhteiskunta voi hyödyntää tuloksia. Naisjärjestöjen Keskusliiton mielestä jälkiarviointien koordinoijatahona tulisi toimia valtioneuvoston, jonka yhteyteen myös internet-sivusto voidaan perustaa, esimerkiksi valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan tai erillisen jälkiarviointiprosessia esittelevän internet-sivun alle.]

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarviointit

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Sivustolle tulee koota tietoa mahdollisimman laajasti lainsäädännön koko vaikutusarviointiprosessista, mukaan lukien ennako- ja jälkiarviointit sekä suunnitellut jälkiarviointit. Tämä helpottaa sen vertailua, toteutuvatko tavoitellut ja ennakoarvioinnin perusteella odotetut vaikutukset todellisuudessa, ja jos eivät, mistä tämä johtuu ja mihin toimenpiteisiin on syytä ryhtyä tilanteen korjaamiseksi.

Sekä jälkiarviointien yhteydessä että niiden lisäksi ministeriöiden jatkuvan säädöshuollon osana ministeriöiden on syytä kehittää aktiivista ja jatkuvaa vuoropuhelua sidosryhmien ja kohderyhmien kanssa.

Heinilä Terhi
Naisjärjestöjen Keskusliitto