

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustelee.

ei [Ei ole mielekästä seurata kaikkien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksia. Esim. jonkun lainsäädäntöhankkeen vaikutuksia voidaan paremmin tutkia osana laajempia lainsäädäntökokonaisuuksia. Jälkiarviointi on tärkeää esim. silloin, kun lainsäädäntöhankkeen ennakoarvointitieto on jäänyt vajavaiseksi, puutteelliseksi tai ristiriitaiseksi (esim. tietoaукот ja tiedon vähyys valmisteltavassa asiassa). Ennakoarviointi antaa viitettä myös jälkiarvioinnin ja sen laajuuden tarpeellisuudesta. Keskeistä on huolehtia siitä, että tosiasiallisesti toteutetaan jälkiarvioinnin osalta eduskunnan lausumat (esim. eduskunnan vastaus (EV 195/2014 vp) liittyen sosiaalihuoltolain uudistukseen).]

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

Ennakoarviointi ja jälkiarviointi sekä laajemmissa lainsäädäntöhankkeissa prosessiarviointi muodostavat kokonaisuuden, jossa tieto kumuloituu ja hyödyttää vaikutusten arvioinnin eri vaiheissa. Mikäli ennakoarvioinnissa todetaan esityksellä olevan kielteisiä vaikutuksia, näihin tulisi jälkiarvioinnissa kiinnittää erityistä huomiota. Jälkiarvioinnin tulokset tulisi myös ottaa huomioon ja tehdä niiden perusteella tarvittavia korjauksia.

Eryteisesti lainsäädäntöhankkeet, joilla heikennetään esim. palveluita/etuuksia, vaativat selkeämmin/herkemmin seurantaa ja jälkiarviointia kuin hankkeet, joilla niitä parannetaan. Sellaisissa lainsäädäntöhankkeissa, joilla on vaikutuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa ja syrjinnänvaarassa oleviin lapsiin ja nuoriin, jälkiarviointi on tärkeää. Kaiken kaikkiaan lainsäädäntöhankkeiden ennakoarvioinnissa tarkastellaan usein vaikutuksia yleisellä tasolla ja ”keskiverto” näkökulmasta. Tästä syystä on tärkeää, että jälkiarvioinnissa tunnistetaan vaikutukset erilaisiin lapsiryhmiin sekä otetaan huomioon myös eri vähemmistöihin kuuluvat lapsiryhmät.

Lainsäädäntöhankkeen yhteiskunnallinen merkittävyys on yksi kriteeri mutta se ei voi olla yksinomainen kriteeri, sillä sen yhteiskunnallisesti merkittävyyden määrittely ei ole yksiselitteistä.

Määrittelyssä saattaa painottua liiaksi tekijöitä, jotka jättäisivät vähemmälle esim. lapsiin ja nuoriin ja lapsiperheisiin liittyvien lainsäädäntöhankkeiden jälkiarvioinnin. Jos lainsäädäntöhanke kohdistuu rajattuun ryhmään ihmisiä, riskinä on, että sitä ei nähdä yhteiskunnallisesti yhtä merkittävänä kuin laajasti väestöön kohdistuvat hankkeet.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustelee.

muulla tavoin, miten? [Tarvitaan molempia lähestymistapoja. Tässä arvioinnissa tulee huomioida erityisesti kumuloituvat vaikutukset. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (esim. PeVL 11/2015 vp ja PeVL 12/2015 vp) todennut, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri lakiuudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat perheille kohtuuttomiksi. Perustuslakivaliokunta myös edellytti em. lausunnoissaan, että hallitus seuraa tarkoin lainsäädännön toimeenpanoa, jotta lasten ja lapsiperheiden perusoikeudet eivät käytännössä vaarannu. Se, millaisia vaikutuksia yksittäisillä lainsäädäntöhankkeilla on lasten, nuorten ja lapsiperheiden arkeen ja hyvinvointiin, selkeytyy selvittämällä kumuloituvia vaikutuksia.]

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

Kyllä. Vaikutusten arvioinnit muodostavat toisiaan tukevan ja vahvistavan kokonaisuuden (ks. kohta 1.2). Esim. ennakoarviointiin perustuen tulisi nostaa esille keskeisiä haasteita toimeenpanossa, joita tulee seurata ja selvittää jälkiarvioinnilla. Jälkiarvioinnin suunnittelu myös lisää lainsäädäntöhankkeiden luotettavuutta ja etukäteissuunnittelulla varmistetaan sitä, että jälkiarvioinnit myös toteutuvat.

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarvioinnit tulisi rahoittaa ja resursoida?

Tämä riippuu lainsäädäntöhankkeesta. Tietyissä selkeästi yhteen ministeriöön kohdistuvissa lainsäädäntöhankkeissa toteutus ja resursointivastuu olisi hyvä olla ministeriöllä. Osassa laajoja lainsäädäntöhankkeita, joita selkeästi toteutetaan yli hallinnonrajojen, vastuu voisi olla useammalla ministeriöllä. Tärkeää on kuitenkin huolehtia siitä, että kokonaisvastuu on selkeästi asetettu jollekin ministeriölle (joissain hankkeissa selkeästi valtioneuvoston kansliaan).

Lapsivaikutusten arviointien kehittämisen ja seurannan osalta OM:n ohella myös Valtioneuvoston kanslia on keskeinen toimija lapsistrategiaan liittyen.

Keskeistä on, että jälkiarvioinnille ja sen kehittämiseksi suunnataan riittävästi resursseja.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Riittävässä laajuudessa seurattavaan asiaan nähden. Arviointi tulisi tehdä suhteessa lakihankkeen laajuuteen ja vaativuuteen. Suuret ja moniulotteiset säädöshankkeet vaativat laaja-alaisempaa arviointia. Arviointi tulisi suorittaa osin (pääosin) virkatyönä (kokonaisvastuu ja hallinta ministeriössä), mutta myös tilaustyönä esim. selvityksinä ja tutkimuksina. Lainsäädännön arviointineuvosto, THL, OPH sekä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti ja Karvi sekä yliopistojen muut lainsäädäntötutkimusta tekevät tahot sekä samoin myös muut sidosryhmät kuten

järjestöt ovat tärkeitä yhteistyökumppaneita myös lapsivaikutusten arvioinnin kehittämisessä, toteuttamisessa ja seurannassa.

Lapsivaikutusten osalta tärkeää on myös lasten ja nuorten kuuleminen jälkiarvioinnissa. Lasten ja nuorten kuulemisessa tulisi tehdä tarpeen mukaan yhteistyötä esimerkiksi päiväkotien, koulujen ja nuorisotoimen kanssa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden kanssa. Yhteistyötä tulisi tehdä myös lasten ja nuorten vaikuttajaryhmien, kuten lasten parlamenttien ja nuorisovaltuustojen kanssa sekä kansalaisjärjestöjen kanssa.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Keskeistä on turvata arvioinnille riittävät resurssit. Tärkeää on myös tehdä yhteistyötä luotettavien arviointitahojen kanssa. Laatua varmistaa myös hyvä etukäteissuunnittelu. Vaikutusarvioinnin tulosten avoin esittäminen lisäävät valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja siten myös luottamusta päätöksentekoon. Olennaista on myös jälkiarviointiin liittyvä koulutus, ohjeistus sekä yhteistyö ja koordinaatio arviointiin liittyvien eri toimijoiden välillä. Jälkiarvioinnin toteutumiseksi ja laadun varmistamiseksi hallituksen esitykseen tulisi kirjata suunnitelma ja aikataulu seuranta-arvioinnille.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

Tulisi luoda pysyvät, systemaattiset rakenteet yhteistyölle. Tulisi myös luoda rakenteet jälkiarviointeihin tarvittavan tiedon seurantaan ja koostamiseen.

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoida valtioneuvostossa? Perustelee.

kyllä [Lapsivaikutusten jälkiarviointien koordinoinnissa ja kehittämisessä keskeinen toimija on oikeusministeriön lisäksi lapsistrategiatiimi. Lapsivaikutusten arvioinnin osalta olisi tärkeää, että lapsistrategialle luodaan pysyvä yksikkö valtioneuvoston kanslian yhteyteen. Lasten, nuorten ja lapsiperheiden asiat liittyvät usean eri ministeriön toimintaan. Tästä syystä koordinointi keskitetysti on välttämätöntä.]

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

muu menettely, mikä? [Pysyvät rakenteet lapsivaikutusten arvioinnille valtioonhallintoon. Ministeriöiden koordinoima yhteistyöryhmä (ks. yhteistyöstä kohta 3.1). Pysyvät rakenteet lapsistrategialle valtioneuvoston kanslian yhteyteen.]

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Lapsivaikutusten osalta on keskeistä huolehtia vaikutusten arvioinnista koko prosessina (ennakko-, prosessi- ja jälkiarviointi). Selkeä vastuiden jako ja aikataulutukset arviointien osalta. Alussa tulisi valmistella yhteisen työn tekemisen malli (yhteistyöryhmä), rakenteet vaikutusten arviointiin, mikä tukee sekä pysyvyyttä että arviointien laadukkuutta. Oikeusministeriön rooli on tässä keskeinen ja merkittävä.

Eri vaikutusten arviointi tulee nähdä kokonaisuutena eikä useina toistaan irrallisina osina. Jos vaikutusten arvioinnit jäävät toisistaan irrallisiksi, vaikutusten yhteyksiä toisiinsa ei riittävällä tavalla

hahmoteta. Tarvitaan hyvää kokonaisnäkemystä vaikutusten arvioinneista ja myös varmistusta siitä, että valmisteltavan asian kannalta keskeiset vaikutukset tuodaan esille relevantisti ja oikeasuhtaisesti. Tämän varmistaminen on keskeinen osa koordinaatiotyötä.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Vaikutusten arvioinnin tulee olla keskeinen osa ministeriöiden perustoimintaa. Keskeistä on, että jälkiarvioinneista saatava tieto julkistetaan ja se on selkeästi esillä ja helposti saavutettavissa. Jälkiarvioinnissa saadut tulokset hyödynnetään tehokkaasti.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

Em. arviointien julkaiseminen, arviointitiedon hyvä ja helppo saatavuus. Tehokas tiedottaminen jälkiarvioinneista. Hyvä yhteistyö jälkiarviointeihin osallistuvien tahojen välillä. Selkeät ja tunnetut rakenteet arviointiprosesseihin.

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

kyllä [Sivusto on tärkeä avoimuuden lisäämiseksi ja seurannan säännönmukaistamiseksi.]

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

muuta, mitä?

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Edelliseen kysymykseen (mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää) liittyen: Sivuston tulisi sisältää kaikki mainitut vaihtoehdot ja lisäksi suunnitelma jälkiarvioinnin toteutuksesta ja aikataulutuksesta. Keskeiset arviointiin osallistuvat tahot.

Jotta vaikutusten arviointi vakiintuu säännönmukaiseksi osaksi lainvalmistelua, tarvitaan sitä tukevaa ja edistävää toimintakulttuuria ja poliittista tahtotilaa. Ministeriöiden sisäisen yhteistyön vahvistamisen lisäksi tarvitaan ministeriöiden välistä yhteistyötä vaikutusten arvioinnin edistämiseksi.

Jälkiarvioinneissa tulisi toteutua monipuolisuus. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi jää käytännössä usein vähemmälle.

Jälkiarviointi tulee nähdä osana koko vaikutusten arviointiprosessia. Siihen kuuluvat myös ennako- ja prosessiarviointi. Nämä muodostavat kokonaisuuden.

Keskusliitto on antanut lausuntonsa lapsivaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Esitetyt huomiot pohjaavat osaltaan julkaisuun ”Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille” Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163343>

Pollari Kirsi
Lastensuojelun Keskusliitto