

Asia: VN/17651/2021

## Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

### 1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

**Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustele.**

ei

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

Systemaattista jälkiarviointia ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa kaikkiin lainsäädäntöhankkeisiin, vaan se tulisi kohdentaa yhteiskunnallisesti erityisen merkittäviin kokonaisuuksiin. Erityisesti lainsäätämisyhteisöissä kiisteltyjen hankkeiden sekä suureen väestömäärään vaikuttavien hankkeiden arviointi olisi tärkeää. Arviointi tulisi ulottaa tasaisesti eri ministeriöiden alan lainsäädäntöön ja erityisesti sellaisiin lainsäädäntöhankkeisiin, jotka ovat laajakantoisia ja vaikuttavat laajasti yhteiskuntaan tai eri väestöryhmiin. Muissa tapauksissa lain toimivuutta voisi seurata olemassa olevalla aineistolla sekä kuulemalla toimeenpanijoita ja keskeisiä kohderyhmiä. Muutakin lainsäädäntöä ja sen tarkoituksen toteutumista on toki tarpeen seurata. Koska vaikutuksia voi olla myös mahdoton arvioida ennalta ja joillakin pienilläkin muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia, järjestelmän tuleekin olla joustava siten, että arviointi voidaan tehdä tapauskohtaisesti eikä esimerkiksi lain laadintavaiheessa poissuljeta mahdollisuutta jälkiarviointiin. Suunniteltaessa kriteereitä, joiden perusteella valitaan jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet, tulee kriteerien kattaa laajasti eri sektorit siten, ettei jälkiarviointi kohdistu ainoastaan tiettyntyyppiseen lainsäädäntöön tai tiettyntyyppisiin, esimerkiksi pääasiassa taloudellisia vaikutuksia aiheuttavaan, lainsäädäntöön.

**Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustele.**

muulla tavoin, miten? [Lähtökohtana olisi hyvä pitää säädöskohtaista jälkiarviointia, jolloin pystytään keskittymään kyseisen säädöksen mahdollisiin ongelmakohtiin ja tarvittaessa muuttamaan säädöstä. Epätarkoituksenmukaisia sääntelyratkaisuja olisi mahdollista korjata yksittäistapauksissa säädöksen toimeenpanoa laajempina kokonaisuuksina. Toisinaan saattaa kuitenkin olla tarve suurempien kokonaisuuksien tarkastelulle, mikäli tiettyyn alaan esimerkiksi kohdistuu paljon päällekkäistä sääntelyä. Esim. laajemmat lainsäädäntöpaketit, joissa ilmiötä säännellään monien eri säädösten

kautta, on varmaankin syytä arvioida sellaisenaan eli siis laajempaan kokonaisuuteen. Näkökulman on syytä olla joustava ja ottaa huomioon tarkoituksenmukainen kokonaisuus kussakin tapauksessa. Ympäristönsuojelun alalla useat säädökset perustuvat EU-oikeudelliseen sääntelyyn tai kansainvälisiin velvoitteisiin. Esimerkiksi EU tekee omaa säädösten jälkiarviointiaan. Kansallisessa jälkiarviointijärjestelmässä tulisi ottaa kantaa siihen, miten huomioidaan mahdolliset jo muissa instituutioissa tehdyt tai tehtävät jälkiarviointit. ]

### **Pitäisikö jälkiarviointien tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?**

Pitäisi suunnitella systemaattisesti osana lainsäädännön valmisteluprosessia, millä tavalla toimeenpanoa tuetaan ja seurataan. Tämä ohjaisi laadukkaaseen lainvalmisteluun sekä arvioimaan etupainotteisesti lainsäädännön toimeenpanotoimia. Hallituksen esityksissä tulisi systemaattisesti ottaa kantaa siihen, toteutetaanko, kyseisestä lainsäädäntöhankkeesta jälkiarviointia ja millä perusteella ratkaisuun päädyttiin. Lisäksi hallituksen esityksessä tulisi tuoda esiin ne suunnitellut menetelmät, joilla lainsäädännön vaikutuksia ja toimeenpanoa seurataan.

Taustamuistiossa 27.3.2019 s. 3 todetaan, ”Epätarkoituksenmukainen toimeenpano tai puutteelliset toimeenpanon tukitoimet (kuten ohjeistus, neuvonta, resursointi tai tietojärjestelmien soveltumattomuus) voivat olla myös syynä siihen, että laista aiheutuu odotettua enemmän kustannuksia tai erityyppisiä haittoja kohderyhmille. Toimeenpanon arviointi onkin erityisen tärkeää pohdittaessa, kuinka ongelmiin on tarkoituksenmukaista reagoida: sääntelyä vai toimeenpanoa kehittämällä olkoonkin, että keskeiset toimeenpanoon vaikuttavat seikat tulisi olla tiedossa jo lakeja valmisteltaessa, jotta ne on mahdollista ottaa huomioon”

## **2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus**

### **Miten jälkiarviointit tulisi rahoittaa ja resursoida?**

Samalla tavoin kuin lain säätäminenkin, eli tavallaan jatkumona lain säätämiseksi.

### **Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?**

Jälkiarviointien toteutuksessa tulisi ottaa huomioon se, millaisesta sääntelystä on kyse ja millaisin menetelmin arviointi on parhaiten toteutettavissa. Arvioinnissa tulee tarvittaessa hyödyntää erilaisia menetelmiä ja sen tulee olla riittävän kattavaa. Jälkiarviointia tulisi toteuttaa monipuolisesti: tilastojen seuranta, kyselyjen/selvitysten tekeminen ja tieteellinen analysointi. Osassa arvioitavia lakeja voi olla mielekästä seurata toimeenpanon toimivuutta jo alusta alkaen sovitusti/lainsäädäntövaiheen suunnitelmien mukaisesti. Suunnitelmallisuus on tärkeää myös toimeenpanotahojen osalta, jotta pystytään varautumaan koordinoitusti mm. tietojen keruuseen liittyviin kyselyihin vastaamiseen. Kattavampi jälkiarviointi voisi olla järkevää toteuttaa muutama vuosi toimeenpanon jälkeen. Arvioinnissa on tärkeää kuulla lainsäädännön toimeenpanoita ja sen kohderyhmiä.

Isojen ja merkittäviä muutoksia yhteiskunnassa edellyttävien hankkeiden arviointi voidaan usein toteuttaa vasta muutaman vuoden jälkeen, mutta pienempien muutosten kohdalla arviointi voi olla tarkoituksenmukaista toteuttaa jo nopeammin. Seurannan aloittaminen heti lain voimaantulua voi myös olla tarkoituksenmukaista.

Olennaista on ainakin uutta lakia soveltavan tahon kuuleminen. Uuden lainsäädännön puutteet tulevat lopulta esille vasta, kun lakia aletaan soveltaa ja siksi palautetta puutteista ja virheistä tulee aktiivisesti kerätä. Osana tätä voivat toimia myös lainsäädännön toimeenpanon koulutuskierrokset, joita ministeriöt järjestävät, ja niissä saatava palaute ja suoranainen aktiivinen tiedustelu. Lisäksi palautetta tulisi kerätä hieman myöhemmin, kun lakia on sovellettu pidempi aika. Havaitut virheet ja puutteet pitää lainsäätäjän toimesta analysoida ja ryhtyä viipymättä lainsäädännön korjaustoimiinkin siltä osin kuin tarvetta on.

Jälkiarvioinnin tulee käsittää laajasti vaikutukset eri sektoreihin mukaan lukien ympäristövaikutukset ja vaikutukset viranomaisiin, eikä esimerkiksi ainoastaan taloudellisiin vaikutukset. Ympäristövaikutusten osalta on kuitenkin todettava, että vaikutusten jälkiarviointi sekä syy- ja seuraussuhteiden erottaminen voi olla haastavaa. Ympäristövaikutusten jälkiarviointi saattaa lisäksi vaatia usean vuoden seurantajakson, mikä tulee huomioida harkittaessa jälkiarvioinnin ajoittamista ja laatimista. Näin ollen jälkiarviointijärjestelmän tulisi olla riittävän joustava myös siten, että se pystyy ottamaan huomioon erilaisten vaikutusten erityispiirteet. Ympäristövaikutusten jälkiarviointi vaatii lisäksi erityistä asiantuntemusta, mikä on huomioitava jälkiarviointia suunniteltaessa ja toteutettaessa. Jälkiarvioinnin koordinointi on perusteltua ohjata valmistelusta vastanneelle ministeriölle, jolla on paras taustatieto arvioitavasta säädöksestä/hankkeesta.

### **Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?**

Kuten lainsäädännön arviointineuvoston aloitteeseen laaditussa taustamuistiossa (27.3.2019) todetaan, arvioinneista vastaavien tahojen tulee varmistua siitä, että jälkiarviointien tekemiseen ja tilaamiseen on riittävää tutkimuksellista osaamista. Tutkimusmenetelmien tulee olla asianmukaiset ja myös niihin liittyvät epävarmuustekijät on tuotava esiin. Lisäksi jonkun tahon täytyy keskitetysti vastata jälkiarviointien valvonnasta ja jälkiarvioinnit tulee julkaista.

Laatua varmistetaan mm. sillä, että arvioinnin tekemiseen tarvittava osaaminen varmistettu, asianmukaiset tutkimusmenetelmät ja arviointiasetelmat eli keskeiset kysymyksenasettelut, käytetyt aineistot, analyysimenetelmät sekä niiden käyttö ja epävarmuustekijöiden raportointi ennalta määritelty, tilaajaosaaminen varmistettu, jos arviointi tilataan ja nimetty taho, joka valvoo sitä, että lainsäädännön jälkiarviointi laaditaan ja että jälkiarviointi suoritetaan asianmukaisesti toteuttajasta riippumatta.

Monipuolisella jälkiarvioinnilla kuullaan sekä kenttää että tutkijoita. Koska kyse ei välttämättä ole pelkästään virheiden etsimisestä, vaan myös laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten jälkiarvioinnista, yliopistot ja/tai tutkimuslaitokset (oikein resursoituna) voivat tehdä laadukkaimmat arviot.

### **Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?**

### 3. Jälkiarviointien koordinointi

#### **Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoida valtioneuvostossa? Perustelee.**

kyllä [Jälkiarviointien koordinointi valtioneuvostossa olisi loogista ja todennäköisesti helpoiten toteutettavissa. Keskeistä on, että koordinaatitieto on yhdessä paikassa ja jälkiarviointeja laaditaan yhdenmukaisin periaattein ja tasaisesti eri ministeriöissä. On tärkeää, että yksi taho vastaisi koordinoinnista ja ohjeistuksesta, jotta arviointia toteutetaan järjestelmällisesti ja yhteisiä periaatteita soveltaen.]

#### **Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.**

muu menettely, mikä? [Ministeriöiden on tarkoituksenmukaista vastata valmistelemansa lainsäädäntöön liittyvistä arvioinneista. Koordinointi todennäköisesti joka tapauksessa edellyttää ministeriöiden välistä yhteistyötä. Lähtökohtaisesti olisi kuitenkin hyvä, että yksi taho vastaisi koordinoinnista. Kyse voi olla esimerkiksi jo olemassa olevasta toimielimestä tai uudesta perustettavasta ryhmästä. Vastuu arvioinnin varsinaisesta käytännön suunnittelusta ja toteutuksesta tulisi pitää ministeriöillä, joilla on arvioitavista laeista valmisteluvastuu. ]

#### **Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?**

Yhtenäisten periaatteiden varmistaminen jälkiarvioitavien hankkeiden valinnassa ja jälkiarviointien toteutuksessa annettavalla ohjauksella. Lisäksi jälkiarviointeja koskevien raporttien julkaiseminen ja niistä tiedottaminen voisi kuulua koordinoivalle taholle. Yhtenäinen ohjaistus ja jälkiarviointien tulosten julkaiseminen.

### 4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

#### **Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?**

Kun jälkiarviointi olisi osana lainsäädännön kehittämisen prosessia, silloin sen hyödyntäminen liittyisi keskeiseksi osaksi systemaattista prosessia. Systemaattisuus toisi myös sen paremmin lain soveltajan tietoisuuteen. Jo jälkiarvioinnin kohdetta ja sen menetelmiä valittaessa tulee ottaa huomioon mahdollisuudet sen hyödyntämiseen. Paitsi jälkiarvioiden tekemistä, myös niiden hyödyntämisen periaatteita tulisi ohjata yhtenäisesti. Raportointi koordinoivalle taholle vuosittain lakien seurannasta ja siinä ilmenevistä kehittämistarpeista. Arvioinnista on tiedotettava ja kuultava arvioitavaa lainsäädäntöä toimeenpanevaa viranomaista riippumatta siitä, mikä taho arvioinnin lopulta toteuttaa.

#### **Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?**

Jälkiarviointia tulee tehdä systemaattisesti ja julkaista tulokset avoimesti. Kaikki prosessin vaiheet, suunnittelu, toteutus, tulokset ja analyysin tulisi olla julkista.

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

kyllä [Tulisi noudattaa avoimesti läpinäkyvyyden periaatetta ja arviointi tulisi julkaista. Jälkiarvioinnit tulee olla löydettävissä kootusti yhdeltä internetsivulta. Sivusto voi olla uusi tai jo olemassa oleva. Lisäksi tulisi ottaa huomioon, ettei kaikilla ole mahdollista käyttää internetiä, joten tietoa olisi hyvä välittää myös muuta kautta.]

## **Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?**

tehdyt jälkiarvioinnit

## **Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?**

Sivustolta tulisi löytyä vähintään valmiit jälkiarvioinnit sekä lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarviointit, mutta olisi syytä harkita myös suunniteltujen tai käynnissä olevien jälkiarviointihankkeiden esiin tuomista. Internet-sivuston lisäksi tarvitaan koordinoitu palautekanava, jonka avulla palautteet lainsäädännöstä kerätään ja niitä voitaisiin hyödyntää lainsäädännön uudistamisessa ja korjaamisessa.

Jälkiarviointiin liittyvä keskustelu jättänyt epäselväksi, kuinka hyvin jälkiarviointia on hyödynnetty lainsäädännön kehittämisessä. Tämän tulisikin olla nykyistä avoimempaa ja jälkiarviointien tulosten perusteella tulisi olla valmiutta myös tarvittaessa korjata ja laajemminkin uusia lainsäädäntöä, mikäli arvioinnissa nousisi siihen tarpeita

Kesonen Sirpa

Itä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen yhteinen lausunto