

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustele.

ei [Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävien päätösten laillisuusvalvonnassa kaikki hallituksen esitykset ja valtioneuvoston asetukset. Laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella suuri osa säädösehdotuksista koskee teknisluonteisia tai muuten vaikutuksiltaan vähäisiä muutoksia voimassa oleviin säädöksiin. Lisäksi osa säädöksistä on tarkoitettu olemaan voimassa hyvinkin lyhyen ajan. Jälkiarviointi olisi sen vuoksi perusteltua kohdistaa vaikutuksiltaan laajaan sääntelyyn, jota on mahdollista arvioida vaikutusten havaitsemisen kannalta tarkoituksenmukaisella ajanjaksolla.]

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

Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 2 luvussa on lisäksi yksittäisiä perusoikeuksia koskevissa säännöksissä asetettu julkiselle vallalle tarkempia velvollisuuksia turvata perusoikeuksia ja edistää niiden toteutumista. Suomi on myös sitoutunut noudattamaan lukuisia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Oikeuskansleri valvoo perustuslain 108 §:n nojalla perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Julkisen vallan valtiosääntöisten ja valtiosopimukseen perustuvien velvoitteiden sekä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan näkökulmasta jälkiarvioinnin kriteereihin tulee sisältyä sääntelyn merkitys perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Muutkin kansainväliset velvoitteet ja lisääntyvästi myös Euroopan unionin oikeus edellyttävät usein lainsäädännön jälkiarviointeja. Jälkiarvioinnin kriteerinä tulee siksi olla myös sääntelyn merkitys kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen kannalta.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustele.

muulla tavoin, miten? [Vaikutuksiltaan merkittävä sääntely voidaan lakiteknisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella koota yhteen säädökseen tai hajauttaa useampaan säädökseen. Sääntelyn lakitekninen toteutus ei sen vuoksi ole olennainen kysymys jälkiarviointien toteuttamisessa, vaan arvioinnin kohteeksi tulisi tilanteesta riippuen valita joko yksittäinen säädös taikka arvioitavaa uudistusta tai teemaa koskevien säädösten kokonaisuus.]

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

-

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarviointit tulisi rahoittaa ja resursoida?

-

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Perustuslain 65, 67, 68 ja 70 §:ssä säädetään valtioneuvoston ja ministeriöiden tehtävistä ja aloiteoikeudesta lainsäädäntöasioissa. Lainvalmistelu ja lainsäädäntötyön johtaminen ovat eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston ja sen ministeriöiden keskeisimpiä tehtäviä. Ministeriön tehtävänä on toimialallaan valmistella valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävät asiat ja huolehtia hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tehtävään kuuluu lainsäädännön ja valtioneuvoston päätösten toimeenpanosta huolehtiminen sekä hallinnon ohjaus ja valvonta. Ministeriölle perustuslaissa osoitetun tehtävän ydinsisältöä on vastuu lainvalmistelusta ja sen riittävästä ja asianmukaisesta tietoperustasta. Tämä pitää sisällään ennakkollisen ja jälkikäteisen vaikutusarvioinnin sekä lainsäädännön ajantasaisuudesta huolehtimisen. Ministeriöt vastaavat myös perustuslain 22 §:ssä tarkoitetun perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteen ja vastaavan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvän ihmisoikeuksien toteuttamisvelvoitteen edellyttämästä arvioinnista ja valmistelusta.

Lainsäädännön jälkiarviointi tuottaa tietoa sääntelyn vaikutuksista ja toimivuudesta sekä toimii pohjana arvioitaessa tarpeita tarkistaa tai uudistaa sääntelyä. Jälkiarviointi on tärkeä osa lainvalmistelua ja kuuluu lähtökohtaisesti ministeriöiden vastuulle. Ministeriöillä on harkintavaltaa siinä, miten jälkiarviointeja käytännössä toteutetaan. Ministeriöiden virkatyön lisäksi arviointi tai siihen kuuluvia tehtäviä voidaan antaa toimeksiantona ulkopuolisille tahoille, esimerkiksi korkeakouluille tai tutkimuslaitoksille. Jälkiarviointien perusteella tehtävät johtopäätökset lainvalmistelun aloittamisen tarpeesta ovat kuitenkin aina ministeriön vastuulla.

Ministeriön vastuulla on erityisesti huolehtia päätöksenteon monipuolisesta tietoperustasta. Lainsäädännön valmisteluasiakirjat vaikutusarviointeineen ja jälkiarviointit ovat tärkeä osa julkista keskustelua ja perustuslain useiden säännösten taustalla vaikuttavaa oikeutta tietoon ja informaatioon. Lainsäädäntöä koskevien ministeriöiden arviointien yhtenä on tehtävänä tuottaa tietoa yhteiskuntaoloista ja lainsäädännön toimivuudesta julkista keskustelua varten. Tällä tiedolla on merkitystä kehitettäessä perustuslain 2 §:n 2 momentissa säädettyä yksilön oikeutta vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki; 621/1999) 19 ja 20 §:ssä säädetään viranomaisten tiedonantovelvollisuudesta keskeneräisissä asioissa ja viranomaisten velvollisuuksista tuottaa ja jakaa tietoa. Velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa on olennainen osa perustuslain 12 §:stä ilmenevää julkisuusperiaatetta. Lainsäädännön jälkiarviointit ovat keskeistä aineistoa, kun julkisuuslakia sovelletaan perustuslain julkisuusperiaatteen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on korostettu ministeriöiden tuottaman tiedon objektiivisuutta, monipuolisuutta ja eduskunnan tiedonsaannin toteutumista sekä ministeriöiden velvollisuutta varmistaa tiedon luotettavuus, kattavuus ja ajantasaisuus (perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 30/2020 vp, oikeuskanslerin päätös OKV/536/1/2019 ja oikeuskanslerin lausunto OKV/1930/21/2021). Yksityiskohtaiset jälkiarvioinnin laatua koskevat vaatimukset riippuvat kulloisestakin arvioinnin tilanteesta. Laaja-alaisissa arvioinneissa olennaisen tärkeää on moninäkökulmainen tieteellinen tutkimus ja sille perustuva objektiivinen arviointi. Erillisten valtioneuvoston tai ministeriöiden päättämien arviointitutkimusten ohella arviointitoiminnoissa on perusteltua hyödyntää laaja-alaisesti tutkimustietoa myös muista lähteistä hyvän tieteellisen tiedon hyödyntämisen periaatteiden mukaisesti.

Perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädetään osallistumisoikeuksista, jotka kuuluvat valtiojärjestyksen yhtenä perusteena olevaan kansanvaltaan. Julkisella vallalla on perustuslaissa säädetty velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että lainsäädännön jälkiarviointiin kuuluu yhtenä osana sääntelyn kohteiden näkökulma. Ministeriöiden tulee siten huolehtia siitä, että jälkiarvioinnissa kansalaisia ja sidosryhmiä kuullaan sopivalla tavalla ja riittävän laajasti riippumatta siitä, mikä taho käytännössä toteuttaa arvioinnin.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

-

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

-

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoida valtioneuvostossa? Perustele.

-

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustele.

-

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

-

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Jälkiarviointien hyödyntämistä edistää arvioinnin suunnitelmallisuus sekä yhdistäminen myös lainsäädännön suunnitteluun esimerkiksi lainsäädäntösuunnitelman ja lainsäädäntöohjelman yhteydessä. Esimerkiksi Euroopan unionin toiminnassa Regulatory Fitness Refit –arvioinnit on nivottu osaksi komission työ- ja lainsäädäntöohjelmaa. Samalla on kuitenkin tarpeen huomioida sekin, että tuotettu arviointitieto palvelee välillisesti yhteiskunnallista osallisuutta silloinkin, kun sen jatkona ei ole suoraan politiikkatoimia.

Lausuntopyynnössä viitatussa tutkimuksessa Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28) viitataan ministeriöissä ja niiden osastoilla tehtävien matalamman profiilin jälkiarviointien ongelmiin laadun sekä tiedon tavoitettavuuden kannalta. Tutkimusraportin perusteella potentiaalisesti merkittävää seurantaa ja arviointia kuitenkin tehdään suhteellisen runsaastikin.

Olisi useista syistä perusteltua, että tiedot jälkiarvioinneista olisi yhtä helposti ja kootusti saatavilla kuin tiedot lainsäädäntöhankkeistakin. Tämä tukisi tiedon hyödyntämistä, mutta epäsuorasti myös arviointien laatua sekä julkisuusperiaatteen ja kansanvaltaan kuuluvien osallistumisoikeuksien toteutumista.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

-

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

-

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

-

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

-

Salo Maija
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri Tuomas Pöysti