



30.9.2021

VN/17651/2021
VN/17651/2021-SM-19

Oikeusministeriö

Sisäministeriön vastaus oikeusministeriön lausuntopyyntöön VN/17651/2021 Lainsäädännön jälkiarviointien kehittäminen

Sisäministeriö lähettää lausuntonsa/vastaukset oikeusministeriölle VAHVA-asianhallintajärjestelmästä, koska sisäministeriöllä ei ole käytössä lausuntopalvelu.fi.

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittämiseksi. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on oikeusministeriön asettama poikkihallinnollinen työryhmä, jonka tehtävänä on koordinoita säädösvalmistelun kehittämistyötä valtioneuvostossa.

Kuten lausuntopyynnössä todetaan, pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointia kehitetään. Lisäksi OECD:n suositukset jäsenmaille tukevat lainsäädännön jälkiarvioinnin vakiinnuttamista pysyväksi osaksi suomalaista päätöksentekojärjestelmää.

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittämisen tavoitteena on lausuntopyynnön mukaan kehittää lainsäädännön jälkiarviointia valtioneuvostossa. Kehittämistyössä tulisi määritellä yhteiset periaatteet muun muassa siitä, minkälaisista laeista laaditaan jälkiarviointi, mitkä tahot niitä toteuttaisivat, miten jälkiarvioinnit rahoitetaan ja kuinka varmistetaan arviointien laatu. Jälkiarviointeja voi olla monenlaisia tieteelliseen koeasetelmaan perustuvista tutkimuksista aina yksittäisen lain toimivuuden normaaliin seurantaan virkatyönä.

Sisäministeriön vastauksia varten on kuultu ministeriön osastojen ja erillisten yksiköiden näkemyksiä. Sisäministeriö tuo esille lausuntonaan seuraavaa.

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustelee.

Ei, koska hankkeet poikkeavat sekä laajuuden että sisällön suhteen toisistaan. Esimerkiksi teknisluontoisissa muutoksissa tavoitellut vaikutukset ovat teknisluonteisia eikä seurannalla ole vastaavaa merkitystä kuin varsinaisissa sisällöllisissä muutoksissa. Hankkeet, jotka ovat merkittäviä ja omaavat laaja-alaisia vaikutuksia voisivat edellyttää jälkiarviointia. Joka tapauksessa jokin toteutumis- tai seurausarviointi on yleensä tarpeena.

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

Arviointi tulisi kohdistaa merkittäviin ja yhteiskunnallisesti laajoihin hankkeisiin sekä merkittäviin muutoksiin voimassa olevaan lainsäädäntöön ja/tai käytännön toimintaan. Jälkiarvioinnin tarvetta tulisi arvioida suhteessa esityksellä tavoiteltuihin päämääriin. Kriteereinä voisi olla esimerkiksi muutoksen kohdentuminen uusiin kohteisiin tai kohteiden suuri joukko (ihmisiä, euroja tai viranomaisia), vaikutuksen määrä, laatu ja laajuus. Tämä jää kuitenkin varmasti aina yksittäistapauksellisesti arvioitavaksi, koska jälkiarvioinnin tarpeeseen voi sisältyä poliittisia ja muita yhteiskunnallisia intressejä.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustelee.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

295 480 171
358 295 480 171

916 044 635
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

Riippuu tilanteesta ja siitä, minkälaisesta lainsäädännöstä on kyse. Jälkiarviointien tekeminen ei ole riippuvainen pykälän määrästä vaan lainsäädännön sisällöstä. Jälkiarvioinnin kriteereitä mietittäessä tulisi huomioida, että esimerkiksi teknisesti pykälämäärältään pieni lakimuutos voi olla vaikutuksiltaan sellainen, joka edellyttää laajempaa jälkiarviointia kuin normaalia virkatyönä tapahtuvaa lainsäädännön vaikutusten seurantaa. Toisaalta voitaisiin arvioida myös sitä, onko kyseessä yksi hanke vai esimerkiksi useamman, samaan asiaan liittyvän HE:n kokonaisuus. Tämä riippuu tavoitelluista vaikutuksista.

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

Arvioinnin suoritustapa olisi hyvä valita yksilöllisesti ja sen suunnittelun olisi hyvä pääsääntöisesti tapahtua jo lain valmisteluvaiheessa. Arvioinnin suunnittelun yhteydessä tulee huomioida sen vaatima aika ja resurssit. Lain valmisteluvaiheessa voisi tulla esimerkiksi osana vaikuttavuusarviointia arvioitavaksi hankkeen merkittävyys ja lainsäädännön tulevat vaikutukset. HE:stä tulisi ilmetä seikat, joiden toteutumista tulisi seurata. Toisaalta joskus kevyempi seuranta on mahdollista esimerkiksi osana ministeriöiden tulosohtausprosessia. Valmisteluvaiheessa tapahtuva suunnittelu voisi olla suhteellisen kevyttä, esimerkiksi huomion kiinnittämistä siihen, mitä seikkoja jälkiarviointi voisi koskea ja hyvin yleisesti arvioida siitä, miten se olisi toteutettavissa. Erityisesti voitaisiin arvioida, edellytetäänkö erillistä hanketta ja ministeriön ulkopuolista asiantuntemusta tai lisäresurssia.

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarvioinnit tulisi rahoittaa ja resursoida?

Perusarviointien voisi hyvä olla osa lainsäädännön valmistelua ja se tulisi ottaa huomioon säädösvalmistelun resursseissa ja hankkeiden aikatauluissa. Merkittävässä hankkeissa saatetaan tarvita tutkimustietoa ja ulkopuolista arviointia. Riippumatta siitä, kenen toimesta jälkiarviointi suoritetaan, tulee riittävät resurssit taata ennen kuin suunniteltua jälkiarviointia lähdetään toteuttamaan. Resurssit voitaisiin huomioida esimerkiksi lainvalmisteluvaiheen taloudellisissa vaikutuksissa. Erillinen jälkiarviointi vaatii sekä resursseja että aikaa toteuttavilta tahoilta. Nykyisiä säädösvalmistelun resursseja ei nähdä riittäviksi laajan, erillisen jälkiarvioinnin toteuttamiseen, joka tehtäisiin virkatyönä tapahtuvasta perusarvioinnista (jälkikäteinen lainsäädännön toimivuuden seuranta) erillisenä työnä.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Jälkiarviointi voitaisiin toteuttaa ministeriöiden omana toimintana, esimerkiksi laatimalla arviointiasiakirja, jossa tarkastellaan mm. oikeuskäytäntöä, lainsoveltajien kokemuksia ja tilastoja ja vertaamalla näitä hallituksen esityksessä esitettyihin arvioihin vaikutuksista. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää myös jälkiarviointien aikajänteeseen. Lain voimaantulon jälkeen tulee varata tarpeeksi pitkä aika siihen, kun jälkiarviointia ryhdytään tekemään, jotta lain soveltamisesta saadaan riittävästi oikeuskäytäntöä ja kokemuksia. Tavoiteltu yhteiskuntapoliittinen muutos saattaa realisoitua vasta useiden vuosien viiveellä, minkä vuoksi ennen jälkiarvioinnin toteuttamista voisi olla perusteltua odottaa useampi vuosi. Toisaalta jälkiarvioinnin suorittamisen voisi antaa ulkopuolisen tahon hoidettavaksi, esimerkiksi hyödyntämällä konsulttipalveluita, korkeakouluja ja tutkimuslaitoksia. Tämä saattaisi olla arvioinnin objektiivisuuden kannalta hyödyllistä. Lisäksi vaihtoehtona voisi olla arvioinnin suorittaminen VNK:n kautta esimerkiksi antamalla se lainsäädännön arviointineuvoston tehtäväksi. Arviointineuvosto voisi mahdollisesti lausuntokierroksella ottaa kantaa arvioinnin tarpeeseen ja toteuttamistapaan.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Ensinnäkin jälkiarvioinnille tulee olla riittävä ohjeistus. Laadun varmistamiseksi voidaan kehittää yhteisiä työkaluja esimerkiksi kyselyiden ja seurannan järjestämisen kautta sekä kerätä kokemuksia lainsäädännön toimivuudesta mahdollisimman laajalti lain soveltajilta. Hyödyllistä olisi myös, jos lainsäädännön arviointineuvosto voisi ottaa kantaa arvioitiin.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

Yhteistyötä voisi lisätä tilaamalla ja käyttämällä erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia tutkijoilta ja tutkimuslaitoksilta. Kaikkien arviointien yhteydessä ei tarvita ulkopuolisia tahoja. Mahdollisten tutkimusten ja selvitysten hankkimisesta voitaisiin päättää jälkiarviointihankkeen yhteydessä.

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoida valtioneuvostossa? Perustelee.

Kyllä. Koordinointivastuu voisi olla OM:llä, VNK:lla tai lainsäädännön arviointineuvostolla. Näin varmistettaisiin kokonaisnäkemys jälkiarvioinnista sekä arviointien laatu, objektiivisuus ja vertailukelpoisuus. Yhtenäinen toimintatapa varmistaa vertailtavuuden sekä laadun. Vastuuministeriön kanssa tehtävä yhteistyö tulee kuitenkin ottaa huomioon. Sisäministeriö katsoo, että ministeriöillä tulisi olla päävastuu lainsäädännön jälkiarvioinnin organisoinnista omalla hallinnonalallaan.

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

Koordinointi voitaisiin toteuttaa ulkopuolisen tahon, esim. lainsäädännön arviointineuvoston toimesta. Koordinoija voisi esittää arvioin siitä, mitkä hankkeet tulisi jälkiarvioida sekä antaa lausunnon jälkiarviointihankkeen laatimasta raportista. Toisaalta yhteistyöstä vastuuministeriön kanssa tulee huolehtia.

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Koordinaatioon tulisi sisältyä ainakin parhaiden käytäntöjen levittäminen ministeriöihin, sekä yhteisen ohjeistuksen laadinta jälkiarviointien toteuttamiselle. Näin varmistettaisiin kokonaiskuva merkittävien hankkeiden jälkiarvioinneista. Koordinaatioon voisi kuulua myös näkemyksen antaminen siitä, mitkä hankkeet tulisi jälkiarvioida sekä jälkiarvioinnissa tehdyn raportin kommentointi.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Jälkiarvioinnissa tulisi olla osio, joka sisältää ehdotukset jatkotoimenpiteistä. Lisäksi tulisi järjestää seuranta siitä, miten jälkiarvioinnissa havaittuihin seikkoihin puututaan ja lainsäädäntöä kehitetään havaintojen perusteella. Ministeriöiden säädösvalmistelun kehittämistyöryhmät voisivat käsitellä jälkiarviointeja ja niiden tekemistä kehittämistarkoituksessa. Tärkeää on lisäksi jälkiarviointien julkaiseminen sekä henkilöstön koulutus jälkiarviointiin liittyen.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

Jälkiarvioinneista olisi hyvä tehdä julkiset raportit, jotka julkaistaan esim. ministeriöiden verkkosivuilla tai keskitetysti hankeikkunassa / vn.fi/hankkeet sivustolla. Hankeikkunaa voisi mahdollisesti hyödyntää julkisten asiakirjojen jakeluun. Arviointeihin voi joissain tilanteissa poikkeuksellisesti sisältyä myös salassa pidettäviä osia riippuen siitä, minkä toimialan lainsäädännöstä on kyse (esim. turvallisuusviranomaisia koskevan lainsäädännön arviointi).

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

Ei välttämättä tarvita erillistä nettisivua, voitaisiin julkaista esim. vn.fi/hankkeet -palvelussa, OM:n sivuilla, VNTEAS yhteydessä tai hankeikkunassa osana säädöshankkeen asiakirjoja.

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

- suunnitellut jälkiarvioinnit
 - tehdyt jälkiarvioinnit
 - lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarvioinnit
- Kaikki ylläolevat.

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Lainvalmistelun vaatimukset ovat kasvaneet ja lainvalmistelun laatuun on kiinnitetty yhä enemmän huomiota. Itsessään perustyö eli lainvalmistelu vaatii aikaa ja osaamista ja sen riittävät resurssit tulee varmistaa. Sisäministeriö pitää jälkiarvioinnin kehittämistä tärkeänä. Jälkiarvioinnista saadut tulokset luovat pitkäjänteisyyttä säädösvalmisteluun ja lainsäädännön laadun kehittämiseen. Sisäministeriö katsoo, että ministeriöillä tulisi olla päävastuu lainsäädännön jälkiarvioinnin organisoinnista omalla hallinnonalallaan. Jos jälkiarvioinnin tarpeen pohtiminen tulisi osaksi valmisteluvaihetta ja HE:ta, luonnollinen jatkumo sille olisi, että eduskunta ottaa siihen kantaa käsittelyssään.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Asiantuntija

Ilona Rauhanen

Jakelu

OM Oikeusministeriö

Tiedoksi

SM osastot ja erilliset yksiköt