

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustelee.

ei [Oikeusministeriö katsoo, että jälkiarviointi tulisi tehdä yhteiskunnallisesti merkittävien ja poliittisesti keskeisten lainsäädäntöhankkeiden kohdalla. Perusteelliset jälkiarvioinnit ovat raskaita ja vaativia prosesseja, joita ei tule käynnistää liian useita. Rajalliset jälkiarviointiresurssit tulisi siis kohdistaa keskeisiin hankkeisiin, joissa jälkiarvioinnin arvioidut hyödyt sääntelyn laadun parantamisessa ovat suurimmat.]

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

Varsinainen jälkiarviointi on prosessina pitkäjänteinen ja vaativa. Sen tulisi ensisijaisesti kohdistua yhteiskunnallisesti ja poliittisesti keskeisten lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun ja valmistelulle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Oikeusministeriö pitää siksi perusteltuna mallia, jossa jälkiarvioitavat hankkeet valitaan hallitusohjelman täsmentämisen ja hankkeistamisen yhteydessä siten, että hankkeet tulevat osaksi hallituksen koko vaalikautta koskevaa toimintasuunnitelmaa. Eri alojen sääntelyhankkeet ovat niin erilaisia, että ei vaikuta järkevältä asettaa jälkiarvioinnille yleisiä arvioinnin kriteereitä tai mittareita. Sellaisten sijasta tulisi määritellä jälkiarvioitavaksi valittavien hankkeiden keskeiset tavoitteet sellaisella tarkkuudella, että jälkiarviointi voidaan kohdistaa tavoitteiden toteutumiseen ja myös syihin, joiden vuoksi tavoitteet mahdollisesti ovat jääneet toteutumatta. Tavoitteiden toteutumiselle tulisi samaten määritellä mahdollisuuksien mukaan seurantaindikaattorit jo ennen varsinaisen valmistelun aloittamista. Jälkiarvioitavia hankkeita voidaan luonnollisesti nimetä lisää, mikäli vaalikauden aikana käynnistetään riittävän keskeisiksi arvioitavia hankkeita. Esimerkiksi uusi Euroopan komissio esittää yhtenä työohjelmansa osana monivuotisen ja vuosittain päivitettävän jälkiarviointisuunnitelman. Pitkäjänteinen suunnittelu auttaisi paitsi ministeriöitä myös sidosryhmiä varautumaan jälkiarviointien toteuttamiseen.

Varsinaisten jälkiarviointihankkeiden lisäksi ministeriöissä tehdään luonnollisesti jatkossakin laajasti säädöshankkeiden seurantaa ja säädöshuoltoa. Myös niiden muodostamiseen vielä säännönmukaisemmaksi osaksi lainvalmistelua ja sääntelyn kehittämistyötä tulisi kiinnittää huomiota. Tässäkään yhteydessä hankkeiden tärkeydelle ei liene mahdollista luoda yleistä mittaristoa. Merkittävyys voi olla muutakin kuin euromääräistä. Sääntely voi esimerkiksi kohdistua

vain tiettyyn erityisryhmään, mutta ryhmään kuuluville sääntelyn vaikutukset voivat olla perustavanlaatuisia. Seurannan taso tulee joka tapauksessa suhteuttaa hankkeen merkitykseen huomioiden myös seurannan kustannukset ja käytettävissä olevat resurssit.

Jälkiarvioinnin ja seurannan suunnittelussa voidaan pyrkiä ottamaan huomioon myös Euroopan komission jälkiarviointisuunnitelmat, EU-säädösten uudelleentarkastelulausekkeet sekä EU-säädösten toimeksiannot jäsenvaltioille toimittaa komissiolle tietoa lainsäädännön toimivuudesta. EU-näkökulmien huomioiminen kansallisessa arviointitoiminnassa voi palvella paitsi EU-tason arviointia myös oikea-aikaista EU-vaikuttamista. Lisäksi EU-liitännäisen sääntelyn arvioinnit palvelevat usein myös kansallisen sääntelyn kehittämistarpeiden arviointia.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustele.

muulla tavoin, miten? [Molempina. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että hankkeiden tarpeet ohjaavat jälkiarviointien toteuttamista. Yksittäisen säädöksen jälkiarviointi voi olla kustannustehokas tapa sääntelyn toimivuuden tarkasteluun. Toisissa tilanteissa säädösten kumulatiivisten vaikutusten ja laajemman perspektiivin hahmottamiseksi on tärkeää arvioida laajempia kokonaisuuksia. Myös OECD:n suositusten mukaan ”portfolio” erilaisia jälkiarviointeja yksittäisistä säädöksistä laajempiin kokonaisuuksiin auttaa varmistamaan, että kukin jälkiarviointi toteutetaan sopivalla ja kustannustehokkaalla tavalla.]

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

Oikeusministeriö korostaa, että jälkiarvioinnin ja seurannan suunnittelu lainvalmisteluvaiheessa on ensisijaisen tärkeää. Suunnittelu tulisi nähdä osana lainvalmisteluprosessia, jatkuvaa arviointia ja sääntelyn kehityskiertoa, jossa kerätty näyttö sääntelyn toimivuudesta syöttää säädöshuoltoa ja vaikutusarviointia uusien sääntelyvaihtoehtojen kartoittamiseksi. Myös aineistojen kerääminen voi edellyttää jälkiarvioinnin suunnittelua jo lainvalmisteluvaiheessa. Lisäksi tutkimuskirjallisuudessa on korostettu, että jälkiarvioinnin suunnittelu lain laadintavaiheessa voi tehostaa lain toimeenpanoa. Keskeisten jälkiarviointien varhaista suunnittelua edistäisi edellä mainittu tavoite määrittää jälkiarvioitavat hankkeet ja seurantaindikaattorit hankkeiden tavoitteiden toteutumiseksi jo ennen varsinaisen valmistelun aloittamista. Laajamittaisemman seurantatyön varhaiseen suunnitteluun taas voitaisiin ohjata voimakkaammin osana säädösvalmisteluprosessia, esimerkiksi uudistettavassa vaikutusarviointiohjeessa.

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarvioinnit tulisi rahoittaa ja resursoida?

Oikeusministeriö katsoo, että jälkiarvioinnit tulisi resursoida hankkeen tarpeiden perusteella joko tutkimusmäärärahoilla, ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen virastojen ja tutkimuslaitosten virkatyöllä taikka tutkimusmäärärahojen ja virkatyön yhdistelmällä. Perusteelliset jälkiarvioinnit muistuttavat täysimittaisia tutkimushankkeita ja edellyttävät usein esimerkiksi laajojen aineistojen keräämistä. Koska perusvalmistelun resurssit ovat jo nykyisellään tiukat, tällaisten hankkeiden toteuttaminen ministeriöiden virkatyönä voi olla hallinnonala- ja hankekohtaisesti epärealistista. Esittelevän ministeriön ulkopuolisten tahojen toteuttamat jälkiarvioinnit edistäisivät myös osaltaan jälkiarviointien riippumattomuutta. Laajamittaisempi seurantatyö taas tulisi sitoa kiinteäksi osaksi ministeriöiden lainvalmistelutyötä. Myös seurantatyön resursoinnin järjestelmällinen suunnittelu

olisi tärkeää, koska lainvalmistelijoiden ajankäyttöön kohdistuu huomattava paine, eikä seuranta automaattisesti usein kuulu lainvalmistelijoiden prioriteettitehtäviin.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Oikeusministeriö tähdentää, että jälkiarviointia ja seurantaa voidaan tehdä eri tavoilla ja tasoilla. Sääntelyn toimivuudesta tulee kuitenkin saada riittävästi kokemusta ennen jälkiarviointia. Johtavissa kansainvälisissä käytänteissä jälkiarviointi toteutetaan usein 3–5 vuoden kuluttua säädöksen voimaantulosta. Näin ollen jälkiarviointi tulisi lähtökohtaisesti tehtäväksi yhtä tai jopa kahta vaalikautta myöhemmin kuin valmistelu on tehty, eikä jälkiarvioinnissa siten ole kysymys toimeksiannon antaneen hallituksen toiminnan arvioimisesta hallituksen toimikauden aikana. Tarkoituksenmukaisen arviointiasetelman muodostaminen edellyttää ennen kaikkea ymmärrystä hankkeen keskeisistä tavoitteista, jotta valitut menetelmät tuottavat haluttua tietoa tavoitteiden toteutumisesta. Erilaisilla määrällisillä ja laadullisilla menetelmillä on kullakin myös vahvuutensa ja heikkoutensa, minkä vuoksi luotettavin tietopohja päätöksenteolle tuotetaan tyypillisesti yhdistelemällä erilaisilla menetelmillä tuotettua tietoa ("triangulaatio"). Periaatteellisesti johtavat kansainväliset jälkiarviointijärjestelmät kannustavat kuitenkin mahdollisuuksien mukaan arvioimaan vaikutuksia määrällisesti ja kausaalisesti tiedostaen samalla, että yhteiskunnallisten ilmiöiden monimutkaisuuden vuoksi erityisesti syy-seuraussuhteiden osoittaminen on haastavaa. Erityisesti satunnaiskokeisiin perustuvat arvioinnit muodostavat kuitenkin asianmukaisesti valmisteltuna ja tulkittuna erittäin vahvaa näyttöä sääntelyn kausaalisista vaikutuksista ja tehokkuudesta. Näin ollen satunnaiskokeiden ja muiden "kontrafaktuaalisten" asetelmien laajamittaisempaan hyödyntämiseen voitaisiin pyrkiä tarkoituksenmukaisissa yhteyksissä. Samalla tarkoituksenmukainen seuranta voi usein esimerkiksi perustua pitkälti kohde- ja sidosryhmien kuulemiseen, joka ei edellytä erityistä menetelmällistä osaamista.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Oikeusministeriön kokemusten mukaan erilaiset ryhmätyöskentelymuodot sekä sidos- ja kohderyhmien kuuleminen edistävät laadukasta jälkiarviointia ja seurantaa. Ministeriöiden käytettävissä olevissa arviointiresursseissa on huomattavia eroja, joiden vuoksi arviointikäytännöt vaihtelevat ministeriöiden välillä. Lainvalmistelun suunnitelmallisuuden ja tukirakenteiden kehittäminen edesauttavat joka tapauksessa laadukkaiden arviointien toteuttamista. Johtavat kansainväliset käytännöt ja OECD:n suositukset korostavat lisäksi ulkopuolisten laadunvalvontamekanismien merkitystä jälkiarviointien laadun kehittämisessä. Lainsäädännön arviointineuvosto voisi tässä roolissa edistää jälkiarviointien laatua.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

Oikeusministeriö katsoo, että tutkimuslaitosten itsenäisesti toteuttamien jälkiarviointihankkeiden ohella tulisi selvittää, miten tutkijat voisivat tukea jouhevammin ministeriöiden virkatyötä. Tieteellisiä asiantuntijoita voitaisiin kuulla matalalla kynnyksellä esimerkiksi jälkiarvioinnin toteuttamisen ideoimiseksi järjestetyllä pyöreän pöydän keskustelulla.

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoida valtioneuvostossa? Perustelee.

kyllä [Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että jälkiarviointeja koordinoidaan systemaattisemmin valtioneuvostossa. Koordinointi nostaisi jälkiarviointien ja seurannan laatua ja näkyvyyttä sekä auttaisi sitouttamaan eri sidosryhmiä arviointitoimintaan. Se johtaisi arviointikulttuurin

levittämiseen valtioneuvoston halki ja edistäisi resurssien varaamista keskeisten jälkiarviointien toteuttamiseen.]

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

ministeriöiden välisenä yhteistyönä [Oikeusministeriö pitää edellä esitetysti perusteltuna mallia, jossa laajamittaisissa jälkiarviointihankkeissa keskityttäisiin harvoihin, keskeisiin hankkeisiin, jotka valittaisiin koordinoitusti hallituksen lainsäädäntösuunnitelman yhteydessä. Keskitettyjen järjestelmien, kuten VN-TEAS-rahoitushakujen, hyödyntäminen vahvistaisi myös ulkoisten jälkiarviointien tilaamisosaamista. Jälkiarvioinnit ja muu seurantatyö tulee kuitenkin integroida kiinteäksi osaksi ministeriöiden lainvalmisteluprosesseja. Näin ollen myös valtioneuvoston koordinoitintoiminta tulisi rakentaa poikkihallinnollisena yhteistyönä, jonka kautta kehitetään toimintaa ja levitetään arviointiosaamista ministeriöihin. Yksi tapa koordinoida jälkiarviointia olisi hyödyntää olemassa olevia vaikutusarviointiin liittyviä rakenteita – kuten vaikutusarvioinnin osaamisverkostoa – sillä vaikutusarviointi ja jälkiarviointi edellyttävät samankaltaista osaamista. Hajautettu toiminta levittäisi hyviä käytänteitä hallinnon halki ja auttaisi vauhdittamaan kehityskulkua, jossa seurannasta muodostuisi vielä kiinteämpi osa ministeriöiden säännönmukaista lainvalmistelutyötä.]

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen keskeisten jälkiarviointihankkeiden valitsemisen ja tilaamisen ohella valtioneuvoston koordinaation tulisi keskittyä jälkiarviointitoiminnan kehittämiseen ja sen näkyvyyden lisäämiseen. Hallituksen jälkiarviointisuunnitelma kokoaisi yhteen valtioneuvoston keskeiset jälkiarviointihankkeet. Ulkoisten hankkeiden tilaamisessa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi VN-TEAS-rahoitushakuja. Koordinaation tulisi lisäksi yleisesti keskittyä hyvien käytänteiden jakamiseen, kehityskohteiden tunnistamiseen sekä osaamisen levittämiseen.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Oikeusministeriö korostaa, että jälkiarviointien hyödyntämisen varmistamisessa erityisen tärkeää on jälkiarvioinnin kytkeminen lainvalmisteluun, vaikutusarviointiin ja poliittiseen päätöksentekoon sääntelysykliajattelun mukaisesti. Ideaalissa tilanteessa jälkiarvioinnit ja seuranta johtavat esimerkiksi esivalmisteluun ja vaikutusten arviointiin sääntelyn kehittämisvaihtoehtojen arvioimiseksi, sääntelyä tukevan ohjeistuksen uudistamiseen taikka täytäntöönpanon tehostamistoimenpiteisiin. Selkeät johtopäätökset tai suositukset jatkotoimenpiteiksi jälkiarviointien osana tukisivat poliittista päätöksentekoa ja edistäisivät julkista keskustelua sääntelyn laadusta ja mahdollisista kehitystarpeista. Poliittisten päättäjien sitoutuminen jälkiarvioinneilla tuotetun näytön hyödyntämiseen päätöksenteon tukena on luonnollisesti keskeinen jälkiarviointien hyödyntämisen edellytys. Myös sidosryhmien sitoutuminen jälkiarviointitoimintaan on havaittu erityisen tärkeäksi kansainvälisissä kokemuksissa jälkiarviointijärjestelmien kehittämisestä. Laadukas kuuleminen osana arviointia muodostaa keskeisen osan tämän tavoitteen edistämistä.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

Oikeusministeriö katsoo, että jälkiarvioinnin ja muun seurantatyön tulisi olla vuorovaikutteista. Niiden tulisi hyödyntää säännönmukaisesti sidos- ja kohderyhmien kuulemista, ja eri ryhmien mahdollisimman saavutettavaan kuulemiseen tulisi pyrkiä mahdollisimman monimuotoisten vaikutusten tunnistamiseksi. Esimerkiksi Euroopan komission jälkiarvioinnit edellyttävät julkista

kuulemista jälkiarvioinnin pääelementeistä. Jälkiarviointiin tulisi myös tiedottaa sekä etukäteen (esimerkiksi edellä mainitun hallituksen jälkiarviointisuunnitelman avulla) että prosessin aikana (esimerkiksi hankeikkunaa vastaavalla tavalla). Lisäksi jälkiarviointihankkeiden tulisi olla avoimesti toteutettuja ja julkisesti saatavissa, jotta sidosryhmät voivat arvioida niitä laajasti. Myös seurantahankkeista tulisi julkaista tietoa mahdollisuuksien mukaan.

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

kyllä [Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jälkiarviointien keskitetty julkaiseminen edistäisi jälkiarviointikulttuuria, julkista keskustelua sääntelyn kehittämistarpeista sekä arviointitoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.]

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

muuta, mitä?

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Edelliseen kysymykseen: kaikki edellä mainitut. Oikeusministeriö kannattaa laajan valtioneuvoston arviointitoimintaa koskevan verkkosivun perustamista. Sivusto antaisi keskitetysti tietoa valmistuneista ja vireillä olevista arviointihankkeista sekä edistäisi edellä todetusti järjestelmän avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja arviointikulttuuria. Se auttaisi myös sidosryhmiä osallistumaan arviointitoimintaan.

Oikeusministeriö ehdottaa, että jälkiarviointitoiminnan kehittämisessä edetään vaiheittain. Vaiheittaisella käyttöönotolla voitaisiin kerätä tietoa järjestelmän toimivuudesta ja kehittää sitä esimerkiksi pilottihankkeilla kerättyjen kokemusten perusteella. Saksan arviointineuvosto on korostanut kansainvälisten kokemusten jälkiarviointijärjestelmien käyttöönotosta näyttäneen, että vaiheittain etenevä järjestelmän omaksuminen auttaa paitsi vakiinnuttamaan järjestelmää myös lisäämään sille tukea eri sidosryhmien keskuudessa. Valtioneuvoston keskitetty jälkiarviointitoiminta voitaisiin käynnistää esimerkiksi nimeämällä eduskuntavaalien 2023 jälkeen 4–6 jälkiarviointihanketta. Jatkossakin resurssit raskaisiin ja pitkäjänteisiin jälkiarviointeihin tulee keskittää harvoin hankkeisiin sen sijaan, että jälkiarviointeja toteutettaisiin laajasti mutta mekaanisesti.

Lihr Tuomas
Oikeusministeriö