

Asia: VN/17651/2021

## Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

### 1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

#### **Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustelee.**

ei [Ei. Hallituksen esityksiä annetaan useita satoja vuodessa. Kaikkiin hallituksen esityksiin kohdistuva arviointi ei ole niin resurssien rajallisuuden vuoksi kuin muistakaan syistä tarkoituksenmukaista. Osa lainsäädäntöhankkeista voi olla esimerkiksi puhtaasti teknisiä lakimuutoksia, eikä tämän kaltaisiin esityksiin toteutettava erillinen jälkiarviointi tuottaisi juurikaan lisäarvoa.]

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

Lainsäädäntöhankkeiden jälkiarviointien priorisointia tulisi tehdä jälkiarviointijärjestelmälle (vrt. Lainsäädännön arviointineuvoston aloite 19.3.2019) asetettujen tavoitteiden pohjalta. Näitä tavoitteita saattaisivat olla esimerkiksi politiikkatoimien tavoitteiden toteutumisen arviointi, tiedon lisääminen, sääntelyn selkiyttäminen tai prosessien parantaminen.

Toteutettavien jälkiarviointien priorisointia voitaisiin näin ollen toteuttaa esimerkiksi lainsäädäntöhankkeille ennakkoon arvioitujen taloudellisten vaikutusten suuruusluokan, hankkeen yhteiskunnallisen merkittävyyden, jälkiarvioinnista saatavan tiedon hyödyllisyyden tai hankkeen ennakolta arvioituihin vaikutuksiin liittyvän epävarmuuden perusteella. Merkittävät vaikutukset tiettyihin väestöryhmiin yhdenvertaisen tai oikeudenmukaisen kohtelun tai oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta voisivat toimia perusteena jälkiarvioinnin toteuttamiselle.

#### **Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustelee.**

muulla tavoin, miten? [Sekä että, mutta myös pienempinä kokonaisuuksina. On mahdollista, että laajoihin politiikkatoimiin liittyy useita säädöksiä, jolloin näihin politiikkatoimiin liittyviä lainsäädäntöhankkeita voi olla tarpeen arvioida kokonaisuutena. Toisaalta jotkin lainsäädäntöhankkeet voivat sisältää useita politiikkatoimia, joiden jälkiarviointi omina kokonaisuuksinaan voi tuottaa arvokasta tietoa politiikkatoimille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. On myös hyvä huomata, että ministeriöissä seurataan hallinnonalojen seurannan yhteydessä lainsäädännön toimivuutta, joka ei aina suoraan liity lainsäädäntöhankkeisiin.]

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

Jälkiarvioinnin tekemistä on tärkeää suunnitella jo varhaisessa vaiheessa hallituksen esityksen valmistelua, kuten ohjeistetaan jo nykyisin hallituksen esityksen laatimisohjeissa (HELO-ohjeet). Valmistelun perusvalmisteluvaiheessa tulee pyrkiä tunnistamaan mahdollinen tarve jälkiarviointille, tarvittavan vaikutusarvioinnin luonne ja tarvittavat toimet jälkiarvioinnin valmistelemiseksi. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisemaa Anssi Keinäsen ja Jussi Pajujan (2020) selvitystä mukailleen, suunnittelussa tulee pyrkiä tunnistamaan, mitä, kuka, miten ja milloin jälkiarviointia ollaan toteuttamassa.

Hallituksen esityksen laadintavaiheessa erityisesti laajan ja tutkimuksellista otetta vaativan jälkiarvioinnin suunnitteleminen ja siihen sitoutuminen etukäteen ei ole kuitenkaan tällä hetkellä esityksen laatijan näkökulmasta ongelmatonta, koska esityksen läpimenosta ja sen lopullisesta sisällöstä päättää eduskunta.

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

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

Kysymykseen vastaaminen edellyttäisi tarkempaa kuvaa kehitettävästä menettelystä tai menettelyistä. Lainsäädännön jälkiarvioinnin asiakokonaisuutta on tarkoituksenmukaista jakaa osiin. Esimerkiksi jälkiarvioinnin eri muotoja, kuten tilastollista seurantaa ja tutkimuksellista jälkiarviointia, on käsitelty Kati Rantalan ja kumppanien (2021) VN-TEAS-selvityksessä. Kuten selvityksen kansainvälisistä esimerkeistä käy ilmi, lainsäädännön jälkiarviointia voidaan myös toteuttaa joidenkin tiettyjen näkökulmien tai tavoitteiden lähtökohdista.

Kaikkea lainsäädännön jälkiarvioinniksi luettavaa tekemistä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista sisällyttää kehitettävään järjestelmään. Ministeriöissä joka tapauksessa seurataan ministeriöiden toimialan kehitystä, lainsäädännön toimivuutta sekä lakimuutosten vaikutuksia, ja osa näistä toiminnoista voi edelleen toimia kehitettävän järjestelmän rinnalla.

Kokonaisuuden laajuuden takia Lainsäädännön arviointineuvoston esittämän suomalaisen jälkiarviointijärjestelmän kehittäminen saattaa kuitenkin vaatia useidenkin rinnakkaisten menettelyjen suunnittelemista. Eri menettelyjen kehittämisessä voidaan ja voi olla suotavaakin edetä vaiheittain. Rahoitus, laadunvalvonta ja yhteistyö tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa ovat tärkeitä seikkoja jälkiarviointijärjestelmän menettelyjen suunnittelussa. Muita suunnittelussa huomioitavia käytännön seikkoja on esimerkiksi se, mille tahoille annetaan vastuuta jälkiarvioinnin esivalmistelusta, aloitteenteosta, priorisoinnista sekä toimeenpanosta.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että jälkiarviointijärjestelmää suunniteltaessa on tärkeää harkita, tulisiko järjestelmän puitteissa toteuttaville jälkiarvioinneille osoittaa rahoitusta erilliselle toimintamenomomentille valtion talousarviossa. Erillinen toimintamenomomentti osaltaan edistäisi ja turvaisi jälkiarvioinnin riittävää resursointia.

## Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Lainsäädäntöhankkeen jälkiarvioinnin toteuttamista tulee valmistella jo lakiesityksen valmisteluvaiheessa. Aalto-yliopiston taloustieteilijöiden ryhmä Nokso-Koivisto, Sarvimäki ja Toivanen (2019) on tuonut esille, että jälkiarvioinnin vaiheiden ajoitus on ensiarvoisen tärkeää. Jo lainsäädäntöhankkeen valmisteluvaiheen toimet vaikuttavat siihen, minkälaista aineistoa ja minkälaisia mahdollisia koeasetelmia lainsäädäntöhankkeen vaikutusten jälkiarvioinnissa on käytettävissä. Toisaalta monet vaikutukset ovat todennettavissa vasta pitkällä aikavälillä, useita vuosia lain voimaantulon jälkeen.

Jälkiarvioinnin valmisteluun pohjaten joillakin tahoilla tulee olla aloitevastuu. Eduskunnan lausumiin jo nyt sisältyvät aloitteet voivat toimia aloitteina myös jälkiarviointijärjestelmässä toteutettaville jälkiarvioinneille. Lainsäädännön arviointineuvoston rooli aloitteenteossa voisi olla eduskuntaa neuvova, jotta päällekkäiseltä roolituksesta välttytään.

Aloitteiden pohjalta toteutettavia lainsäädäntöhankkeiden jälkiarviointeja tulee priorisoida käytössä olevien resurssien puitteissa ja panna toimeen priorisoinnin perusteella. Näiden toimintojen käytäntöjen ja vastuuttamisen suunnitteluun tulee erityisesti panostaa, sillä yksi nykyisen toimintamallin keskeinen haaste on eduskunnan jälkiarviointialoitteiden pohjalta käynnistyvän toteuttamisen järjestelmällisyys.

## Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Monin tavoin. Erityistä osaamista vaativien lainsäädäntöhankkeiden sekä laajojen jälkiarviointien tapauksessa hyvä toimintatapa on teetättää arviointi kilpailutetuilla toteuttajilla. Laadun lisäksi tämä edistää myös arvioinnin objektiivisuutta, kun jälkiarvioitsijana toimii lainsäädäntöhankkeen valmistelusta erillinen taho.

Laadun edistämiseksi jälkiarvioinnin toimeenpanossa on mahdollista asettaa arvioinnin toteuttamiselle erillinen ohjausryhmä. Jälkiarviointien toteuttamiseen tulee myös harkita laadunvalvontaa, jossa jokin muu kuin toimeenpanosta vastaava taho tarkastelee laaditun jälkiarvioinnin laatua.

Rantalan ja kumppanien selvityksen (2021) kansainvälisten käytäntöjen katsauksesta käy ilmi, että politiikkatoimien onnistumisen arviointi edellyttää, että jo lakiesityksessä sen ajamien tavoitteiden käsittely on riittävän eksplisiittistä ja tietopohjaista. Tietopohjan ja tiedon hyödyntämisen teknologioiden aktiivinen kehittäminen tulee parantamaan lakien ennakkovaikutusten arvioinnin ohella myös mm. jälkiarviointien laatua ja luotettavuutta.

Jälkiarviointien laadun parantamiseksi on myös tärkeää panostaa jälkiarviointiin liittyvään ohjeistukseen ja osaamiseen.

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

Jälkiarviointien laadun varmistamiseksi jälkiarvioinnin toteuttaminen tulee mahdollisuuksien mukaan kilpailuttaa aihepiirin parhaiden asiantuntijoiden toteutettavaksi. Kilpailutuksen yhteydessä on mahdollista asettaa vaatimuksia sille, että toteuttajien joukon tulee olla monialainen tutkimuskonsortio esimerkiksi eri tutkimusorganisaatioista. Toisaalta jo lainsäädäntöhankkeen valmisteluvaiheessa tulee osana jälkiarvioinnin suunnittelemista hyödyntää tutkijoiden ja tutkimuslaitosten asiantuntemusta riittävän aineiston ja mahdollisten tutkimusasetelmien muodostamiseksi.

### **3. Jälkiarviointien koordinointi**

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

kyllä [Kyllä. Jos suunniteltavassa järjestelmässä valtioneuvostolla on esimerkiksi aloitteenteko-, priorisointi- ja/tai toteuttamisvastuuta, lienee tällöin syytä lisätä koordinaatiota niin ministeriöiden kuin koko valtioneuvoston tasolla. Tällä hetkellä ei ole systemaattista tietoa siitä, missä laajuudessa ja millä tavoin vaikutuksia arvioidaan ministeriöissä jälkikäteen, mikä on yksi keskeisistä ongelmista. Jälkiarviointien koordinointi valtioneuvostossa olisi joka tapauksessa tärkeää jo pelkästään niiden seurannan kehittämisen ja osaamisen kartuttamisen näkökulmasta.]

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

muu menettely, mikä? [Rantala ja kumppanit (2021) ovat esittäneet, että lainsäädännön jälkiarviointia tulee kehittää, koordinoida ja ohjeistaa valtioneuvoston tasolla. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että koordinaatiota ei ainakaan tule jättää pelkästään yksittäisten ministeriöiden itse toteutettavaksi tai ministeriöiden ad hoc -yhteistyön varaan, sillä näin olisi haastavampaa noudattaa yhteneväisiä jälkiarvioinnin toimintatapoja. Tämän kysymyksen käsittely vaatisi kuitenkin tarkempaa kuvaa siitä, miten jälkiarviointijärjestelmän toteutusta on muutoin suunniteltu.]

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

Kts. vastaukset yllä muihin osion 3 kysymyksiin sekä osion 2 vastaukset.

### **4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus**

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

Toteutettavien jälkiarviointien tulee perustua tarpeeseen ja hyödynnettävyyteen. Niiden tekemiseen on hyvä valmistautua jo lainsäädäntöhankkeita toteutettaessa, jotta jälkiarviointit voidaan toteuttaa ja julkaista ilman ylimääräistä viivettä, kun vaikutukset tai muut tarkasteltavat asiat ovat todennettavissa.

Jälkiarviointijärjestelmän prosesseihin tulee sisällyttää selonteko, jossa jälkiarvioinnin toteuttaja esittelee aloitteen tehneelle taholle jälkiarvioinnin tuloksia. Tähän vaiheeseen voisi osallistua myös lainsäädäntöhankkeesta vastaava esittelijä ja aihealueen keskeisiä asiantuntijoita. Selonteon perusteella voitaisiin arvioida, edellyttävätkö jälkiarvioinnin tulokset jatkotoimenpiteitä kuten esimerkiksi uutta lainvalmistelua.

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

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi jälkiarviointijärjestelmää kehitettäessä on tärkeää harkita, missä määrin järjestelmän eri toimintoja, kuten aloitteenteon, toteutuksen ja laadunvalvonnan vastuita jaetaan eri tahojen toteutettaviksi.

Jos jälkiarviointeja toteutetaan valtioneuvostossa, toteutettavat jälkiarviointit voidaan saattaa näkyville valtioneuvoston Hankeikkunaan. Jälkiarviointijärjestelmän menettelyt tulee liittää osaksi lainvalmistelun prosessiopasta, jolloin koko valtioneuvostossa olisi yhteneväinen ymmärrys käsitteistä, toimintatavoista ja vastuista.

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

kyllä [Olisi hyödyllistä koota tietoa ja tuloksia lainsäädäntöhankkeiden jälkiarvioinneista esimerkiksi valtioneuvoston kanslian internet-sivustojen yhteyteen.]

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

muuta, mitä?

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

Verrokkimaiden käytäntöjä ja kansainvälisten järjestöjen suosituksia on tarkasteltu ansiokkaasti Rantalan ja kumppaneiden (2021) selvityksessä. Nämä huomioiden on selvää, että Suomessa tulee järjestelmällisesti kehittää lainsäädäntöhankkeiden jälkiarviointia.

Lainsäädännön jälkiarvioinnin asiakokonaisuus on laaja ja moniulotteinen. Kuten lausuntopyynnössä todetaan, jälkiarviointeja voivat olla niin tieteelliseen koeasetelmaan perustuvat tutkimukset kuin yksittäisen lain toimivuuden virkатыönä tehtävä seuranta. Lainsäädännön jälkiarviointi voi liittyä esimerkiksi säädöshuoltoon tai uusien politiikkatoimien suunnitteluun. Lainsäädännön jälkiarviointi voi olla osa jonkin politiikka-alan jatkuvaa seurantaa (vrt. Talouspolitiikan arviointineuvosto) tai liittyä lainsäädännön tarkasteluun jonkin yhteiskunnan osa-alueen kannalta (vrt. Lainsäädännön arviointineuvoston aloitemuistiossa mainitut Ison-Britannian yritysvaikutuksiin liittyvät jälkiarviointimenettelyt). Lainsäädäntöhankkeiden luotettava jälkiarviointi on myös hyvin haastavaa, koska lainsäädännön vaikutuksia on vaikea erottaa lakimuutosta seuraavasta toimeenpanosta sekä ympäröivän yhteiskunnan kehityksestä.

Suomessa lainsäädäntöhankkeiden jälkiarviointien toteuttamisesta puuttuvat selkeät yhtenevät käytännöt sekä jatkuvuus. Jälkiarviointi jää käytännössä ministeriöiden (ja joidenkin muiden toimijoiden, kuten tutkimuslaitosten) omien aloitteiden ja aktiivisuuden varaan, vaikka eduskunta antaakin jälkiarviointia koskevia lausumia mietinnöissään. Ministeriöiden toiminnassa resurssien priorisointi lainsäädäntöhankkeiden jälkiarviointiin on haastavaa, sillä nykyhetkeä ja tulevaa välittömämmin koskevaan työhön kohdistuvat resurssipaineet ovat mittavat. Yksittäiset virkamiehet voivat usein seurata lain toimivuutta ja vaikutuksia joitakin vuosia, mutta henkilöiden vaihtuessa seuranta saattaa katketa.

Jälkiarviointien kehittämistä voitaisiin jatkaa pyrkimällä tunnistamaan konkreettisia tarpeita ja ryhtymällä suunnittelemaan järjestelmällisiä menettelyjä niihin vastaamiseksi. Rantalan ja kumppaneiden selvitys (2021) luo hyvän pohjan tälle suunnittelutyölle. On luultavaa, että jälkiarviointijärjestelmä tulee vaatimaan useita toimia ja jatkuvaa kehittämistä. Huomiota tulee kiinnittää jälkiarvioinnin käytäntöjen yhtenäistämiseen ja vastuiden selkeyttämiseen, mutta myös edellytysten parantamiseen, kuten ohjeistukseen, osaamiseen ja tietopohjaan.

Tässä lausunnossa esitettyjä ehdotuksia tulee pitää keskustelunavauksina, ja jälkiarviointijärjestelmän suunnittelussa tulee harkita erilaisia toteutusvaihtoehtoja. Monissa maissa jälkiarviointijärjestelmään liittyvässä roolituksessa parlamentilla on merkittäviä toimeenpano- ja toteuttamisvastuita, mitä Suomenkin järjestelmää suunniteltaessa olisi hyvä arvioida. Tältä osin on kuitenkin luultavaa, että Suomen kontekstissa valtioneuvostoon ja ministeriöihin painottuva toimeenpanovastuu on luontevampi ratkaisu.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä, että lainsäädäntöhankkeiden jälkiarvioinnin järjestelmää kehitetään oikeusministeriön asettaman lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän toimesta. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmis osallistumaan tähän työhön resurssiensa puitteissa.

Varhila Kirsi  
Sosiaali- ja terveysministeriö

Meuronen Mikko  
Sosiaali- ja terveysministeriö