

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

- Liikenne- ja viestintäministeriön vastaus

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustelee.

Kaikista lainsäädäntöhankkeista ei ole resurssisyistä mahdollista tai järkevää tehdä varsinaista jälkiarviointia. Hankkeet vaihtelevat paljon. Osa muutoksista on hyvin teknisiä ja vaikutuksiltaan vähäisiä tai suoraviivaisia, joten automaattinen jälkiarviointi ei olisi resurssien käytön kannalta järkevää.

Ei myöskään liene tarvetta tehdä mitään ehdottomia sääntöjä siitä, millaisia kokonaisuuksia arvioidaan. Käytännön syistä arviointi säädöksittäin lienee toimivin pääsääntö, mutta jos tunnistetaan toisiinsa vaikuttavia säädöksiä, jotka muodostavat mielekkään kokonaisuuden ja antavat mahdollisuuden arvioida kumulatiivisia vaikutuksia, myös tällaisen pitäisi olla mahdollista ja jopa kannustettavaa.

Eduskunnan edellyttämien selvitysten ohella arvioitavaksi tulisi valita erityisesti yhteiskunnallisesti merkittäviä hankkeita ja hankkeita, joiden ennakkollinen vaikutusten arviointi on ollut vaikeaa.

Jälkiarviointia koskeneessa raportissa viitataan (s. 142) tutkimuksiin, joiden mukaan olisi perusteltua ajoittain arvioida myös olemassa olevia sääntelykokonaisuuksia ja niiden yhteisvaikutuksia yksittäisten säädösten jälkiarvioinnin ohella. Samassa yhteydessä raportissa nostetaan esille myös tarve arvioida aiempien lakien toimivuutta lakimuutosten tai kokonaisuudistusten yhteydessä. Tässä esimerkiksi arviomuistiovaiheen nykytilan arviointi ja jälkiarviointi täyttävät tavallaan samaa tarkoitusta ja sekin olisi hyvä tunnistaa, kun puhutaan jälkiarvioinnista.

Lakihankkeiden lisäksi myös asetusten jälkiarviointia voisi olla syytä erikseen harkita.

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

Jälkiarviointeja tulisi tehdä lainsäädäntömuutoksille, joilla on odotettu olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, muita merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia tai merkittäviä ympäristövaikutuksia. Merkittävät taloudelliset vaikutukset voivat liittyä kansalaisten elinkustannusten tai elinkeinojen toimintakustannusten muutoksiin tai markkinoiden toiminnan muutoksiin. Kynnysarvojen määrittely on haasteellista ja se voi olla eri tilanteissa suhteellinen asia. Usein muut muutostrendit voivat piilottaa säädösmuutosten vaikutuksia. Ehkä tilastollisten tunnuslukujen erityiset muutokset, joilla on selvä yhteys lain muutoksiin, voi olla yksi kriteeri. Merkittäviin kansallisiin ja kansainvälisiin politiikkasitoumuksiin liittyvät lakimuutokset kuuluvat luonnollisesti jälkiarvioitaviksi, joskin niistä yleensä koskee jo muutoinkin sitoumuksen mukaisia seurantavelvoitteita. Näiden velvoitteiden, kuten esimerkiksi päästöjen kehityksen toteutumisen rinnalla tulisi arvioida vähintäänkin ennakolta arvioitujen taloudellisten vaikutusten toteutumista ja mahdollisten ennakoimattomien vaikutusten toteutumista.

Jälkiarviointia koskeva listaus voisi olla seuraava:

1. Ennakkoon arvioitujen vaikutusten laajuuden perusteella (esim. merkittävät taloudelliset vaikutukset, muut yhteiskunnalliset vaikutukset)
2. Säädöksen toimeenpanossa sallitun liikkumavaran perusteella – esim. toimijoille/viranomaisille suurta hankintaa, miten sääntelyä käytännössä toteutetaan
3. Kansallisen lainsäätäjän liikkumavaran perusteella – esim. EU-sääntelyn/kv. sopimusten implementointi ja täysin kansallinen lainsäädäntö.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustele.

Lähtökohtiin tarvitaan joustavuutta. Eri tilanteissa erilainen jälkiarviointi voi olla perusteltua.

Vaikutusten kokonaisuus voi joissain tilanteissa määrittää mielekkään jälkiarvioinnin kokonaisuuden. Usein politiikkapaketit edellyttävät yhtäaikaista säädösmuutoksia ja politiikkapaketin kohdentuminen määrittää jälkiarvioinnin kokonaisuuden. Toisissa tilanteissa voidaan lähteä säädösmuutoksen tasolta. Arviointia kaipaavan vaikutusten kokonaisuuden saattaa käynnistää yksittäinen pykälämuutos, merkittävämpi lakikokonaisuuden muutos tai useita lakeja koskeva yhteistä taustaa vasten tapahtuva säädösmuutosten kokonaisuus.

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

Jälkiarvioinnin tarpeesta tulee esittää lain laadintavaiheessa suositus, ja siihen voi sisältyä viestejä jälkiarvioinnille. Tarkempaa suunnitelmaa ei tarvitse vielä laatia. Jälkiarvioinnin tulee joka tapauksessa kohdistua (vähintään) säädöshankkeessa tehdyn vaikutusarvioinnin sisältöön ja siten jälkiarvioinnille on runko jo olemassa. Valmisteluvaiheessa olisi hyvä tunnistaa erityisesti laajavaikutteiset lait, jotka jälkiarvioitaisiin. Kaikki hankkeet eivät ole luonteeltaan sellaisia, että jälkiarviointi tuottaisi lisäarvoa (esim. tekniset muutokset ja direktiivien implementoinnit, joissa ei kansallista liikkumisvaraa). Myöhemmin on kuitenkin syytä arvioida vaikutusarvioinnin laajentamisen (tai supistamisen) tarvetta säädöshankkeessa toteutettuun vaikutusarviointiin verrattuna.

Jälkiarviointia on vaikeampi tehdä, jos siihen liittyvää relevanttia tietoa ei ole kerätty ennen lain muutosta ja sen jälkeen. Tästä syystä olisi eduksi, jos jo lainvalmisteluvaiheessa tunnistettaisiin teemoja, joihin liittyvää tilasto- ja muuta tietoa pitäisi kerätä myös lain voimaantulon jälkeen. Jälkiarviointia olisi todennäköisesti tutkimuksellisesti helpompi tehdä, jos tutkimusasetelmia mietitään jo etukäteen siten, että muutoksia sovelletaan ensin johonkin tiettyyn joukkoon tai tietyllä alueella.

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

Huomioon tulisi ottaa ainakin muutosten merkityksellisyys ja mahdollisuudet/tarpeet kehittää edelleen muutoksen kohteita.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustele.

Hallituksen esitys on usein kokonaisuus, johon liittyy useita säädöksiä. Näitä tulisi arvioida myös kokonaisuutena, mikä mahdollistaisi kattavamman tarkastelun. Esimerkiksi LVM:n hallinnonalalla

alusliikennepalvelulain ja luotsauslain uudistusten jälkiarviointi voisi olla syytä aikanaan toteuttaa kokonaisuutena, sillä kyseisillä laeilla on paljon liityntäkohtia.

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

Jälkiarviointitarpeesta voisi olla kirjaus hallituksen esityksessä. Myös eduskunta voi antaa lausuman asiaista.

Hankkeen alussa ja viimeistään sen aikana tulisi tunnistaa tarve jälkiarvioinnille ja ehkä myös ottaa ylös erityisiä kysymyksiä tai laatia arviointimittareita, jotka jälkiarvioinnissa olisi hyvä huomioida. Henkilöstön vaihtuvuuden vuoksi muutoksen valmistelussa olleet virkahenkilöt eivät välttämättä ole mukana enää jälkiarviointivaiheessa, jolloin jälkiarvioinnin toteutusta voi helpottaa, jos on valmiiksi jo tiedossa selvitettäviä asioita selvityksen lähtökohdaksi.

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarvioinnit tulisi rahoittaa ja resursoida?

LVM katsoo, että ministeriön ja virastojen virkatyöresursseissa tulisi varautua tiettyyn määrään jälkiarviointeja ja toimintamenoihin tulisi vuosittain varata tietty määrä asiantuntijapalvelujen hankinnan määrärahoja. VN-tutkimustoiminnan varantoja on ehkä tarpeen hyödyntää tavalla tai toisella niukkuuden vuoksi ja tehokkuuden tavoittelemiseksi.

Jälkiarviointiraportin suosituksissa (s. 147) ehdotetaan resurssikeskustelun taustaksi, että tulisi selvittää, miten eri ministeriöt ovat resursoineet toimintaansa ja kuinka paljon voimavaroja tarvitaan, jotta arviointeja laadittaisiin riittävän tasapuolisesti eri sääntelyalueilla ottaen huomioon kullakin hallinnonalalla laaditun lainsäädännön määrä ja luonne.

Samassa kohdassa raportissa esitetään, että tulisi pohtia mahdollisuutta varata valtioneuvostotasolla yhteisiä resursseja (esim. VN TEAS -rahoituksen kautta) jälkiarviointien tilaamiseen ja toteuttamiseen. Raportin laatijat kuitenkin korostavat, että (tasapuolisuuden perusteella) tilannetta ei tulisi huonontaa niillä hallinnonaloilla, joilla on toimivia käytäntöjä jälkiarvioiden teettämiseksi. Myös eri hallinnonalojen tutkimuslaitosten osaamisen ja resurssien nykyistä laajempaa hyödyntämistä tulisi pohtia.

Ministeriö huomauttaa, että jälkiarviointiraportissa on esitetty aika monta selvitettävää asiaa. Kannan ottaminen helpottuisi, jos selvitykset olisivat jo käytettävissä.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Ensisijaisesti jälkiarvioinnin tulisi seurata alkuperäistä vaikutusarviointia ja siitä löytyviä sisällöllisesti tärkeitä tarkastuspisteitä. Jälkiarvioinnin ajoitus tulee valita sen mukaisesti, miten alkuperäisen säädösmuutoksen vaikutusten on esitetty ajoittuvan. Huomioon tulee kuitenkin ottaa tilastoinnin viiveistä johtuva realistinen mahdollisuus todentaa vaikutuksia tilastotiedoin. Jälkiarviointeja saatetaan joutua lykkäämään, mikäli vaikutusten todetaan viipyvän tai jälkiarviointeja saatetaan joutua tekemään kahdessa kolmessa vaiheessa, jos säädösmuutokset ovat käynnistäneet erityisen merkittäviä kehityskulkuja. Jälkiarvioinnin käytettävissä tulee olla alkuperäisen säädöshankkeen valmistelumateriaali kokonaisuudessaan.

Olisi myös tärkeää, että jälkiarviointeja sekä teetetäisiin ulkopuolisilla asiantuntijoilla että tehtäisiin ministeriövetoisesti ulkopuolisella tuella. Jälkimmäinen siksi, että jos jälkiarviointeja vain ostetaan ulkopuolelta ja poimitaan niistä pelkästään johtopäätökset, ministeriössä jää merkittävä oppimismahdollisuus hyödyntämättä. Näin käy etenkin, jos ulkopuolisen selvityksen johtopäätökset ovat ylätasoisia. Ministeriön sisällä taas ei välttämättä ole riittävää ja riittävän monipuolista (määrältään tai laadultaan) tutkimuksellista osaamista ja toisaalta yhteistyö tutkijoiden kanssa kehittyä todennäköisesti parhaiten yhteistyötä tekemällä.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Mukaillaan osittain samoja prosessuaalisia menettelyjä ja käsittelyjä kuin säädöshankkeessa. Laadunvarmistusta voidaan hankkia ulkopuolisena palveluna asiasisältöön objektiivisesti suhtautuvalta taholta.

Hankkeiden ohjaukseen voitaisiin panostaa: ohjausryhmät yms. Kartoitetaan laajasti tahot, joilla on annettavaa jälkiarviointiin jo valmisteluvaiheessa vaikutusten arviointien ja lausuntopalautteen avulla tms. Aika, resurssit, tietopohja, yhteistyö. Hallituksen esityksen tavoitteiden selkeys ja kunnolliset ex-ante vaikutusarviointit antavat hyvän pohjan, jota vasten arviointia voidaan tehdä.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

Jälkiarviointihankkeissa tehdään palveluhankintoja em. tahoilta. Valtioneuvoston tutkimustoiminnassa voitaisiin rahoittaa jälkiarviointiin kytkeytyvää menetelmäkehitystä.

Ympäristöministeriö on julkaissut oppaan tutkijayhteistyön toteuttamisesta. Siihen on kirjattu kokemuksia ja oppeja yhdeksästä pilottihankkeesta. Oppaan perusteella syntyy vaikutelma, että tutkijayhteistyö toimii normaaliin tutkimustyöhön nähden nopeammin ja laajamittaisessa lainvalmistelutyössä ja jälkiarvioinnissa todennäköisesti helpoimmin, kun alalla on jo olemassa olevia tutkijaverkostoja ja ministeriön ja tutkijayhteisön välinen yhteistyö on luoteeltaan jatkuvaa. Jonkinlainen ministeriön tutkijapaneeli tai vastaava voisi olla hyödyllinen askel ja tutkijayhteistyökokemusten nykyistä aktiivisempi olisi myös tärkeää. Nyt tutkijayhteistyön ja esimerkiksi tutkimusten hyödyntämisen opit jäävät helposti aika pienen ryhmän tietoon jo ministeriön sisällä, saati laajemmin valtioneuvostossa.

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoita valtioneuvostossa? Perustelee.

Jälkiarviointiraportin suositus (s. 145) on, että jälkiarviointia tulisi kehittää, koordinoita ja ohjeistaa valtioneuvoston tasolla, mutta vastuu arvioinnin varsinaisesta suunnittelusta ja toteutuksesta on perusteltua pitää ministeriöillä, joilla on arvioitavista laeista valmisteluvastuu. Keskitettyä koordinoitua perustellaan järjestelmällisellä seurannalla, ohjeistuksen yhdenmukaisuudella ja jälkiarvioinnin tulosten levittämällä ja viitataan vastaaviin kansainvälisiin käytäntöihin.

Ministeriöiden tulee toimia itsenäisesti. Valtioneuvosto voi tukea jälkiarviointeja tutkimustoiminnan kautta (kuten yllä) ja mahdollisesti jälkiarviointien seurantaelimenä sekä tulosten esille tuojana.

Raportin suosituksissa (s. 146) korostetaan, että aloite jälkiarviointien laadintaan voi nousta erilaisin legitiimein perustein eikä yhden tahon tulisi määrittää sitovasti, mistä laeista laaditaan jälkiarviointi, ellei arviointivelvoite perustu eduskunnan kannanottoon. LVM katsoo, että sitovien päätösten tekeminen siitä, mitä lakeja jälkiarvioidaan ja mitä ei arvioida, ei tulisi kuulua valtioneuvoston koordinoititehtävään.

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Lainsäädännön vaikuttavuuden arviointi lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta, mahdollinen ohjeistus ja jälkiarviointia koskevien raporttien julkaiseminen kootusti.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Otetaan jälkiarvioinnin tulokset aidosti mukaan toiminnan suunnitteluun. Jälkiarvioinnit ovat enemminkin tai myöhemmin materiaalia seuraavien politiikka- ja lakihankkeiden suunnittelulle ja valmistelulle.

Jälkiarviointiraportissa (s. 143) tuodaan esille, että lainsäädännön jälkiarviointitoiminnan kehittäminen ja arviointien tulosten hyödyntäminen edellyttävät hallituksen ja eduskunnan tahtotilaa asian suhteen ja tulosten hyödyntämistä voisi edistää se kansainvälinen käytäntö, että parlamentti saa tiedokseen jälkiarviointien tulokset.

Jälkiarviointiraportissa (s. 147) suositetaan, että lainsäädännön jälkiarviointi tulisi kytkeä osaksi lainsäädännön rutiininomaista kehittämistoimintaa ja säädöshuoltoa sekä integroida selvästi osaksi lainvalmisteluprosessia.

Jälkiarviointiraportissa (s. 148) nostetaan esille yksittäisen lain toimivuuteen liittyviä kysymyksiä laajempi jälkiarviointihavaintojen hyödyntäminen toteamalla, että lainvalmistelijoiden koulutuksessa olisi tärkeää hyödyntää yleisesti jälkiarviointien kautta kertyvää tietoa siitä, mitkä tekijät tyyppillisesti vaikuttavat lain toimivuuteen. Tällaisten mekanismien paremman ymmärryksen kautta niihin osataan kiinnittää ennakoiden huomiota jo lainvalmisteluvaiheessa. Tämä on yksi jälkiarviointien tekemisen keskeisiä tavoitteita substanssikysymysten ohella, mutta vaatii raporttien johtopäätösten systemaattista analysoimista.

Lausuntopyyntöön kysymyksistä jäi mielikuva, että näitä laajempia hyödyntämisnäkökulmia ja niihin liittyviä vastuita, kuten lainvalmistelijoiden jälkiarviointiin liittyvää koulutusvastuuta, ei ollut ehkä mielletty osaksi raporttien hyödyntämistehtävää.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

Samoja toimintatapoja ja julkistusmenettelyjä noudattaen, kuin ministeriöiden lakihankkeissa ja valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa. Tehdään ne julkisesti – tässä auttaa se, että hankkeet tunnistettu jo valmisteluvaiheessa tai vähintään viestitään jälkiarvioinnin toteuttamisesta säädösmuutoksista viestimisen yhteydessä.

Jälkiarviointiraportissa (s. 147) suositellaan, että lainsäädännön vaikutusarviointien tuloksia tulisi koota yhteen, levittää ja hyödyntää nykyistä paremmin ja perustaa arviointiportaali, johon olisi koottu ainakin ulkopuolisten tutkimusorganisaatioiden laatimat arvioinnit sekä mahdollisesti myös niiden keskeiset tulokset ja suositukset. Portaalin avulla olisi mahdollista välittää hyviä käytäntöjä, ja myös eduskunta saisi paremmin tietoa lainsäädännön arviointien tuloksista.

Jälkiarvioinnit, jotka liittyvät lainvalmisteluun (esim. arviomuistiot) viedään jo nyt valtioneuvoston Hankeikkunaan ja lausumiin perustuvat jälkiarvioinnit toimitetaan eduskunnalle. Siitä huolimatta ministeriö on yhtä mieltä raportin valmistelijoiden kanssa siitä, että jälkiarviointiraporttien löytäminen on nykyisellään työlästä ja hakujen tulokset sitä kautta sattumanvaraisia. Keskitetty jälkiarviointiraporttien tallennuspakka lisäisi läpinäkyvyyttä ja käytettävyyttä merkittävästi.

Jotta portaali antaa oikean kuvan tehdyistä jälkiarvioinneista, pitäisi myös kiinnittää huomiota siihen, että osataan tunnistaa kaikki jälkiarviointiluonteiset selvitykset riippumatta siitä, miksi niitä kutsutaan. Esimerkiksi LVM:n hallinnonalalla jälkiarviointeja tehdään säännöllisesti, mutta kaikkia niitä ei ole nimetty jälkiarvioinneiksi, eikä niitä sen vuoksi ole voitu hyödyntää valtioneuvoston VNTEAS-hankkeessa. Arviomuistio ja siihen liittyvät taustaselvitykset täyttävät hyvin tehtyinä suurelta osin samaa tarkoitusta kuin erillinen jälkiarviointi, joka ei välttämättä liity jo aloitettuun lainmuutoshankkeeseen. Tästä voi kuitenkin olla monta eri käsitystä ja tästä syystä jälkiarviointiin liittyvien käsitteiden selventämisen tulisi olla keskeinen osa uutta ohjeistusta.

Kun mietitään julkaisukanavaa, pitäisi myös miettiä, miksi julkaiseminen tehdään. Onko tavoite pelkästään lisätä raporttien löydettävyyttä vai pyritäänkö portaalin kautta johonkin raporttien joutopäätösten laajempaan hyödynnettävyyteen. Olisiko erillisen portaalin kautta mahdollista tuottaa lisäarvoa esimerkiksi hakutoimintojen avulla?

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

Koontisivu on hyvä kehitettävä ajatus. Erillinen internet-sivusto voisi olla hyödyllinen ainakin siinä mielessä, että sen kautta olisi mahdollista saada helposti tietoa jälkiarvioinnin tueksi ja sen tarpeen arvioimiseksi jo muutoksen valmistelun aikana.

Toisaalta yksittäisten hankkeiden tiedot tulee joka tapauksessa esittää valtioneuvoston Hankeikkunassa alkuperäisen hankkeen jatkovaiheena. Siksi pidetään perustellumpina julkaista kaikki yhteen hankkeeseen liittyvät tiedot Hankeikkunassa. Jos lisäksi halutaan jälkiarviointeihin keskittyvä nettisivu, se voisi sisältää linkit kunkin hankkeen Hankesivulle.

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

Jälkiarviointisuunnitelmien julkistaminen, jälkiarviointien julkistaminen ja muu arviointimateriaali.

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Uuden henkilöstön perehdyttäminen jälkiarviointeihin eli konkreettisesti mitä sillä tarkoitetaan, miksi se tehdään (hyödyt) ja milloin se tulisi tehdä.

Jälkiarviointiraportissa on tuotu esiin jälkiarviointien osaamisen kehittämistarpeita. Jos jälkiarviointia halutaan laajentaa ja laatua parantaa, pitää löytyä myös osaavia resursseja arviointien tekemiseen, koska kaikkia arviointeja ei varmasti jatkossakaan voida hankkia ulkopuolelta.

Juhapekka Ristola
Osastopäällikkö, ylijohdaja

Silja Ruokola
Lainsäädäntöjohtaja