

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustele.

ei [Ns. päällekkäistä jälkiarviointia olisi syytä välttää. Esimerkiksi tietyt kansainväliset sopimukset, kuten ihmisoikeussopimukset ja ilmastopimukset, sisältävät itsessään raportointivelvoitteen, jonka tarkoituksena on osaltaan tukea arviointia siitä, onko lainsäädäntö tarkoituksenmukainen ja vastaako se tavoitteita. Hyvä on ottaa huomioon myös mahdollinen EU-tasolla tehtävä jälkiarviointi. Resurssit tulisi turvata itse lainsäädäntöhankkeiden laadun varmistamiseen ja etukäteiseen vaikutusten arviointiin sekä lainvalmistelijoiden kouluttamiseen ja laintarkastukseen. Laadukas ja merkityksellinen jälkiarviointi tulisi niin ikään pystyä turvaamaan.]

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

- Toiminnassa tulisi ottaa huomioon lainsäädäntöhankkeiden erilaisuus, niiden erilainen luonne ja painoarvo sekä se, että jälkiarvioinnilla tulisi olla vaikutusta. Jälkiarvioinnin toteuttamisen tarvetta tulisi peilata sitä vasten, mitä jälkiarvioinnilla kulloinkin tavoitellaan. Jälkiarviointia itsessään ei tulisi pitää itseisarvona, vaan sillä tulisi aina olla jokin selkeä tavoite.
- Arvioitaessa lainsäädäntöhankkeiden jälkiarvioinnin tarvetta merkitystä olisi syytä antaa ensinnäkin sille, millaisesta tarpeesta hankkeeseen on alun perin lähdetty. Näkökulma on usein eri, jos hankkeeseen on lähdetty puhtaasti kansallisesta tarpeesta kuin jos taas hankkeeseen on lähdetty tavoitteena edistää kansainvälistä yhteistyötä (esim. kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen). EU-hankkeet voivat erota niin ikään kahdesta edellä mainitusta.
- Jälkiarvioinnin piiriin olisi hyvä sisällyttää ainakin sellaiset lainsäädäntöhankkeet, joilla on laajaa yhteiskunnallista merkitystä, sekä sellaiset hankkeet, joissa oikeustila muuttuu merkittävästi aiempaan verrattuna. Arviointia voitaisiin pohtia myös vaikutuslajien kautta huomioiden lainsäädäntöesitykset, joilla on esim. laajoja vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien, ilmaston tai yritysten osalta.
- Päällekkäisyyksien välttämiseksi myös muu tehtävä seuranta voitaisiin ottaa huomioon. Monenväliset valtiosopimukset saatetaan Suomessa kansallisesti voimaan, ja niihin voi sisältyä määräyksiä sopimuksen täytäntöönpanon seurannasta. Esimerkiksi monenvälisiin kansainvälisiin ja

alueellisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyy määräyksiä täytäntöönpanon säännöllisestä, riippumattomasta valvonnasta määräaikaisraportoinnin avulla. Esimerkiksi edellä mainittuihin ylikansallisen valvonnan piiriin kuuluviin ihmisoikeussopimuksiin liittyvän lainsäädännön jälkiarvioinnin osalta tulee harkita, missä määrin kansallinen jälkiarviointi on tarpeen ja missä määrin voidaan nojautua kansainvälisten lainkäyttö- ja tutkintaelinten suorittamaan säännölliseen arviointiin.

- Huomiota voitaisiin kiinnittää myös siihen, onko eduskunta edellyttänyt lainsäädännön vaikutusten seurantaa.

- Sinänsä on kannatettavaa, että jälkiarviointeja tehdään kaikilla hallinnonaloilla ainakin jossain määrin.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustele.

muulla tavoin, miten? [Se, miten arviointi suoritettaisiin, riippuu pitkälti hankkeesta ja siitä, miksi mikäkin hanke on päätetty ottaa arvioitavaksi. Joissain tilanteissa lienee tarkoituksenmukaista katsoa yksittäisiä säädöksiä, kun taas toisissa tilanteissa on tarkoituksellista tarkastella laajemminkin sitä, millaiseen kokonaisuuteen yksittäiset säädökset kuuluvat.]

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

- Hallituksen esitysten ”Toimeenpano ja seuranta” –jakso toimii esimerkiksi jo olemassa olevana välineenä tähän.

- Jos vastaavien asiakokonaisuuksien säädösvalmistelussa on ilmennyt aiemmin hankaluuksia tai puutteita, voitaisiin pohtia, olisiko esimerkiksi laintarkastuksen mahdollista kiinnittää tähän huomiota ja tuoda tämä valmistelijalle esiin, jolloin valmistelija voisi huomioida sen esityksen seurannassa.

- Hankkeesta riippuen jälkiarvioinnin tarvetta voinee olla mahdollista arvioida jo aiemmassa vaiheessa, kun hanke on valmisteilla.

- Monenvälisiin valtiosopimuksiin voi sisältyä määräyksiä sopimuksen täytäntöönpanon valvonnasta. Esimerkiksi useisiin kansainvälisiin ja alueellisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyy määräys määräaikaisraportoinnista. Tämän seurannan selostaminen on mainittu hallituksen esityksen laatimisoheissa (jakso VI.11). Koska määräaikaisraportointi tyypillisesti lisää pysyvästi viranomaisen tehtäviä, tulee riittävä resursointi ottaa huomioon jo lain laadintavaihteessa.

- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman (s. 60) mukaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten implementointia ja valvontaa on edistettävä ja vahvistettava. Lain laadintavaihteessa onkin olennaista arvioida ehdotetun sääntelyn vaikutukset ihmisoikeuksien toteutumiseen ja Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Oikeusministeriö on laatinut tästä muistion loppuvuonna 2020 (oikeusministeriö 2020: Perus- ja ihmisoikeuden lainvalmistelussa). Ihmisoikeusvaikutuksia on tärkeä seurata, koska perustuslain 22 §:n ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden perusteella julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen. Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraa julkiselle vallalle positiivisia toimintavelvoitteita, minkä lisäksi seurannassa on otettava huomioon ihmisoikeuksien evolutiivinen luonne.

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarvioinnit tulisi rahoittaa ja resursoida?

- Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat. Lainsäädäntöhankkeen vaikutusarvioinnissa tulee huomioida jälkiarviointien eroavaisuudet, niiden tarve ja niihin liittyvät kustannus- ja henkilöresurssivaikutukset. Resurssit myös vaikuttavat siihen, pystytäänkö arviointeja hoitaa ministeriövetoisesti valmistelijoiden toimesta.
- Kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontaan liittyvät tehtävät, mukaan lukien määräaikaisraportointi, on ulkoministeriön ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikön (OIK-40) tehtävä. Ihmisoikeussopimusten kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä on huomioitava täytäntöönpanon jatkuvan, määräaikaisen valvonnan kustannus- ja henkilöresurssivaikutukset.
- Olisi hyvä harkita myös ulkopuolista jälkiarviointia, esim. tutkimuslaitosten toimesta tai VN TEAS-hankkeena.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

- Jälkiarvioinnin toteutustapaa pohdittaessa tulee ottaa huomioon, millainen hanke on kyseessä. Joissain hankkeissa voisi olla tarkoituksenmukaista asettaa esim. seurantatyöryhmä, kun taas toisissa hankkeissa voitaisiin perustaa erillinen tutkimushanke.
- Yksittäisten virkamiesten resurssit tulee huomioida.
- Voitaisiin harkita myös pistokokein tehtävää jälkiarviointia.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Jälkiarvioinnin laadun varmistaminen voisi olla keskitetty toiminto, jolla on selkeät suuntaviivat, askelmerkit ja resursointi.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

- Vuorovaikutusta on hyvä lisätä. Tutkijat ja tutkimuslaitokset voitaisiin mahdollisuuksien mukaan ottaa mukaan lainsäädäntöhankkeen vaikutustenarviointiin jo alkuvaiheessa. Tämä edellyttää tarpeellisia resursseja.
- EU- ja kansainvälisen tason lainsäädäntöhankkeiden osalta voitaisiin selvittää, voitaisiinko jälkiarviointien saralla tehdä kansainvälistä yhteistyötä (esim. Pohjoismaat).

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoita valtioneuvostossa? Perustelee.

kyllä [Jälkiarvioinneilla olisi hyvä olla yhteiset suuntaviivat ja periaatteet. Koordinaation avulla voitaisiin jakaa tietoja, ohjeistuksia ja oppeja.]

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

ministeriöiden välisenä yhteistyönä [Esim. vaikutusten arvioinnin osaamisverkosto voisi toimia suuntaviivat luovana koordinaatioryhmänä.]

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Koordinaatio voisi sisältää ainakin ohjeistuksen, tietojen ja kokemusten jakamista.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

- Jälkiarvioinneilla tulisi aina olla jokin varsinainen tarkoitus.
- Jälkiarvioinnissa voitaisiin esittää toimenpide-/parannusehdotuksia vastaisen varalle. Näiden toteutumista voitaisiin seurata tapauksesta riippuen jälkiarvioinnin toteuttaneen tahon toimesta tai edellyttämällä lainsäädännön vastuutaholta ”raportointia”.
- On hyvä pohtia, miten ministeriöiden johto voidaan osallistaa prosessiin.
- Lienee tarpeen myös arvioida, voisiko eduskunnalla olla jokin rooli esim. sellaisien hankkeiden suhteen, joissa se on edellyttänyt seurantaa.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

- Julkaisemalla jälkiarvioinnit julkisuuslainsäädäntö huomioiden (vrt. esim. lainsäädännön arviointineuvoston julkaisut).
- Kansainvälisiin ja alueellisiin ihmisoikeussopimuksiin liittyy usein valvontamekanismeja, joista voi tulla Suomea koskevia suosituksia ja päätelmiä. Vaikka tällaiset suositukset ja päätelmät eivät nimenomaisesti ole lainsäädännön jälkiarviointia, ovat ne merkityksellisiä lainsäädännön ja hallintokäytännön muutostarpeiden arvioinnissa. Ulkoministeriö on perustamassa tietopankkia Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston keskeisten sopimusvalvontaelinten antamista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoa koskevista suosituksista. Tästä on linjaus Valtioneuvoston 23.6.2021 hyväksymässä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa 2020–2023 (s. 27).

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

en osaa sanoa [Julkishallinnon avoimuuden periaate tukee sitä, että jälkiarvioinnit olisivat yleisön nähtävillä, jolloin heille tarjoutuu mahdollisuus tarkastella hankkeita samaan tapaan kuin esimerkiksi Hankeikkunasta. Varsinaista uutta internet-sivustoa ei nähdä tarkoituksenmukaisena, vaan voitaisiin mahdollisuuksien mukaan hyödyntää jo olemassa olevia kanavia.]

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

-

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Mahdollisen sivuston tulisi sisältää lopputulokset siltä osin, kun kyse on julkisesta aineistosta ja kun kyse on esim. ensimmäistä kertaa ko. asiakokonaisuudessa tehtävästä jälkiarvioinnista, jolla olisi erityistä esimerkkiarvoa tulevia säädösvalmisteluja ajatellen.

Peuraniemi Laura
Ulkomministeriö