

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Vaikutusten arviointia hallituksen esityksissä olisi yleisesti ottaen tarvetta parantaa, joten uusi ja aikaisempaa seikkaperäisempi ohje vaikutusten arvioinnista on tervetullut uudistus. Esityksiin kirjattujen vaikutusarviointien parantamisessa kyse ei ole niinkään siitä, että vaikutuksia koskevia tekstiosuuksia olisi pidennettävä. Eduskunnan tiedonsaannin kannalta olisi tärkeää käsitellä olennaisia vaikutuksia varteenotettavista näkökulmista ja esittää perusteltuja johtopäätöksiä saatavissa olevaan tietoon pohjautuen.

Ohjeluonnoksen yleisessä osassa ja myöhemmin eri vaikutuslajien käsittelyn yhteydessä on runsaasti lainauksia hallituksen esityksen laatimisohteista (HELO). Lisäksi ohjeluonnoksessa esitetään useita tarkennuksia ja täydennyksiä HELO:ssa oleviin ohjeisiin esitysten sisällöstä ja rakenteesta. On selvää, että lainvalmistelun lopputuotteena valmistuvaan hallituksen esitykseen tarvittava sisältö ohjaa sen valmisteluprosessia ja siihen kuuluvaa vaikutusten arviointia. Selvää on myös se, että prosessia ja lopputuotetta koskevia ohjeita ei voida antaa toisistaan riippumattomina ja täysin päällekkäisyyksiä välttämällä. Tarkoituksena kuitenkin ilmeisesti on, että vaikutusten arviointia koskeva ohje keskittyy valmisteluprosessin aikana tehtäviin toimiin ja HELO siihen, mitä prosessissa valmistuneista vaikutusten arvioinneista kerrotaan hallituksen esityksessä. Jatkovalmistelussa olisikin lainvalmistelun ohjeistuksen yleisen selkeyden kannalta harkittava, miten päällekkäistä sisältöä kahdessa ohjeessa vältetään ja onko HELO:a mahdollisesti muutettava. Lisäksi on perusteltua tuoda enemmän esiin vaikutusten arvioinnin dokumentoinnin ja hallituksen esityksen kirjoittamista erillisinä työvaiheina, joissa syntyvillä asiakirjoilla on osittain toisistaan poikkeava käyttötarkoitus. Tähän viitataan jaksoissa 2.1.2 ja 3.3, mutta niistä ei kovin hyvin ilmene, että hallituksen esityksen teksti ei useinkaan ole riittävä vaikutusten arvioinnin ainoaksi kirjaamistavaksi. Tämän painottaminen voisi osaltaan selventää ohjeluonnoksen ja HELO:n rooleja.

Hallituksen esityksissä selostetaan usein vaikutusten arvioinnin sijasta esityksen tavoitteita tai nykytilaan toivottuja muutoksia. Tavoitteiden ja vaikutusten arvioinnin selkeä erottaminen toisistaan

ja myös kirjaaminen hallituksen esityksissä eri paikkoihin on edelleen vahva kehittämiskohde. Tämä mainitaan ohjeluonnoksessa perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa jaksossa 4.1.3, mutta sen pitäisi vaikutusten arvioinnin yleinen lähtökohta. Olennaista on myös saada kuvaus arvioiduista vaikutustavoista sekä määrällisistä ja laadullisista vaikutuksista samoin kuin näiden epävarmuuksista. Tilastojen kuvaamisen lisäksi tarvitaan analyysiä siitä, mitä käyttäytymisvaikutuksia ja muita dynaamisia vaikutuksia yhteiskunnassa esityksistä seuraa.

Toisinaan herää epäily, että hallituksen esitykseen on kirjattu vain esityksen hyväksymistä puoltavat vaikutukset. Vaikutusten arviointien puutteet hallituksen esityksissä saattavat usein johtua siitä, että esityksen valmistelun aikaisemmissa vaiheissa ei ole hankittu vaikutusten arviointiin tarvittavaa tietoa ja analysoitu sitä. Puutteet voivat johtua myös sidosryhmien kuulemisen laiminlyönnistä tai sen toteuttamisesta sellaisella tavalla, että kaikki vaikutukset eivät ole tulleet valmistelussa esille. Vaikutusten arvioinnin asianmukaisen suorittamisen ja myös lainsäädännön arviointineuvoston antamien lausuntojen huomioimisen rajoitteena on käytännössä usein varsin tiukasti ohjatut poliittiset linjaukset valmistelun sisällöstä. Ohjeluonnoksen jaksossa 1.2 on aivan oikein todettu, että lainvalmistelun tietopohja ja poliittisen päätöksenteon arvovalinnat ovat eri asioita. Tietopohjan ja vaikutusten arvioinnin merkitystä valmistelun laadun kannalta voisi vielä tässä yhteydessä painottaa vielä enemmän. Demokratiassa tavoitteiden toteuttamiseen käytettävien keinojen valinta kuuluu kansanvaltaisten valintojen piiriin, mutta pidemmän tähtäimen näkökulma ja samalla keskeinen tilivelvollisuuden vaatimus kuitenkin on, että tällöinkin vaikutukset esitetään mahdollisimman avoimesti. Vaikutusarviointi voi tällöin olla perustana myös tuleville lainsäädännön korjauksille.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

Hallituksen esitysten laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella esitysten vaikutuksia koskevissa jaksoissa käsitellään melko harvoin vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, vaikka näiden vaikutusten esille tuomiseen paljon useammin olisi painavat perusteet. Toisaalta esitysten suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa esitetyt perustelut eivät jakson näkökulmasta johtuen useinkaan sisällä riittävää yhteenvetoa esityksen vaikutuksista, jotka olisivat pohjana jaksossa esitettävälle oikeudelliselle arvioinnille. Lisäksi on havaittavissa, että lainvalmistelijat eivät aina hahmota eroa vaikutuksia koskevan jakson ja suhdetta perustuslakiin koskevan jakson välillä silloin, kun käsitellään perus- ja ihmisoikeuksia. Näitä vaikutuksia olisi kuvattava aina, kun niillä on merkitystä esityksen kannalta, ja myös riippumatta siitä, tavoitellaanko esityksellä erityisesti perus- tai ihmisoikeuksien edistämistä.

Edellä mainituista syistä on erittäin tervetullutta, että ohjeluonnoksessa perus- ja ihmisoikeusvaikutukset esitetään omana vaikutuslajinaan. Lukuun sisältyvissä ohjeissa ei sinänsä ole huomautettavaa, mutta luvun jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon edellä lukujen 1-3 kohdalla ehdotettu vaikutusten arviointia koskevien ohjeiden ja HELO:n roolien selventäminen.

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

-

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

Ympäristövaikutukset ja erityisesti ilmastovaikutukset ovat nousemassa useilla sektoreilla merkittäväksi kysymykseksi. Perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden oikeudellinen painoarvo on kansainvälisesti ja Suomessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä merkittävästi vahvistunut. Ympäristöperusoikeudella nähdään olevan myös yhteyksiä muihin perusoikeuksiin (esim. PeVL 19/2022 vp). Ympäristöperusoikeuden ja niihin liittyvien tulevien sukupolvien oikeuksien toteuttaminen edellyttää, että lainsäädännön ympäristövaikutuksia arvioidaan nykyistä tasaisemmin hallituksen esityksissä. Erityisen tärkeää ympäristövaikutusten arviointi on hallituksen esityksissä, joilla dynaamisten vaikutusten kautta on merkitystä yhtäältä ympäristötavoitteiden saavuttamiseen ja toisaalta niistä johtuvien kustannusten jakautumiseen ja jakautumisen oikeudenmukaisuuteen. Näistä syistä pidän hyvin perusteltuna, että ympäristövaikutusten arvioinnin sisältö ohjelunoksessa on nykyistä ohjetta merkittävästi monipuolisempi.

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

Lainsäädännön vaikutusarvioinnissa sisällöllisenä kehittämiskohteena on yleisesti varsinkin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten riittävän systemaattinen tarkastelu kaikissa hallituksen esityksissä. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten yhtenä erityisryhmänä ovat vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen yhteiskunnallisesta näkökulmasta ja eri väestöryhmissä. Yleensäkin ihmisiin kohdistuvien tosiasiallisten yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi avaa perustan myös useiden sosiaalisten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen selvittämiseen ja siten perustan sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaiseen toteuttamiseen. Tämä koskee esimerkiksi lasten oikeuksien yleissopimuksessa tarkoitettua lasten etua, joka on sopimuksessa tarkoitettu myös yhteiskuntaa ja lainsäädäntöä koskeväksi rakenteelliseksi periaatteeksi.

Yhteiskunnan ja julkisen hallinnon sekä oikeudenhoidon toimintojen syvälle käyvä digitalisaatio muuttaa merkittävästi yhteiskuntaa, oikeutta ja yksilöiden oikeuksiin kohdistuvia riskejä. Vastaavasti digitalisaatio luo huomattavia mahdollisuuksia parantaa lainsäädännön laatua, hallinnon ja oikeuslaitoksen toiminnan joutuisuutta sekä julkisten palveluiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Nämä kaikki seikat puoltavat lainsäädännön tietoyhteiskuntavaikutusten aikaisempaa kattavampaa painottamista ja sen arviointia, aiheuttaako lainsäädäntö tarpeettomia esteitä digitaalisten menettelyiden hyödylliselle käyttämiselle. Henkilötietojen käsittelyn sääntelyssä silloin, kun se ylittää EU:n tietosuoja-asetuksen valossa sallittua tai tarpeellista, vaaditaan usein EU:n tietosuoja-asetuksen artiklan tarkoittamaa tietosuojariskien arviointia. Teknologian kehityksen aiheuttamien riskien ja antamien mahdollisuuksien arviointi kuuluu myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin tietosuoja laajemminkin.

Muut huomiot

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtio-neuvoston virkatointen lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tässä tehtävässään oikeuskansleri valvoo muun muassa laillisuutta hallituksen esitysten valmistelussa ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista.

Hallituksen esitysten laillisuusvalvonnan keskeisinä kohteina ovat kaikissa valvonnan vaiheissa esitysten perustuslainmukaisuus sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeuden huomioon ottaminen. Lisäksi valvotaan kuulemisen ja muiden osallistumisoikeuksien toteutumista valmistelussa sekä sitä, että esitys kokonaisuutena toteuttaa perustuslain 47 §:ssä säädetyn eduskunnan tiedonsaantioikeuden vaatimukset. Mahdollisuuksien mukaan kiinnitetään huomiota myös säännösten keskinäiseen yhteensopivuuteen, yleislakien noudattamiseen ja lainsäädännön kokonaisuuden ymmärrettävyyteen ja toimivuuteen. Laillisuusvalvonnassa käytetään apuna lainvalmisteluohjeita. Oikeuskansleri ei kuitenkaan itse anna ministeriöille ohjeita lainvalmistelusta eikä osallistu niiden valmisteluun muutoin kuin antamalla ohjeista lausuntoja niitä koskevien lausuntokierrosten yhteydessä.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa arvioidaan lakiesitysten vaikutuksia sen perusteella, mitä niistä on kirjattu hallituksen esityksen perusteluihin. Vaikutuksia tarkastellaan seuraavista näkökulmista:

- Onko esityksellä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen?
- Onko esityksellä vaikutuksia, jotka olisi otettava huomioon esityksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin koskevassa arvioinnissa sekä säätämisyjärjestyksen perusteluissa?
- Onko vaikutusten kuvaus riittävä perustuslain 47 §:ssä säädetyn eduskunnan tietojensaantioikeuden kannalta?
- Onko vaikutusten arvioinnin tulokset kirjattu esitykseen asianmukaisesti, muun muassa hallituksen esitysten laatimisohjeita riittävästi noudattaen?

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa esitysten vaikutusten kuvausta arvioidaan ulkopuolisen lukijan silmin ja yleistiedon varassa. Laillisuusvalvonnassa ei ole mahdollista perehtyä tämän syvällisemmin esitysten aihepiiriin, joten niiden arviointi perustuu siten lähes täysin esityksessä annettuihin tietoihin. Laillisuusvalvonnassa ei voida arvioida sisällöllisesti vaikutusten arvioinnin laatua tai sitä, onko hallituksen esityksen valmistelussa menetelty vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden mukaisesti. Tämä arviointi on Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävä. Laillisuusvalvonnassa tarkastetaan, että arviointineuvoston lausunto selostetaan esityksessä ja että siinä myös kerrotaan, miten lausunto on esityksen sisällössä otettu huomioon.

Salo Maija
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri Tuomas Pöysti