

Sivistysvaliokunta

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten tarkastusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen, oikeusministeriö
- kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lakimies Sonja Vahtera, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- professori Anssi Keinänen, Itä-Suomen yliopisto
- OTT, tutkimusjohtaja Jussi Pajuoja

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Vanhempainliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Lainsäädäntö on vahva keino muutoksen aikaansaamiseen demokraattisesti toimivassa yhteiskunnassa. Sillä edistetään yhteisesti hyväksytyjä yhteiskunnallisia tavoitteita, korjataan havaittuja yhteiskunnallisia epäkohtia ja ohjataan eri toimijoiden käyttäytymistä. Tavoitteena on esimerkiksi parantaa talouden toimivuutta, edistää työllisyyttä ja kansalaisten terveyttä ja turvallisuutta sekä lisätä tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Lainvalmistelun laatuun on kohdistunut usein kritiikkiä, ja lainvalmistelun laatua onkin pyritty kehittämään, tärkeimpänä osana vaikutusten arviointien kehittäminen. Syyksi kehittämistulosten vaatimattomuuteen on esitetty monenlaisia seikkoja, kuten poliittisen sitoutumisen puute, resurs-

Valiokunnan lausunto SiVL 4/2021 vp

sien vähäisyys, arviointiosaamisen heikkous, lainvalmistelukäytänteiden muuttumattomuus ja säädösjohdantamisen heikko taso.

Keskeinen viimeaikainen toimi vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseksi on ollut lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen vuonna 2016. Sen tärkeimpänä tehtävänä on antaa lausuntoja hallitusten esitysten luonnosten vaikutusarvioinneista. Se voi myös tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä sitä, että vaikutusarviointien nykytilasta ja kehittämisestä voidaan käydä tutkimustietoon perustuvaa keskustelua. Tarkastusvaliokunnan tilaama selvitys, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? — Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, on arvokas lisä lainvalmistelua yleensä ja erityisesti vaikutusten arviointia koskevaan keskusteluun.

Vaikutusten arvioinnin merkityksestä

Lainvalmistelun lähtökohta on, että ehdotettava säädös on tarpeellinen, sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja se on paras keino verrattuna vaihtoehtoisiin sääntely- ja ohjauskeinoihin tavoitteiden saavuttamiseksi. Parhaan keinon tunnistamiseksi vaikutusten arvioinnissa tulee selvittää eri sääntelyvaihtoehtojen oletetut hyöty- ja haittavaikutukset sekä kustannukset. Säädösvalmisteluvaiheessa tehtävä ennakkollinen vaikutusten arviointi on siten aivan keskeinen osa lakiehdotuksen perusteluja. Arvioinnin laatu ja laajuus liittyvät myös tärkeään kysymykseen lainsäädännön läpinäkyvyydestä. Valiokunta korostaa, että yhtä tärkeää on myös se, että lainsäädännön voimaantulon jälkeen seurataan ja arvioidaan säädöksen täytäntöönpanoa ja sen toteutuneita vaikutuksia.

Vaikutusten arvioinnin tulee tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi siten, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista. Valiokunta pitää tärkeänä, että esityksen laadintavaiheen alusta lähtien arvioidaan työstettävien ehdotusten erilaisia vaikutuksia. Kysymykset hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnin laadusta ja kattavuudesta ovat ensiarvoisen tärkeitä eduskunnan valiokunnille, jotka arvioivat yksittäisten hallituksen esitysten kannatettavuutta ja hyväksyttävyyttä.

Sivistysvaliokunta korostaa, että kattava ja realistinen vaikutusten arviointi osaltaan lisää sääntelyn avoimuutta ja päätöksentekoon kohdistuvaa luottamusta sekä sääntelyn uskottavuutta ja hyväksyttävyyttä. Hyvin toteutettu vaikutusten arviointi helpottaa lain toimeenpanoa. Tieto arvioituista vaikutuksista edesauttaa myös sääntelyn kohderyhmiä valmistautumaan muutoksiin.

Vaikutusten arvioinnin vaikeuksista

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ja käsiteltävänä olevassa asiantuntijaselvityksessä on tuotu esiin näkemyksiä vaikutusten arvioinnin, erityisesti yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin, vaikeudesta. Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat laaja, hajanainen ja siksi vaikeasti jäsentävä vaikutusalue. Käytännössä vaikutusten arvioinnissa painottuvat sinänsä hyvin tärkeät taloudelliset vaikutukset, joita on helpompi määritellä.

Valiokunnan lausunto SiVL 4/2021 vp

Lapsi-, perhe- ja sukupuolivaikutusten vaikutusarviointeja tehdään vähän, noin 10 %:ssa hallituksen esityksistä, joskin trendi on kasvava. Näitä vaikutuksia on vaikea kvantifioida, joten numeerisia arvioita käytetään harvoin näistä vaikutuksista.

Tuoreessa kansallista lapsistrategiaa valmistelleessa komiteamietinnössä (Kansallinen lapsistrategia, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:8) on todettu mm., että lasten oikeuksien toteutuminen jää sattumanvaraiseksi ja hajanaiseksi, jos heihin kohdistuvia vaikutuksia ei arvioida johdonmukaisesti sääntelyssä, poliittisessa päätöksenteossa ja resurssien jaossa. Nykytilanteessa vaikutusten arvioinnin laajuus vaihtelee sen mukaan, kuinka suoraan lapseen kohdistuvasta päätöksenteosta tai toiminnasta on kyse. Käytännössä lapsivaikutusten arviointi voi jäädä niukaksi, vaikka päätöksenteolla tai toiminnalla olisi hyvinkin merkittäviä vaikutuksia lasten asemaan.

Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnoissaan ottanut kantaa sivistysvaliokunnan toimialaan kuuluviin eräisiin hallituksen esityksiin. Arviointineuvosto on pitänyt ansiokkaana ja laadukkaana esimerkiksi hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatustalain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta, jolla palautettiin lapsen subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen (HE 34/2019 vp — SiVM 7/2019 vp).

Eräissä tapauksissa arviointineuvosto on esittänyt vahvaakin kritiikkiä arviointien laadusta. Perusteina on muun muassa se, että hallitusohjelman vahva tavoitekirjaus on erään esityksen kohdalla heikentänyt virkamiesvalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja. Toisessa tapauksessa taloudellisten vaikutusten arviointi on ollut hyvin ohut, eikä lain valmistelutyössä mukana olevilla välttämättä ole ollut tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lainvalmisteluresurssi on saadun lausunnon mukaan niukka ja hallituksen esitysten määrä suhteessa henkilötövuosiin korkea. Valmisteltavana olevien esitysten vuosittainen vaihtelu on suurta ja painottuu ajallisesti vaalikauden loppuun, kuten ministeriöissä yleensäkin.

Eräitä tärkeitä kehittämistoimia

Sivistysvaliokunta on asiantuntijakuulemisessa saanut selvityksen eräistä vireillä olevista ja jo toteutetuista lainvalmistelun kehittämistoimista.

Oikeusministeriö on asettanut ajalle 15.10.2019—30.9.2023 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän (LAKE) jatkamaan poikkihallinnollista yhteistyötä ministeriöiden välillä lainvalmistelun kehittämiseksi. Sen tehtävänä on mm. edistää hallitusohjelmaan sisältyvien lainvalmistelun kehittämisen kirjausten toteutumista, edistää lainvalmisteluohjeiden ja hyvän lainvalmistelumenettelyn periaatteiden noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa sekä tehdä aloitteita säädösvalmistelun kehittämiseksi. Oikeusministeriö on myös asettanut työryhmän valmistelemaan uuden vaikutusarviointiohjeen.

Oikeusministeriö on niin ikään asettanut valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston toimikaudelle 18.12.2020—31.3.2023. Verkosto vastaa hallitusohjelman kirjaukseen siitä, että ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset myös ihmisten toimeentu-

Valiokunnan lausunto SiVL 4/2021 vp

loon, ympäristöön, tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin ja yritysten toimintaedellytyksiin voidaan arvioida perusteellisesti.

Sivistysvaliokunta pitää edellä mainittuja kehittämistoimia erittäin tärkeinä lainvalmistelun laadun ja erityisesti vaikutusten arviointien laadun parantamiseksi. Valiokunta kannustaa myös viireillä olevaan selvitystyön tekemiseen, jonka tarkoituksena on kehittää erityinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä.

Näkökohtia tarvittavista jatkotoimista

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota lainvalmistelun resurssien riittävyyteen ministeriöissä sekä lainvalmistelun johtamiseen ja valmistelun aikataulutukseen. Esimerkiksi yksittäisille esityksille johdon taholta annetut liian tiukat valmistumisajat eivät miltään osin ole omiaan parantamaan lainvalmistelun laatua. Eduskunnan työn kannalta on selkeä epäkohta, että hallitusten esitysten käsittely säännönmukaisesti ruuhkautuu vaalikauden lopussa. Tämän vuoksi tulee pyrkiä vaalikaudet ylittävällä lainvalmistelun suunnitelmalla jaksottamaan hallitusten esitysten valmistelua ja siten myös tasaamaan eduskunnan työruuhkia.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointia käsittelevässä selvityksessä on noussut esiin viisi vaikutusarvioinnin keskeistä ongelmakohtaa, joille esitetään kehittämissuositukset. Kehittämissuositukset ovat: 1) vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää, 2) tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa, 3) lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää, 4) säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä ja 5) suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti. Sivistysvaliokunta kannattaa näitä kehittämissuosituksia. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä erityisesti hallituksen esitysten lapsi- ja perhevaikutusten arviointien sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusarviointien parantamisen tärkeyttä.

Lapsivaikutusten arviointi. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaisesti lapsen etu on arvioitava ja otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä. YK:n lapsen oikeuksien sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Näihin lapsiin ja nuoriin kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan suoria ja epäsuoria vaikutuksia, joita päätöksellä on lapsiväestön tai sen osan jokapäiväiseen elämään. Välillisesti lapsiin voivat vaikuttaa myös muutokset perheen taloudessa ja palveluissa, yhteisö- ja aluetason muutokset sekä sosiaalisia suhteita koskevat seikat. Lapset ja nuoret eivät muodosta yhtä yhdenmukaista ryhmää, ja tämä tulee ottaa huomioon ja arvioida suunniteltujen uudistusten tai muutosten vaikutuksia myös kaikkein heikommassa asemassa oleviin lapsiin ja nuoriin.

Lapsivaikutusten arviointi pitää sisällyttää selkeästi kaikkeen asianmukaiseen lainsäädäntöön, ei pelkästään lapsia ja nuoria koskeviin lakeihin. On sinänsä myönteistä, että lapsivaikutusten arviointikappale on sisällytetty lakiesityksiin enenevässä määrin, mutta systemaattista, tietoon perustuvaa ja laadukasta vaikutusten arviointia tehdään valiokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan edelleen valitettavan harvoin.

Sivistysvaliokunta painottaa, että lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä koko lainvalmisteluprosessin ajan, että lapsivaikutusten arviointia tehtäessä tulee selvittää lasten ja nuorten mielipiteitä ja että lainvalmistelussa ja etenkin vaikutusten arvioinnissa on tarpeen hyödyntää nykyistä enem-

Valiokunnan lausunto SiVL 4/2021 vp

män tutkimustietoa sekä moniammatillista osaamista. Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että esimerkiksi lapsivaikutuksista on jo olemassa tutkittua valmista materiaalia, jota voi hyödyntää esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Valiokunta korostaa lisäksi, että lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukainen lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioituksi on sopimuksen tulkintaan vaikuttava yleisperiaate, eli se tulee huomioida kaikkia sopimuksen oikeuksia tulkittaessa. Lapsen etu ja lapsen oikeus tulla kuulluksi täydentävät toisiaan; lapsen etu ei toteudu, jos lapsen mielipidettä ei selvitetä.

Esimerkkinä lasten kuulemisesta on asiantuntijalausunnossa tuotu esiin opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttama perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisen muuttamisen (HE 218/2020 vp) valmistelun yhteydessä lapsille suunnattu verkkokysely, jossa selvitettiin perusopetuksen oppilaiden kokemuksista ns. koronarajoituksista kevään ja alkusyksyn 2020 ajalta. Kyselyn toteuttaminen oli myönteistä, ja sillä saavutettiin melko laaja vastaajajoukko. Lausunnon mukaan valitettavaa kuitenkin on, että hallituksen esityksen perusteella jäi epäselväksi, miten sen tuloksia hyödynnettiin lainvalmistelussa. Sivistysvaliokunta korostaa, että lapsilla ja nuorilla on myös oikeus saada tietoa ja palautetta siitä, miten heidän kuulemisensa on otettu huomioon asian jatkokäsittelyssä.

Valiokunta korostaa, että erityisesti lapsivaikutusten kattavan arvioinnin kannalta on oleellista, ettei vaikutusten seuranta rajoitu pelkästään etukäteisarviointiin. Se tulee ulottaa myös jatkoseurantaan.

Ilmiöpohjainen arviointi. Asiantuntijakuulemisessa on keskusteltu myös ns. ilmiöpohjaisesta arvioinnista, joka perustuu poikkihallinnolliseen kokonaiskuvaan lainsäätämisen kohteena olevasta kokonaisuudesta, esimerkkinä vireillä oleva lapsibudjetointia selvittävä työryhmätyö. Siinä arvioidaan kokonaisuutena, miten lasten oikeudet toteutuvat talousarvioprosessissa.

Ilmiöpohjainen suunnittelu ja arviointi vaativat toteutuakseen ainakin ilmiön määrittelemisen, toimivan säädösjohtamisen, vahvan ja tarvittaessa hallituskaudet ylittävän aikataulutuksen sekä tiedonkulun varmistamisen ministeriörajat ylittäen. Keskeistä on määritellä ja kohdentaa vastuut ministeriörajat ylittävästä ja yli hallituskausien ulottuvasta kehittämisestä.

Sivistysvaliokunta kannattaa ajatusta ilmiöpohjaisen asioiden valmistelun ja siihen liittyvän arvioinnin kehittämistä. Tämän myötä on myös eduskunnassa jatkossa varauduttava ilmiöpohjaisesti valmisteltujen valtiopäiväasioiden käsittelyyn valiokuntavaiheessa esimerkiksi eri valiokuntien yhteistyönä.

Lainvalmistelua koskeva koulutus. Saadun selvityksen mukaan valtioneuvoston lainvalmistelijoiden koulutusta ollaan uudistamassa. Vaikutusarviointi on näkökulmana mukana sekä uusilla perehdytys- ja peruskursseilla että lainvalmistelijoiden jatkokoulutuksissa.

Valiokunnan näkemyksen mukaan lainvalmistelun laatuksymyksiin on mahdollisuuksien mukaan tartuttava myös alaan liittyvässä yliopistollisessa tutkimuksessa ja opetuksessa, erityisesti oikeustieteellisessä koulutuksessa. Asiantuntijakuulemisessa onkin käynyt ilmi, että esimerkiksi Itä-Suomen yliopistossa on tarjolla lainvalmisteluun liittyviä kursseja ja että niitä on tarjolla

Valiokunnan lausunto SiVL 4/2021 vp

myös avoimen yliopiston puolella. Samoin siellä tarjotaan täydennyskoulutusta lainvalmistelijoille. Valiokunta korostaa lainvalmistelun osaamisen systemaattista syventämistä jatkuvan oppimisen periaatteen mukaisesti.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sivistysvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Sari Multala kok
jäsen Sofia Vikman kok
varajäsen Saara Hyrkkö vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine