

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Asia Lausunto asiassa O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Säädösehdotusten vaikutusarviointia koskeva selvitys käsittelee asiaa kattavasti. Selvityksen kehittämissuositukset ovat suurelta osin kannatettavia.

Vaikutusarviointiohjeiden päivittäminen on alkanut oikeusministeriön johdolla. Vaikutusarviointiohjeiden kehittämisessä on perusteltua ottaa huomioon selvityksessä esille tuotuja huomioita ja näkemyksiä.

Myös tiedonhallintaa olisi syytä vahvistaa vaikutusarviointien osalta. Sidosryhmien ottaminen mukaan lainvalmisteluun on erityisen tärkeää suurissa lainvalmisteluhankkeissa. Tiedonhallintaa yleisesti ja hankintaosaamista on valtioneuvostossa viime aikoina keskitetty valtioneuvoston kansliaan. Lienee ennen aikaista arvioida onko tästä saatavissa lisäarvoa vaikutusarviointien kehittämiseen. Säädösprosessissa sekä esivalmisteluvaiheen että jälkiarvioinnin roolia on syytä kehittää. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön toimialueella eduskunnan sivistysvaliokunta on huomionnut jälkiarvioinnin tarpeen selkeästi tehdessään tätä koskevia lausumia mietintöihinsä, jos esityksen perusteluissa ei tähän ole riittävästi kiinnitetty huomiota. Selvityksessä todetaan, että tiedonhallintaa ja tiedon kumuloitumista haittaa lainvalmistelijoiden suuri vaihtuvuus ministeriöissä. Tämä tilanne on varsin haastava sellaisissa ministeriöissä, kuten opetus- ja kulttuuriministeriö, jossa lainvalmisteluresurit ovat jo alkujaan varsin pienet. Tilanne kuormittaa helposti kokeneita lainvalmistelijoita, koska uudet lainvalmistelijat tulee kouluttaa säädösvalmistelutyöhön. Oikeustieteellisessä tai muussa korkeakouluopetuksessa säädösvalmisteluun ei juurikaan paneuduta.

Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa voisi harkita kehitettäväksi selvityksessä esitetysti sen neuvontaroolin vahvistamisella. Arviointineuvoston voisi esimerkiksi tehdä enemmän yhteistyötä ministeriöiden kanssa ja tuoda esille vaikutusten arviointeihin liittyviä vaatimuksia. Lisäksi merkittävässä lainvalmisteluhankkeissa arviointineuvosto voisi ottaa suuremman roolin säädösvalmistelun

suunnitteluvaiheessa. Arviointineuvosto voisi olla mukana esivalmisteluvaiheessa suunnittelemassa ja ohjaamassa säädöshankkeessa toteutettavia vaikutusten arviointeja.

Selvityksessä esitetään myös toisena mahdollisuutena arviointineuvoston valvontaroolin vahvistamista antamalla neuvostolle mahdollisuus palauttaa säädösehdotus ministeriölle lisävalmisteluun tilanteessa, jossa vaikutusten arviointi on neuvoston näkemyksen mukaan puutteellisella tasolla. Tällä hetkellä voimakkaimmassa kriittisessä lausunnossaan arviointineuvosto suosittelee ainoastaan vakavasti harkittavan, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.

Edellä mainittu esitys merkitsisi lainsäädäntöprosessin osalta merkittävää muutosta. Hallituksen ja eduskunnan välille syntyisi toimielin, jolla olisi toimivalta pysäyttää hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle. Eduskunnalla on nykyisin laaja toimivalta lainsäädännön osalta. Arviointineuvoston kriittinen lausunto vaikutusarviointien puutteellisuudesta on myös asia, jonka eduskunta lainsäädäntötyössään voi jo nykyisinkin ottaa huomioon, jos hallitus tuo esityksensä ilman merkittäviä täydennyksiä eduskuntaan. Esitetyn kaltaisen merkittävän toimivallan antaminen arviointineuvostolle edellyttäisi perusteellista selvitystä ja sen suhdetta perustuslakiin tulisi myös arvioida.

Säädösjohtamisen kehittäminen ja säädösprosessiin liittyvä koulutus on kannatettava asia myös ylimpien virkamiesten osalta, jos heillä ei ole siitä aikaisempaa kokemusta. Edellä mainitulla voisi olla vaikutusta valmisteluajatauluihin ja valmisteluresursseihin. Erityisesti niissä ministeriöissä, joissa lainvalmisteluresurssit ovat pieniä, voi erikoistuminen ja keskittyminen tiettyyn säädösvalmisteluvaiheeseen olla haastavaa. Yleensä säädösvalmistelijoiden tehtäviin kuuluvat myös monet muut oikeudelliset asiat säädösvalmistelun lisäksi.

Suurissa hankkeissa korostuvat selvityksessä esitettävien oikeansuuntaisten kehittämistoimenpiteiden merkitys virkamiesvalmistelun näkökulmasta katsottuna. Vaikutusarviointien tekeminen monimutkaistuvassa yhteiskunnassa erityisesti suurten hankkeiden osalta on haastavaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on mukana valtioneuvoston yhteisissä säädösvalmistelun kehittämishankkeissa. Suurissa ja merkittävässä hankkeissa ministeriö pyrkii valmisteluun ottamaan mukaan laajalti sidosryhmät ja ne muut ministeriöt, joiden toimialaan säädöshankkeessa on yhteyksiä. Tällä pyritään varmistamaan sitä, että hankkeen vaikutuksista saadaan valmistelun aikana riittävä kokonaiskuva. Opetus- ja kulttuuriministeriö hankkii myös aktiivisesti selvityksiä ja tutkimuksia toimialaansa liittyen, joita voidaan hyödyntää säädöshankkeissa. Ministeriön hallinnonalalla toimivien korkeakoulujen lisäksi on Kansallisen koulutuksen arviointikeskus. Keskusta koskevan lain mukaan arviointikeskus tuottaa arviointiin perustuvaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämistä varten.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toinen ominaispiirre on toiminnan rahoittaminen merkittävältä osin valtionosuusjärjestelmän kautta ja kunnille suunnattuna rahoituksena. Säädösten ja toiminnan rahoituksen kohdistuessa kunnallisiin toimijoihin, on sidosryhmistä Kuntaliitolla sekä valtiovarainministeriöllä merkittävät roolit myös valmistelun aikana. Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek). Neuvottelukunnassa on valtiovarainministeriön lisäksi edustettuina opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto. Neuvottelukunnan tehtävä on muun muassa käsitellä valmisteluvaiheessa kuntien taloutta ja hallintoa koskevia kehittämissuunnitelmia ja lainsäädäntöhankkeita. Opetus- ja kulttuuriministeriön säädöshankkeiden osalta neuvottelukunnan käsittelyt valmisteluvaiheessa edistävät osaltaan myös vaikutusarviointien tekemistä ja niihin panostamista.