ULKOMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-20 OIK-40

LAUSUNTO

PF0Y3ULX-2

02.03.2021

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Viite
Asiantauntijakuuleminen 3.3.2021

Asia
O 48/2019 vp, Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on 21.10.2019 julkaissut selvityksen 1/2020: ”Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa”. Valiokunnan julkaisu sisältää selvityksen säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Selvityksessä on noussut esiin viisi vaikutusarvioinnin keskeistä ongelmakohtaa, joille kullekin esitetään kehittämissuositukset. Valiokunta on pyytänyt 10.6.2020 ulkoministeriöltä kirjallista lausuntoa selvityksestä. Ulkoministeriö on 26.8.2020 vastannut valiokunnalle kirjallisella lausunnolla. Alla ulkoministeriö esittää lisähuomionsa ongelmakohdittain.

1) Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää

***Ongelmakohdat**. Säädösehdotusten vaikutusten arviointia käsitteleviin ohjeisiin sisältyy erittäin laaja tarkistuslista. Lainvalmistelijan kannalta tarkistuslista on haastava, koska sen kysymyksiin tutkijatkaan eivät välttämättä kykene yksiselitteisesti vastaamaan. Vaikutusarviointiohjeet ovat myös osin riittämättömät. Lainvalmistelijat ovat kritisoineet muun muassa sitä, että ohjeiden mukaan vain olennaiset vaikutukset tulee arvioida, mutta missään ei kerrota, mitkä ovat ne perusteet, joilla vaikutusten olennaisuutta tulisi mitata eri vaikutuslajeissa. Arviointiohjeet eivät myöskään tuo esille arviointimenetelmiä ja niiden soveltuvuutta arviointeihin eri tilanteissa. Edelleen ohjeisiin sisältyy vanhentunutta tietoa eri tutkimuslaitoksista ja tiedontuottajista.*

***Kehittämissuositukset**. Oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeet ovat vuodelta 2007 ja ne pitäisi uudistaa. Ohjeissa tulisi esittää kynnys tai alaraja sille, milloin vaikutuksia on tarpeen arvioida. Määrällisesti mitattavissa olevissa vaikutuksissa tämä voi olla esimerkiksi euromääräinen luku, laadullisissa vaikutuksissa esimerkinomainen kuvaus. Edelleen hallituksen esityksissä tulisi esittää paitsi eri vaikutusalueiden arviot, myös lyhyt yhteenveto siitä, mitä lainvalmistelussa on pidetty ehdotuksen keskeisinä ja ensisijaisina vaikutuksina. Arviointiohjeessa tulisi myös selvästi ohjeistaa, että lainsäädännön jälkiarviointi on otettava huomioon jo säädösvalmisteluvaiheessa.*

Säädösvalmistelu on melko vähäistä ulkoministeriössä. Perinteinen lainvalmistelu ulkoministeriössä voidaan ryhmitellä karkeasti seuraavasti: ulkoasiainhallintolaki, konsulipalvelulaki kaksikäyttötuotteiden vientivalvontalaki, sotilaallinen kriisinhallintalaki, laki päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa sekä pakotteisiin liittyvä lainsäädäntö. Ulkoministeriön valmistelemat hallituksen esitykset koskevatkin lähes yksinomaan kansainvälisiä sopimuksia ja niiden voimaansaattamista. Säädösvalmistelu on hajautettu UM:n eri osastoille kuitenkin niin, että ulkoministeriön oikeuspalvelu vastaa säädösvalmistelusta aina silloin, kun sitä ei ole osoitettu muulle toimintayksikölle. Yhtenä esimerkkinä viranomaisyhteistyönä valmisteltavasta hallituksen esityksestä on ulkoministeriön konsulipalveluissa vireillä

oleva ns. kansallista D-viisumia koskeva hallituksen esitys, josta vaikutusarvioinnit ovat parhaillaan tekeillä.

Ulkoministeriö kannattaa ja pitää tärkeänä vaikutusarviointiohjeiden päivittämistä. Ulkoministeriö katsoo, että on pidettävä huolta siitä, että lainsäädännön arviointineuvoston keskeiset kannanotot ja ohjeistus otetaan tarvittavalla tavalla huomioon vaikutusarviointiohjeita päivitettäessä. Arviointineuvoston neuvontaroolin kasvattaminen koko lainsäädäntöhankkeen ajanjaksolla olisi erittäin kannatettava.

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän (LAKE) asettama vaikutusten arvioinnin kehittämisen alatyöryhmä järjesti syksyllä 2020 lainvalmistelijoille kyselyn, jossa selvitettiin näkemyksiä nykyisestä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeesta ja sen kehittämistarpeista. Esille nousi muun muassa tarve kehittää U-kirjelmien vaikutusarviointia, EU-tason säädösten vaikutusarviointeja (miten esimerkiksi huomioidaan komission vaikutusarvioinnit), ilmastovaikutusarviointeja, perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen ja jälkiarviointeja. Ulkoministeriö kannattaa sitä, että näitä vaikutuksia nostetaan vahvemmin esille vaikutusarviointiohjeiden päivittämisen yhteydessä.

Ulkoministeriö huomioi, että nyt käsiteltävänä olevassa selvityksessä on tuotu esille tarve muun muassa perus- ja ihmisoikeusvaikutusarviointien vahvistamiseksi. Hallituksen esityksissä perus- ja ihmisoikeuksia tulee käsitellä soveltuvin osin sekä säätämisjärjestysperusteluissa että vaikutusarviointeja käsittelevässä jaksossa. Säätämisjärjestysperusteluissa esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin arvioidaan oikeudellisesta näkökulmasta eikä sillä voi korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Ulkoministeriö on useissa säädösehdotuksista antamissaan lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusarviointeihin ja niiden puutteisiin. Ulkoministeriö on tältä osin myös viitannut lausunnoissaan YK:n ja Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelinten tuottamaan aineistoon, jota voi hyödyntää vaikutusarvioinneissa. Lisäksi ulkoministeriö näkee tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten suhde muihin vaikutusarvioinnin lajeihin huomioidaan lainvalmistelussa.

Jälkiarvioinnin osalta ulkoministeriö toteaa, että joihinkin kansainvälisiin sopimuksiin kuuluu olennaisena osana määräaikaisraportointi sopimusten täytäntöönpanosta. Esimerkiksi kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista raportoidaan määräajoin niiden täytäntöönpanoa valvoville sopimusvalvontaelimille. Tähän kuuluu olennaisena osana myös vaikutusten arvioinnista raportointi.

2) Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa

Ongelmakohdat*. On keskeistä tunnistaa hankkeet, joissa säädösehdotuksen vaikutukset kohdistuvat muiden ministeriöiden alueelle, jolloin näiden ministeriöiden mukaan ottaminen lainvalmisteluun on tärkeää. Suomalaisessa lainvalmistelussa pitkän aikavälin trendinä on ollut siirtyminen ryhmätyöskentelystä yksintyöskentelyyn. Tämä on samalla merkinnyt, että lainvalmistelussa käytetty tiedon kenttä on kaventunut. Toinen tiedonsaantiin ja -hallintaan vaikuttava tekijä on tarve saada tietoa valtionhallinnon ulkopuolelta ja siihen liittyvä kilpailutus. Ongelmana myös on, että lainvalmistelusta puuttuu vaikutusten jälkiseuranta.*

Kehittämissuositukset*. Yleisellä tasolla vaikutusten arviointia edistäisi siirtyminen yksintyöskentelystä laajempiin valmistelukokoonpanoihin. Tämä voi olla esimerkiksi työpari, työryhmä tai laajimmillaan komitea hankkeen koosta riippuen. On myös tärkeää tunnistaa, missä tilanteessa ulkopuoliset toimijat pystyvät tuottamaan paremmin tietoa kuin ministeriöiden lainvalmistelijat ja missä vaiheessa tietoa pitää tuottaa, jotta sillä olisi vaikutusta lainvalmisteluhankkeissa tehtäviin päätöksiin. Tiedonsaanti valtionhallinnon ulkopuolelta vaatii tiedon hankintaosaamisen, kuten kilpailutusten kehittämistä. Lisäksi jälkiarviointien tila on Suomessa heikko. Vaikutusten arviointien kehittämiseksi jälkiseurantaa tulisi lisätä ja saatavia oppeja hyödyntää lainvalmistelijoiden kouluttamisessa.*

Ulkoministeriö pitää tärkeänä tiedonhallinnan ja osaamisen vahvistamista vaikutusarvioinnissa. Ulkoministeriössä keskeinen haaste on valmistelevien virkamiesten suuri vaihtuvuus ja tähän liittyvä vaikeus osaamisen säilyttämisessä. Yleisuran virkamiehet vaihtavat ministeriössä tehtävästä toiseen muutaman vuoden välein yleisuran tehtäväkiertoon liittyvien periaatteiden mukaisesti.

Ulkoministeriön oikeuspalvelulla on keskeinen rooli säädösvalmistelua koskevan osaamisen säilyttämisessä ja ylläpitämisessä. Oikeuspalvelu on panostanut erityisesti valtiosopimusosaamiseen. EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikkö tarjoaa neuvontaa myös muille ministeriöille kansainvälisten sopimusten valmistelusta. Ulkoministeriössä on laajojen horisontaalien EU:n ja jäsenvaltioiden tekemien kolmasmaayhteistyösopimuksissa luonut käytännön, jossa perustetaan tiedonkulun ja koordinoinnin helpottamiseksi epävirallinen valmistelurinki, johon useimpien ministeriöiden lainvalmistelijat ja kansainvälisten asioiden valmistelijat osallistuvat.

Esimerkkinä laajaa yhteistyötä vaatineesta lainvalmistelusta voidaan nostaa koko valtionhallinnon valtionavustustoimintaa koskeva hanke, jossa digitalisoidaan valtionavustusprosessi. Hanke koskettaa kaikkia ministeriöitä ja kaikkia valtionapuviranomaisia. Hankkeessa on perustettu eri tason työryhmiä jossa ministeriöt ovat laajasti mukana.

Lisäksi esimerkiksi ihmisoikeussopimusten voimaansaattamista koskeva lainvalmistelu vaatii laajaa yhteistyötä eri ministeriöiden ja muiden sidosryhmien kanssa. Koska sopimusten sisältö koskee useamman ministeriön hallinnonalaa, myös vaikutusten arvioinnissa tarvitaan laaja-alaista yhteistyötä ja osaamista useista ministeriöistä. Myös sidosryhmiltä, kuten kansalaisjärjestöiltä, saatu tieto on olennaista vaikutusarviointeja varten. Sidosryhmät tulisikin osallistaa lainvalmisteluun jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Ulkoministeriö katsoo, että valtionhallinnossa tulisi luoda yhteisesti sellaisia työtapoja, joissa myös yhteistyötahot osallistuvat konkreettisesti lainvalmisteluun. Oikeusministeriön neuvontaroolin vahvistaminen jo esityksen valmisteluvaiheessa ennen lausuntokierrosta olisi myös tärkeää erityisesti oikeudellisesti haastavissa oikeudellisissa kysymyksissä kuten tietosuojaa koskevissa kysymyksissä. Lisäksi valtioneuvoston eri horisontaalityöryhmillä, kuten esimerkiksi oikeusministeriön vetämällä lainsäädännön kehittämistyöryhmällä on oma roolinsa tiedonvälittäjänä. Myös valtionhallinnon järjestämät eri lainvalmistelukoulutukset ovat keskeisessä roolissa.

3) Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää

***Ongelmakohdat**. Lainvalmistelussa vaikutusarvioinnin laadun varmistaminen on Suomessa ollut puutteellista. Ministeriöt eivät ole itse olleet aktiivisia laadunvalvojia, eivätkä eduskunnan valiokunnatkaan ole ottaneet voimakkaasti kantaa vaikutusten arviointien toteutumiseen. Lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen on ollut merkittävä kehitysaskel vaikutusarvioinnin kehittämisessä. Kansainvälisen vertailun perusteella on kuitenkin selvää, että arviointineuvoston institutionaalinen asema voisi olla nykyistä vahvempi.*

***Kehittämissuositukset.** Kansainvälisesti lainsäädännön arviointineuvostoilla on toimivaltuuksia, joita Suomen neuvostolla ei ole. Eräissä tapauksissa arviointineuvosto voi pysäyttää säädösvalmistelun ja palauttaa säädösehdotuksen ministeriölle lisävalmisteluun tilanteessa, jossa vaikutusten arviointi on puutteellisella tasolla. Tämän ratkaisumallin käyttöönottoa tulisi harkita. Toinen keino parantaa vaikutusten arviointien laatua on arviointineuvoston neuvontaroolin vahvistaminen. Neuvoston tulisi tehdä enemmän yhteistyötä ministeriöiden kanssa ja tuoda esille vaikutusten arviointeihin liittyviä vaatimuksia. Merkittävissä lainvalmisteluhankkeissa arviointineuvosto voisi ottaa suuremman roolin säädösvalmistelun suunnitteluvaiheessa, esimerkiksi olemalla esivalmisteluvaiheessa mukana suunnittelemassa ja ohjaamassa säädöshankkeessa toteutettavia vaikutusten arviointeja.*

Ulkoministeriö kannattaa lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämistä. Lainvalmistelijan kannalta erityisesti kehittämissuositus, jossa vahvistettaisiin arviointineuvoston neuvontaroolia koko lainsäädäntöhankkeen ajanjaksolla olisi erittäin kannatettava.

Ulkoministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista koskeva säädösvalmistelu on voimakkaasti sidoksissa sopimusten kansainväliseen voimaantuloon, ja valmisteluprosessin pitkittyminen asioiden mahdolliseen arviointineuvoston lisävalmisteluun palauttamisen vuoksi voisi johtaa siihen, että sopimusmääräysten voimaansaattamista ei saada tehtyä sopimusmääräyksissä asetettujen määräaikojen puitteissa.

Ulkoministeriöstä ei ole toistaiseksi ole ollut hankkeita arviointineuvoston arvioitavana. Ensimmäinen ulkoministeriöstä arviointineuvoston käsittelyyn valittu hallituksen esitys on viikolla 34 annettavaksi ilmoitettu hallituksen esitys kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

4) Säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä

Ongelmakohdat. *Ministeriöiden säädösjohtamiseen kohdistuu voimakasta kritiikkiä. Usein koetaan, että ministeriön ylimmät virkamiehet eivät pysty tuomaan esiin poliittisille päätöksentekijöille lainvalmistelun realiteetteja. Toisena keskeisenä ongelmana on resurssien puute. Sekä ministeriöiden lainvalmistelussa että lainsäädännön arviointineuvostossa resurssit ovat kansainvälisessä vertailussa erittäin niukat. Jos resursseja ei voida lisätä, niiden käyttöä tulisi säädösjohtamisen keinoin organisoida paremmin.*

Kehittämissuositukset. *Säädösjohtamisen kannalta ongelmallista on, että ministeriöiden johtavilla virkamiehillä, kansliapäälliköllä ja osastopäälliköillä ei itsellään ole välttämättä mitään kokemusta lainvalmistelusta. Tästä syystä kaikkiin ministeriöihin tulisi perustaa lainsäädäntöjohtajan tehtävä ja heidän asemaansa tulisi samalla selkeyttää ja vahvistaa. Lainvalmistelussa on suuria eroja paitsi ministeriöiden välillä, myös ministeriöiden sisällä eri osastojen kesken. Parempi säädösjohtaminen yhdenmukaistaisi käytäntöjä ja mahdollistaisi myös sen, että ministeriöissä voitaisiin käyttää laaja-alaisesti hyväksi vaikutusarvioinnissa tarvittavaa monitieteistä osaamista.*

Säädösjohtamisen osalta ulkoministeriö korostaa oikeuspalvelun mainittua roolia ulkoministeriön säädösvalmistelun asiantuntija- ja laintarkastusyksikkönä. Oikeuspalvelun toiminta- ja taloussuunnitelmaan on sisällytetty yhdeksi tavoitteeksi säädösvalmistelun laadun kehittäminen. Oikeuspalvelussa ei ole erillistä lainsäädäntöjohtajan tehtävää, mutta oikeuspäällikön sekä EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikön päällikön tehtäviin voidaan nyt jo katsoa kuuluvan lainsäädäntöjohtajan tehtäviä. Esimerkiksi oikeuspäällikön tulossopimukseen on kytketty säädösvalmistelun laadun kehittäminen osana johtamissopimusta. Oikeuspalvelun EU- ja valtiosopimusyksikön päällikkö puolestaan osallistuu valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistä koskeviin työryhmiin ja vastaa ulkoministeriössä lainvalmisteluoppaista ja -ohjeistuksesta. Näin ollen ulkoministeriö ei näe tällä hetkellä erillisen lainsäädäntöjohtajan tehtävän perustamisen olevan tarkoituksenmukaista.

Kuten yllä on todettu, on säädösvalmistelu melko rajallista ulkoministeriössä. Osastojen johtoryhmät käsittelevät puolivuosittain lainsäädäntösuunnitelmaa ja tärkeimmät hankkeet viedään myöskin ulkoministeriön suppeaan johtoryhmään.

5) Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti

Ongelmakohdat*. Lainvalmistelun ongelmat niin yleisesti kuin vaikutusarviointien osalta tulevat pahimmillaan esiin suurissa ja merkittävissä säädöshankkeissa ja -kokonaisuuksissa. Suurissa hankkeissa korostuvat poliittisen ohjauksen paine ja lainvalmisteluosaamisen haasteet. Vahva poliittinen ohjaus syrjäyttää helposti keskustelun siitä, mitkä ovat valmisteltavana olevan uudistuksen tosiasialliset vaikutukset. Ongelmaa kuvastavat lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot suurten hankkeiden heikosta vaikutusarvioinnista, kuten puutteellisesta eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten punninnasta.*

Kehittämissuositukset. *Suurten hankkeiden kohdalla on suositeltavaa organisoida säädösvalmistelu ja -johtaminen valtioneuvostotasolla yli ministeriörajojen esimerkiksi komiteavalmisteluna tai ehdotetun valtioneuvoston yhteisen lainvalmisteluresurssin puitteissa. Näin pystyttäisiin paremmin varmistamaan lainsäädäntöhankkeiden toteutuminen yhtäältä vaalikauden aikana ja toisaalta viemään lainvalmistelukokonaisuutta tarvittaessa eteenpäin yli vaalikausien. Samaan kokonaisuuteen liittyy vaikutusarvioinnin järjestäminen. Kun valtioneuvoston piirissä kehitetään suurten hankkeiden lainvalmistelua, näissä hankkeissa tulisi organisoida myös ennakollinen vaikutusarviointi ja vaikutusten jälkiseuranta vastaavalla tasolla*

Valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyvän valmistelun erityisluonteen sekä muun säädösvalmistelun verrattain vähäisen määrän vuoksi suuriin hankkeisiin liittyvät ongelmat koskettavat ulkoministe-

riön hallinnonalaa vain vähän. Tästä huolimatta on tärkeää varmistaa riittävä resurssointi sekä ministeriörajat ylittävä yhteistyö. Erityisesti laajan lainvalmisteluhankkeen aikana lainvalmistelijalla tulisi olla mahdollisuus keskittyä siihen.

Liitteet -

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu
OIK-20 Yksikön päällikkö Maria Guseff

Asiasanat	LAINSÄÄDÄNTÖ
Hoitaa	**OIK-20**
Hoitaa UE	
Koordinoi	
Tiedoksi	AVS-PAL; OIK-01; OIK-02; OIK-40; POL-10; UMI-00; VSI-00

Laatija jakanut