OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Esikunta	**Lausunto**
Lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus	
Kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen	**27.4.2021**

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Asia: VNS 3/2020 vp Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa

Lainvalmistelu ja kestävä kehitys

Lainsäädäntö on yksi keskeisimmistä yhteiskunnallisista ohjauskeinoista ja sen avulla toteutetaan erilaisia niin kansallisista kuin kansainvälisistäkin lähtökohdista tulevia tavoitteita. Lainvalmistelu on siten keskeinen prosessi kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanossa niiden tavoitteiden osalta, joiden saavuttaminen edellyttää lainsäädäntötoimia. Tavoitteilla on vaikutusta sekä valmisteltavien lakien sisältöön, että niiden valmisteluprosessiin. Keskeinen kysymys on se, miten kestävä kehitys näkökulmana kanavoituu osaksi lainvalmisteluprosessia.

Kukin ministeriö vastaa lainvalmistelusta omalla hallinnonalallaan. Toimivaltainen ministeriö määräytyy valtioneuvoston ohjesäännön perusteella, jonka mukaan asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, VNOS). Tarvittaessa valmisteluvastuu ratkaistaan valtioneuvoston päätöksellä. Valtioneuvosto

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa (laki valtioneuvostosta 175/2003).

Lainvalmistelu tapahtuu siis pääsääntöisesti vahvasti substanssiministeriövetoisesti. Poikkileikkaavien kokonaisuuksien ja ns. laajempien ilmiöiden osalta keskeistä on se, missä vaiheessa kytkökset tunnistetaan ja miten hyvin kokonaisuus otetaan huomioon lainvalmistelussa. Keinot tähän ovat moninaisia ja vaihtelevat hankkeiden mukaan. Laajoissa ja poikkihallinnollisissa hankkeissa on perusteltua ottaa poikkileikkaavat teemat huomioon jo valmistelukokoonpanoa asetettaessa. Merkitykseltään vähäisemmissä ja pienemmissä hankkeissa on mahdollista laajentaa näkökulmaa kuulemisten avulla. Keskeisintä on kytkösten tunnistaminen niin varhaisessa vaiheessa, että niillä voi olla aitoa merkitystä valittaviin sääntelyratkaisuihin ja ehdotetun sääntelyn yksityiskohtiin.

Lainvalmistelun laatua pyritään Suomessa varmistamaan avoimella ja laajapohjaisella valmistelulla. Sidosryhmillä tulee olla riittävästi tietoa valmisteltavasta lainsäädännöstä. Lisäksi valmistelua tuetaan lainvalmisteluohjeistuksella, jolla pyritään varmistamaan se, että yhteisesti sovittuja menettelytapoja noudatetaan. Lainvalmisteluohjeistusta on annettu runsaasti ja keskeinen ohjeistus kattaa esimerkiksi hallituksen esityksen laatimisen, lakitekniikan ja vaikutusarviointien laatimisen. Keskeisimmät lainvalmisteluohjeet löytyvät oikeusministeriön verkkosivulta: https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet.

Oikeusministeriö vastaa valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisestä (VNOS 14 §:n 1 momentin 2-kohta). Tämä rooli ei anna oikeusministeriölle toimivaltuutta puuttua lainvalmisteluun muissa ministeriöissä. Lainvalmistelun kehittämistehtävää hoidetaan ns. pehmeillä keinoilla vahvistamalla lainvalmisteluyhteistyötä, -ohjeistusta ja –koulutusta. Oikeusministeriön johdolla toimii lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä (https://oikeusministerio.fi/yhteistyoryhma), jossa kaikki ministeriöt ovat edustettuina. Elokuussa 2020 on hyväksytty hallitusohjelman nojalla Paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma, jonka ohjausryhmänä yhteistyö-

ryhmä toimii. Toimintaohjelma sisältää useita lainvalmistelun laadun kehittämiseen pyrkiviä hankkeita. Lisätietoa toimintaohjelmasta: https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/paremman-saantelyn-toimintaohjelmalla-tehostetaan-lainvalmistelua. Ohjelman toimeenpano on käynnissä ja sen myötä on käynnistetty ensimmäisenä vaikutusarviointien kehittämiseen ja lainvalmistelukoulutukseen liittyviä hankkeita. Oikeusministeriö viittaa tältä osin valiokunnalle asian O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet, yhteydessä aiemmin toimittamaansa lausuntoon.

Vaikutusarvioinneista ja muita huomioita

Selonteossa nostetaan esille hallitusohjelman lupaus tietopohjaisesta politiikasta: ”Laadukas lainvalmistelu on keskeistä politiikan uskottavuuden ja legitimiteetin näkökulmasta. Sitoudumme tietopohjaisen politiikan tekoon sekä systemaattiseen vaikutusarviointiin kaikessa lainvalmistelussa. Syvennämme yhteistyötä tiedeyhteisön kanssa.” Hallitusohjelma sisältää useita vaikutusarviointien kehittämiseen liittyviä kirjauksia, joita toimeenpannaan muun muassa edellä mainitulla Paremman sääntelyn toimintaohjelmalla.

Vaikutusten arviointi on lainvalmistelussa keskeinen työkalu. Sillä pyritään yhtäältä varmistamaan, että valmisteltavien esitysten vaikutukset on tunnistettu riittävän tarkasti ja päätöksenteko perustuu oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Toisaalta vaikutusten arvioinnilla tuetaan oikean sääntelyvaihtoehdon valintaa ja varmistetaan lain tavoitteiden tehokas toimeenpano. Kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanon kannalta on keskeistä, että esityksen vaikutukset kestävään kehitykseen tunnistetaan riittävän varhaisessa vaiheessa ja tuodaan esille valmistelun yhteydessä.

Kestävän kehityksen kannalta merkitykselliset vaikutukset voivat olla joko suoria tai välillisiä. Vaikutukset voivat olla joko välittömiä tai toteutua vasta pitkänkin ajan kuluttua. Hyvin usein kyse on eri tekijöiden yhteisvaikutuksista. Vaikutuksiin liittyy tyypillisesti myös hyvin suuria epävarmuuksia. Tämä kaikki tekee vaikutusten kokonaisuuden hahmottamisesta ja arvioi-

misesta edes jonkinlaisella tarkkuudella haastavaa. Erityisesti tämä koskee laajempia ilmiöitä kuten esimerkiksi ilmastonmuutosta tai eri väestöryhmien asemaa koskevat muutokset. Jotta kestävään kehitykseen liittyvillä näkökulmilla olisi vaikutusta valittaviin sääntelyvaihtoehtoihin ja valmisteltavien lakien sisältöön, tulisi nämä kytkökset tunnistaa ja pystyä kuvaamaan ne hankkeen valmistelumateriaaleissa kuten lausuntokierrokselle lähetettävässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Sidosryhmien tehokkaan osallistumisen kannalta on välttämätöntä, että nämä kytkökset on tunnistettu jo senkin kannalta, että esityksen sisältö useimmiten ratkaisee sen, miltä kaikilta tahoilta lausuntoa pyydetään. Lausumista puolestaan helpottaa se, että esitys sisältää valmistelijoiden arvion keskeisistä vaikutuksista. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan kuulemista ja muita konsultaatioita voi tehdä kaikissa valmistelun vaiheissa myös virallisen lausuntokierroksen lisäksi. Kuulemisissa tulisi soveltaa monipuolisesti eri kuulemismenetelmiä siten, että kohderyhmillä on tosialliset mahdollisuudet osallistua kuulemiseen.

Nykyinen lainvalmisteluohjeistus ei sisällä suoria viittauksia kestävään kehitykseen. Sen sijaan eri kestävän kehityksen tavoitteet ovat monella tavalla mukana ohjeistuksen sisällössä. Erityisen keskeistä tämä on perus- ja ihmisoikeuksien osalta, joita arvioidaan lähtökohtaisesti sekä esityksen säätämisjärjestyskysymysten kannalta, että osana esityksen vaikutusarviointia. Nykyinen vaikutusten arvioinnin ohje jakaa arvioitavat vaikutukset neljään pääryhmään: 1) taloudelliset vaikutukset, 2) vaikutukset viranomaisten toimintaan, 3) ympäristövaikutukset ja 4) muut yhteiskunnalliset vaikutukset.

Kaikilla näillä vaikutuslajeilla ohjeessa mainittuine alalajeineen voi lähtökohtaisesti olla liittymäkohtia kestävän kehityksen tavoitteisiin. Kestävä talous on perusta yhteiskunnan toiminnoille. Ilmastonmuutoksen hillintä puolestaan on edellytys ympäristöriskien hallinnalle. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset sisältävät lukuisia kestävän kehityksen kannalta keskeisiä kokonaisuuksia kuten vaikutukset kansalaisyhteiskunnan toimintaan, sosiaaliset ja terveysvaikutukset, vaikutukset yhdenvertaisuuteen sekä muut perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Nämä ovat vain muutamia esimerkkejä

nykyisestä vaikutusarviointiohjeesta ja sen kytköksistä kestävän kehityksen tavoitteisiin.

Kestävä kehitys on noussut aiempaa näkyvämmin esille lainvalmistelussa, johon kohdistuu myös tähän liittyen eneneviä odotuksia. On syytä pohtia, voisiko valmistelijoille tuottaa teemoihin liittyen tukimateriaalia. On kuitenkin syytä muistaa, että vaikutusarvioinnit eivät ole ainoa keino sille, että valmisteltavien lakien suhde kestävään kehitykseen nousee tarkastelun kohteeksi. Näkökulma on tärkeä lainsäädäntöhankkeen jokaisessa vaiheessa. Usein alkuvaiheessa tehtyjä valintoja on hyvin vaikea muuttaa valmistelun myöhemmissä vaiheissa.

Avoimen ja demokraattista osallistumista tukevan valmistelun kannalta on keskeistä, että hankkeen suhdetta kestävään kehitykseen pohditaan sen asettamisesta toimeenpanoon saakka. Vastuu tästä ei voi olla yksittäisellä lainvalmistelijalla, johon kohdistuu jo muutoinkin suuria vaatimuksia. Ei voida myöskään olettaa, että sama lainvalmistelija on paras asiantuntija tunnistamaan kaikki kestävän kehityksen kannalta relevantit näkökulmat. Tältä osin pitäisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan olla varovainen ennen kuin lisätään entisestään lainvalmistelijoihin kohdistuvia vaatimuksia, etenkin kestävän kehityksen kaltaisessa laajassa kokonaisuudessa, johon liittyy erilaisia, usein keskenään ristiriitaisia näkökulmia. Vastuu näiden huomioon ottamisesta on hyvin ilmeisellä tavalla laajempi kuin yksittäiseen valmistelijaan (tai valmisteluryhmään) kohdistuva. Täytyy myös hyväksyä se, että kestävän kehityksen kannalta ei useinkaan ole yhtä ainoaa, oikeaa tietä tavoiteltuun lopputulokseen pääsemiseksi.