VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Tulevaisuusvaliokunta 23.1.2023

Eduskunta

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta (VNS 16/2022 vp) tulevaisuusvaliokunnalle

Lainsäädännön arviointineuvosto kiittää tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta 1. ja 2. osa Näkymiä seuraavien sukupolvien Suomeen (VNS 16/2022 vp).

Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi pääasiassa hallituksen esitysten vaikutusten arviointeja. Arviointineuvoston arviointityö painottuu lyhyemmälle aikajänteelle kuin selonteossa esitetty aikajänne. Arviointineuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että vaikutuksia tuleviin sukupolviin arvioidaan silloin, kun se on lakihankkeen kokonaisuuden kannalta olennaista. Arviointineuvosto tuo tässä lausunnossaan esille näkökulmia tulevan kehityksen ja tulevien sukupolvien huomioon ottamisen parantamiseksi lainvalmistelussa:

Lainvalmisteluohjeiden noudattaminen on tärkeää

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan lainvalmistelun laatua edistää lainvalmisteluohjeiden noudattaminen. Ohjeet auttavat käsittelemään säädösehdotusta mahdollisimman laajasta näkökulmasta hallituksen esityksessä ja tukevat vaikutusarviointien tekemistä. Ohjeilla pyritään varmistamaan, että lainvalmistelussa otetaan kaikki olennaiset näkökulmat huomioon mukaan lukien tulevat sukupolvet. Tulevien sukupolvien asema ja oikeudet ovat yleensä helposti tunnistettavissa esimerkiksi ympäristöä tai julkisen talouden ja eläkejärjestelmän kestävyyttä koskevissa hankkeissa. Ohjeet voivat auttaa tunnistamaan tuleviin sukupolviin kohdistuvia vaikutuksia myös muissa hankkeissa.

Vaihtoehtoja tulee arvioida

Vaihtoehtojen arvioinnin tarkoituksena on selvittää tarkoituksenmukaisin tapa saavuttaa lain tavoitteet. Vaihtoehtoja arvioitaessa on selvitettävä vaikutukset myös pidemmällä aikavälillä. Vaihtoehtojen arviointi lisää sääntelyn hyväksyttävyyttä, kuten selonteossakin todetaan.

Arviointineuvoston kokemusten mukaan vaihtoehtojen käsittelyssä hallituksen esityksissä on jatkuvasti puutteita. Vaihtoehtojen puutteellinen käsittely on arviointineuvoston lausuntojen yleisimpien suositusten joukossa vuodesta toiseen. Vaihtoehtojen ja alustavien vaikutusten esittäminen olisi kuitenkin tärkeää, jotta hallituksen esityksestä saa käsityksen, miten valittuun vaihtoehtoon on päädytty.

Epävarmuudet ja riskit tulee tunnistaa

Arviointineuvoston havaintojen perusteella hallituksen esityksissä käsitellään riskejä ja epävarmuuksia liian suppeasti. Puutteet riskien ja epävarmuuksien esilletuomisessa ovat yleisimpien suositusten joukossa arviointineuvoston lausunnoissa.

Snellmaninkatu 1, Helsinki
Snellmansgatan 1, Helsingfors
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
PB 23, 00023 Statsrådet
PUHELIN/TELEFON
0295 16001 (vaihde/växel)
FAKSI/FAX
(09) 1602 2165
kirjaamo@vnk.fi
registratorskontoret@vnk.fi

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (2022) mukaan säänneltävät kokonaisuudet voivat olla monimutkaisia ja arviot epävarmoja tai jopa keskenään ristiriitaisia. Arvioihin liittyvät epävarmuudet eivät kuitenkaan ole syy jättää arviointia tekemättä tai sen tuloksia esittämättä. Päinvastoin epävarmuuksien tunnistaminen ja esittäminen ovat osa laadukasta arviointia. Ennakointi on yksi mahdollisuus tukea arviointiin liittyvien epävarmuuksien ja riskien tunnistamista, kuten selonteossa tuodaan esille.

Ulkopuolisten asiantuntijoiden osaamista hyödynnettävä

Laadukkaaseen säädösvalmisteluun kuuluu riittävä sääntelykeinojen ja vaihtoehtojen punninta sekä vaikutusten arviointi. Tämä edellyttää usein ulkopuolisten asiantuntijoiden osaamisen hyödyntämistä laajempien näkökulmien tunnistamiseksi ja vaikutusarvioiden syventämiseksi. Näin voidaan toimia esimerkiksi hyvin laaja-alaisia säädöshankkeita valmisteltaessa.

Asiantuntijoiden osaamisen hyödyntämisen lisäksi esimerkiksi laaja kuuleminen sekä työryhmien perustaminen voivat parantaa lainvalmistelun laatua.

Kiire ja niukat resurssit heikentävät vaikutusten tunnistamista

Ministeriöiden omien arvioiden mukaan merkittävin haaste lainvalmistelun laadulle on voimavarojen ja lainvalmisteluun käytetyn ajan riittävyys. Esitysten vaikutuksia ei ole mahdollista pohtia laajemmin ja pidemmällä aikavälillä, jos lainvalmistelua tehdään liian kireässä aikataulussa. Tällöin hallituksen esityksissä käsitellään vain selkeästi tunnistettavia vaikutuksia.

Arviointineuvosto on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että säädösvalmistelua tehdään kiireessä ja niukoin resurssein. Hallitusohjelman ja ministeriöiden käytössä olevien resurssien tulee olla realistisessa suhteessa toisiinsa.

Hankkeet ja kriisit rasittavat lainvalmistelua

Arviointineuvoston käsityksen mukaan ministeriöiden säädösvalmistelun niukat resurssit keskitetään hallitusohjelmien painopisteisiin, jolloin ministeriöiden resursseja ei kohdisteta riittävästi muuhun säädösvalmisteluun. Ministeriöissä tehdään myös monenlaista hanketyötä.

Ministeriöt ovat joutuneet myös reagoimaan erilaisiin yhteiskunnallisiin kriiseihin, jotka kuluttavat jo ennestään vähiä lainvalmisteluresursseja. Kriisit vaikuttavat säädösvalmistelun aikatauluihin, päätöksenteon tietopohjaan ja vaikutusarvioihin. Arviointineuvoston käsityksen mukaan ministeriöille on haasteellista ottaa huomioon muuttuvat olosuhteet hallituksen esitysten valmistelussa. Kriisit voivat synnyttää yllättäviä vaikutuksia esimerkiksi rajaturvallisuuteen ja energian saatavuuteen sekä lisätä hybridivaikuttamista.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan tulevien sukupolvien huomioon ottaminen lainvalmistelussa ei välttämättä vaadi uusia toimenpiteitä, vaan nykyisten lainvalmisteluohjeiden noudattamista, lainvalmistelun johtamisen kehittämistä sekä riittävästi aikaa ja resursseja.

Helsingissä 23. tammikuuta 2023

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja