



Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Viite

Lausuntopyyntö 10.6.2020

Asia

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

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa liittyen valiokunnan julkaisuun 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 kehittämissuosituksia. Kehittämissuosituksia 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.

Lausuntopyynnössä pyydetään arvioimaan selvitystä ja kehittämissuosituksia erityisesti ministeriön toimialaan kuuluvan lainvalmistelun ja sen kehittämisen näkökulmasta. Tämän lisäksi valiokunta toivoo arviota ulkoministeriön toimialaan kuuluvan lainvalmistelun ongelmakohdista ja kehittämistarpeista.

Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lainvalmistelu ulkoministeriössä yleisesti

Ulkoministeriö on säädösvalmistelijana omailemainen. Keskeisin ero muihin ministeriöihin on, että ulkoministeriön antamat lakiesitykset koskevat lähes yksinomaan kansainvälisiä sopimuksia ja niiden voimaansaattamista. Osa ulkoministeriön säädösvalmistelua on osallistuminen kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin yksittäisten maiden kanssa, kansainvälisissä yhteisöissä ja EU:ssa. Toinen keskeinen ero on, että ulkoministeriössä lakiesityksiä on melko vähän. Ulkoministeriön antamista esityksistä harvalla on myöskään merkittäviä välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

Säädösvalmistelua tehdään ulkoministeriössä eri osastoilla. Ulkoministeriön työjärjestyksessä (550/2008) määritellään kansainvälisten sopimusten valmistelu ja kansallinen säädösvalmistelu neljän osaston tehtäväksi. Nämä

ovat poliittinen osasto, taloudellisten ulkosuhteiden osasto, kehityspoliittinen osasto ja oikeuspalvelu. Kolme ensin mainittua osastoa tekevät säädösvalmistelua omilla toimialoillaan. Myös osastot, joiden tehtävissä ei erikseen mainita kansainvälisten sopimusten valmistelua ja kansallista säädösvalmistelua, tekevät säädösvalmistelua omaan toimialaansa kuuluvissa asioissa. Ulkoministeriön konsulipalveluissa on viime vuosina ollut useampia konsulipalveluihin liittyviä lainsäädäntöhankkeita. Lisäksi säädösvalmistelua tehdään ulkoministeriön hallintopalveluissa, jonka tehtäviin kuuluu hallinnollisten säädösten valmistelu. Oikeuspalvelu vastaa säädösvalmistelusta, jos valmisteltava asia ei kuulu muiden osastojen toimialaan.

Oikeuspalvelu osallistuu itse säädösvalmisteluun. Yksi oikeuspalvelun neljästä yksiköstä on EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikkö, jonka tehtäviin kuuluvat oikeuspalvelun työjärjestyksen mukaan muiden asioiden ohella säädösvalmistelun kehittäminen sekä valtiosopimusten ja säädösten tarkastus. Oikeuspalvelun tarjoama valmistelutuki riippuu osittain hankkeen laajuudesta. Jos kyseessä on laaja valmisteluhanke, oikeuspalvelun virkamies voi olla mukana ministeriön sisäisessä valmistelutyöryhmässä. Suppeampien valmisteluhankkeiden kohdalla EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikkö tarkastaa, onko esitys laadittu valtiosopimusten valmisteluohjeiden mukaisesti. Oikeuspalvelu toimii siten ikään kuin ministeriön sisäisenä laintarkastusyksikkönä.

Kehittämissuositus 1: Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää

Ulkoministeriö kannattaa ja pitää tärkeänä vaikutusarviointiohjeiden päivittämistä ja katsoo sen osaltaan parantavan vaikutusarviointien laatua. Ulkoministeriö katsoo, että on pidettävä huolta siitä, että lainsäädännön arviointineuvoston keskeiset kannanotot ja ohjeistus otetaan tarvittavalla tavalla huomioon vaikutusarviointiohjeita päivitettäessä.

Kehittämissuositus 2: Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa

Ulkoministeriö pitää tärkeänä tiedonhallinnan vahvistamista vaikutusarvioinnissa. Tältä kannalta ulkoministeriön oikeuspalvelun rooli säädösvalmistelun asiantuntijayksikkönä korostuu. Koska säädösvalmistelua tehdään ulkoministeriössä monella osastolla, ilman koordinoivaa yksikköä vaarana olisivat yhteistyön puute, eriytyvät käytännöt ja päällekkäinen työskentely.

Ulkoministeriön säädösvalmistelun keskeisimpänä haasteena voidaankin pitää valmistelevien virkamiesten suurta vaihtuvuutta. Yleisuran virkamiehet vaihtavat ministeriössä tehtävästä toiseen muutaman vuoden välein yleisuran tehtäväkiertoon liittyvien periaatteiden mukaisesti. Säädösvalmistelun vähäinen määrä ministeriössä yhdistettynä virkamiesten suureen vaihtuvuuteen aiheuttaa sen, että yksittäinen virkamies saattaa osallistua säädösvalmisteluun vain kerran uransa aikana. Vaihtuvuuden vuoksi on tärkeää, että oikeuspalvelussa ja toisaalta hallinto- ja kansalaispalveluissa on riittävästi pysyviä erityisvirkamiehiä. Tämä varmistaa ”institutionaalisen muistin” säilymisen ministeriössä.

Ulkoministeriö on panostanut valtiosopimusosaamiseen. Sen oikeuspalvelun EU- ja valtiosopimusyksikkö on ylläpitänyt erityistä opasta valtiosopimusten valmistelusta. Viimeisin opas on vuodelta 2017 ja sen päivittäminen on tällä hetkellä viimeistelyvaiheessa. Ulkoministeriö tarjoaa neuvontaa myös muille ministeriöille kansainvälisten sopimusten valmistelusta.

Kehittämissuositus 3: Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää

Ulkoministeriö kannattaa lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämistä. 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.

On myös huomattava, että U-kirjelmien valmistelun aikajänne on huomattavasti hallitusten esitysten valmistelua lyhyempi ja sidoksissa EU:n valmistelun aikatauluihin. Ulkoministeriö pitääkin tärkeänä, että U-kirjelmien vaikutusten arvioinnissa kiinnitetään riittävästi huomiota tähän aikajänteeseen.

Kehittämissuositus 4: Säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä

Säädösjohtamisen osalta ulkoministeriö korostaa oikeuspalvelun mainittua roolia ulkoministeriön säädösvalmistelun asiantuntija- ja laintarkastusyksikönä. Oikeuspalvelun toiminta- ja taloussuunnitelmaan on sisällytetty yhdeksi tavoitteeksi säädösvalmistelun laadun kehittäminen. Tavoitetta toimeenpannaan mm. valtiosopimusoppaan ja muun ohjeistuksen avulla, ulkoministeriön sisäisellä säädöstarkastuksella, ulkoministeriön säädösvalmisteluverkoston ylläpitämisellä sekä sisäisellä koulutuksella. Oikeuspalvelussa tehtävä on osoitettu EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikköön.

Vaikka oikeuspalvelussa ei ole erillistä lainsäädäntöjohtajan tehtävää, 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. Siten oikeuspäällikön tehtäviin voidaan asiallisesti katsoa jo kuuluvan myös lainsäädäntöjohtajan tehtäviä yhdessä EU- ja valtiosopimusyksikön päällikön tehtävien kanssa. Näin ollen ulkoministeriö ei näe tällä hetkellä erillisen lainsäädäntöjohtajan tehtävän perustamisen olevan tarkoituksenmukaista.

Kehittämissuositus 5: Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti

Ulkoministeriö katsoo, että valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyvän valmistelun erityisluonteen sekä muun säädösvalmistelun verrattain vähäisen määrän vuoksi suuriin hankkeisiin liittyvät ongelmat koskettavat sen hallinnon alaa vain vähän.



Oikeuspäällikkö

Kaija Suvanto



Lainsäädäntöneuvos

Maria Guseff