



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallitusneuvos Päivi Pekkarinen
Sisäministeriö
Hallinto- ja kehittämisosasto

LAUSUNTO 30.4.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Vaikutusten arvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma sisältää useita kirjauksia vaikutusarviointien kehittämisestä. Hallitusohjelman mukaan kuulemiskäytäntöjä ja vaikutusarviointia parannetaan sekä lisätään kansalaisyhteiskuntaan liittyvää osaamista hallinnossa. Lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksissa vahvistetaan johdonmukaisesti. Ministeriön rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset myös ihmisten toimeentuloon, ympäristöön, tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin ja yritysten toimintaedellytyksiin voidaan arvioida perusteellisesti. Perustuslain asemaa ja sen tulkinnan riippumattomuutta kunnioitetaan ja vahvistetaan samalla, kun lakiesitysten perustuslainmukaisuuden sekä vaikutusten arviointia tehostetaan ja laajennetaan. Lainsäädännön arviointineuvoston roolia vahvistetaan samalla kun Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä.

Hallitusohjelmaan perustuva paremman sääntelyn toimintaohjelma hyväksyttiin 11.8.2020. Yksi toimintaohjelman kehittämishankkeista liittyy vaikutusten arvioinnin kehittämiseen ja jälkiarviointijärjestelmään. Hanke on ministeriöiden yhteinen ja siihen sisältyy mm. vaikutusarvioinnin osaamisverkoston perustaminen, ohjeistuksen uudistaminen, jälkiarviointijärjestelmän luominen sekä vaikutusarviointeihin liittyvän tutkimustyön parempi hyödyntäminen vaikutusarviointien tilan ja kehityksen seuranta.

Oikeusministeriö on asettanut valtioneuvostotason yhteisen työryhmän valmistelemaan uutta vaikutusarviointiohjetta. Oikeusministeriö on myös asettanut valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston toimikaudelle 18.12.2020-31.3.2023. Osaamisverkoston tavoitteena on vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä sekä tukea säädösvalmistelijoita vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa. Oikeusministeriön johdolla uudistetaan lisäksi parhaillaan valtioneuvoston lainvalmistelijoiden koulutusta. Tässä kehittämistyössä kiinnitetään huomiota myös vaikutusarviointia koskevan osaamisen vahvistamiseen. Sisäministeriö osallistuu vaikutusten arvioinnin kehittämiseen edellä mainituissa ryhmissä ja hankkeissa.

Jälkiarviointijärjestelmän kehittämiseen liittyen on 28.4.2021 valmistunut VN TEAS hankkeen selvitys Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi: Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28).

Vaikutusten arvioinnin nykytila ja kehittäminen sisäministeriössä

Nykytila ja haasteet

Sisäministeriössä säädöshankkeiden valmistelijat vastaavat vaikutusten arviointia koskevasta kokonaisuudesta. Vaikutusten arviointiin osallistuu lainvalmistelijoiden ohella usein myös muita ministeriön ja hallinnonalan asiantuntijoita. Vaikutusarviointien laadun kannalta on olennaista, että säädöshankkeille osoitetaan riittävät valmisteluresurssit ja realistiset aikataulut.

Vaikutusten arvioinnissa yleisenä haasteena on hahmottaa, minkälaisia vaikutuksia tulisi arvioida ja miten arviot tulisi jäsentää. Erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnille on asetettu korkeat vaatimukset, joista erityisenä haasteena on pidetty riittävän tarkkojen kvantitatiivisten arvioiden esittämistä. Lisäksi viime vuosina on tullut esiin jatkuvasti uusia arvioitavia vaikutuslajeja. Myös välillisten vaikutusten arviointiin liittyy haasteita.

Haasteita liittyy myös vaikutusten arvioinnissa hyödynnettävien relevanttien, luotettavien ja objektiivisten lähteiden valikoitumiseen sekä yleisesti vaikutusarvioinnin lähteisiin kohdistuvan lähdekritiikin toteuttamiseen. Lisäksi vaikutusten ennakoitua ja arviointien toteuttamista vaikeuttaa yhteiskunnan monimutkaistuminen ja ennustamattomuuden lisääntyminen.

Vaikutusten arviointia vaikeuttavat myös esimerkiksi asiakkaiden käyttäytymisen liittyvät epävarmuuskijät, joilla voi olla suuri merkitys muiden vaikutusten toteutumiseen (esim. palvelujen sähköistämisen aste ja sen myötä toiminnan tehostuminen lupahallinnossa).

Myös erityisesti ICT-sidonnaisten säädöshankkeiden vaikutusten arviointi (mm. aikataulut, laajuus, sisältö, vaikutukset muihin viranomaisiin, kansalaisiin) on vaativaa. Nykyisin lainsäädäntömuutokset edellyttävät usein tietojärjestelmien kehittämistä. Ennakollisesti voi olla vaikea hyvin tarkkarajaisesti arvioida kaikkia lainmuutoksista johtuvia tietojärjestelmä- ym. muutostarpeista aiheutuvia vaikutuksia, kuten kokonaistymäärää ja järjestelmäkustannuksia. Joskus edellä mainitut muutokset saattavat edellyttää myöhemmässä vaiheessa täsmentämistä.

Hallinnonalan virastoilla ja muilla keskeisillä sidosryhmillä on tärkeä rooli vaikutusten arvioinnissa niin säädöshankkeiden valmisteluvaiheessa kuin jälkiseurannassa. Sisäministeriön säädöshankkeissa on tärkeää saada hallinnonalan virastoilta ja viranomaisilta riittävästi ja oikea-aikaisesti taustatietoja arviointilaskelmien tekemiseksi. Etenkin taloudellisten vaikutusten osalta virastoilla ja viranomaisilla on asiantuntijarooli käytännön toteutuksen näkökulmasta. Hallinnonalan tietojärjestelmistä ei ole kuitenkaan aina ole saatavilla sellaista tietoa, jota lainvalmistelussa tarvittaisiin.

Sisäministeriön säädöshankkeissa käytetään melko harvoin ulkopuolisia arvioiteja. Sisäministeriössä on tunnistettu ulkopuolisen tuen tarve erityisesti joissakin erityiskysymyksissä sekä tarve vahvistaa ulkopuolisten selvitysten hyödyntämiseen liittyvää osaamista ja luoda sisäisiä menettelytapoja ulkopuolisen osaamisen hyödyntämiseen.

Ulkopuolisten arviointien ja muiden selvitysten hankkiminen edellyttää rahoitusta. Tilaaminen voi olla hankalaa ottaen huomioon säädöshankkeiden usein varsin tiukat aikataulut. Ulkopuolisten tahojen suorittamien vaikutusarviointien oikea-aikainen ajoittaminen säädösvalmisteluhankkeessa voi osoittautua haastavaksi. Lisäksi on otettava huomioon, että substanssiosaamisen ohella arviointi edellyttää myös ymmärrystä lainvalmistelutyössä huomioitavista seikoista.

Joskus käytännön työn kannalta ongelmia aiheutuu myös sen arvioimisessa, onko valmisteltava laki budjettilaki, ja budjettilakeihin liittyvistä aikataulusidonnaisuuksista. Muihin kuin budjettilakeihin liittyy epävarmuus taloudellisten vaikutusten mukaisen rahoituksen saamisesta.

Lakiehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnissa käytännön haasteena on toisinaan koettu myös maksullisen toiminnan vaikutukset määrärahatarpeiden arviointeihin hallituksen esityksissä ja talousarvioprosesseissa. Lähtökohtaisesti maksullisesta toiminnasta aiheutuvat kustannukset tulisi periä lupamaksuina täysimääräisesti. Se on kuitenkin ongelmallista esim. silloin, kun uusi tai päivitettävä tietojärjestelmä on ensin saatava kuntoon, ennen kuin sitä aletaan käyttää ja maksuja voidaan periä.

Lainsäädäntöuudistusten jälkiarviointi

Ministeriössä tunnistetaan lainsäädäntöuudistusten jälkiseurannan ja -arvioinnin merkitys. Merkittävimmistä lainsäädäntöuudistuksista toteutetaan jälkiarviointia hallinnonalan viranomaisten ja keskeisten sidosryhmien yhteistyönä. Eräissä hankkeissa on tilattu myös seurantatutkimuksia esimerkiksi yliopistolta tai muilta ulkopuolisilta tahoilta (esim. nuohousuudistuksen seuranta). Merkittävimpien lainsäädäntöuudistusten jälkiarvioinnissa on usein taustalla eduskunnan edellyttämä selvitys. Muiden lainsäädäntöuudistusten jälkiarviointia tehdään yleensä osana tavanomaista hallinnonalan toiminnan ohjausta, suunnittelua ja kehittämistä sekä jatkuvaa säädöshuoltoa. Lainsäädäntöuudistusten säännönmukaista ja systemaattista jälkiarviointia on tarpeen edelleen kehittää. Ministeriö pitää tärkeänä myös valtioneuvostotason jälkiarviointijärjestelmän kehittämistä.

Sisäministeriön säädösvalmistelun kehittämistoimia

Sisäministeriössä toteutettiin vuonna 2019 ministeriön sisäisen säädösvalmistelun arviointi- ja kehittämishanke, jossa yhtenä kokonaisuutena tarkasteltiin vaikutusarviointeja ja niiden nykytilaa sekä kehittämistarpeita. Ministeriön kehittämishankkeessa tehtiin useita kehittämiskehdotuksia, jotka liittyvät mm. säädösvalmisteluresurssien riittävyyteen, säädösvalmistelijoiden osaamisen vahvistamiseen, säädöshankkeiden suunnittelun, aikataulujen ja hankehallinnan kehittämiseen sekä osallistamisen ja sidosryhmyhteistyön kehittämiseen.

Ministeriössä pyritään arviointi- ja kehittämishankkeen ehdotusten mukaisesti kehittämään vaikutusarviointien laatua eri tavoin, mm. seuraamalla ja analysoimalla lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja, vahvistamalla arviointineuvoston ja ministeriön välistä vuoropuhelua, parantamalla mahdollisuuksia ja valmiuksia tutkimustiedon ja ulkopuolisen osaamisen hyödyntämiseen, sekä kehittämällä vaikutusten arviointiin liittyvää osaamista ja erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointia.

Yhteistyötä ja tiedonkulkua ministeriön lainvalmistelijoiden ja talousarvioehdotuksen valmistelusta vastaavien asiantuntijoiden välillä on vahvistettu ja näiden tahojen yhteistyönä on laadittu sisäinen ohje lainsäädäntöhankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydestä talousarvioesityksen valmisteluun.

Hallitusohjelman linjausten mukaisesti ministeriössä kiinnitetään erityistä huomiota lainvalmistelijoiden perus- ja ihmisoikeusosaamisen ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämiseen. Hallinto- ja kehittämisosaston oikeudellisen tuen yksikkö tarjoaa keskitettyä tukea perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnille ministeriön säädöshankkeissa ja kehittää tätä koskevaa osaamista mm. koulutustilaisuuksia järjestämällä.

Sisäministeriö katsoo, että riittävien lainvalmisteluresurssien varmistaminen, realististen aikataulujen asettaminen säädöshankkeille ja osaamisen kehittäminen ovat keskeisiä toimenpiteitä vaikutusten arvioinnin laadun edistämiseksi. Lisäksi valtioneuvostotason kehittämistoimet, kuten vaikutusten arviointia koskevan ohjeen uudistaminen ja vaikutusten arvioinnin osaamisverkoston perustaminen, tukevat jatkossa arviointien laadun parantamista.

Muiden ministeriöiden säädöshankkeiden vaikutukset sisäasianhallinnon kannalta

Muiden ministeriöiden käynnistämät lainsäädäntöhankkeet käynnistyvät ja etenevät vastuuministeriön johdolla ja antamissa raameissa. Sisäministeriö voi vaikuttaa vaihtelevasti hankkeiden käynnistämiseen, sisältöön ja aikatauluun. Olisi tärkeää tunnistaa ja tuoda esille sisäministeriön hallinnonalan eri toimialoihin muiden ministeriöiden säädöshankkeista kohdistuvat kustannus- ja muut vaikutukset riittävän aikaisessa vaiheessa. Sisäministeriön omissa hankkeissa pyritään jo hanketta asetettaessa tekemään karkea arvio hankkeen taloudellisista vaikutuksista eli ns. hintalappu. Näillä seikoilla voi olla vaikutuksia myös mm. lainsäädännön voimaantuloajankohdan määrittelyyn. Tällä tavoin voidaan muodostaa selkeämpi kokonaiskuva sisäministeriön ja muiden ministeriöiden säädöshankkeiden kokonaiskustannus- ja muista vaikutuksista. Hallintovaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota mietinnössään HaVM 5/2017.

Toisen ministeriön säädöshankkeella voi budjettivaikutusten lisäksi olla merkittäviä muitakin vaikutuksia, kuten uusia tehtäviä esim. poliisin hallinnonalaan. Säädöshankkeen työryhmävalmistelun aikana esille nostettuja, sisäministeriössä tai Poliisihallituksessa arvioituja vaikutuksia poliisin resursseihin ei ole aina mahdollista saada lopulliseen hallituksen esitykseen. Lausuntovaiheen jälkeisessä jatkovalmistelussa mietinnössä olleita kirjauksia saatetaan muuttaa tai poistaa valtiovarainministeriön lausunnossaan edellyttämällä tavalla. Lisäksi lausuntokierroksesta saattaa seurata sellaisia pykälämuutoksia, joilla on toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Ylipäättään muiden ministeriöiden lakihankkeiden oikea-aikaisuus suhteessa budjettivalmisteluun ja talouden prosessien aikatauluun on suuri haaste eikä niiden aikataulu ole sisäministeriön käsissä.

Sisäministeriössä seurataan muiden ministeriöiden lakihankkeiden etenemistä taloudellisten vaikutusten huomioimiseksi. Sisäministeriön esittämät vaikutukset otetaan nykyään pääosin huomioon esityksissä. Hyvin harvoin asia kuitenkaan etenee budjettilakina, joten esitettyjen vaikutusten arvioinnissa kuvattujen resurssien saaminen on epävarmaa. Sisäministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että yksittäisten ja toisistaan erillisten lakimuutosten taloudellisten vaikutusten kumuloituminen aiheuttaa haasteita toimialan rahoituksen kannalta. Vaikka vaikutukset olisi kuvattu toisen ministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä, ne voivat yksittäisen hankkeen osalta jäädä suuruusluokaltaan pienehköksi, jolloin myöskään siitä aiheutuvia kustannuksia ei resursoida erillisrahoituksena. Kun tällaisia vaikutuksia kertyy useista lakimuutoksista, kokonaisvaikutus onkin suurempi.

Toisen ministeriön vastuulla olevien säännösten toimeenpano voi myös edellyttää merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia ja lain voimaantulo on tietojärjestelmämuutosten vuoksi liian nopea. Näin oli esimerkiksi 1.6.2020 voimaantulleen uuden tieliikennelain kohdalla.

Kansallista turvallisuutta koskevat vaikutukset säädöshankkeissa

Sisäministeriö pitää tärkeänä kansalliseen turvallisuuteen liittyvien vaikutusten huomioimista ministeriöiden lakihankkeissa. Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen tulisi huomioida myös valtioneuvostossa valmisteilla olevassa vaikutusarviointiohjelmassa.

Kansallinen turvallisuus on liittynyt ja liittyy useisiin hallinnonalojen rajat ylittäviin säädöshankkeisiin, joilla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Sisäministeriön toimialalla merkittävin lainsäädäntö koskee siviilitiedustelua, jonka keskeinen tavoite on kansallisen turvallisuuden parantaminen.

Vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen tulisi arvioida nykyistä systemaattisemmin ja kattavammin myös muissa kuin ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden alalla toimivien ministeriöiden valmistelemassa hankkeissa. Monissa hankkeissa voi olla kansallisen turvallisuuteen vaikuttava ulottuvuus. Ulottuvuus voi olla kansallisen turvallisuuden kannalta neutraali, kansallista turvallisuutta parantava tai sitä heikentävä.

Siksi on tärkeää tunnistaa ja arvioida vaikutuksia tästäkin näkökulmasta jatkuvasti muutoksessa oleva Suomen turvallisuusympäristö huomioden.

Sisäministeriön näkemyksiä säädösehdotusten vaikutusarviointien nykytilaa ja kehittämistarpeita koskevan selvityksen kehittämissuosituksista

Tarkastusvaliokunnan tutkimushankkeen selvityksessä Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen -nykytila ja kehittämistarpeet (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020) on tarkasteltu monipuolisesti vaikutusten arviointia ja yleisemminkin lainvalmistelun laatua ja koottu viime vuosina esille tulleita kehittämis ehdotuksia. Sisäministeriö pitää tärkeänä selvityksen havaintoja vaikutusarvioinnin nykytilanteesta ja kehittämistarpeista. Selvitys tukee hyvin valtioneuvostotasolla käynnissä olevaa yhteistä vaikutusten arvioinnin ja säädösvalmistelun laadun kehittämistyötä.

Vaikutusarviointiohjeiden päivittäminen

Selvityksen kehittämissuosituksen mukaan vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää, koska nykyiset ohjeet eivät vastaa vaikutusten arvioinnille asetettavia vaatimuksia. Myös sisäministeriössä on havaittu vaikutusarviointiohjeiden päivitystarve ja ohjeiden päivittämistä pidetään kannatettavana. Uuden vaikutusarviointiohjeen valmistelu on käynnistynyt oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka työhön myös sisäministeriö osallistuu.

Kokonaisuudessaan ohjeistusta tulisi kehittää lainsäädännön arviointineuvoston asettamien vaatimusten edellyttämään suuntaan. Lisäksi vaikutusten arviointia koskeva ohjeistus ja valtioneuvoston säädösvalmistelijoille tarkoitettu koulutus muodostavat kokonaisuuden, joiden tulee tukea toisiaan.

Tiedonhallinnan vahvistaminen vaikutusarvioinnissa

Selvityksen kehittämissuosituksen mukaan vaikutusten arvioinnissa tulee vahvistaa tiedonhallintaa lisäämällä vuorovaikutusta poliittisten päätöksentekijöiden ja lainvalmistelijoiden sekä lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien välillä, vahvistamalla ministeriöiden tilaajaosaamista ulkoisten selvitysten hankkimisessa sekä lisäämällä lainsäädännön jälkiarviointien määrää ja jälkiarvioinneista saatavien oppien hyödyntämistä lainvalmistelijoiden kouluttamisessa.

Sisäministeriö pitää tiedonhallintaa koskevia kehittämis ehdotuksia kannatettavina. On tarpeen lisätä ja luoda sellaisia mekanismeja, joilla saadaan sääntelyn kohteena olevien tahojen näkemyksiä valmistelun tueksi. Tiedonhallintaan liittyvässä kokonaisuudessa tulisi ottaa huomioon myös hallinnonalan virastojen ja viranomaisten keskeinen rooli vaikutusten arviointien toteuttamisessa niin säädöshankkeen valmisteluvaiheessa kuin jälkiseurannassa.

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittäminen

Selvityksessä esitetään, että lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää joko vahvistamalla arviointineuvoston neuvontaroolia ja ministeriöiden kanssa tehtävää yhteistyötä tai esimerkiksi vahvistamalla arviointineuvoston valvontaroolia antamalla neuvostolle toimivalta palauttaa säädösehdotus ministeriölle lisävalmisteluun tilanteessa, jossa vaikutusten arviointi on puutteellisella tasolla.

Sisäministeriö katsoo, että arviointineuvoston perustaminen ja siihen liittyvä lausuntomenettely on positiivisessa mielessä nostanut esiin vaikutusten arviointiin liittyviä kysymyksiä ja kehittämistarpeita, ja se on omiaan parantamaan vaikutusten arvioinnin laatua pitkällä aikavälillä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan arviointineuvoston roolia tulisi ensisijaisesti kehittää vahvistamalla sen neuvontaroolia sekä

neuvoston ja ministeriön välistä yhteistyötä lainvalmisteluprosessissa. Ministeriöt vastaavat lainvalmistelusta ja lainvalmisteluprosessista, joten tätä kehittämissuuntaa voidaan pitää parempana verrattuna ehdotukseen, jossa arviointineuvostolle annettaisiin mahdollisuus palauttaa säädösehdotus lisävalmisteluun.

Lainvalmisteluprosessin onnistumisen kannalta olisi tärkeää, että vaikutusten arviointia koskevat arviointineuvoston huomiot saataisiin mahdollisimman aikaisessa valmisteluvaiheessa. Tämä edistäisi lausunnoissa esitettävien havaintojen parempaa huomioon ottamista hallituksen esityksissä. Sisäministeriö pitää kannatettavana myös ehdotusta, jossa arviointineuvoston roolia vahvistettaisiin jo hankkeen suunnitteluvaiheessa.

Säädösjohtamisen vahvistaminen

Selvitykseen sisältyy kehittämis ehdotuksia säädösjohtamisen vahvistamiseksi ministeriöissä. Selvityksessä todetaan, että ministeriöiden säädösjohtamiseen kohdistuu voimakasta kritiikkiä, ja usein koetaan, että ministeriön ylimmät virkamiehet eivät pysty tuomaan esiin poliittisille päätöksentekijöille lainvalmistelun realiteetteja. Toisena keskeisenä ongelmana on resurssien puute. Jos resursseja ei voida lisätä, niiden käyttöä tulisi säädösjohtamisen keinoin organisoida paremmin. Selvityksessä ehdotetaan muun muassa, että kaikkiin ministeriöihin tulisi perustaa lainsäädäntöjohtajan tehtävä ja heidän asemaansa tulisi samalla selkeyttää ja vahvistaa. Parempi säädösjohtaminen yhdenmukaistaisi käytäntöjä ja mahdollistaisi myös sen, että ministeriöissä voitaisiin käyttää laaja-alaisesti hyväksi vaikutusarvioinnissa tarvittavaa monitieteistä osaamista.

Sisäministeriössä säädösjohtaminen on organisoitu tavalla, joka ministeriön näkemyksen mukaan tukee hyvin sekä lainvalmistelijoita että ministeriön johtoa, ja edistää yhdenmukaisia käytäntöjä ministeriössä. Kansallinen säädösvalmistelu on keskitetty poliisiosastolla, maahanmuutto-osastolla ja pelastusosastolla lainsäädäntöjohtajan johtamaan yksikköön. Lisäksi hallinto- ja kehittämisosaston oikeudellisen tuen yksikkö avustaa ministeriön johtoa säädöshankkeiden seurannassa ja säädösvalmistelun laadun kehittämisessä. Ministeriössä toimii aktiivisesti säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä, jossa ovat mukana osastojen lainsäädäntöjohtajat ja muut säädösvalmistelusta ministeriössä vastaavat keskeiset virkamiehet. Työryhmä seuraa ministeriön lainvalmistelutilannetta ja -resursseja, välittää lainvalmistelua koskevaa tietoa, kehittää ministeriön lainvalmistelun laatua ja edistää yhdenmukaisia käytäntöjä.

Selvityksessä on tuotu perustellusti esiin määrällisesti ja laadullisesti riittävien lainvalmisteluresurssien merkitys laadukkaasti valmistellun lainsäädännön kannalta. Lainvalmistelun parantamisen keinoina on nostettu esille lainvalmistelutapojen kehittäminen, tiimimäisempi valmistelu ja lainvalmistelijoiden erikoistuminen lainvalmistelun eri osa-alueisiin. Suosituksen mukaan erikoistuminen mahdollistettaisiin säädösjohtamisen vahvistamisella ja lainvalmisteluresurssien lisäämisellä.

Sisäministeriössä on pyritty mahdollisuuksien mukaan organisoimaan hankkeet siten, että valmisteluvas-
tuuta on jaettu esimerkiksi kahdelle valmistelijalle, joilla on lisäksi taustatukena substanssiasiantuntijoita hallinnonalan virastoista tai osastolta. Lisäksi merkittävimmät säädöshankkeet valmistellaan lähtökoh-
taisesti laajapohjaisissa työryhmissä.

Riittävät lainvalmisteluresurssit ja riittävä säädöshankkeelle varattava valmistelu-aika ovat lainvalmistelun kulmakiviä. Ilman niitä laadukas säädösvalmistelu ei ole mahdollisia.

Sisäministeriö pitää säädösjohtamisen ja resurssien käytön kehittämistä tärkeänä. Lähtökohtana tulisi olla kunkin ministeriön organisaation, resurssien ja säädösvalmistelun erityispiirteet ja ministeriöiden tulisi voida kehittää lainvalmistelun johtamista ja organisaatiota omista lähtökohdistaan ja tarpeistaan.

Suurten hankkeiden valmisteluun panostaminen

Selvityksessä suositellaan suurten hankkeiden säädösvalmistelun ja -johtamisen organisointia valtioneuvostotasolla yli ministeriörajojen esimerkiksi komiteavalmistelun tai valtioneuvoston yhteisen lainvalmisteluresurssin puitteissa. Näissä hankkeissa tulisi organisoida myös ennakkollinen vaikutusarviointi ja vaikutusten jälkiseuranta vastaavalla tasolla. Suuria hankkeita varten tulisi olla linjaukset siitä, miten hankkeissa tarvittavat tutkimustiedot hankitaan ja toimittajat kilpailutetaan ennakko- ja jälkiarvioinnissa. Myös ministeriötasolla tulisi samalla selvittää ja koordinoita vaikutusarvioinnissa tarvittavan tutkimustiedon hankintaa ja kilpailutusta.

Sisäministeriö pitää suurten hankkeiden organisointia ja vaikutusten arviointia koskevia kehittämissuhteita oikeasuuntaisina. Sisäministeriö katsoo, että suurten poikkihallinnollisten hankkeiden organisointiin, riittävään resursointiin ja vaikutusten arviointiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Selvityksessä viitattuun lainvalmistelun kehittämisen valmisteluryhmän vuonna 2019 tekemään ehdotukseen valtioneuvoston yhteisistä säädösvalmisteluresursseista liittyy haasteita mm. lainvalmistelun johtamisen ja kokeneiden lainvalmisteluresurssien riittävyyden näkökulmasta.