

Lausunto

30.10.2023

VN/27653/2023

VN/27653/2023-STM-2

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Viite: Selvitys- ja lausuntopyyntönnne 26.9.2023
OKV/1772/10/2023 ym. OKV/1772/10/2023-OKV-2

Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys ja lausunto koskien hallituksen esitysluonnosten poikkeuksellisen lyhyitä lausuntoaikoja

Olette pyytänyt minua hankkimaan hallituksen esitysten luonnosten lausuntoaikoja koskevien kante-
luiden tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausunnon asiasta. Pyyntö koskee seuraavien hallituksen esitysten valmistelua:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidotujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (HE 75/2023 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta (HE 60/2023 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/2023 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (HE 58/2023 vp).

Esitän pyydettyinä selvityksenä ja lausuntonani seuraavaa.

1. Milloin ja mihin toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyi kanteluissa tarkoitettujen hallituksen esitysten valmistelemiseksi ja valmisteluun varautumiseksi?

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma julkaistiin ja hallitus nimitettiin 20.6.2023. Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti hallitusohjelmaan perustuvien budjettilakiesitysten valmistelun välittömästi hallituksen nimittämisen jälkeen, kuitenkin valmistelijoiden vuosilomat huomioon ottaen. Ministeriö otti valmistelussa huomioon budjettilakiaikataulun asettamat vaatimukset.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sosiaaliturvamenoihin kohdennettavien säästöjen osalta hallitusohjelma on etupainotteinen ja sosiaaliturvaa koskevien säästölakiesitysten valmistelu on hallitusohjelmassa aikataulutettu hallituskauden alkuun. Hallituksella olisi vaihtoehtona antaa säästölakiesityksiä myös myöhemmin lisätalousarvioesityksen antamisen yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä tehtiin hallitusohjelmaan sisältyvien työttömyysturvaa koskevien lainsäädännön muutosten valmistelun vaiheistuksesta virkaesitys ministereille. Virkaesityksen mukaan työttömyysturvan muutokset olisi vaiheistettu siten, että muutosten valmisteluun olisi ollut käytettävissä enemmän aikaa. Poliittisesti kuitenkin linjattiin tätä nopeammasta valmisteluajataulusta, jonka mukaan työttömyysturvaa koskeva hallituksen esitys ja ehdotettujen muutosten voimaantuloa koskeva ehdotus on valmisteltu. Valmistelun aikana on kuitenkin vaiheistettu ehdotettujen muutosten soveltamisen alkamista. Eräitä esityksiä, kuten osa työttömyysturvan muutoksista sekä aikuis-koulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttaminen, siirrettiin virkaesityksen johdosta annettavaksi keväen 2024 lisätalousarvioesityksen yhteydessä.

Hallitusohjelmaan sisältyvien yleistä asumistukea koskevien lainsäädännön muutosten osalta muutosten voimaantuloa vaiheistettiin siten, että tuensaaajilla on mahdollisuus sopeuttaa tilannettaan esitettyihin muutoksiin. Toimeentulotukea koskevaan esitykseen valittu malli oli erilainen kuin hallitusohjelman kirjaus asumisen omavastuun toteuttamisesta toimeentulotuen perusosaan. Osa hallitusohjelmaan sisältyvistä työttömyysturvaa ja yleistä asumistukea koskevista lakimuutoksista valmistellaan vuonna 2024 annettavaan hallituksen esityksiin.

2. Mihin toimenpiteisiin ministeriö on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen liittyvät lait voidaan valmistella budjettilakien aikataulussa ja siten, että lakiesitysten vaikutusarviointi ensinnäkin noudattaa perustuslakivaliokunnan käytännössä sosiaaliturvan säästöläille asetettuja vaatimuksia, ja toiseksi, että lakiesitysten valmistelussa noudatetaan hyvää lainvalmistelutapaa ja osallistumisoikeudet toteutuvat?

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että edellä kuvatulla tavalla lainsäädännön muutosten valmistelua pyrittiin virkaesityksellä vaiheistamaan osin myöhemmäksi, mutta poliittinen päätös aikataulusta oli osin erilainen. Kokonaisuudessaan aikataulu hallitusohjelman valmistumisesta budjettilakiesitysten antamiseen on hyvin lyhyt, mikä vaikuttaa väistämättä esitysten valmistelun kaikkiin työvaiheisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan lainvalmistelijoilla ja vaikutusarviointien valmistelijoilla on osaamista hyvän lainvalmistelun vaatimuksista, laadukkaiden vaikutusarviointien tekemisestä ja kuulemisen toteuttamisesta ja valmistelijat myös saavat koulutusta osaamisen jatkuvaksi kehittämiseksi.

3. Miten ministeriö arvioi hyvää lainvalmistelutapaa koskevissa lainvalmistelun kuulemisohjeissa tarkoitettua perusteltua syytä poiketa tavanomaisesta lausuntoajasta ja olisiko ministeriöllä ollut muita toimintavaihtoehtoja?

Eduskunnan budjettikäsittelystä johtuen hallitus antoi osan kyseisistä budjettilakiesityksistä eduskunnalle talousarvioesityksen antamisen yhteydessä 9.10.2023 ja osan kyseisistä budjettilakiesityksistä muutaman päivän lisäajan jälkeen 12.10.2023.

Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan lausuntoaika voi olla oppaassa suositeltuja määräaikoja lyhyempi vain perustellusta syystä. Kyseessä olevien esitysten lausuntopyynnöissä todettiin, että lausuntoaika on tavanomaista lyhyempi johtuen budjettilakien valmisteluajataulusta. Lausuntoajoissa otettiin myös huomioon muut lainvalmisteluprosessin vaiheet, kuten kääntäminen, laintarkastus ja mahdollinen lainsäädännön arviointineuvoston käsittely, joille oli varattava aikaa lausuntokierroksen jälkeen.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on katsonut, että hallituksella on oltava mahdollisuus tuoda hallitusohjelman mukaisia budjettilakiesityksiä eduskuntaan myös hallituksen ensimmäisen budjetin yhteydessä. Hallitus on päättänyt edistää julkista taloutta tasapainottavia ja työllisyyttä vahvistavia uudistuksia ensimmäisestä budjetista alkaen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että esitysten valmisteluajataulu ja siitä johtuvat lausuntoajat perustuivat edellä kuvatulla tavalla budjettilakien valmisteluajatauluun ja hallituksen tekemisiin poliittisiin päätöksiin.

4. Miten ministeriö arvioi hyvän lainvalmistelutavan, osallistumisoikeuksien ja lausuntomenettelyn sisällöllisten vaatimusten toteutuneen kanteluissa tarkoitettujen esitysluonnosten lausuntoaikataulu huomioon ottaen?

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että säädösvalmistelun kuulemisoppaassa suositeltuja määräaikoja lyhyemmät lausuntoajat ovat ongelmallisia kuulemisen tavoitteiden saavuttamisen, hyvän lainvalmistelutavan ja osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta. Esitysten tiukasta valmistelu-aikataulusta huolimatta esityksistä kuitenkin kyettiin järjestämään lausuntokierrokset, jotka kohdistuivat laajasti eri sidosryhmiin. Lausuntoja saatiin runsaasti sidosryhmiltä sekä muilta kansalaisjärjestöiltä ja yksityisiltä kansalaisilta. Lyhyen lausuntoajan vaarana kuitenkin on, että lausunnonantajat eivät ole ehtineet osallistua tarvittavia tahoja lausunnon laatimiseen ja pohtia lausunnon sisältöä riittävästi. Lausuntomenettelyssä on pyritty noudattamaan sisällöllisiä vaatimuksia aikataulun sallimissa rajoissa. Lausuntopalaute on käsitelty esitysten jatkovalmistelun aikana.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kyseisten budjettilakiesitysten lausuntoajat ovat olleet poikkeus tavanomaisesta kuulemismenettelystä. Tulevien hallituksen esitysten valmistelussa palataan säädösvalmistelun kuulemisoppaassa suositeltuihin lausuntoaikoihin. Lausuntoajat eivät kuitenkaan saa lyhentää esitysten valmisteluun käytettävissä olevaa aikaa.

5. Onko ministeriö toiminut lakien vaikutusarvioinnissa yhteistyössä valtiovarainministeriön ja muiden tahojen kanssa ja millä tavoin?

Esitysten vaikutusarviointien valmistelussa ovat olleet mukana valtiovarainministeriö ja Kansaneläkelaitos. Osa taloudellisten vaikutusten arvioinneista ja kansalaisvaikutusten arvioinneista on valmisteltu yhteistyössä valtiovarainministeriön ja/tai Kansaneläkelaitoksen kanssa. Toimeentulotukea koskevan esityksen vaikutusarviointeja on ollut laatimassa myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Valtiovarainministeriö on ollut laatimassa esitysten työllisyysvaikutusten arviointeja. Lisäksi työttömyysturvaa koskevan esityksen valmistelussa on ollut mukana työ- ja elinkeinoministeriö työvoimapoliittisten näkökohtien osalta. Etuuksien indeksijäädystä koskevan esityksen valmistelussa on ollut vähäisessä määrin mukana opetus- ja kulttuuriministeriö ja sisäministeriö sekä yleistä asumistukea koskevan esityksen valmistelussa vähäisessä määrin opetus- ja kulttuuriministeriö. Tietopyyntöjä on tehty useille eri tahoille ja eri tahojen tuottamaa materiaalia on hyödynnetty vaikutusarviointien valmistelussa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että vaikutusarviointien laatiminen annetussa aikataulussa ei olisi ollut mahdollista ilman valmistelevien virkhenkilöiden asiantuntemusta ja verkostoyhteyksiä eri tahojen asiantuntijoihin.

Lainsäädännön arviointineuvosto otti arvioitavakseen työttömyysturvaa koskevan esityksen, yleistä asumistukea koskevan esityksen ja toimeentulotukea koskevan esityksen. Arviointineuvosto piti esitysten lausuntoaikoja liian lyhyinä. Arviointineuvosto katsoi, että työttömyysturvaa koskeva hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Hallituksen esitysluonnosta olisi pitänyt täydentää neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista. Arviointineuvosto katsoi, että yleistä asumistukea koskeva hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta olisi tullut korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista. Arviointineuvosto katsoi, että toimeentulotukea koskeva hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnosta olisi tullut korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa yhteisvaikutusten arviointi, jossa on otettu huomioon toimeentuloturvaan ja tuloverotukseen ehdotettavien muutosten vaikutukset kotitalouksien tulonmuodostukseen. Yhteisvaikutusten arviointi julkaistiin 9.10.2023.

6. Miten tasapainoa toisaalta osallistumisoikeuksien, sosiaaliturvan ja sote-palveluiden säästölakien valtiosääntöisten vaatimusten ja eduskunnan tiedonsaannin toteutumisen ja toisaalta budjettilakien asianmukaisen käsittelyaikataulun välillä voitaisiin ministeriön näkemyksen mukaan parantaa?

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan haaste hallituskauden ensimmäisen budjetin yhteydessä annettavien budjettilakiesitysten valmistelu-aikataulussa on seurausta eduskuntavaalien järjestämisestä huhtikuussa, hallitusneuvottelujen kestosta sekä hallituksen nimittämisestä lähellä ministeriön virkhenkilöiden ja valmistelussa mukana olevien tahojen asiantuntijoiden vuosilomakautta.

Demokratian toteutumisen kannalta on ymmärrettävää, että hallitusneuvottelut kestävät sen ajan, joka hallituksen muodostamiseksi ja hallitusohjelman laatimiseksi vaaditaan, etenkin haastavassa taloudellisessa, yhteiskunnallisessa ja poliittisessa tilanteessa. Kukin hallitus tekee poliittiset päätökset siitä, mitä hallitusohjelmaan sisältyviä lainsäädäntöhankkeita se haluaa edistää hallituskauden ensimmäisen budjetin yhteydessä. Myös eduskuntavaalien ajankohta on eduskuntapuolueiden harjoittavissa oleva asia.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että hallituskauden ensimmäisen budjetin yhteydessä annettavien sosiaaliturvaa ja sosiaali- ja terveystaloudellisten vaatimusten ja eduskunnan tiedonsaannin kannalta olisi eduksi, mikäli vaihtoehtoisia keinoja julkisen talouden tasapainottamiseksi ja eri keinojen vaikutuksia arvioitaisiin hallitusneuvottelujen yhteydessä nykyistä kattavammin. Osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta olisi tarpeen, että vaihtoehtoiset keinot ja niiden vaikutusarviointit olisivat myös julkisesti saatavilla.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa jatkossa edelleen kiinnittävänsä huomiota erityisesti uusien ministerien perehdyttämiseen lainvalmisteluprosessin vaatimuksiin ja vaiheisiin sekä valmistelijoiden osaamisen kehittämiseen erityisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin osalta. Valtioneuvostotasolla lainvalmistelun vaatimuksiin olisi hyvä kiinnittää huomiota jo hallitusohjelmaa valmisteltaessa.

7. Onko ministeriö havainnut rakenteellisia ongelmia edellytyksissä valmistella ja toteuttaa eduskuntavaalien jälkeen vaalivuonna sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ja sosiaaliturvaa sekä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia koskevia toimenpiteitä uuden hallitusohjelman toteuttamiseksi hyvän talousarviovalmistelun, vaikutusarvioinnin, hyvän lainvalmistelutavan sekä eduskunnan luotettavan tiedonsaannin näkökulmasta?

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ministeriöissä on virkamiestasolla vaikeaa vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon siten, että lainsäädäntösuunnitelmien laajuus olisi suhteessa käytettävissä oleviin valmisteluresursseihin ja eri valmisteluvaiheisiin kuluvaan aikaan. Sosiaali- ja terveysministeriössä yritettiin nykyisen hallituksen aloittaessa vaikuttaa esimerkiksi siten, että kaikkien kolmen ministerin ja heidän esikuntiansa kanssa käytiin keskustelu, jossa selostettiin lainvalmisteluprosessin eri vaiheiden merkitystä ja niiden vaatimaa aikaa, ja pyrittiin korostamaan sitä, että laadukasta ja demokraattisen järjestelmän edellyttämällä tavalla valmisteltua lainsäädäntöä ei voida tehdä kovin lyhyessä ajassa. Hallitusohjelmassa määritellyt hallituskauden ensimmäisen syksyn aikataulut olivat kuitenkin kireitä.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin tuottavuusohjelman ja sen vaikutukset ministeriöiden henkilöstöresursseihin ja toteaa, että kunkin hallituksen on tärkeää mitoittaa säädösvalmisteluhankkeiden määrä ministeriössä käytettävissä olevien valmisteluresurssien mukaan. Tämä kysymys on erityisen keskeinen sosiaali- ja terveysministeriössä, jossa säädösvalmisteluhankkeita on paljon. Lisäksi vaikutusarviointeja koskevat vaatimukset ovat kasvaneet, minkä seurauksena myös tarpeet valmisteluresursseille ja riittävän pitkälle valmisteluajalle ovat aiempaa suuremmat.

Hallitusten vaihdos on myös ajankohta, jossa on selvästi kasvanut tarve henkilöstöresursseille. Usein kuitenkin määräaikaiset virkasuhteet päättyvät edellisen hallituskauden päättyessä ja uuden hallituskauden alettua uusien virkahenkilöiden rekrytointi vie aikaa.

Lopuksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallitusohjelman mukaan hallitus varmistaa lainsäädännön tehokkaan ja laadukkaan valmistelun ja edistää lainvalmistelun laadukasta ja tietoperusteista vaikutusarviointia sekä sääntelykeinojen punnintaa. Hallitusohjelman mukaan ministeriöiden lainvalmistelutyön organisointia ja johtamista sekä ministeriöiden yhteistyötä lainsäädännön valmistelussa kehitetään ja lainvalmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisätään parantamalla koko prosessin seurannan avoimuutta.

Kansliapäällikkö

Veli-Mikko Niemi

Osastopäällikkö

Liisa Siika-aho

Jakelu OKV Oikeuskanslerinvirasto

Tiedoksi STM SVO Sosiaaliturva- ja vakuutusosasto, Liisa Siika-aho
STM SVO Etuusyksikkö, Essi Rentola
STM APO Sosiaali ja terveydenhuollon asiakkaat ja palvelut os, Anna Cantell-Forsbom
STM APO Palvelujärjestelmäyksikkö, Eveliina Pöyhönen
STM STAR Strategiaryhmä, Anne Kumpula

VN/27653/2023-STM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: