

**Lausunto oikeusministeriön lainvalmistelun vaikutusarviointiohjelunoksesta/ OM:n lausuntopyyntö VN/24927/2020**

Oikeusministeriö on pyytänyt 2.3.2022 Eläketurvakeskukselta lausuntoa uudistettavan Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjelunoksesta (luonnospvm 2.3.2022). Nykyinen ohje on vuodelta 2007. Eläketurvakeskusta on kuultu aiemmin ohjelunoksesta valmisteltaessa toukokuussa 2021, jolloin kuuleminen liittyi vain taloudellisten vaikutusten vaikutusarviointeihin. Lausuntopyyntöön ja sen kysymyksiin tulee vastata sähköisesti lausuntopalvelu.fi:n kautta 26.4.2022 mennessä. Alla on esitetyt kysymykset, joiden alle on lisätty Eläketurvakeskuksen kommentit.

**1. Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3**

Arviointiohjelunoksesta kohdassa 1.3.3. on esitelty vaikutusten olennaisuuden määrittelyssä apuna käytettävä tarkistuslista, jossa mm. tulisi vastata kysymykseen "Onko vaikutus keskeinen hankkeen tavoitteiden saavuttamisen kannalta?". Eläketurvakeskus kiinnittää huomiota siihen, että lakimuutoshankkeiden tavoitteet on mahdollista saavuttaa vain, jos toimeenpanon mahdollistavat muutokset ovat käytännössä toteuttamiskelpoisia. Kohdassa 2.1.4 asia todetaan ohimennen maininnalla; "täytäntöönpanosta vastaavien tahojen edellytyksiä huolehtia niille ehdotetuista tehtävistä tulisi tarvittaessa arvioida ennakoita osana vaikutusarviointia." Arvioinnissa huomioon otettavia vaikutuksia voivat olla mm. kustannukset IT-muutoksista, muutokset prosesseihin ja muihin resursseihin.

Arviointiohjelunoksesta vaikutusarvioinnin esivalmistelua koskevassa osiossa (kohta 2.1.1) on kerrottu myös vaikutusarvioinnin suunnittelun tarkistuslistasta. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan ennakkollinen vaikutusarvioinnin suunnittelu ja aikataulutuksen tekeminen on erittäin positiivinen asia. Kattava ja luotettava arviointi edellyttää kuvausta arvioitavasta ratkaisusta/ratkaisuvaihtoehdoista. Olennaista arvioinnin tekijöille on saada selkeä kuvaus kirjallisessa muodossa siitä kokonaisuudesta, mitä halutaan arvioida sekä millä tasolla.

**2. Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1**

Eläketurvakeskus pitää hyvänä arviointiohjeessa korostettua seikkaa, jonka mukaan sääntämisen järjestystä koskevilla perusteluilla ei voida korvata esityksen arvioituja vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen.

LA/RE/SU

21.4.2022

Työeläkelainsäädännön lainvalmistelussa tulee hallituksen esityksessä pääsääntöisesti aina ottaa kantaa perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan. Omaisuuden suoja koskevat kysymykset ja vaikutukset tulevat esille usein myös laajemminkin sosiaaliturvalainsäädösmuutoksia valmisteltaessa. Omaisuudensuojan merkityksestä työeläkelainsäädännön muutoksista kuten muistakin perustuslain turvaamista oikeuksista on olemassa paljon perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintakäytäntöä, josta voisi olla tarpeen muistuttaa myös arviointiohjeessa. Myös valtiosääntöoikeudellisella luottamussuojaperiaatteella voitaneen nähdä olevan merkitystä erityisesti kansalaisten etuuksiin liittyvien lainmuutosten voimaantulo- ja siirtymävaiheiden vaikutusten arvioinnissa.

### 3. Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

Eri hallinnon aloilla tehtävillä säädösmuutoksilla on usein vaikutuksia myös hallinnon alan toimeenpanoon, jolloin varsinaisten lainmuutoksista syntyvien kustannusten lisäksi syntyy myös erillisiä toimeenpanokustannuksia. Eläketurvakeskus pitää tärkeänä, että taloudellisten vaikutusten arvioinnissa kiinnitetäisiin huomiota myös mahdollisiin toimeenpanokustannuksiin, jotta päätöksentekijöillä olisi kattavasti tietoa kaikista lainmuutoksista johtuvista vaikutuksista. Tämän vuoksi nähtäisiin tarpeellisena lisätä vaikutusarviointiohjeeseen esimerkiksi erillinen toimeenpanokustannusten arviointia koskeva kappale. Lisäksi asiaan liittyvää arviointia on tarkemmin lausunnon vastauskohdassa 5.

Arviointiluonnoksessa taloudelliset vaikutukset kohdassa on esimerkiksi eritelty vaikutuksia suhteessa yrityksiin ja suhteessa julkisyhteisöjen rahoitukseen ja voimavarojen jakoon. Eläketurvakeskus kiinnittää myös huomiota, että työeläkealalla on julkista valtaa käyttäviä lakisääteisiä, yksityisiä yrityksiä/toimijoita. Ohjeluonnoksen mukaisessa jaottelussa osapuolet hajautuvat usean osa-alueen alle (mm. viranomaiset ja yritykset). Jaottelua olisi hyvä selkeyttää ohjeeseen otettavan esimerkin avulla siitä, minkä vaikutuslajin alle työeläkealan kokonaisuus kuuluu.

Eläketurvakeskus pitää tarpeellisena myös, että sukupolvivaikutusten arviointia sekä muita pitkään aikaperspektiiviin liittyviä vaikutuksia tuotaisiin ohjeluonnoksessa esille esitettyä enemmän (esimerkiksi kohdassa 4.2.1 Kotitalouksien asema, jossa on mainittu eläkeläiset). Pitkän aikavälin vaikutukset ovat merkittävä tekijä esimerkiksi työeläkelainsäädännön muutoksissa.

### 4. Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

-

LA/RE/SU

21.4.2022

## 5. Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

Eläketurvakeskus näkee, että kohdan 4.4.2 viranomaisvaikutuksiin olisi tärkeää lisätä maininta toimeenpanon kustannusten ja toimeenpanon tehokkuuden arvioinnista.

Nykypäivänä eläkkeiden ja etuuksien toimeenpanossa niin työeläkealalla kuin muuallakin tavoitellaan automaatiota ja kansalaisille halutaan tarjota toimivia sähköisiä palveluja laajasti. Digitalisaation edistäminen on myös nykyisen hallitusohjelman tavoitteena. Digitalisaatio pysynee jatkossakin jonkinlaisena tavoitteena niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Tavoitteen pitäisi näkyä paitsi lainvalmistelussa tehtävissä ratkaisuissa myös vaikutusarvioinnissa siten, että arvioitaisiin, miten lainvalmistelussa on huomioitu muutoksen toteutettavuus, toimeenpano sekä automatisoinnin ja digitalisoinnin edellytykset. Tästä johtuen olisi tarpeellista lisätä ohjeluonnokseen maininta muutosten vaikutusten arvioinnista suhteessa digitalisaation lisäämisen ja automaattisen käsittelyn tavoitteisiin.

Työelämää koskevan luvun (4.4.8.2) lopussa on tietolähteitä koskevassa osiossa yhtenä tietolähteenä mainittu Eläketurvakeskuksen tilastot sekä linkki Eläketurvakeskuksen tilastosivuille. Myös taloudellisia vaikutuksia koskevan luvun lopussa olevaan tiedonlähteitä koskevaan osioon (sivulla 54), jossa käsitellään esimerkiksi yritysvaikutusten arviointia ja kustannustaakkaa, olisi hyödyllistä tuoda esille työeläkelainsäädännön muutoksien yhteydessä erityisasiantuntemusta vaativat, Eläketurvakeskuksessa tehtävät ennuste- ja muut laskelmat työeläkemenosta ja -etuuksista.

## 6. Muut huomiot

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnos kattaa hyvin erilaiset vaikutuslajit ja ohje on parannus nykyiseen. Työeläkealan näkökulmasta huolena on, että toimialalle merkittävät vaikutukset saattavat kuitenkin pirstaloitua erilaisten vaikutusluokkien alle (ks. vastaus lukuun 4.2.). Haasteena on, ettei lainvalmistelija välttämättä hahmota työeläkelän näkökulmasta merkittävää vaikutuslajien kokonaisuutta. Osa vaikutuslajeista saattaa jäädä kokonaan arvioimatta, jos ne eivät lainvalmistelijan näkökulmasta ylitä olennaisuuskynnystä. Esimerkiksi toimeenpanolle ja tietojärjestelmille aiheutuvia kustannuksia tulisi usein arvioida kokonaisuutena huomioiden lisäksi tavoitteet digitalisaatiolle. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan useimmissa tilanteissa *kokonaisarvio* vaikutuksista on työeläkealalle yksittäisten vaikutusluokkien arviointia merkittävämpi. Työeläkevakuuttajien toiminta yrityksen ja viranomaisen välimaastossa tuo omat haasteensa vaikutusten tunnistamiseen.

Eläketurvakeskus