

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2022

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN JULKAISUJA 2023:4

vnk.fi



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:4

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2022

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

Tekijänoikeuslaki (404/1961) 9 § Tekijänoikeussuojaa vailla olevat teokset

ISBN pdf: 978-952-383-149-0

ISSN pdf: 2490-1164

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2022

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:4

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Yhteisötekijä Lainsäädännön arviointineuvosto

Kieli suomi

Sivumäärä

57

Tiivistelmä

Vuonna 2022 lainsäädännön arviointineuvosto antoi yhteensä 42 lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta ja yhdestä valtioneuvoston asetustuonnoksesta. Arviointineuvosto antoi yhteiskunnallisesti merkittävimpien ja laajimpien hallitusten esitysten lisäksi lausuntoja myös suppeammista hallituksen esityksistä.

Arviointineuvoston havaintojen mukaan puutteet hallituksen esityksissä vuonna 2022 olivat jälleen hyvin samanlaisia kuin edellisvuosina. Lausunnoissa kiinnitettiin eniten huomiota esitysten määrällisiin arviointeihin, vaihtoehtojen tarkasteluun sekä riskien ja epävarmuuksien kuvaamiseen. Lisäksi arviointineuvosto havaitsi parannettavaa muun muassa yritysvaikutusten arvioinnissa ja erilaisiin ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten tunnistamisessa.

Arviointineuvoston havaintojen perusteella hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien taso parani jonkin verran viime vuodesta. Kaksi hallituksen esitysluonnosta sai parhaan lausuman: oikeusministeriön etäosallistumista ja verkkokokouksia osakeyhtiöissä, asunto-osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa koskeva esitysluonnos sekä liikenne- ja viestintäministeriön luotsauslakia koskeva esitysluonnos.

Tähän vuosikatsaukseen on koottu arviointineuvoston havaintoja lainvalmistelusta Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusten kausilta. Erityisesti arviointineuvosto kiinnitti huomiota säädösvalmistelun johtamiseen ja resursseihin, perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin sekä tiedonhallinnan muutosten arviointiin.

Asiasanat taloudelliset vaikutukset, lainsäädäntö, arviointi, hallituksen esitykset

ISBN PDF 978-952-383-149-0

ISSN PDF

2490-1164

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-149-0>

Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2022

Statsrådets kanslis publikationer 2023:4

Utgivare Statsrådets kansli

Utarbetad av Rådet för bedömning av lagstiftningen

Språk

finska

Sidantal

57

Referat

År 2022 gav rådet för bedömning av lagstiftningen sammanlagt 42 utlåtanden om utkast till regeringspropositioner och ett utkast till statsrådsförordning. Rådet gav utöver de samhälleligt mest betydande och mer omfattande regeringspropositionerna också utlåtanden om mindre regeringspropositioner.

Enligt rådets observationer var bristerna i regeringens propositioner 2022 mycket likartade som under de föregående åren. I utlåtandena fästes mest uppmärksamhet vid kvantitativa bedömningar, granskning av alternativ samt beskrivning av risker och osäkerhetsfaktorer. Dessutom nämnde rådet också vad som kan förbättras bland annat i fråga om bedömning av konsekvenser för företag och identifiering av konsekvenserna för olika människogrupper.

Utifrån rådets observationer förbättrades nivån på konsekvensbedömningarna i regeringspropositionerna något jämfört med året innan. Två utkast till regeringspropositioner fick det bästa uttalandet: justitieministeriets propositionsutkast som gäller distansdeltagande och möten på nätet i aktiebolag, bostadsaktiebolag och andelslag samt kommunikationsministeriets utkast till proposition om lotsningslagen.

I denna årsöversikt finns en sammanställning av rådets observationer av lagberedningen under Antti Rinnes och Sanna Marins regeringsperioder. Rådet fäste särskild uppmärksamhet vid hur lagberedningen leds och dess resurser, konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt vid bedömningen av förändringar som hänför sig till informationshanteringen.

Nyckelord ekonomiska konsekvenser, lagstiftning, bedömning, regeringspropositioner

ISBN PDF 978-952-383-149-0

ISSN PDF

2490-1164

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-149-0>

Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, Annual review 2022

Publications of the Prime Minister's Office 2023:4

Publisher Prime Minister's Office

Group author Finnish Council of Regulatory Impact Analysis

Language Finnish

Pages

57

Abstract

In 2022, the Finnish Council of Regulatory Impact Analysis issued a total of 42 statements on draft government proposals and one draft government decree. In addition to the societally most significant and comprehensive government proposals, the Council issued statements on narrower government proposals.

In the Council's view, the shortcomings detected in government proposals in 2022 were very similar to those observed in previous years. In its statements, the Council paid most attention to the quantitative assessment of proposals, the review of alternative solutions, and the description of risks and uncertainties. The Council also found room for improvement in the assessment of business impact and in recognising impacts on diverse groups of people.

The Council's observations indicate that the quality of impact assessments included in government proposals improved slightly from the previous year. Two draft government proposals earned the highest appraisal: the draft proposal on remote participation and online meetings in limited liability companies, limited liability housing companies and cooperatives prepared by the Ministry of Justice, and the draft proposal on the Pilotage Act prepared by the Ministry of Transport and Communications.

This annual review contains the Council's observations on legislative drafting during the government terms of Prime Minister Antti Rinne and Prime Minister Sanna Marin. The Council paid special attention to the management and resourcing of legislative drafting, fundamental and human rights, and the assessment of changes in information management.

Keywords economic impact, legislation, assessment, government proposals

ISBN PDF 978-952-383-149-0

ISSN PDF

2490-1164

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-149-0>

Sisältö

Esipuhe	8
1 Toiminta vuonna 2022	9
1.1 Neuvosto antoi 43 lausuntoa.....	9
1.2 Arviointineuvosto antaa lausuntoja kaikille ministeriöille.....	11
1.3 Toiseksi parhaiden lausumien määrä nousi.....	12
1.4 Yritysvaikutusten arvioinnissa edelleen puutteita.....	15
1.5 Lausuntojen huomioimisaste ei ole noussut.....	20
1.6 Vuorovaikutus hallinnon ja sidosryhmien kanssa tiivistä.....	22
1.7 Kansainvälinen toiminta on tärkeää neuvostolle.....	23
2 Havaintoja lainvalmistelusta Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusten kausilta	25
2.1 Kohdentuuko ministeriöiden ajankäyttö lainvalmisteluun?.....	25
2.2 Kriisit otettava huomioon lainvalmistelussa.....	27
2.3 Perusoikeusvaikutusten arviointiin kiinnitettävä huomiota.....	29
2.4 Ulkomaisista sääntelykokemuksista voisi oppia enemmän.....	31
2.5 Hallituksen esitykset tiiviimmiksi, ymmärrettävämmiksi ja visuaalisemmiksi.....	33
2.6 Vaikutukset tiedonhallintaan ja tietoyhteiskuntaan lisääntyvät.....	35
2.7 Sääntelyn sujuvoittaminen vaatii pelisilmää.....	36
3 Katse tulevaan	38
3.1 Arviointineuvoston herätteet tulevaan hallitusohjelmaan.....	38
3.1.1 Ministeriöiden resursseja kohdennettava lainvalmisteluun.....	38
3.1.2 Hallitusohjelmassa tulisi keskittyä tavoitteisiin eikä keinoihin.....	39
3.1.3 Arviointineuvoston asemasta tulee säätää lailla.....	39
3.2 Arviointineuvoston suuntaviivat vuodelle 2023.....	40
4 Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja riskitekijät	42
4.1 Neuvoston työ vaatii jäseniltä sitoutumista ja aikaa.....	42
4.2 Itsearviointista saadaan ideoita neuvoston kehittämiseen.....	43
4.3 Lausuntojen suuri määrä parantaa neuvoston vaikuttavuutta.....	44
4.4 Säädosvalmistelun kiire on riski myös neuvoston toiminnalle.....	44

5	Lainsäädännön arviointineuvosto	48
5.1	Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät ja kokoonpano	48
5.2	Lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista.....	50
	Liitteet	51
	Liite 1 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot vuonna 2022.....	51
	Liite 2 Lainsäädännön arviointineuvoston vuorovaikutus vuonna 2022	55

ESIPUHE

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus osuu Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusten loppuvaiheeseen, joten vuosikatsauksessa tarkastellaan lainvalmistelun laatua ja vaikutusten arviointia aiempia vuosikatsauksia syvällisemmin. Vaikutusarviointien ja lainvalmistelun laadussa on nähtävissä positiivista kehitystä, mutta parantamisen varaa on vielä. Esimerkiksi arviointineuvoston lausuntojen huomioimisaste on edellisvuosien tasoa, mikä ei ole riittävää. Arviointineuvosto on antanut lausuntoja jo seitsemän vuoden ajan. Ministeriöiden tulisi jo kyetä suunnittelemaan lainvalmistelun aikataulu niin, että lainvalmistelijoilla on riittävä aika arviointineuvoston lausunnon jälkeiseen viimeistelytyöhön.

Arviointineuvosto on kiinnittänyt erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin. Säädösvalmistelussa ei yleensä tunnisteta hallituksen esityksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Esitysluonnoksista ei selviä riittävästi, miten esitysluonnos parantaa, heikentää tai turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Arviointineuvosto tarkkailee jatkossakin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Lainsäädännön vaikutukset kohdistuvat tietoyhteiskunnan perusrakenteisiin joko edistämällä tai heikentämällä tietoyhteiskuntakehitystä. Näiden vaikutusten arviointi korostuu tulevaisuudessa. Digitalisaatiota ei vielä hyödynnetä riittävästi lainvalmistelun apuna, vaikka kansainvälisellä tasolla asiasta on keskusteltu pitkään ja konkreettisia esimerkkejä on olemassa lainvalmistelun resurssipulan helpottamiseksi.

Lainvalmistelu on yksi valtioneuvoston tärkeimmistä tehtävistä. Tehtävän tärkeys ei valitettavasti näy säädösvalmistelun resursoinnissa ja johtamisessa. Arviointineuvoston havaintojen mukaan viime vuosien hallitusohjelmat ovat olleet laajoja ja yksityiskohtaisia. Tavoitteiden sijaan hallitusohjelmissa on usein sovittu keinoista. Hallitusohjelmasta neuvottelemisen on poliittinen prosessi, jonka lopputulokseen vaikuttavat useat tekijät. Hallitusohjelman onnistumisen kannalta ministeriöiden resurssien tulee kuitenkin olla realistisessa suhteessa hallitusohjelman laajuuteen.

Valtioneuvostossa tulee ryhtyä riittäviin toimiin säädösvalmistelun resursoinnin ja johtamisen korjaamiseksi. Laadukkaasta säädösvalmistelusta huolehtiminen on asennekysymys. Ministeriöiden tulee kriittisesti tarkastella säädösvalmistelun prosesseja, aikataulutusta, resursointia ja priorisointia.

Helsingissä 27.3.2023

Leila Kostiainen

Puheenjohtaja

1 Toiminta vuonna 2022

1.1 Neuvosto antoi 43 lausuntoa

Valtioneuvosto asetti arviointineuvoston kolmannelle toimikaudelleen huhtikuussa 2022. Neuvoston toiminta ja lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista jatkuivat saumattomasti uuden neuvoston ottaessa vetovastuun. Hallituksen esitysluonnosten käsittelytahti kiihtyi vaalikauden loppua lähestyttäessä, joten uuden neuvoston täysi toimintakyky alusta asti oli tärkeää. Lainsäädännön arviointineuvoston vuosi 2022 olikin kokonaisuutena varsin työntäyteinen.

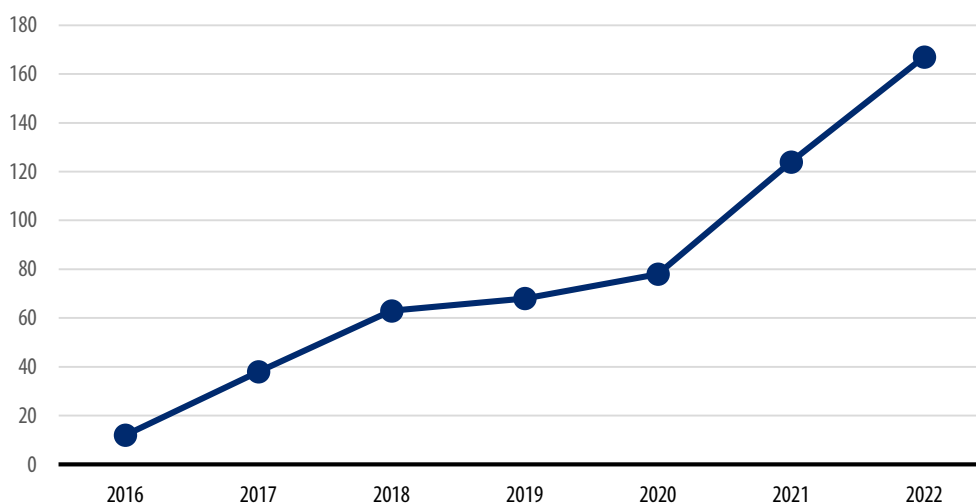
Arviointineuvosto antoi vuonna 2022 yhteensä 42 lausuntoa hallituksen esitysluonnoksista ja saavutti tavoitteensa lausuntojen määrässä. Hallituskauden loppu vaikutti arviointineuvoston työhön siten, että esityksiä oli paljon käsiteltävänä etenkin kesällä ja alkusyksystä 2022. Lausuntoja hallituksen esityksistä ei annettu enää lokakuun jälkeen. Joulukuun alussa neuvosto antoi ensimmäistä kertaa lausunnon valtioneuvoston asetustuonnoksesta. Lausuntojen määrä hiipui lokakuun jälkeen, koska hallituskauden päättyessä on aikaraja, jolloin hallituksen esitykset on annettava eduskunnalle.

Arviointineuvostolla oli 49 hallituksen esitysluonnosta valittuna arvioitavaksi vuoden 2022 alussa edellisvuosien perintönä. Lisäksi arviointineuvosto valitsi alkuvuodesta 21 ja kesällä kolme uutta hallituksen esitysluonnosta arvioitavaksi sekä syksyllä yhden asetustuonnoksen arvioitavaksi. Kuusitoista hallituksen esitysluonnosta jätettiin käsittelemättä kiireisen työtilanteen tai esityksen teknisyyden vuoksi, mikä oli edellisvuosia suurempi määrä. Arviointineuvosto joutui perumaan hallituksen esitysluonnosten käsittelyjä etenkin kesällä, kun käsittely ruuhkautui hallituskauden lopun lähestyessä. Jotkut hallituksen esitysluonnokset olivat puolestaan luonteeltaan niin teknisiä, että niiden käsittely peruttiin sen vuoksi. Lisäksi 11 hallituksen esitysluonnosta jäi käsittelemättä, koska hallituksen esitys raukesi tai se siirtyi seuraavalle hallituskaudelle. Alle kymmenen hallituksen esitysluonnosta jäi saapumatta arviointineuvoston käsittelyyn, eikä näitä esityksiä myöskään annettu eduskunnalle.

Arviointineuvosto on antanut perustamisensa jälkeen yhteensä 167 lausuntoa. Kuviosta 1 nähdään, että arviointineuvoston antamien lausuntojen määrä on noussut selvästi kahden viime vuoden aikana, koska neuvosto on määrätietoisesti lisännyt arvioitavaksi valittavien hallituksen esitysluonnosten määrää ja muuttanut työskentelytapaansa. Tämä on ollut tietoinen valinta. Vuonna 2020 arviointineuvosto sai vain kymmenen hallituksen esitysluonnosta käsiteltäväksi COVID-19-pandemian vuoksi. Vuonna 2019 käsiteltävien hallituksen

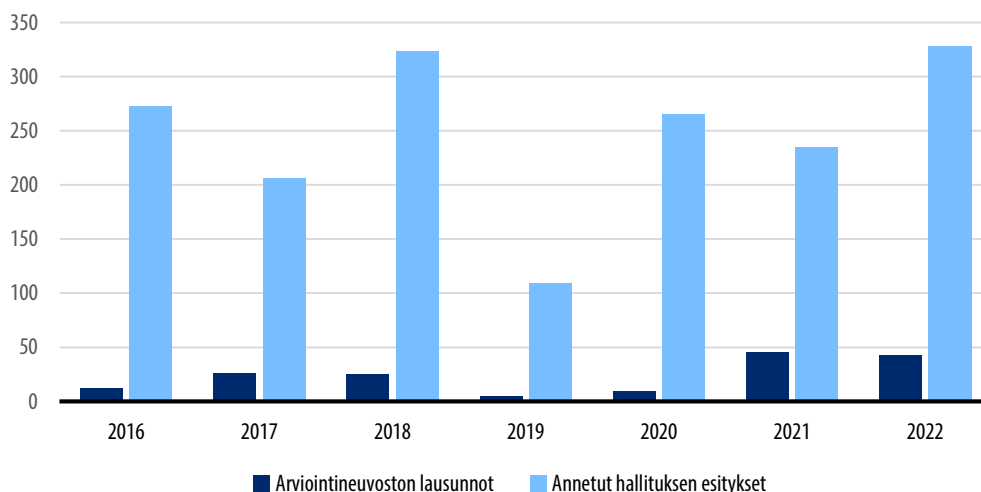
esitysten määrä jäi puolestaan vähäiseksi hallitusvaihdoksen jälkeen, koska lainsäädäntötyö pääsi kunnolla vauhtiin vasta vuoden 2019 lopulla. Suuri arvioitavaksi valittujen esitysluonnosten määrä mahdollistaa sen, että neuvostolla riittää tasaisesti käsiteltäviä esityksiä. Toisaalta hallituksen esitysluonnosten käsittelyjä joudutaan perumaan aiempaa enemmän ruuhkahuippujen aikana.

Kuvio 1. Arviointineuvoston antamien lausuntojen kokonaismäärä vuosina 2016–2022.



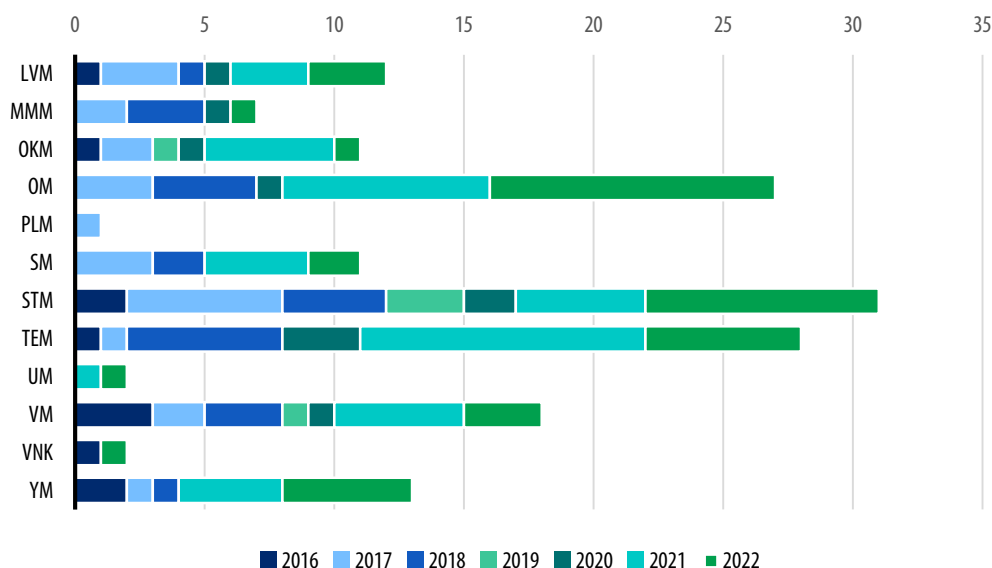
Arviointineuvoston käsittelemien hallituksen esitysten yhteenlaskettu sivumäärä oli yli 6 000 sivua vuonna 2022. Arviointineuvosto käsittelee vain osan hallituksen esityksistä, mutta se pyrkii valitsemaan laajoja yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti tärkeitä esitysluonnoksia arvioitavaksi. Arviointineuvosto valitsee myös suppeampia esitysluonnoksia, mikäli niillä arvioidaan olevan yhteiskunnallista tai taloudellista merkitystä. Arviointineuvoston kokemusten perusteella eduskunnalle annettujen hallituksen esitysten joukossa on melko paljon teknisiä ja toistuvia, rutiininomaisia esityksiä. Tätä taustaa vasten neuvoston käsittelemien esitysten merkitys on suurempi kuin mitä vertailu hallituksen esitysten kokonaismäärään antaa ymmärtää. Liitteessä 1 on annettu tarkempia tietoja annetuista lausunnoista.

Vuonna 2022 arviointineuvoston antamien lausuntojen osuus oli noin 12 prosenttia annetuista hallituksen esityksistä. Edellisvuonna arviointineuvoston antamien lausuntojen määrä kattoi noin viidenneksen kaikista hallituksen esityksistä, vaikka lausuntoja annettiin lähes sama määrä kuin vuonna 2022. Tämä selittyy sillä, että hallitusten esitysten kokonaismäärä kasvoi lähes sadalla vuonna 2022 edellisvuoteen verrattuna. Kuvioista 2 nähdään, että arviointineuvoston antamien lausuntojen määrän lisäksi annettujen hallituksen esitysten lukumäärä on vaihdellut vuodesta toiseen.

Kuvio 2. Arviointineuvoston antamat lausunnot ja eduskunnalle annetut hallituksen esitykset vuosittain.

1.2 Arviointineuvosto antaa lausuntoja kaikille ministeriöille

Arviointineuvoston 43 lausuntoa kohdistuivat yhdelletoista ministeriölle vuonna 2022. Puolustusministeriötä lukuun ottamatta kaikki muut ministeriöt saivat vähintään yhden arviointineuvoston lausunnon. Eniten lausuntoja annettiin oikeusministeriölle (11 kpl), toiseksi eniten sosiaali- ja terveysministeriölle (9 kpl) ja kolmanneksi eniten työ- ja elinkeinoministeriölle (6 kpl). Kuvio 3 nähdään, että nämä samat ministeriöt ovat saaneet eniten lausuntoja koko neuvoston toiminnan aikana.

Kuvio 3. Lainsäädännön arviointineuvoston arvioimat esitykset ministeriöittäin 2016–2022.

Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että lausuntoja annetaan kaikille ministeriölle, vaikka lainvalmistelun volyyymi vaihtelee ministeriöittäin. Joillekin ministeriöille lausuntoja kohdistuu väistämättä enemmän, koska niissä tehdään paljon lainvalmistelutyötä. Toisaalta puolustusministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja ulkoministeriössä tehdään vähemmän lainvalmistelua, minkä vuoksi näiden ministeriöiden hankkeita ei valikoidu arviointineuvostolle arvioitavaksi joka vuosi. Valtionvaraministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö ovat saaneet jonkin verran vähemmän lausuntoja suhteessa niiden lainvalmistelun volyyymiin. Näiden ministeriöiden hankkeita valittaneen jatkossa hieman enemmän arvioitavaksi.

1.3 Toiseksi parhaiden lausumien määrä nousi

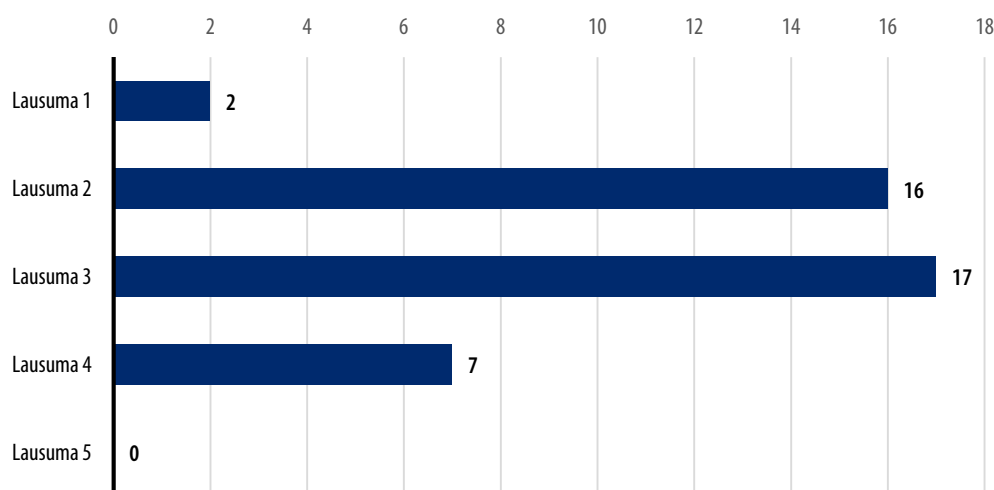
Lainsäädännön arviointineuvosto otti keväällä 2018 käyttöön standardilausumat, jotka kuvaavat arviointineuvoston käsitystä esitysluonnoksen laadusta. Standardilausumissa viitataan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeeseen (oikeusministeriö 2022). Jokaiseen lausuntoon liitetään yksi seuraavista lausumista:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.¹

Arviointineuvoston havaintojen perusteella hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien taso parani jonkin verran viime vuodesta. Standardilausemien keskiarvo kohosi ja sai arvoksi 2,7 (1 on paras ja 5 huonoin), kun edellisvuonna keskiarvo oli 3. Vuonna 2021 standardilausemien taso heikkeni ilmeisesti COVID-19-pandemian aiheuttaman poikkeuksellisen tilanteen vuoksi. Osa keskiarvon noususta voi selittyä sillä, että COVID-19-pandemian aiheuttama paine ministeriöiden lainvalmisteluun väheni vuonna 2022.

Kuvio 4. Arviointineuvoston antamien standardilausemien jakautuminen vuonna 2022.



¹ Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.

Arviointineuvosto pitää ilahduttavana, että toiseksi parhaiden standardilausumien määrä nousi selvästi edellisvuoteen verrattuna. Yli kolmannes neuvoston antamista lausunnoista sai toiseksi parhaan lausuman. Toiseksi parhaimmat lausumat jakautuivat kahdeksan ministeriön kesken. Kaksi hallituksen esitysluonnosta sai parhaan lausuman: oikeusministeriön etäosallistumista ja verkkokokouksia osakeyhtiöissä, asunto-osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa koskeva esitysluonnos sekä liikenne- ja viestintäministeriön luotsauslakia koskeva esitysluonnos. Arviointineuvosto kiitti lausunnoissaan² muun muassa seuraavia seikkoja:

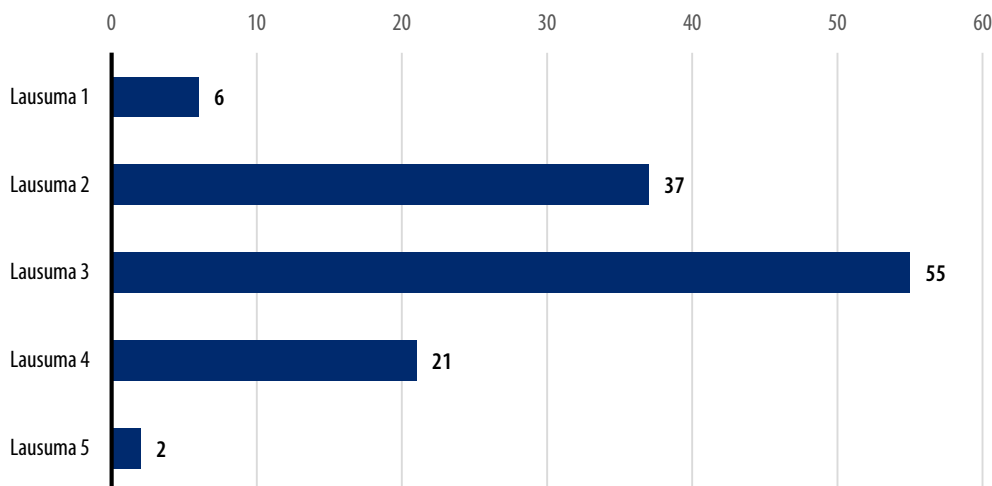
”Esitysluonnos etäkokousten pitämisestä on laadukas kokonaisuus. Asiaa on taustoitettu huolellisesti monesta eri näkökulmasta, jolloin myös esityksen tavoitteet ja esitykset ovat hyvin perusteltavissa. Vaikutusarviot ovat huolellisesti pohdittuja ja vaihtoehtojen arviointi on myös tehty taiten.”

”Luotsauslakia koskeva esitysluonnos on hyvin valmisteltu. Luonnoksen perusteella saa riittävän käsityksen kokonaisuudistuksen tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Nykytilan kuvaus on ansiokkaasti tehty. Olennaiset vaikutuslajit on tunnistettu hyvin. Vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti eri näkökulmista.”

Kuviosta 5 nähdään, että standardilausumat ovat vuosien 2018–2022 aikana jakautuneet lähes normaalijakauman mukaisesti.³ Suurin osa hallituksen esitysluonnoksista on keskitasoa, toiseksi eniten annetaan toiseksi parasta lausumaa. Arviointineuvosto on antanut kaikkein parhaimman lausuman kuusi kertaa ja kaksi kertaa on annettu heikoin lausuma. Mikäli ministeriö on saamassa heikoimman lausuman, arviointineuvoston puheenjohtaja ottaa yhteyttä valmistelusta vastaavaan ministeriin ennen lausunnon julkaisua ja ehdottaa esityksen vetämistä takaisin jatkovalmisteluun. Vuonna 2022 yksi hallituksen esitysluonnos oli saamassa heikoimman lausuman, mutta ministeriö veti esityksen takaisin jatkovalmisteluun puheenjohtajan yhteydenoton jälkeen.

² <https://vnk.fi/-/luotsauslakia-koskeva-esitysluonnos-on-hyvin-valmisteltu>
<https://vnk.fi/-/etakokouksia-koskeva-esitys-saa-arviointineuvolta-kehuja>

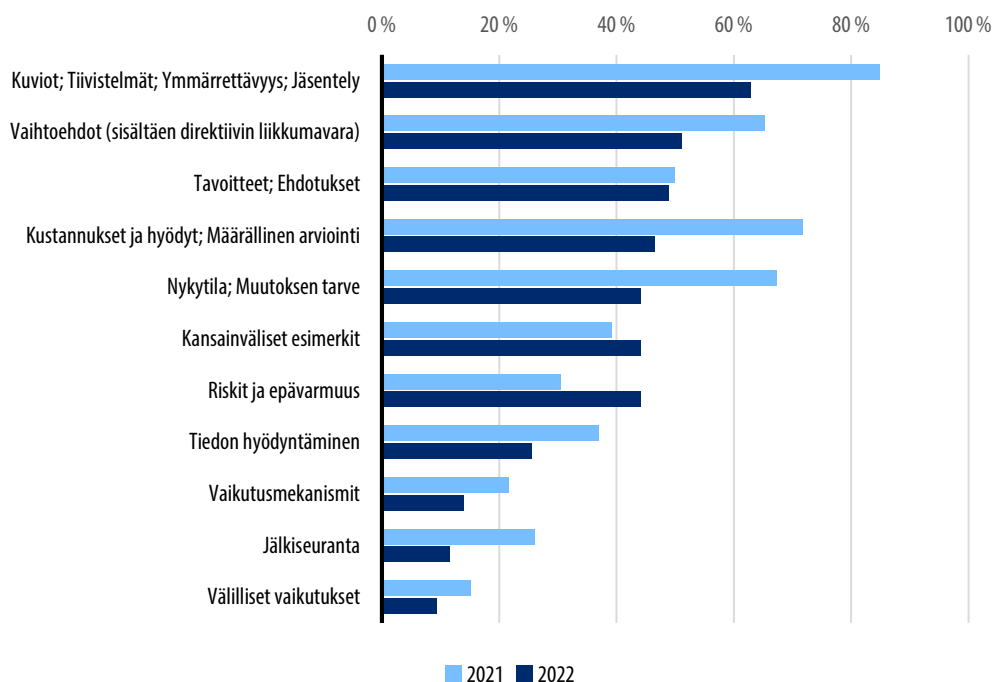
³ Standardilausumat otettiin käyttöön kesken vuotta 2018. Kaikki esitykset eivät saaneet standardilausumaa vuonna 2018 ja sitä aiempina vuosina standardilausumia ei annettu. Lisäksi U-kirjelmistä ja valtioneuvoston asetuksista ei ole annettu standardilausumaa. Tämän vuoksi lausumien ja hallituksen esitysten lukumäärät eivät täsmää.

Kuvio 5. Arviointineuvoston antamien lausumien jakauma vuosina 2018–2022.

1.4 Yritysvaikutusten arvioinnissa edelleen puutteita

Arviointineuvoston kehittämissuositukset lausuntoa kohden vähenivät vuonna 2022 edellisvuoteen verrattuna. Kuvio 6 nähdään, että neljä yleisintä kehityskohdetta pysyivät samana vuosina 2021 ja 2022: esityksen ymmärrettävyys ja tekniset seikat, vaihtoehtojen käsittely, määrälliset arviot sekä tavoitteita ja ehdotuksia koskevat seikat. Esityksen ymmärrettävyyttä, jäsentelyä ja muita teknisiä seikkoja koskeva suositus oli edelleen yleisin suositus. Yli 60 %:ssa lausuntoja katsottiin, että esityksistä puuttui esimerkiksi selventäviä kuviota ja taulukoita, teksti ei ollut riittävän ymmärrettävää tai esityksestä ei kokonaisuutena saanut riittävää käsitystä. Parannusta oli kuitenkin tullut edellisvuodesta, jolloin yli 80 %:ssa lausuntoja kaivattiin parannuksia esityksen ymmärrettävyyteen ja teknisiin seikkoihin.

Kuvio 6. Yleisimmät kehittämiskohteet hallituksen esitysluonnoksissa tarkastelunäkökulmittain vuosina 2021 ja 2022. Osuus prosentteina kaikkiin lausuntoihin verrattuna.



Toiseksi eniten parannettavaa oli vaihtoehtojen käsittelyssä hallituksen esitysluonnoksissa. Noin puolessa arviointineuvoston lausunnoissa arvioitiin, että vaihtoehtoisten keinojen käsittely tavoitteeseen pääsemiseksi oli puutteellista. Tämä sisältää myös EU-sääntelyn kansallisen liikkumavaran käsittelyn. EU-taustaisissa esityksissä kiinnitettiin huomiota siihen, ylittääkö kansallinen sääntely direktiivien vaatimukset ja miten asiaa on käsitelty esitysluonnoksessa.

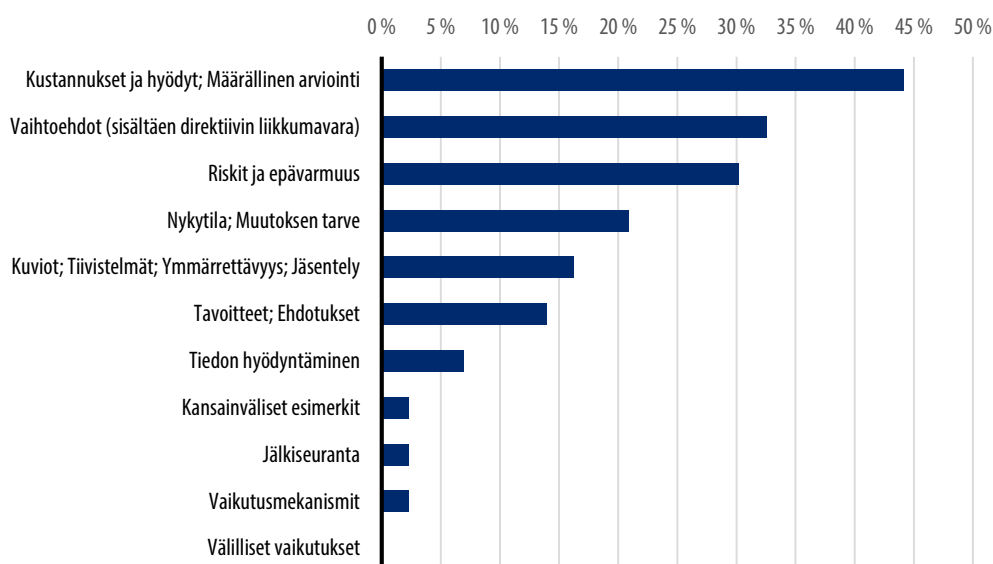
Kolmanneksi eniten kaivattiin parannusta määrälliseen arviointiin sekä tavoitteiden ja ehdotusten käsittelyyn. Määrällisten arvioiden puutteilla tarkoitetaan, että muutoksen mittaluokasta, kohderyhmien määrästä tai kustannusten ja hyötyjen kohdentumisesta ei saa riittävää käsitystä. Vuonna 2022 noin puolessa arvioitavissa esityksissä oli kehittämissuosituksia määrällisiin arvioihin. Vaikutusten määrällinen arviointi on kuitenkin parantunut viime vuosina: esimerkiksi edellisvuonna 75 %:ssa lausuntoja oli parannussuosituksia määrällisiin arvioihin. Tavoitteiden ja ehdotusten puutteellisella käsittelyllä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että esityksen perusteella jäi epäselväksi, mitä esityksellä tavoitellaan tai keskeisiä esityksiä tai niiden konkreettista merkitystä oli vaikea erottaa kokonaisuudesta. Tavoitteita ja ehdotuksia koskevien kehittämissuositusten osuus säilyi ennallaan vuosina 2022 ja 2021.

Kokonaisuutena hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien taso nousi vuonna 2022 ja kehittämissuosituksia annettiin keskimääräistä vähemmän. Kahdessa kategoriassa suosituksia annettiin kuitenkin edellisvuotta enemmän: suositukset riskien ja epävarmuuksien kuvaamisesta sekä kansainvälisistä esimerkeistä lisääntyivät vuonna 2022. Riskien ja epävarmuuksien puutteellinen kuvaus tarkoittaa sitä, että esityksen kannalta olennaisia riskejä ja epävarmuuksia ei ole mainittu tai niitä on käsitelty ylimalkaisesti. Riskien ja epävarmuuksien käsittely on tärkeää, jotta voidaan arvioida, muodostavatko ne merkittävän epävarmuuden tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Juridinen kuvaus kansainvälisistä esimerkeistä oli toisinaan yksityiskohtaista, mutta ulkomailta saatuja kokemuksia oli käsitelty vähän. Tätä kuvataan tarkemmin luvussa 2.4. Lisäksi usein jäi epäselväksi, miten ulkomaisia malleja oli hyödynnetty kotimaisessa säädösvalmistelussa.

Lausunnoissa annetut suositukset eivät ole keskenään yhdenvertaisia. Arviointineuvosto katsoo, että edellä kuvattu kehittämissuosituksien listaaminen voi antaa liian yksipuolisen käsityksen arviointineuvoston kehittämissuosituksista. Neuvoston lausunnon suositus voi olla hyvinkin perustavanlaatuinen tai toisaalta lausunnossa esitetty suositus voi olla luonteeltaan tekninen ja painoarvoltaan vähäisempi. Tämän vuoksi arviointineuvosto tarkasteli myös lausunnon tiivistelmässä mainittuja kehittämissuosituksia kaikkein merkittävimpien suositusten selvittämiseksi.

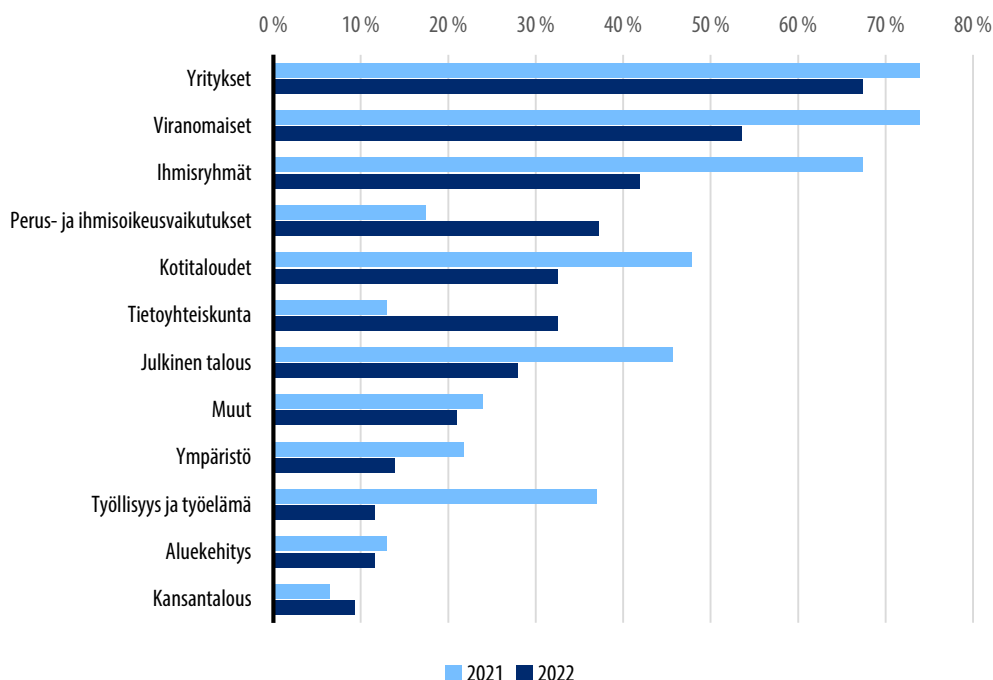
Kuviosta 7 nähdään, että määrälliset arviot saivat eniten mainintoja tiivistelmissä, vaikka määrällisten vaikutusarvioiden osuus vähentyi kokonaisuutena lausunnoissa. Tiivistelmissä mainituista kehittämissuosituksista lähes 45 % koski määrällisiä arvioita. Tämä tarkoittaa sitä, että arviointineuvosto katsoi puutteiden määrällisissä arvioissa olennaisesti heikentävän käsitystä esitysluonnoksen vaikutuksista. Toiseksi yleisin kehittämiskohde tiivistelmissä oli eri vaihtoehtojen puutteellinen käsittely tavoitteiden saavuttamiseksi. Lähes yhtä usein tiedot riskeistä ja epävarmuuksista arvioitiin liian suppeiksi. Nämä kolme kategoriata olivat selvästi yleisimmät tiivistelmien kehittämissuosituksia.

Kuvio 7. Merkittävimmät kehittämiskohteet hallituksen esitysluonnoksissa tarkastelunäkökulmittain eli lausunnon tiivistelmissä mainitut kehityskohteet vuonna 2022.



Nykytilan kuvaus ja säädösmuutoksen tarve oli selostettu yli viidenneksessä hallituksen esityksiä niin puutteellisesti, että arviointineuvosto nosti sen tiivistelmään merkittäväksi puutteeksi. Toisaalta esimerkiksi tekstin ymmärrettävyys ja tekniset puutteet nousivat ingressiin vain reilussa 15 %:ssa lausuntoja. Toisin sanoen, vaikka tekstin ymmärrettävyys ja tekniset puutteet olivat varsin yleisiä hallituksen esitysluonnoksissa, ne olivat harvoin niin merkittäviä, että ne olennaisesti heikensivät esitysluonnoksen ymmärrettävyyttä kokonaisuutena.

Kuviosta 8 nähdään, että yritysvaikutukset olivat yleisin kehittämiskohde vaikutusalueiden välisessä vertailussa vuonna 2022. Kahdessa kolmasosassa lausuntoja esitettiin kehittämisuosituksia yritysvaikutuksiin; osuus oli lähes yhtä suuri kuin edellisvuonna. Yritysvaikutusten puutteet koskivat tyypillisesti yritysvaikutusten ylimalkaisuutta, puutteita kohderyhmien määrittelyssä ja epäselvyyttä vaikutuksissa erilaisille yrityksille. Reilussa puolessa lausuntoja kaivattiin parannuksia viranomaisvaikutuksiin. Puutteet viranomaisvaikutuksissa koskivat yleensä resurssikuvauksia, vaikutuksia toiminnan organisointiin ja kyvykkyyttä selviytyä uusista tehtävistä. Kolmanneksi eniten kehittämisuosituksia annettiin ihmisryhmiä koskevista vaikutuksista. Vaikutuksilla eri ihmisryhmille tarkoitetaan esimerkiksi vaikutuksia lapsiin, nuoriin, vanhuksiin, vammaisiin, eri sukupuoliin, eri kielellisiin ryhmiin ja eri sosioekonomisessa asemassa oleviin ihmisiin. Vaikutukset liittyvät esimerkiksi terveyteen, oikeusturvaan, yhdenvertaisuuteen, kieleen ja palveluiden saamiseen, joilla on eri tavoin vaikutusta ihmisten arjen sujuvuuteen.

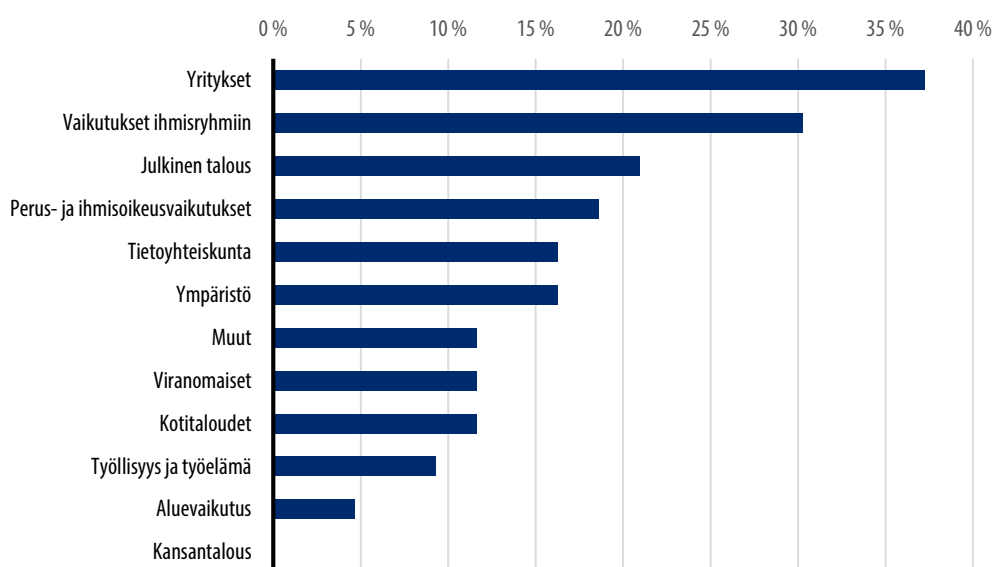
Kuvio 8. Yleisimmät kehittämiskohteet vaikutusalueittain vuonna 2021 ja 2022.

Kehittämissuosituksia vaikutusalueittain vähenivät vuonna 2022 edellisvuoteen verrattuna, kuten kuviosta 8 nähdään, mutta kahdessa kategoriassa suositukset lisääntyivät. Suositukset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuvaamiseksi lisääntyivät, samoin tietoyhteiskuntaa koskevat suositukset. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevat kehittämissuosituksia koskevat tyypillisesti tilanteita, joissa on kuvattu esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääntämismääräyksiin, mutta esityksen konkreettiset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin oli puutteellisesti käsitelty. Tietoyhteiskuntaa koskevat suositukset liittyivät uusien tietojärjestelmien kustannusarvioihin, yhteensopivuuteen ja ihmisten tietosuojaan koskeviin seikkoihin.

Vuosittaisia vertailuja tehtäessä on otettava huomioon, että hallituksen esitysluonnosten sisältö luonnollisesti vaikuttaa siihen, millaisia kehittämissuosituksia ylipäättään annetaan. Esimerkiksi työllisyyttä ja työelämää koskevia tai sitä sivuavia esityksiä käsiteltiin vuonna 2022 edellisvuotta vähemmän, mikä voi selittää sitä, että tätä kategoriasta koskevat suositukset vähenivät. Toisaalta monissa esityksissä käsiteltiin tietojärjestelmiin ja tietoyhteiskuntaan liittyviä kysymyksiä, jolloin tämä saattoi vaikuttaa näiden suositusten lisääntymiseen edellisvuoteen verrattuna.

Yritysvaikutukset ja vaikutukset ihmisryhmiin olivat merkittävimmät kehittämiskohteet lausuntojen tiivistelmissä vuonna 2022. Yritysvaikutuksia koskevia suosituksia oli yli kolmasosassa lausuntojen tiivistelmiä. Suosituksia, jotka koskivat ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia, oli noin kolmanneksessa lausuntojen tiivistelmiä. Kuvio 9 nähdään, että maininnat muista kategorioista hajautuivat moneen eri vaikutusalueeseen. Esimerkiksi viranomaisvaikutukset, jotka nousivat toiseksi yleisemmiksi kehittämiskohteiksi lausunnoissa ylipäätään, mainittiin vain reilussa kymmenesosassa tiivistelmiä.

Kuvio 9. Merkittävimmät kehittämiskohteet vaikutusalueittain eli lausuntojen tiivistelmissä mainitut kehityskohteet vuonna 2022.



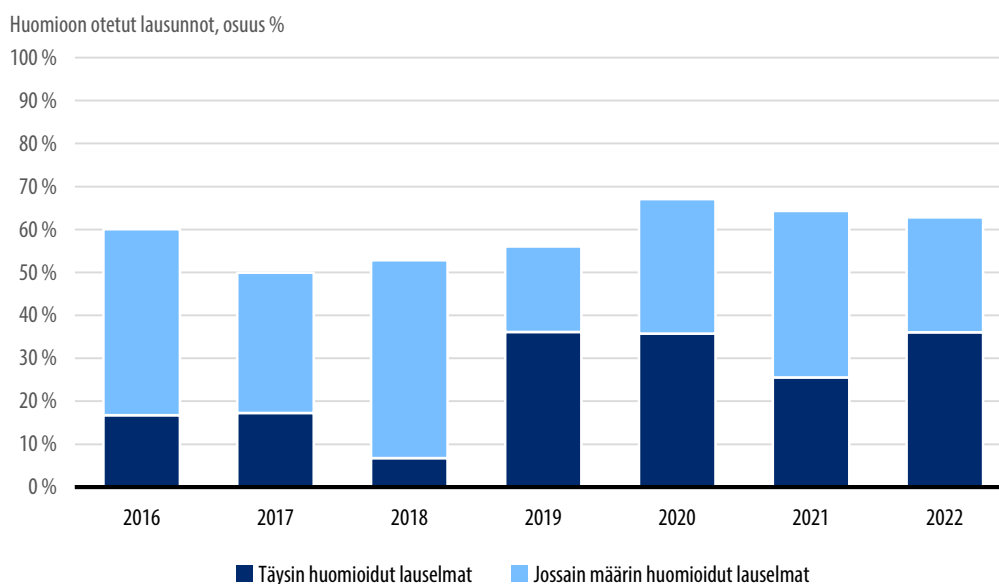
1.5 Lausuntojen huomioimisaste ei ole noussut

Arviointineuvosto seuraa lausuntojensa vaikuttavuutta vertaamalla eduskunnalle annettuja hallituksen esityksiä arviointineuvostolle annettuihin luonnosesityksiin. Suositusten noudattamisaste on vain suuntaa antava mittari neuvoston vaikuttavuudesta, koska suositukset ovat luonteeltaan varsin erilaisia. Teknisluontoiset muutokset ovat yleensä melko helposti korjattavissa, mutta esimerkiksi vaihtoehtojen käsittelyyn tai määrällisiin arvioihin liittyvät huomiot saattavat olla vaikeammin korjattavissa. Lisäksi kiire hallituskauden lopulla saattoi vaikuttaa siihen, että suosituksia ei ehditty ottaa huomioon esitysten viimeistelyssä. Myös käännöstoiminnan ruuhkautuminen vuonna 2022 on voinut joissakin tapauksissa vaikuttaa siihen, että suosituksia ei otettu huomioon, jotta esityksen sivumäärä ei enää kasvaisi.

Arviointineuvoston havaintojen mukaan lausuntojen tiivistelmissä mainitut kehittämissuosituksot huomioidaan joissain määrin paremmin kuin muut lausunnossa mainitut suosituksot. Neuvoston lausunto on kuitenkin kokonaisuus, jonka tiivistelmään on poimittu vain joitakin tärkeimpiä huomioita lausunnosta. Jatkossa olisi tärkeää, että ministeriöt ottaisivat huomioon paremmin koko lausunnon.

Kuviosta 10 nähdään, että reilut 60 prosenttia neuvoston antamista suosituksista otetaan huomioon kokonaan tai osittain hallituksen esityksissä. Suositusten noudattamisaste on pysynyt melko vakaana parin viime vuoden aikana. Kokonaan huomioitujen suositusten osuus kasvoi hieman vuonna 2022.

Kuvio 10. Arviointineuvoston lausuntojen suositusten huomioiminen vuosina 2016–2022.



Vaikka lausuntojen huomioimisaste ei kokonaisuutena noussut kovin korkealle vuonna 2022, joissakin hallituksen esityksissä oli ilahduttavan hyvin otettu huomioon neuvoston suosituksot. Esimerkiksi ulkoministeriön valmistelemissä esityksissä oli huomioitu kaikki neuvoston suosituksot. Esitys koski kansainvälistä sopimusta kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta. Vammaispalvelulakiin oli lisätty havainnollinen selostus ja taulukko, jonka perusteella myös asiaan perehtymätön sai käsityksen erilaisista ihmisryhmistä ja niiden lukumääristä, joihin lakia sovelletaan. Rakentamisen pätevyyttä koskevassa hallituksen esityksessä oli kuvattu havainnollisesti eri vaihtoehtoja, ja miksi oli päädytty valittuun keinoon.

Monissa esityksissä oli hyvin kuvattu, miten arviointineuvoston lausunto oli otettu huomioon. Sen sijaan harvemmin kuvattiin sitä, miksi suositusta ei voitu huomioida. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esityksessä tuodaan esille myös ne syyt, minkä vuoksi suositusta ei voida noudattaa.

Arviointineuvosto seuraa, kuinka nopeasti hallituksen esitys annetaan eduskunnalle arviointineuvoston lausunnon jälkeen. Budjettilakien ja muiden hallituksen esitysten välillä ei näytä olevan kovin suurta eroa, miten nopeasti esitys annetaan eduskunnalle arviointineuvoston lausunnon jälkeen. Hallituksen esitykset annettiin eduskunnalle keskimäärin 27 päivää arviointineuvoston lausunnon jälkeen. Jonkin verran esityksiä annetaan eduskunnalle vain 10–20 päivää lausunnon julkaisemisen jälkeen. Tämä on melko lyhyt aika, koska hallituksen esityksen tulee olla valmis hyvissä ajoin ennen valtioneuvoston yleisistunnon pitämistä. Tällöin lausunnoissa esitettyjä muutosehdotuksia ehditään käsitellä ministeriössä vain muutaman päivän ajan.

Arviointineuvosto pyrkii käsittelemään saamansa hallituksen esitysluonnokset mahdollisimman nopeasti. Esitysluonnoksiin tutustuminen ja lausuntopalautteen läpikäynti sihteeristössä vie oman aikansa, jonka jälkeen neuvosto tutustuu lausuntoluonnoksiin ja hallituksen esitysluonnokseen. Vuonna 2022 lausunnot käsiteltiin keskimäärin 18 päivässä ja käsittelyajan mediaani oli 19 päivää. Lausunnon antamisen keskimääräistä käsittelyaikaa pidensi se, että osa esityksistä annettiin kesällä juuri ennen lomakautta.⁴ Neuvosto antoi lausunnon kahdeksasta budjettilakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta vuonna 2022. Kuuden budjettilain käsittelystä oli luovuttava neuvoston työruuhkien ja kesälomien vuoksi.

1.6 Vuorovaikutus hallinnon ja sidosryhmien kanssa tiivistä

Arviointineuvosto on pitänyt tärkeänä ylläpitää keskusteluyhteyttä niin hallinnon, poliittisen päätöksenteon kuin muidenkin sidosryhmien kanssa. Arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö tapasivat säännöllisesti ministeriöiden ja sidosryhmien edustajia. Sihteeristö osallistui paremman sääntelyn asioita koskeviin työryhmiin ja antoi koulutusta valtioneuvoston lainvalmistelijoille. Lisäksi oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja

⁴ Luvuissa on mukana arkipyhät. Käsittelypäivien keskiarvoja ja mediaaneja pidentää yleisten lomapäivien lisäksi se, että tarkastelussa on mukana juuri ennen kesälomaa ja sen aikana annetut esitykset, joiden käsittelyaika oli selvästi keskimääräistä pidempi. Lisäksi ministeriöt saavat tiedon annettavasta lausuntoluonnoksesta vuorokautta ennen julkaisua, joten käsittelypäivät ovat käytännössä yhden päivän lyhyempiä.

työ- ja elinkeinoministeriö kutsuivat arviointineuvoston sihteeristön keskustelemaan kanssaan neuvoston lausunnoista ja vaikutusarviointien laadusta. Arviointineuvosto osallistui tiiviisti kansainvälisiin kokouksiin sekä paikan päällä että etäyhteyksin. Liitteessä 2 on tarkempi kuvaus neuvoston vuorovaikutuksesta vuonna 2022.

Arviointineuvoston puheenjohtaja piti aktiivisesti yhteyttä hallinnon edustajiin. Arviointineuvoston puheenjohtaja tapasi muun muassa valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin sekä ministeriöiden kansliapäälliköitä. Lisäksi puheenjohtaja piti esityksiä neuvoston toiminnasta ja neuvoston vaikutusarviointeja koskevista havainnoista ja osallistui moniin keskustelutilaisuuksiin.

Syksyllä 2022 arviointineuvosto aloitti uuden käytännön, jossa hallituksen esityksen valmistelija voi halutessaan keskustella lausunnosta neuvoston sihteeristön kanssa. Tämä on ollut mahdollista aikaisemminkin, mutta neuvosto on halunnut rohkaista ministeriöitä vuorovaikutukseen. Käytännön tarkoituksena on antaa esityksen valmistelijoille mahdollisuus kysyä neuvoston huomioista, jos jokin asia lausunnossa on jäänyt epäselväksi. Keskustelun tarkoituksena ei ole muuttaa annettua lausunnon sisältöä tai annettua lausumaa. Keskustelu sihteeristön kanssa on vapaaehtoista ja vapaamuotoista. Vuonna 2022 vain yhdestä lausunnosta järjestettiin keskustelu lainvalmistelijan kanssa.

Arviointineuvosto julkistaa lausuntonsa sekä niistä tehdyt uutiset suomeksi ja tiivistelmän ruotsiksi neuvoston verkkosivuilla. Lisäksi uutiset julkaistaan valtioneuvoston Twitter-tilillä. Verkkosivuilla on myös viittomakielinen kuvaus arviointineuvoston toiminnasta.

Media nostaa ajoittain arviointineuvoston lausuntoja esille. Esimerkiksi lausuntoja tekijänoikeuslaista, genomikeskuksesta, kaivoslaista ja luonnonsuojelulaista käsiteltiin mediassa. Lisäksi verotusta koskevat lausunnot saivat julkisuutta vuoden 2022 lopulla.

1.7 Kansainvälinen toiminta on tärkeää neuvostolle

Kansainvälinen toiminta on olennainen osa arviointineuvoston toimintaa. Suomessa ei ole toista lainsäädännön arviointineuvoston kaltaista toimijaa, jolloin keskusteluyhteydet ulkomaisten toimijoiden kanssa ovat tärkeitä. Arviointineuvosto seuraa tarkasti lainvalmisteluun, vaikutusarviointiin ja jälkiarviointiin liittyviä keskusteluja ja tutkimuksia. Nämä kontaktit eivät kuitenkaan korvaa sisarnevostojen kanssa käytyjä keskusteluja esimerkiksi hyvistä käytännöistä ja näkökulmista vaikutusarviointien arvioimiseen.

Kansainvälinen yhteistyö jatkui vilkkaana paremman sääntelyn teemoissa vuonna 2022. COVID-19-pandemian jälkeen etäkokouksista siirryttiin hybridi- ja läsnäkokouksiin. Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristön edustajat osallistuivat

etäyhteyksin OECD:n ja EU:n järjestämiin paremman sääntelyn tilaisuuksiin. Arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristön edustaja matkustivat vain joihinkin kansainvälisiin tilaisuuksiin paikan päälle arviointineuvoston rajallisen budjetin vuoksi. Arviointineuvoston rajallinen budjetti rajoitti puheenjohtajan ja sihteeristön osallistumista tärkeiksikin arvioituihin kansainvälisiin tilaisuuksiin.

RegWatchEurope (RWE) on eurooppalaisten arviointineuvostojen verkosto, johon kuuluu kahdeksan jäsenmaata. Arviointineuvosto pitää verkoston toimintaa tärkeänä ja hyödyllisenä, koska se mahdollistaa parhaiden käytäntöjen jakamisen ja oppimisen toisilta neuvostoilta. Vuonna 2022 RWE:n puheenjohtajamaana toimi Tšekki, joka järjesti kaksi sihteeristötason kokousta, kaksi puheenjohtajatason kokousta ja kolme työpajaa. Lisäksi Tšekki järjesti DEBR:n konferenssin (Directors' and Experts' of Better Regulation), johon arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristön edustaja osallistuivat. DEBR on epävirallinen hallitusten välinen paremman sääntelyn eurooppalainen verkosto. Konferenssiin kutsutaan yleensä hallinnon edustajia, tutkijoita ja paremman sääntelyn osaajia.

Norjan arviointineuvosto (Better Regulation Council) kutsui lisäksi pohjoismaisten sisar-neuvostojen sihteeristöt koolle Osloon kesäkuussa 2022. Kokouksessa käsiteltiin neuvostojen toiminnan kehittämistä.

Kansainvälisten keskustelujen keskeisin havainto oli poikkeusajan käytäntöjen, esimerkiksi suppean kuulemisen ja sidosryhmien vähäisen osallistamisen, jatkuminen joissakin maissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että lainvalmistelu ei ole ollut avointa ja läpinäkyvää. Kansainvälisissä kokouksissa käsiteltiin myös paremman sääntelyn jalkauttamisen vaikeutta lainvalmisteluun yleisesti, käyttäytymistieteellistä näkökulmaa (behavioral insights) ja näyttöön perustuvaa päätöksentekoa (evidence-based approach).

Lainsäädännön arviointineuvosto laati vuonna 2022 itselleen sisäiset ohjeet, miten se käsittelee kriisiajan aikana annettavaa sääntelyä. Innoitus ohjeiden laatimiseksi tuli DEBR:n konferenssista, jossa esille nostettiin kokemuksia kriisiajan sääntelystä. Arviointineuvosto on myös itse katsonut, että neuvosto tarvitsee selkeät toimintaohjeet erilaisten kriisien varalle. Hallinnon edustajille tarjottiin myös mahdollisuus kommentoida ohjetta.

2 Havaintoja lainvalmistelusta Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusten kausilta

2.1 Kohdentuuko ministeriöiden ajankäyttö lainvalmisteluun?

Säädösvalmistelu on yksi valtioneuvoston tärkeimmistä tehtävistä. Laadukas säädösvalmistelu on edellytys sille, että eduskunta voi tehokkaasti käyttää lainsäädäntövaltaansa. Huolellisesti valmisteltu, selkeä ja laadukas lainsäädäntö on edellytys oikeusvaltion toiminnalle. Yhteiskunnan ongelmien tehokas ja oikeudenmukainen ratkominen edellyttää, että säädösvalmistelussa arvioidaan aidosti erilaisia keinoja ongelman ratkaisemiseksi ja muutoksen vaikutuksia. Alustavat vaikutusarviointit tulisi tehdä riittävän aikaisin, jotta voidaan ohjata lainvalmistelun resursseja niihin säädöshankkeisiin, joilla arvioidaan saavutettavan parhaiten toivotut tulokset.

Laadukkaaseen säädösvalmisteluun kuuluu riittävä sääntelykeinojen ja vaihtoehtojen punninta sekä vaikutusten arviointi. Tämä edellyttää myös ministeriöiden välistä yhteistyötä. Laadukas säädösvalmistelu on edellytys perustuslaissa turvatulle eduskunnan tiedonsaantioikeudelle. Säädösvalmistelussa ei pohdita riittävästi tai tuoda avoimesti esille, mikä olisi paras sääntelykeino ongelman ratkaisemiseksi. Lain ohella sopivia sääntelykeinoja voivat olla esimerkiksi itsesääntely, taloudelliset kannustimet tai informaatio-ohjaus. Hallitusohjelmassa ei tulisi määritellä tarkkoja keinoja, jotta virkavalmistelussa voidaan arvioida tehokkaat ja parhaat keinot.

Arviointineuvosto on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että säädösvalmistelua tehdään kiireessä ja niukoin resurssein. Arviointineuvosto pitää erikoisena, että saatavilla ei ole riittävän tarkkaa ja luotettavaa tietoa, kuinka suuri määrä ministeriöiden henkilötyövuosista osoitetaan säädösvalmisteluun. Arviointineuvoston käsityksen mukaan säädösvalmistelua tehdään pääsääntöisesti yhden säädösvalmistelijan vastuulla, eikä tiimimäistä valmistelua hyödynnetä riittävästi. Säädösvalmistelulle asetetaan paljon vaatimuksia, mutta epäselväksi jää, saavatko säädösvalmistelijat riittävästi tukea ja apua. Lainvalmistelu on yksi valtioneuvoston tärkeimmistä tehtävistä, mutta tehtävän tärkeys ei näy säädösvalmistelun resursoinnissa tai johtamisessa.

Hallitusohjelmat ovat nykyisin laajoja ja hyvin yksityiskohtaisia. Ministeriöiden säädösvalmistelua leimaa vahvasti se, että säädösvalmistelun niukat resurssit keskitetään pitkälti hallitusohjelmien kärkihankkeiden läpiviemiseen hallituskauden aikana. Muuhun säädösvalmisteluun jää niukasti resursseja. Ministeriöissä pitkäjänteinen säädöshuolto, säädösten toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi ovat jääneet toissijaiseksi tai niitä ei ehditä toteuttamaan hallituskauden aikana ollenkaan.

Arviointineuvostolle on muodostunut käsitys, että ministeriöiden lainvalmistelu on vaarassa hukkaa ministeriöiden hanketulvaan, mikä saattaa heikentää lainvalmisteluammatin houkuttelevuutta ja lainvalmistelijoiden motivaatiota. Erilaisten hankkeiden ja projektien lisäksi ministeriöt ovat joutuneet reagoimaan nopealla aikataululla erilaisiin yhteiskunnallisiin kriiseihin. Tämä asettaa säädösvalmistelun entistä kovempaan paineeseen.

Lainvalmistelun laatua ei myöskään paranna se, että virkavalmisteluun tulee poliittista ohjausta liian voimakkaasti väärään aikaan. Poliittisen ohjauksen ja suunnittelun suhdetta säädösvalmisteluun tulisi terävöittää ja vastuita selkeyttää.

Arviointineuvosto katsoo, että ministeriöillä on edelleen vielä seitsemän vuotta arviointineuvoston perustamisen jälkeen haasteita sovittaa arviointineuvoston lausunto ministeriön säädösvalmisteluhankkeen omiin aikatauluihin. Säädösvalmistelun johtamista tulee parantaa selkeyttämällä asianmukaista hankesuunnittelua ja turvaamalla riittävä valmistelu-aika niin säädösvalmistelun esivalmisteluun kuin jatkovalmisteluvaiheeseen. Kun arviointineuvoston käsittelyaikaa suhteutetaan koko lainvalmisteluprosessiin, joka vie yleensä vuosia, ei neuvoston käsittelyvaihe voi selittää lainvalmistelun kiirettä, kun arviointineuvoston lausunnon keskimääräinen käsittelyaika on 18 päivää ja mediaani 19 päivää.

Arviointineuvosto suosittelee, että valtioneuvostossa kiinnitetään huomiota säädösvalmistelun resursointiin ja johtamiseen sekä ryhdytään riittäviin toimiin asian korjaamiseksi. Säädösvalmistelijan tulee saada riittävästi tukea niin vaikutusarviointien tekemiseen kuin muihinkin säädösvalmistelun osa-alueisiin. Lisäksi säädösvalmistelu on usein poikkitieteellistä toimintaa, jolloin säädösvalmistelussa on oltava riittävän laaja-alaista osaamista muultakin kuin juridiikan alalta. Laadukkaasta säädösvalmistelusta huolehtiminen on myös asennekysymys. Ministeriöiden tulee kriittisesti tarkastella omia säädösvalmisteluprosessejaan, niiden aikataulutusta, resursointia ja priorisointia.

2.2 Kriisit otettava huomioon lainvalmistelussa

Sanna Marinin hallituksen kaudella säädösvalmisteluun on vaikuttanut erilaiset yhteiskunnalliset kriisit, kuten COVID-19-pandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja energiakriisi, ilmastokriisi ja inflaatio. Monet kriisit ovat pitkäaikaisia. Maailman tilanne on muuttunut yleisesti arvaamattomampaan ja synkempään suuntaan.

Monet säädösvalmisteluhankkeet alkoivat ennen nykyisiä yhteiskunnallisia kriisejä. Myös nykyinen hallitusohjelma laadittiin ennen kriisiaikaa. Vaikutusarvioinneissa ei ole otettu huomioon meneillään olevia kriisejä. Arviointineuvoston käsityksen mukaan vaikutusarviointien muokkaaminen tai täydentäminen kesken valmistelun uudessa tilanteessa on ollut ministeriöille haasteellista. Kriisit vaikuttavat säädösvalmistelun aikatauluihin, päätöksen teon tietopohjaan ja vaikutusarvioihin. Siten erilaisiin kriiseihin tulee reagoida nopeasti ja laatia sääntelyä uudensuuntaisiin tilanteisiin.

Kriisit vaikuttavat myös arviointineuvoston toimintaan. Neuvosto ei voi jättää arvioimatta kriisisääntelyä, sillä yhteiskunnalliset kriisit vaikuttavat laajasti yhteiskunnan eri toimintoihin. Kriisiaikana neuvoston lausuntoprosessin tulee tapahtua nopeutetulla aikataululla. Lisäksi kriisien ennakoimattomuus on vaikuttanut siihen, että neuvosto on kesken kauden valinnut uusia ajankohtaisia esityksiä arvioitavaksi.

Arviointineuvoston havainto on, että yhteiskunnallisten kriisien myötä lainvalmistelu voi jopa kuormittaa ääri rajoille. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että lainvalmistelussa olisi riittävät resurssit suhteessa hallitusohjelmaan. Tällöin säädösvalmistelussa voitaisiin varautua paremmin yllättäviin tilanteisiin koko hallituskauden aikana. Yksittäisissä säädöshankkeissa tulisi olla paremmat mahdollisuudet huomioida tarkemmin vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet, odottamattomat vaikutukset ja riskit. Arviointia tulisi tehdä koko säädösvalmisteluhankkeen ajan ja muokata vaikutusarviointeja kriisin muuttuessa.

Kriisit vaikuttavat laaja-alaisesti yhteiskuntaan sosiaalisesti ja taloudellisesti sekä myös ympäristöön ja luonnon monimuotoisuuteen. Suomi on esimerkiksi sitoutunut maailman kaikkien maiden kestävä kehityksen työtä ohjaavan vuonna 2015 YK:ssa sovittuun kestävä kehityksen globaaliin toimintaohjelmaan (Agenda2030⁵). Kriisien yhtäaikainen huomiointi muiden laajojen ajankohtaisten yhteiskunnallisten muutosten kanssa asettaa lainvalmistelulle uudenlaisia haasteita.

5 Agenda2030 <https://sdgs.un.org/2030agenda> ja Valtioneuvoston selonteko kestävä kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162475/VNK_2020_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Säädösvalmistelun vaikutusarviointi on melko pistemäistä ja vaikutuksia arvioidaan usein vain kyseessä olevan lakihakkeen osalta. Säädösten yhteisvaikutusten arviointi on harvinaisempaa, toki myös haastavaa. Erilaisten yhteiskunnallisten kriisien ja muutosten vuoksi säädösvalmistelun vaikutusarvioinneissa tulisi riittävästi huomioida yhteisvaikutukset. Esimerkiksi lausunnossaan⁶ ulkomaalaislain muuttamisesta neuvosto totesi seuraavaa:

”Esitysluonnoksessa olisi mahdollisuus arvioida Ukrainan ja Venäjän välisen sodan ja sen mahdollisen pitkittymisen vaikutusta perheenyhdistämissiin. Arviointineuvoston käsityksen mukaan sotatilanne voi lisätä kansainvälistä tai tilapäistä suojelua tarvitsevien määrää ja siten myös perheenyhdistämissiä. Asiaa voisi peilata esimerkiksi Euroopan neuvoston antamaan täytäntöönpanopäätökseen (EU) 2022/382 Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäisestä suojelusta. Onko mahdollista, että sodan myötä perheenyhdistämisten määrä kasvaa, tai vaikuttaako sota perheenyhdistämisprosessien pitkittymiseen?”

Neuvosto totesi kaivoslakia koskevassa lausunnossaan⁷ seuraavaa:

”Euroopan turvallisuustilanne on ollut hyvin erilainen esitysluonnoksen valmistelun alkuvaiheessa. Esitysluonnokseen tulisi lisätä kuvaus Ukrainan ja Venäjän sodan vaikutuksesta kaivosmineraalien kysyntään ja tarjontaan sekä yleisesti kaivosalan merkityksestä huoltovarmuuteen. Lisäksi esitysluonnoksessa voisi tarkentaa kaivosalan merkitystä energiamurroksessa.”

Arviointineuvosto suosittelee, että ministeriöissä varaudutaan entistä paremmin yllättäviin yhteiskunnallisiin kriiseihin, jotta säädösvalmistelu ei kuormitu liikaa. Muuttunut maailmantilanne edellyttää vaikutusarvioinneilta tietopohjan jatkuvaa päivittämistä, epävarmuuksien, riskien ja odottamattomien vaikutusten ennakoimista sekä panostamista säädösten yhteisvaikutusten arviointiin. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi sääntelyn muuttamista usealla eri sääntelyalalla, jolloin voi syntyä yllättäviä kerrannaisvaikutuksia vaikkapa palvelujen kysyntään tai päästöjen määrään.

⁶ Arviointineuvosto ulkomaalaislaista: Ukrainan sodan vaikutusta perheenyhdistämissiin selvitetävä tarkemmin - Valtioneuvoston kanslia (vnk.fi)

⁷ <https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-kaivoslaista-tavoitteiden-vertaaminen-kustannuksiin-on-tyolasta>

2.3 Perusoikeusvaikutusten arviointiin kiinnitettävä huomiota

Arviointineuvosto on huomannut, että hallituksen esitysluonnosten vaikutusarvioinneissa ei yleensä tunnisteta esityksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Toisin sanoen esitysluonnoksista ei selviä riittävästi, miten esitysluonnos parantaa, heikentää tai turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Nykytilan kuvauksissa ei välttämättä kuvata riittävästi, mitä ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa on voinut esiintyä. Esitysluonnoksissa saatetaan kategorisesti todeta nykytilankuvauksen tai vaikutusarvioinnin osalta, että perus- ja ihmisoikeudet ovat laissa turvattu.

Esitysluonnoksissa saattaa olla ansiokas kuvaus perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvästä sääntelystä tai kansainvälisistä sopimuksista. Kuvaus sääntelyn sisällöstä ei kuitenkaan kerro esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista. Toisinaan esitysluonnoksessa esitetään vaikutuksina esityksen tavoitteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle tai katsotaan, että esityksen perustuslainmukaisuuden arviointi olisi sama asia kuin ehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Tällöin epäselväksi jää, miten kyseessä oleva hallituksen esitys oikeasti vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota, että hallituksen esitysluonnoksissa saatetaan kuvata, ettei esitysluonnos vaikuta perus- ja ihmisoikeuksiin, sillä perus- ja ihmisoikeudet turvataan perustuslaissa ja viranomaisten tulee noudattaa tarkoin lakia. Esitysluonnoksessa jää tällöin kuvaamatta, onko muutoksen jälkeen voimassa olevasta sääntelystä huolimatta viranomaisilla tosiasiallisia mahdollisuuksia suoriutua velvoitteistaan ja mitä riskejä tai odottamattomia vaikutuksia muutoksesta voi esiintyä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle.

Esitysluonnoksissa saatetaan esimerkiksi kuvata vaikutusarviona lasten oikeuksiin liittyvää sääntelyä tai alkuperäiskansojen oikeuksien sisältöä. Voimassa olevan oikeuden tai kansainvälisten sopimusten referoiminen ei ole arvio siitä, miten esitys vaikuttaa erilaisissa asemissa oleviin lapsiin tai miten esitysluonnos parantaa tai heikentää alkuperäiskansojen oikeuksia. Esimerkinomaiset kuvaukset säädösten vaikutuksesta sääntelyn kohteeseen konkretisoisivat, miten muutos vaikuttaa arjen tasolla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset liittyvät läheisesti ihmisryhmiin kohdistuviin vaikutuksiin. Vaikutuksia olisi hyvä arvioida kokonaisuutena siten, että vaikutuslajien arvioinnissa otetaan huomioon sisänrakennetusti myös vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin. Esimerkiksi, jos arvioidaan vaikutuksia oppilaisiin, työttömiin, ikääntyneisiin tai lapsiin, on luontevaa samalla arvioida muutoksen vaikutuksia kyseisen ihmisryhmän yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon, kielellisiin oikeuksiin tai vaikkapa oikeusturvaan.

Arviointineuvosto on todennut lausunnossaan⁸ liittyen lakiin ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa seuraavaa:

”Esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia myös turvapaikanhakijan näkökulmasta. Esitysluonnoksessa tulisi avata tarkemmin, miten esitysluonnos vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Nyt esitysluonnoksesta ei selviä, mikä turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa voisi mahdollisesti muuttua.”

Lisäksi arviointineuvosto on lausunut tuloverolakia ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrätyn veron käyttöönottamiseksi koskevassa lausunnossaan⁹ seuraavaa:

”Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi arvioida, parantaako tai heikentääkö esitys yhdenvertaisuutta, kun ehdotettu vero kohdistuu harvalukaiseen joukkoon. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnoksessa käsiteltäisiin vaikutuksia verovelvollisten omaisuuden suojaan esimerkkien kautta. Esimerkiksi mitä vaikutuksia aiheutuu sellaisen henkilön omaisuuden suojaan, joka on valtaosan elämästään asunut ja kerryttänyt omaisuutta muualla kuin Suomessa, muuttaa tilapäisesti Suomeen ja palaa takaisin muualle? Tai mitä vaikutuksia on verovelvolliselle, jos omaisuuden arvossa on tapahtunut suuria muutoksia, jolloin veron määrä voi vaihdella hyvin paljon muutaman vuoden sisällä?”

Arviointineuvosto on todennut useita perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevia huomioita kaivoslakia koskevassa lausunnossaan¹⁰, esimerkiksi seuraavaa:

”Arviointineuvosto katsoo, että perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tulisi esittää yksilöidysti. Esitysluonnoksessa tulisi yksilöidä ne perusoikeudet, joihin esitys vaikuttaa ja selvittää lainmuutoksen vaikutukset kunkin perusoikeuden osalta erikseen. Esimerkiksi esityksessä ehdotetaan, että malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on maanomistajan suostumus. Arviointineuvosto katsoo, että ehdotuksen vaikutusta omaisuudensuojaan tulisi arvioida vielä tarkemmin. Esitysluonnoksessa voisi olla vielä arviointia siitä, mitä haasteita maanomistajan suostumuksen saamiseen voi liittyä.”

8 <https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-ulkomaalaislain-ja-henkilötietojen-kasittelysta-miten-muutos-vaikuttaa-turvapaikanhakijaan>

9 <https://vnk.fi/-/arvonnousuveron-perusoikeusvaikutuksia-ei-ole-arvioitu>

10 <https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-kaivoslaista-tavoitteiden-vertaaminen-kustannuksiin-on-tyolasta>

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnosten vaikutusarvioissa on usein puutteita yhdenvertaisuuden arvioimisessa tai sitä ei tunnisteta riittävän hyvin. Usein vaikutusarvioinneissa ei oteta huomioon riittävästi vaikutuksia erilaisissa tilanteissa ja asemassa oleville ihmisille. Vaikutusten arvioinnin oletuksena saattaa olla mielikuva valvutuneesta ihmisestä, joka on tietoinen erilaisista hallinnon velvoitteista ja hoitaa asiansa moitteettomasti. Todellisuudessa ihmisten olosuhteet ja kyvykyys tehdä rationaalisia päätöksiä vaihtelevat. Ihmiset reagoivat myös eri tavoin muutoksiin. Ihmisryhmiä koskevat vaikutukset arvioidaan usein liian yleisellä tasolla, jolloin vaikutusten arvioidaan olevan kaikille samat. Tämä on ongelmallista, sillä sääntelyn muutokset voivat vaikuttaa eri tavoin eri asemassa oleviin ihmisryhmiin ja vaikutus voi olla johonkin yksittäiseen ihmisryhmään merkittävä.

Neuvosto on lausunut sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalakia koskevassa lausunnossaan¹¹ yhdenvertaisuudesta seuraavaa:

”Esitysluonnoksessa tulisi kuvata täsmällisemmin esityksen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin. Lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisessa tulee ottaa huomioon monia perusoikeuksia, kuten asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus ja oikeus sosiaaliturvaan sekä palveluntuottajien osalta esimerkiksi omaisuuden suoja. Sääntämisjärjestystä koskevilla perusteluilla ei voida korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.”

Säädösvalmisteluun tulisi osallistaa riittävän monipuolisesti erilaisista taustoista olevia ihmisiä. Haasteeksi voi muodostua heikommassa asemassa olevien ihmisten kokemusten esiin tuominen. Vaikutusarviointeja saatetaan tehdä helposti omista lähtökohdista käsin, vaikka arvioinnissa tulisi syvällisemmin pohtia, miten vaikutukset kohdistuvat erilaisiin ihmisiin, jotka ovat erilaisista taustoista ja lähtökohdista.

2.4 Ulkomaisista sääntelykokemuksista voisi oppia enemmän

Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomioita siihen, että hallituksen esitysluonnoksissa on usein melko yksityiskohtainen kuvaus siitä, millaista lainsäädäntöä muissa maissa on tietystä oikeudenalasta. Juridiset kuvaukset saattavat olla toisinaan melko pitkiä ja yksityiskohtaisia. Kuvauksista puuttuu useimmiten analyysi, miten lainsäädäntö vaikuttaa siinä

¹¹ <https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-sosiaali-ja-terveydenhuollon-valvontalaista-perus-ja-ihmisoikeusvaikutusten-arviointia-tulisi-tasmentaa>

maassa, missä se on voimassa tai miten ulkomailla käytössä olevat ratkaisut soveltuisivat Suomeen. Usein jää epäselväksi, miten ulkomaisia käytäntöjä on hyödynnetty kyseessä olevan hallituksen esityksen valmistelussa. Tällöin ulkomaiset sääntelykokemukset ovat irrallisia esityksen sisältöön nähden.

Ulkomaisten sääntelykokemusten nykyistä tiiviimpi ja analyttisempi kuvaaminen parantaisi vaikutusarvioiden laatua. Napakka ulkomaisten sääntelykokemusten kuvaus edistäisi myös sitä tavoitetta, että hallituksen esityksissä keskityttäisiin olennaisiin asioihin.

Kokemuksia ulkomaisista sääntelykokonaisuuksista voi selvittää myös tutkimustiedon avulla. Tutkimukset ja jälkiarvioinnit ovat hyödyllisiä selvitettäessä, millaisia vaikutuksia sääntelyllä on ollut kohdemaassa. Laajemmat oikeusvertailut voivat olla omina liitteinään säädösvalmisteluhankkeen muiden materiaalien joukossa, mutta hallituksen esityksessä tulisi keskittyä kuvaamaan, miten ulkomaiset käytännöt ovat hyödyllisiä Suomen kannalta.¹²

Muiden Pohjoismaiden tai Suomea läheisesti muistuttavien Euroopan maiden sääntelyn toimivuuden kokemukset tai jälkiarvioinnin tulokset voivat antaa viitteitä siitä, miten Suomessa sääntelymuutokseen reagoitaisiin tai minkälaisia vaikutuksia muutoksesta on Suomelle odotettavissa. Muiden maiden sääntelykäytännöstä voidaan saada inspiraatiota sellaisessa tilanteessa, jossa Suomessa ei ole vielä uuden asian tai ongelman osalta sääntelyä. Toisaalta on myös hyvä tunnistaa sellaisten naapurimaiden sääntelyä, jolla voi olla vaikutusta esimerkiksi työvoiman liikkuvuudelle, innovaatioille tai investoinneille.

Arviointineuvosto kehui 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaa esitysluonnosta lausunnossaan¹³ seuraavasti:

”Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä muiden maiden työllisyystoimien kuvausta ikääntyvien työllisyyden parantamiseksi. Esitysluonnoksessa ei ole tyydytty lainsäädännön mekaaniseen esittelyyn, vaan on esitelty kunkin maan erilaisia toimia ja niihin liittyviä hyviä puolia ja ongelmia. Arviointineuvosto pitää onnistuneena esittelyn rajausta Suomen kannalta olennaisiin maihin, joissa ikääntyvien työllisyysaste on korkealla tasolla, ja jotka ovat Suomen kannalta mielekkäitä vertailumaita.”

12 Esimerkiksi eduskunnan kirjaston tietopalvelu auttaa oikeudellisen tiedon tietotarpeissa.

13 <https://vnk.fi/-/arviointineuvosto-55-vuotta-tayttaneiden-tyollisyysesitys-on-hyvin-valmisteltu-mutta-ikasyrjinnan-riskia-selvitettava>

Kansainvälisen sääntelykatsauksen tekemisen tarkoituksena on saada tietoa toimivista sääntelyratkaisuksista ja toisaalta ongelmallisiksi osoittautuneista keinoista. Ulkomailla esiintyneet sääntelyn yllättävät ja odottamattomat vaikutukset ovat hyödyllisiä Suomen kannalta. Tällöin ottamalla opiksi muista maista voidaan Suomessa välttyä toimimattomalta sääntelyltä ja valita ongelman ratkaisemiseksi tehokkaimmat keinot.

2.5 Hallituksen esitykset tiiviimmiksi, ymmärrettävämmiksi ja visuaalisemmiksi

Säädösvalmisteluohjeiden mukaan hallituksen esitys on kirjoitettava hyvällä yleiskielellä. Se on laadittava tiiviiksi, ja siihen saa ottaa vain tiedot, jotka ovat eduskunnan päätöksen kannalta merkityksellisiä. Arviointineuvoston havaintojen perusteella osa hallituksen esitysluonnoksista on varsin pitkiä, eikä niitä ole lyhennetty luettavampaan muotoon. Lisäksi vaikutusarviointit ovat ylimalkaisia ja esitysten visualisointi on puutteellista. Pitkät ja seikkaperäiset hallituksen esitysluonnokset voivat olla vaikeasti ymmärrettäviä, eivätkä esitysluonnoksen keskeiset esitykset ja vaikutukset aukea lukijalle. Tällöin asiaa tuntemattoman on vaikea saada käsitystä esitysluonnoksen kokonaisuudesta.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen esitysten ymmärrettävyyttä parantaisi asiasisällön esittäminen tiiviisti ja napakasti. Neuvosto on joutunut usein huomauttamaan hallituksen esityksen keskeisten esitysten, nykytilan kuvauksen ja tavoitteiden epäselvästä kuvaamisesta. Jos hallituksen esityksessä ei alusta saakka keskitytä olennaisiin asioihin tai kuvata selkeästi esityksen tavoitetta, hallituksen esityksen kokonaisuuden ymmärrettävyys kärsii.

Ajoittain arviointineuvostolle on esitetty kritiikkiä siitä, että säädösvalmistelussa vaikutusten arviointiin panostaminen olisi lisännyt hallitusten esitysten pituutta ja raskautta. Arviointineuvosto on huomauttanut usein lausunnoissaan, että arvioitavaa hallituksen esitystä on tarve tiivistää tai siitä voisi jopa poistaa tarpeetonta kuvausta. Ansiokkaan ja hyvin laaditun vaikutusarvioinnin ei yleensä tarvitse olla pitkä. Laadukkaassa vaikutusarvioinnissa keskitytään tiiviisti olennaisiin ja merkityksellisiin asioihin. Arviointineuvosto on vertaillut sille toimitettujen esitysluonnosten ja lopullisten hallitusesitysten sivumääriä. Arviointineuvoston lausuntojen perusteella tehdyt muutokset eivät ole merkittävästi lisänneet hallitusten esitysten sivumäärää.

Hallituksen esityksen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä saadaan huomattavasti parannettua lisäämällä hallituksen esityksiin havainnollistavia taulukoita ja kuvioita. Etenkin vaikutusarviointien ja esityksen muutoksen kuvaaminen taulukoin tai muiden kuvioiden avulla konkretisoi hallituksen esityksen sisältöä. Joskus vaikutuksia on välttämätöntä kuvata pitkästi

esimerkiksi laajan asiasisällön ja moniulotteisten vaikutusketjujen takia. Tällöin muutoksen ja vaikutuksen kiteyttäminen erilliseen yhteenvedoon auttaisi lukijaa hahmottamaan esityksen olennaiset kohdat.

Arviointineuvosto on tyytyväinen, että havainnollistavien taulukoiden käyttö on jonkin verran lisääntynyt aikaisemmista vuosista. Muutamissa esityksissä on myös arviointineuvoston lausunnon jälkeen lisätty kuvioita ja tiivistelmiä.

Arviointineuvosto on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen vaikutusarvioinnissa vaikutuslajeja ei aina esitetä oikeassa suhteessa tai tasapainoisesti. Esityksessä saateetaan keskittyä kuvaamaan tarkasti ja yksityiskohtaisesti esimerkiksi viranomaisvaikutuksia, mutta vaikutukset lain kohteisiin kuten yrityksiin tai ihmisryhmiin jäävät ohueksi. Esityksen vaikutusten ymmärrettävyyden ja kokonaiskuvan hahmottamisen kannalta olisi syytä pyrkiä kuvaamaan esityksen olennaiset vaikutuslajit oikeassa suhteessa ja keskenään tasapainoisesti. Liiallinen paneutuminen yhteen vaikutuslajiin voi vääristää esityksen keskinäisten vaikutuslajien merkittävyyttä.

Arviointineuvosto haluaa korostaa niin suomenkielisen kuin ruotsinkielisen lakikielen ymmärrettävyyden merkitystä. Hallituksen esitykset kirjoitetaan liian usein aihepiirin asiantuntijan näkökulmasta. Hallituksen esityksissä käytettäviä termejä ja asiasisältöä on asiaan perehtymättömän henkilön vaikea ymmärtää, joten termejä tulisi selittää tarkemmin. Käytettäviä termejä ja käsitteitä ei ole määritelty riittävästi, sillä valmistelussa ei ole osattu hyödyntää termipankkeja tai ymmärretty sanastotyön ja kielenhuoltajien merkitystä.

Hallintolain (434/2003) 9 § edellyttää viranomaisen käyttävän asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Tästä huolimatta hallituksen esityksissä on usein monimutkaisia virkerakenteita, tuntemattomia ilmauksia tai esityksessä käytetään tuttuja sanoja poikkeavassa merkityksessä. Jos hallituksen esitys on vaikeasti ymmärrettävä, todennäköisesti lain soveltajilla ja kohteilla on myös suuria vaikeuksia ymmärtää säädösten sisältöä ja esitettyjen muutosten vaikutusta.

Vaikeasti ymmärrettävissä oleva sääntely kuluttaa lain soveltajien ja kohteiden resursseja. Pahimmillaan lakia ei osata soveltaa oikein tai lain säännöksiä jätetään soveltamatta. Lain tulkintaan tarvitaan apua tai epäselvä sääntely aiheuttaa ristiriitatilanteita. Säädöskielellä on merkittävä vaikutus yhteiskuntaan. Hallituksen esityksissä käytettävällä kielellä ja ymmärrettävyydellä on vaikutus siihen, miten arvioidut vaikutukset tulevat toteutumaan. Arviointineuvosto katsoo, että sidosryhmien kuuleminen on yksi keino, jonka avulla voidaan arvioida, miten säädöksen kohderyhmät ymmärtävät esitysluonnoksen sisällön.

Arviointineuvosto katsoo, että ministeriöissä on paneuduttava selkeään virkakieleen ja ottaa tämä huomioon myös lainvalmistelussa. Säädosvalmistelussa hyvän lakikielen käyttäminen edellyttää, että lain kirjoittajat ymmärtävät syvällisesti ilmiöt, joista lakia valmistellaan. Arviointineuvostolle on jäänyt vaikutelma, että joskus lainvalmistelijoille ei ole selvää, mitä hallituksen esityksessä tavoitellaan ja miksi. Tämä vaikuttaa hallituksen esityksen tekstin sujuvuuteen. Myös liian vahva tai heikko poliittinen ohjaus vaikuttaa lakikieleen. Lakikieli on osa hyvää lainvalmistelun johtamista.

2.6 Vaikutukset tiedonhallintaan ja tietoyhteiskuntaan lisääntyvät

Arviointineuvosto on huomannut, että hallituksen esitykset vaikuttavat yhä useammin erilaisiin rekistereihin, tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin. Viranomaisten tehtävien uudelleen organisointi tai viranomaisille annettavat uudet tehtävät aiheuttavat erilaisia vaikutuksia viranomaisten tiedonhallintaan. Lisäksi yritykset joutuvat sääntelyn johdosta muuttamaan tai rakentamaan uusia tietojärjestelmiä sekä tuottamaan tai keräämään tietoa tietyssä muodossa.

Digitalisaation tavoitteena on tehostaa yhteiskunnan toimintoja ja helpottaa ihmisten arkea muun muassa säästämällä aikaa. Yhä useammat yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, kuten viestintä, energia ja liikenne, toimivat tietoyhteiskunnan tarjoamien palvelujen varassa. Säädosmuutosten vaikutukset voivat kohdistua tietoyhteiskunnan perusrakenteisiin edistämällä tai heikentämällä tietoyhteiskuntakehitystä joko yleisesti tai kohderyhmien näkökulmasta.

Yhteiskunnan digitalisoituminen eli teknologian yleistyminen yhteiskunnassa asettaa uusia vaatimuksia sääntelylle. Säädosvalmistelussa tulisi tunnistaa ehdotettujen muutosten vaikutukset tietoyhteiskuntaan ja myös viranomaisten tiedonhallintaan. Näiden vaikutusten arviointi tulee korostumaan tulevaisuudessa. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessakin on todettu, että digitalisaatiolla on keskeinen rooli monissa yhteiskunnallisissa uudistuksissa, joita toteutetaan säädöksillä. Säädöshankkeissa tulisi arvioida, aiheuttaako säädos tarpeettomia esteitä digitaalisten menettelyiden hyödyntämiselle tai voidaanko sillä edistää digitaalisten palveluiden käyttöä tai kehittämistä.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) eli tiedonhallintalain 8.2 §:n mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava arvio vaikutuksista tiedonhallintaan, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaisteistoihin ja tietojärjestelmiin. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen esityksistä ei kovin helposti selviä, onko

tiedonhallintalain mukainen arvio tehty ja minkälainen arvioinnin lopputulos on ollut. Myös kokonaiskuva eri säädöshankkeiden yhteisvaikutuksesta tietoyhteiskuntaan tai tiedonhallintaan on vaikea saada.

Tiedonhallinnan ja tietoyhteiskunnan toimivuuden vaikutusarviointi jää usein pintapuoliseksi hallituksen esityksissä. Tiedonhallintaan aiheutuvista muutoksista tai tietoyhteiskuntavaikutuksista ei selviä riittävästi muutoksen hyödyt tai kustannukset, saati vaikutukset palveluja käyttäviin erilaisiin ihmisryhmiin. On tiettyjä ihmisryhmiä, joilla ei ole mahdollisuutta tai osaamista käyttää digitaalisia palveluja. Hallituksen esityksissä tulisi arvioida muutoksen vaikutukset erilaisille ihmisryhmille. Tällöin korostuu myös yhdenvertaisuuden arviointi.

Hallituksen esityksissä arvioidaan usein ylimalkaisesti digitalisaatiosta aiheutuvia kustannuksia ja hyötyjä. Arviointineuvosto katsoo, että olisi hyvä saada tiedonhallintaan ja tietoyhteiskuntaan vaikuttaneista esityksistä tulevaisuudessa tarkempaa seurantatietoa, jotta saataisiin selville muutoksesta aiheutuneita toteutuneita kustannuksia. Näin lainvalmisteluun saataisiin paremmin selville, miten arviot tiedonhallinnan- ja tietoyhteiskunnan vaikutuksista ovat onnistuneet.

2.7 Sääntelyn sujuvoittaminen vaatii pelisilmää

Työ- ja elinkeinoministeriössä kokeiltiin vuoden 2017 ajan niin sanotun yksi yhdestä -periaatteen soveltamista.¹⁴ Periaatteella tarkoitetaan sitä, että yrityksiin kohdistuvat välittömät sääntelykustannusten lisäykset korvataan vastaavansuuruisella sääntelykustannusten vähentämisellä toisessa yhteydessä. Periaatetta sovellettiin kansallista alkuperää olevaan tai EU-minimin ylittävään lainsäädäntöön. Periaatteen ulkopuolelle rajattiin mm. verot, sakot, rangaistuskasvatukset, markkinoiden avaaminen kilpailulle ja kilpailun edistäminen. Hankkeen keskeisenä toimenpiteenä oli yritysvaikutusten arviointiin ja periaatteen soveltamiseksi tarkoitettujen laskurien kehittäminen. Hankkeen lopputuloksena oli, että yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kokeilua olisi perusteltua laajentaa myös muihin ministeriöihin, jotta kokemus periaatteen soveltamisesta laajenisi.

Työ- ja elinkeinoministeriön perustamassa sääntelyn sujuvoittamistyöryhmässä¹⁵ on selvitetty ministeriöiden näkemyksiä yksi yhdestä -periaatteen soveltamisesta. Ministeriöiden mukaan valtionhallinnossa tulee pyrkiä systemaattisesti hillitsemään yritysten sääntelytaakan kasvua. Yksi yhdestä -malli sitovine taakan vähentämisvelvoitteineen nähdään

¹⁴ <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>

¹⁵ Työryhmän asiantuntijajäsen on arviointineuvoston sihteeristöstä.

kuitenkin liian mekaanisena mallina. Sen sijaan tulisi tavoitella hallinnollisesti kevyttä, yksinkertaista ja resurssitehokasta mallia. Työryhmän mukaan sääntelytaakan järjestelmällistä arviointia on tarpeen edelleen kehittää ja laajentaa koskemaan kaikkia ministeriöitä, joissa valmistellaan yrityksiä koskevaa lainsäädäntöä. Lisäksi työryhmä suosittelee, että yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan määrän kehitystä seurataan säännöllisesti kaikilla hallinnonaloilla ja seurannan tuloksista raportoidaan.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioinneissa tulisi seurata yrityksille aiheutuvia sääntelykustannuksia. Työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuri onkin ollut toimiva työkalu näiden kustannusten arviointiin. Arviointineuvosto on lausunnoissaan suhteellisen useasti muistuttanut ministeriöitä kyseisen laskurin hyödyntämisestä yritysten sääntelytaakan laskemiseksi. Lisäksi voisi harkita, tulisiko kansalaisille hallinnollisesta taakasta aiheutuvia sääntelykustannuksia arvioida. Tämä koskee esimerkiksi erilaisten tietojen antamiseen tai viranomaisen kanssa asiointiin kuluvaan aikaan.

Arviointineuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti mekaanisiin sääntelytaakan vähentämistä koskeviin malleihin. Tällaiset mallit voivat vähentää taakkaa joillakin osa-alueilla, mutta sääntelyn sujuvoittamista pitäisi arvioida kokonaisvaltaisesti. Sääntelyn vähentämisellä voi olla odottamattomia välillisiä vaikutuksia sääntelyn ulkopuolella oleviin kohteisiin.

3 Katse tulevaan

3.1 Arviointineuvoston herätteet tulevaan hallitusohjelmaan

Lainsäädännön arviointineuvoston kolmas toimikausi alkoi huhtikuussa 2022. Edellisten toimikausien tapaan myös tällä toimikaudella neuvosto tuo esille havaintojaan lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadusta ja kehittämisestä. Arviointineuvosto tuo havaintojaan esille paitsi vuosikatsauksissaan myös käymissään keskusteluissa hallinnon, poliittisten päättäjien ja sidosryhmien edustajien kanssa.

Eduskuntavaalit järjestetään huhtikuussa 2023. Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajalla on ollut tapana tavata eri puolueiden puheenjohtajia ennen eduskuntavaaleja. Tapaamisissa neuvoston puheenjohtaja on tuonut esille arviointineuvoston työtä ja sen toimintaan liittyviä tarpeita. Tulevia eduskuntavaaleja silmällä pitäen arviointineuvosto laati syksyllä 2022 muistion neuvoston herätteistä tulevaan hallitusohjelmaan. Muistiossa tuodaan esille kolme kehittämistarvetta niin säädösvalmistelun laadun kehittämiseen kuin arviointineuvoston toimintaankin liittyen.

3.1.1 Ministeriöiden resursseja kohdennettava lainvalmisteluun

Lainsäädännön arviointineuvosto pitää kohtuuttomana, että lakeja valmistellaan jatkuvasti kiireessä. Kiirettä aiheuttaa erityisesti liian tiukat aikataulut ja vähäiset henkilöresurssit lainvalmisteluun. Myös poliittinen paine voi aiheuttaa kiirettä, jos poliittisen järjestelmän piirissä ei ymmärretä lainvalmistelun oikeudellista vaativuutta. Säädöshankkeiden aikatauluttaminen edellyttää paitsi osaamista myös ymmärrystä hyvästä lainvalmisteluprosessista. Lainvalmistelun riittävä resursointi mahdollistaa esimerkiksi lain toimivuuden ja vaikutusten arvioinnin riittävän varhain ja myös systemaattisen säädösten jälkiarvioinnin.

Säädöshankkeet ovat eri laajuisia, ja ministeriöiden virkamiesjohto päättää hankkeisiin tarvittavat resurssit. Säädöshankkeen valmistelun ei tulisi kuitenkaan olla pelkästään yhden lainvalmistelijan varassa. Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että lainvalmistelun vastuita ja työtaakkaa tulee jakaa. Ideaalitalanteessa lainvalmistelua tehdään tiimissä, jossa juridisen osaamisen lisäksi on myös muuta asiantuntemusta, kuten yhteiskunnallista tai taloudellista asiantuntemusta. Laadukas lainvalmistelu edellyttää erilaisten

asiantuntijoiden osaamisen hyödyntämistä vaikutusarviointien laadinnassa. Puutteellisesti tehdyt vaikutusarviointit voivat johtaa myöhemmin ongelmiin, esimerkiksi siihen, että lakia toimeenpantaessa ilmeneekin ei-toivottuja vaikutuksia.

3.1.2 Hallitusohjelmassa tulisi keskittyä tavoitteisiin eikä keinoihin

Lainsäädännön arviointineuvoston havaintojen mukaan hallitusohjelmat ovat laajoja ja yksityiskohtaisia. Tämä aiheuttaa haasteita säädösvalmisteluun, sillä hallitusohjelmassa on tavoitteiden sijaan usein sovittu keinoista. Ennalta määritellyt keinot rajoittavat lainvalmistelijoiden mahdollisuuksia arvioida erilaisia vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi, tai tätä ei kuvata hallituksen esityksissä. Tämä heikentää lainvalmistelun laatua. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten vertailu, jonka pohjalta tehdään ratkaisut.

Lainsäädännön arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallitusohjelmassa tulisi sopia keinojen sijaan hallituksen tavoitteista. Jos keinot yhteiskunnallisten uudistusten aikaansaamiseksi päätetään jo hallitusohjelmassa, säädöshankkeissa ei voida aidosti arvioida erilaisia vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi hallitusohjelman ja ministeriöiden käytössä olevien resurssien tulee olla realistisessa suhteessa toisiinsa. Ministeriöiden virkamiesjohdon ja poliittisen johdon vuoropuhelu säädösvalmistelun aikana on tärkeää, jotta hyvät lainvalmistelun edellytykset täyttyvät. Vuoropuhelu on tärkeää myös sen vuoksi, ettei poliittinen paine vaikeuta säädösvalmistelua.

3.1.3 Arviointineuvoston asemasta tulee säätää lailla

Lainsäädännön arviointineuvosto on keväällä 2023 toiminut seitsemän vuotta ja vakiinnuttanut asemansa osana lainvalmistelun laadun valvontaa. Lainsäädännön arviointineuvostosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.¹⁶ Lainsäädännön arviointineuvoston vakiintuneen toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi arviointineuvoston asemasta ja tehtävistä tulisi säätää lailla.

Lainsäädännön arviointineuvoston asemasta säätäminen lailla vahvistaisi neuvoston riippumatonta asemaa ja pysyvyyttä. Neuvoston rooli oikeusvaltion instituutiona vahvistuisi, mikä tukisi demokratian ja hyvän hallinnon edellytyksiä. Lisäksi lailla säätäminen parantaisi eduskunnan tiedonsaantioikeutta neuvoston roolin vahvistuessa osana lainvalmisteluprosessia.

¹⁶ Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta 2015/1735

Lailla säätämisen yhteydessä voitaisiin tarkistaa neuvoston toimivaltaa. Lisäksi voitaisiin arvioida, tulisiko neuvoston kansainvälisistä tehtävistä, kuten vuorovaikutuksesta erilais-
ten paremman sääntelyn tahojen kanssa, säätää lain tasolla.

3.2 Arviointineuvoston suuntaviivat vuodelle 2023

Hallituskauden lähestyessä loppuaan arviointineuvosto keskittyy vuoden 2023 alkupuolis-
kolla U-kirjelmien arviointiin. Hallitusten esitysten lisäksi arviointineuvosto voi antaa lau-
suntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Tämä pitää sisällään myös
EU-lainsäädäntöön liittyvät vaikutusarviointit, kuten U-kirjelmiin ja E-kirjeisiin liittyvät vai-
kutusarviointit. Toistaiseksi arviointineuvosto on vuosina 2020 ja 2021 antanut lausunnon
kahdesta U-kirjelmästä. Arviointineuvosto on valinnut keväälle 2023 arvioitavaksi kuusi
U-kirjelmää.

Arviointineuvosto antaa lausuntonsa U-kirjelmistä EU-neuvottelujen ollessa vielä meneil-
lään eli ennen esityksen toimeenpanoa. Arviointineuvosto arvioi jo eduskunnalle annet-
tuja U-kirjelmää. U-kirjelmissä ja mahdollisissa U-jatkokirjelmissä neuvoston arviointityö
nojaa lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeeseen soveltuvin osin. Arviointineuvosto ei
anna U-kirjelmää koskevissa lausunnoissaan standardilausumaa, koska U-kirjelmä on muo-
doltaan ja vaatimuksiltaan erilainen kuin hallituksen esitys.

Oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutustenarviointiohje korvattiin lainvalmiste-
lun vaikutusarviointiohjeella¹⁷ syksyllä 2022. Uudistettuun ohjeeseen lisättiin aiempaa
kattavampia ohjeita muun muassa arvioinnin työvaiheista osana lainvalmisteluproses-
sia, arvioinnin tiedonkeruusta ja menetelmistä sekä EU-säädösten arviointiin liittyvistä eri-
tyiskysymyksistä. Lisäksi ohjeistusta tarkennettiin joihinkin uusiin vaikutuslajeihin, kuten
perus- ja ihmisoikeus-, turvallisuus- sekä maaseutuvaikutuksiin. Uuden vaikutusarvioin-
tiohjeen myötä arviointineuvoston lausuntopohjaa on muokattu vastaamaan ohjeen
mukaista vaikutuslajiluokittelua.

Arviointineuvosto aloittaa hallituksen esitysluonnosten käsittelyn heti lainsäädäntö-
työn käynnistyessä ministeriöissä seuraavalla hallituskaudella. On kuitenkin mahdollista,
että hallituskauden alussa annetaan joitakin lähinnä teknisiä esityksiä, joiden vaikutuk-
set eivät ole olennaisia. Arviointineuvoston määrällinen tavoite on antaa 30–50 lausuntoa
vuodessa, mutta hallituskauden alussa neuvoston lausuntojen määrä hallituksen esitys-
luonnoksista jäänee normaalia pienemmäksi vuonna 2023. U-kirjelmistä annetaan joka
tapauksessa aiempaa enemmän lausuntoja.

17 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423>

Lainsäädännön arviointineuvosto jatkaa toimintansa kehittämistä vuonna 2023. Arviointineuvosto on saamassa pääsihteerin tehtävän, joka mahdollistaa arviointineuvoston sisäisen työn ja operatiivisen johtamisen kehittämisen.

Arviointineuvosto laatii kohdennetun kyselyn ministeriöille neuvoston lausuntojen suositusten noudattamisesta keväällä 2023. Kyselyn tarkoituksena on selvittää muun muassa sitä, mistä syistä neuvoston antamia suosituksia ei ole voitu noudattaa hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

4 Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja riskitekijät

4.1 Neuvoston työ vaatii jäseniltä sitoutumista ja aikaa

Lainsäädännön arviointineuvosto piti vuonna 2022 yhteensä 17 kokousta (20.1., 10.2., 24.2., 24.3., 7.4., 27.4., 5.5., 19.5., 16.6., 30.6., 18.8., 1.9., 29.9., 20.10., 3.11., 1.12. ja 20.12.) Kokoukset pidettiin videokokouksina helmikuun loppuun saakka, jonka jälkeen kokoukset pidettiin läsnäkokouksina niin, että niihin on voinut osallistua myös videoyhteyden avulla. Kuluneena vuonna pidettiin myös yksi kirjallinen kokous (24.2.). Tässä kokouksessa vahvistettiin arvioitavaksi valitut esitysluonnokset kirjallisessa menettelyssä. Neuvoston jäsenten osallistumisaste arviointineuvoston kokouksissa oli 90 prosenttia.

Arviointineuvoston työmäärä oli vuonna 2022 suuri erityisesti kesällä ja alkusyksyllä ministeriöiden toimittaessa useita hallituksen esityksiä arvioitavaksi, jotta esitykset ehditään käsitellä eduskunnassa ennen hallituskauden päättymistä. Neuvoston jäsenten työmäärä on suuri, etenkin kun jäsenet työskentelevät neuvostossa oman toimen ohella. Hallituksen esitysluonnoksiin ja lausuntoluonnoksiin tutustutaan kokousten ulkopuolella, joten oma-toiminen perehtyminen korostuu neuvoston työssä.

Arviointineuvoston menot koostuvat pääosin neuvoston sihteeristön palkkamenoista. Muita kuluja aiheuttaa neuvoston palkkiomenoista, kokoustarjoiluista, matkustamisesta sekä muusta toiminnasta aiheutuvista kuluista. Arviointineuvoston jäsenten ja asiantuntijoiden vuosipalkkio on 9 600 euroa, varapuheenjohtajien 12 000 euroa ja puheenjohtajan 19 200 euroa. Palkkion perusteena on kuukausipalkkio, joka maksetaan 12 kuukaudelta.

Valtioneuvoston kanslia hoitaa neuvoston lausuntojen viestinnän ja antaa tietoteknistä tukea. Lisäksi valtioneuvoston kanslia antaa tilat kokousjärjestelyjä varten. Alkuvuonna ei syntynyt kansainväliseen toimintaan liittyviä matkakuluja, mutta kesäkuusta lähtien matkustaminen on pääosin palautunut COVID-19 pandemiaa edeltäneelle tasolle. Arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö kuitenkin arvioivat kunkin matkan kohdalla matkan tarpeellisuuden.

4.2 Itsearviointista saadaan ideoita neuvoston kehittämiseen

Arviointineuvosto tarkkailee myös itse toimintansa tuotoksia, laatua ja vaikuttavuutta. Arviointineuvosto teki itsearviointikyselyn alkuvuodesta 2023. Itsearviointikyselyn perusteella nähtiin tarpeelliseksi arviointineuvoston toiminnan ja vaikuttavuuden ulkopuolinen arviointi. Itsearviointikyselyn perusteella neuvosto on tyytyväinen neuvoston tehtävään, toimintatapoihin ja tuloksellisuuteen. Neuvosto pitää tärkeänä, että työn tasalaatuisuutta seurataan jatkossa.

Arviointineuvoston lausuntojen noudattamisasteen seurannalla saadaan selville neuvoston vaikuttavuus yksittäiseen hallituksen esitykseen.

Neuvoston laajempaa vaikuttavuutta voidaan arvioida tutkimalla neuvoston toiminnan ennakkollista vaikutusta ministeriöiden lainvalmisteluun. Arviointineuvoston päävaikutus on siinä, että se on omiaan parantamaan hallitusten esitysten ja niiden vaikutusten arvioinnin laatua sitä kautta, että ministeriöt varautuvat ja ennakkollisesti, että saattavat joutua arvioinnin kohteeksi. Kun arvioitava tietää riskin joutua arvioinnin kohteeksi, vaikutusten arvioinnit tehdään huolellisemmin. Neuvoston suurempi lausuntojen määrä voi todennäköisesti lisätä neuvoston ennakkollista vaikuttavuutta säädösvalmisteluun.

Arviointineuvoston ajatuksena on myös, että neuvoston lausuntoja seurataan ministeriöissä ja otetaan opiksi, minkälaisia vaikutusarviointeja odotetaan. Tällöin arviointineuvoston toiminnan voidaan olettaa vaikuttavan lainvalmistelukulttuuriin. Arviointineuvosto on pyrkinyt nostamaan lausunnoissaan esille myös positiivisia havaintoja vaikutusten arvioinneista, jotta hyvät käytännöt vaikutusten arvioinneissa jalkautuisivat myös muihin ministeriöihin.

Neuvoston vaikuttavuuden mittaaminen lainvalmistelukulttuuriin on haasteellista. Jotta neuvoston vaikuttavuudesta saataisiin tarkempi kuva, edellyttäisi se riittävän objektiivista ja tieteellistä tutkimusta. Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että arviointineuvoston työskentelyä ja vaikuttavuutta arvioitaisiin säännöllisesti, esimerkiksi toimikausittain ulkopuolisen tahon toimesta.

Arviointineuvoston toiminnan laatua voidaan tarkastella arvioimalla arviointineuvoston lausuntojen arviointien yhdenmukaisuutta. Arviointineuvoston oma näkemys on, että lausunnot ovat melko yhdenmukaisia ja samoihin asioihin kiinnitetään huomiota yhdenvertaisesti. Lausunnoissa kuitenkin tulee ottaa huomioon hallituksen esitysluonnosten erityispiirteet, eivätkä esitysluonnokset ole aivan vertailukelpoisia. Luotettavan arvioinnin saamiseksi lausuntojen laadusta olisi mahdollista teettää ulkopuolinen arvio.

Arviointineuvosto on pitänyt toimintansa laadun takeena sitä, että neuvostossa on hyvin monipuolista osaamista. Neuvoston jäsenten erilainen osaaminen ja tausta takaavat sen, että lausunnoissa otetaan huomioon erilaisia näkökulmia ja asioita tarkastellaan laajasti useasta eri näkökulmasta. Neuvoston kokoonpanossa on tapahtunut vaihdoksia keväällä 2022. Uusien jäsenten myötä neuvoston osaamista on saatu monipuolistettua.

4.3 Lausuntojen suuri määrä parantaa neuvoston vaikuttavuutta

Arviointineuvosto seuraa lainsäädäntötyön ja vaikutusarviointien kehitystä ja arvioi toimintansa vaikuttavuutta. Lausunnot ovat neuvoston merkittävin vaikuttamistapa, ja niillä parannetaan hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Lausuntojen määrän kasvu on parantanut neuvoston vaikuttavuutta viimeisen kahden vuoden aikana. Lisäksi ministeriöiden on tarkoitus oppia neuvoston lausunnoista laajemmin. Toisin sanoen ministeriöt voivat oppia muille ministeriöille annetuista lausunnoista hyviä käytäntöjä.

Lausuntojen suuri määrä on nostanut paremmin tietoisuuteen vaikutusarviointien merkityksen. Neuvoston lausunnot kiinnostavat mediaa, eduskuntaa ja laajemmin sidosryhmiä. Arviointineuvosto on saanut hyvää palautetta lausunnoistaan.

Arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta lisää sihteeristön tiiviit kontaktit ministeriöiden kanssa. Sihteeristö osallistuu valtioneuvostotason erilaisiin paremman sääntelyn työryhmiin, antaa koulutusta ja keskustelee hallinnon kanssa vaikutusarviointien laadusta.

4.4 Säädosvalmistelun kiire on riski myös neuvoston toiminnalle

Arviointineuvoston toimintaan ei tällä hetkellä kohdistu poliittista painostusta tai muuta uhkaa. Arviointineuvosto on kuitenkin tunnistanut joitakin riskejä neuvoston toiminnalle. Säädosvalmistelun aikataulupaine on yksi riski lainsäädännön arviointineuvoston toiminnalle. Toisinaan arviointineuvostoa pyydetään kiirehtimään lausunnon antamista, jotta neuvoston lausunto ei viivyttäisi lainvalmistelua. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan lausunnon läpikäymiseen ei varata riittävästi aikaa ministeriöissä tai lausuntoa ei ehditä ottaa huomioon lainkaan hallituksen esityksen viimeistelyssä. Liian kireä lainvalmistelun aikataulu aiheuttaa riskin siitä, ettei neuvosto voi toteuttaa tarkoitustaan lainvalmistelun ja vaikutusten arviointien laadun parantamisessa.

Vuoden 2022 aikana matkustaminen lisääntyi, kun COVID-19-pandemia alkoi hiipua. Pandemian hiipussa kansainvälisiä kokouksia alettiin taas järjestää läsnäkokouksina tai ns. hybriditilaisuuksina, joihin on mahdollista osallistua videoyhteydellä tai paikan päällä. Neuvoston budjetissa matkakuluihin varattu osuus oli kuitenkin jäänyt pandemian aikaiselle tasolle, jolloin se ei mahdollistanut matkustamista kaikkiin olennaisiin kokouksiin paikan päälle. Arviointineuvoston kansainvälisten suhteiden ja vuorovaikutuksen ylläpitäminen vaatii myös kasvokkain tapaamista. Videoyhteydet eivät voi täysin korvata tällaista vuorovaikutusta.

Arviointineuvosto on aiemmissa vuosikatsauksissaan tuonut esille henkilöresurssien vähyydestä johtuvan riskin. Vähäiset henkilöresurssit tekevät neuvoston toiminnasta haavoittuvaista, varsinkin silloin kun arviointineuvoston sihteeristön resurssit ovat hetkellisesti vähissä esimerkiksi poissaolojen vuoksi tai jos resursseja on siirretty toisiin tehtäviin, kuten tehtiin COVID-19-pandemian alkuaikana. Arviointineuvoston sihteeristön resursseja on lisätty vuoden 2021 aikana palkkaamalla yksi erityisasiantuntija, joten henkilöstön vähyydestä johtuva riski on pienentynyt. On kuitenkin huomattava, että lainsäädännön arviointineuvoston henkilöresurssit ovat pienet verrattuna muihin länsimaisiin arviointineuvostoihin.

Arviointineuvoston antamien lausuntojen määrä on kasvanut aiemmasta ja neuvoston jäsenet tekevät työtään sivutoimisesti, mikä voi olla riski työn tasalaatuisuudelle. Lausuntojen määrän lisääntyminen johtaa ajoittain työmäärän kasaantumiseen niin, että neuvoston jäsenet ovat tyytymättömiä mahdollisuuksiinsa suorittaa tehtävänsä riittävän hyvin. Lausuntojen määrää ei kuitenkaan ole haluttu vähentää. Tämä on käytännössä tarkoittanut sitä, että lausuntoja käsitellään lähinnä kirjallisessa menettelyssä ja että neuvosto keskittyy yhteiskunnallisesti vaikuttavimpiin hallituksen esityksiin.

Tarkastusvaliokunnan mietintö

Eduskunnan tarkastusvaliokunta antoi helmikuussa 2022 mietinnön¹⁸, jonka aiheena on säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Mietinnössä käsitellään vaikutusarvioinnin kehittämistarpeita, mutta siinä sivutaan myös lainsäädännön arviointineuvoston toimintatapoja ja lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämistä. Mietinnössään valiokunta pitää välttämättömänä, että arviointineuvosto tarkastelee toimintaprosessejaan ja huolehtii siitä, että sen lausunto on käytettävissä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa hallituksen esityksen viimeistelyä, jotta neuvoston suositukset on mahdollista huomioida.

¹⁸ Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1735/2015) mukaan arvioitavaksi valittu hallituksen esitys toimitetaan arviointineuvostolle mahdollisimman valmiina esitysluonnoksena. Jotta arviointineuvosto voi arvioida hallituksen esitysluonnosten vaikutusarviointien perustelujen kestävyyttä, johtopäätöksien uskottavuutta ja läpinäkyvyyttä, hallituksen esitysluonnosten tulee olla mahdollisimman valmiita. Arviointineuvoston vakiintunut havainto on, että vaikutusarviointit tarkentuvat ja täydentyvät kuulemisvaiheen jälkeen, jolloin niiden voidaan katsoa olevan riittävän valmiit arviointineuvoston arvioille.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan lausunnon antaminen aikaisemmassa vaiheessa tarkoittaisi sitä, että arviointineuvosto antaisi lausunnon ennen ministeriön lausuntokierrosta tai sen aikana. Nykyisin arviointineuvostolle toimitetaan hallituksen esitysluonnokset lausuntokierroksen jälkeen niin, että niissä on otettu huomioon ministeriön saama lausuntopalaute. Arviointineuvosto ei pidä lausunnon antamista ministeriöille nykyistä käytäntöä aikaisemmassa vaiheessa tarkoituksenmukaisena.

Lausuntoa valmistellessaan arviointineuvosto tutustuu arvioitavan hallituksen esitysluonnoksen lausuntopalautteeseen. Lausuntopalautteen tarkastelu on olennainen osa lausunnon valmistelua. Lausuntopalaute on merkityksellistä vaikutusten arviointien avoimuuden ja perustelujen luotettavuuden sekä lain toimivuuden kannalta. Jos arviointineuvostolla ei olisi käytettävissä arvioinnissaan lausuntopalautetta, vaikutusten arvioinnin arvioimisen kannalta arviointineuvostolle olennainen tietopohja kapenee.

Arviointineuvostolla on valvojan rooli (oversight body), eikä neuvostoa voi rinnastaa säädöshankkeen kuultavaksi sidosryhmäksi. Valvojan tehtävä on ensisijaisesti tehdä havainnot lainvalmistelun laadusta yleisellä tasolla ja tuottaa sitä kautta lisäarvoa yhteiskunnalle. Kuuleminen on yksi lainvalmistelun vaihe, jonka tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisen aikaan hallituksen esityksen valmistelu on kesken ja esitysluonnos on keskeneräinen. Lausunnon antaminen kuulemisen yhteydessä ei sovellu arviointineuvoston valvovaan rooliin.

Arviointineuvoston toiminta ei ole luonteeltaan neuvovaa, vaan tarkastavaa. Neuvoston perustamisen tausta-ajatuksena on ollut, että neuvoston lausuntojen kautta voidaan parantaa lainvalmistelun laatua valtioneuvostossa yleisesti ja laajemmin kuin vain käsillä olevassa yksittäistapauksessa. Arviointineuvosto ei anna lausuntoa hallituksen esitysluonnoksen sisällöstä tai sen tarkoituksenmukaisuudesta, vaan se arvioi ensisijaisesti tehtyjä vaikutusarviointeja ja niiden laatua sekä vaikutusarviointiin liittyviä kysymyksiä. Arviointineuvoston ja sen lausunnon tarkoitus voisi hämärtyä, jos lausunto annettaisiin yhdessä muiden sidosryhmien lausuntojen kanssa.

Lainsäädännön arviointineuvoston käsityksen mukaan lausunnon oikea ja tarkoituksenmukainen ajankohta on vasta sitten, kun hallituksen esityksessä on huomioitu kuulemisesta saatu lausuntopalaute ja tehty siltä osin tarvittavat muutokset sekä vaikutusarviointit hallituksen esitysluonnokseen. Arviointineuvosto katsoo myös, ettei se voi toimia vastoin arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen tarkoitusta ja toimittaa lausuntoja ministeriöille ennen hallituksen esitysluonnoksen kuulemistai kuulemisvaiheen yhteydessä.

5 Lainsäädännön arviointineuvosto

5.1 Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät ja kokoonpano

Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015) tuli voimaan helmikuun alussa 2016. Valtioneuvoston yleisistunto nimitti lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajan ja jäsenet ensimmäiselle toimikaudelle huhtikuussa 2016. Arviointineuvoston tehtävä on arvioida hallituksen esitysluonnosten vaikutusarviointeja. Neuvosto on työssään itsenäinen ja riippumaton. Hallinnollisesti neuvosto toimii valtioneuvoston kanslian yhteydessä.

Arviointineuvostoa tehtäviä asetuksen mukaan ovat:

1. Antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnosten vaikutusarvioinneista
2. Antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista
3. Tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi
4. Arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti
5. Seurata vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioida toimintansa vaikuttavuutta
6. Antaa vuosittain katsaus toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle

Arviointineuvostossa on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä.¹⁹ Valtioneuvosto määrää neuvoston puheenjohtajan ja muut jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvostossa on oltava asiantuntemusta sekä lainvalmistelusta että eri vaikutusalueista. Neuvosto valitsee jäsenistään itselleen kaksi varapuheenjohtajaa. Valtioneuvoston kanslia nimittää neuvoston sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Neuvostolla on nykyisin kolme kokopäivätoimista sihteerä, ja heidät on sijoitettu valtioneuvoston kanslian istuntoyksikköön.

Valtioneuvosto asetti 31.3.2022 lainsäädännön arviointineuvoston kolmannelle toimikaudelle 15.4.2022–14.4.2025. Oikeustieteiden kandidaatti Leila Kostiainen jatkoi edelleen neuvoston puheenjohtajana. Varapuheenjohtajiksi valittiin pääsihteeri Leena Linnainmaa ja professori, johtaja Mika Maliranta. Jäseninä neuvostossa jatkoivat vanhempi neuvonantaja Bo Harald ja professori Ulla Liukkunen. Uusina jäseninä neuvostoon nimitettiin tutkimusjohtaja Tuulia Hakola-Uusitalo, professori Juho Saari ja johtava lakimies Arto Sulonen.

¹⁹ Valtioneuvoston asetuksen perustelumuiustiossa (21.12.2015) on käyty tarkemmin läpi neuvoston tehtäviä, kokoonpanoa ja nimityksiä.

Valtioneuvoston kanslian nimittämänä pysyvänä asiantuntijana jatkoi hallitusneuvos Arno Liukko. Arviointineuvoston jäsenyydestä luopuivat professori Eva Liljebloom ja professori Jyrki Tala neuvoston kolmannen kauden nimittämisen yhteydessä. Sekä Liljebloom että Tala olivat neuvoston jäseniä kuuden vuoden ajan.

Arviointineuvoston sihteeristössä toimivat arviointineuvos Meri Virolainen ja erityisasiantuntija Annika Collin. Arviointineuvos Antti Moisio jäi virkavapaalle joulukuun 2021 lopussa. Erityisasiantuntija Essi Römpötti aloitti kolmantena sihteerinä 7.3.2022. Lisäksi seuraavat henkilöt avustivat arviointineuvoston työssä: Leona Pälvimäki toimi suunnittelijana vuoden 2022 loppuun asti. Valtiotieteiden maisteri Aleksander Heikkinen toimi suunnittelijana maaliskuun 2022 loppuun asti. Hallintotieteiden kandidaatti ja yhteiskuntatieteiden ylioppilas Suvi Sillanpää aloitti 5.12.2022 korkeakouluharjoittelijana.

Kuva 1. Kuva arviointineuvostosta kesäkuulta 2022. Kuvassa yläriivi vasemmalta oikealle: tutkimusjohtaja Tuulia Hakola-Uusitalo, professori Juho Saari ja hallitusneuvos Arno Liukko. Toinen rivi vasemmalta oikealle: Arviointineuvos Meri Virolainen, vanhempi neuvonantaja Bo Harald, johtava lakimies Arto Sulonen ja erityisasiantuntija Annika Collin. Alarivissä suunnittelija Leona Pälvimäki, professori, johtaja Mika Maliranta, oikeustieteiden kandidaatti Leila Kostiaainen, pääsihteeri Leena Linnainmaa ja erityisasiantuntija Essi Römpötti. Kuvasta puuttuu professori Ulla Liukkunen.



5.2 Lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista

Lainsäädännön arviointineuvoston keskeisin tehtävä on antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista. Neuvosto arvioi esitysluonnoksia vasta lausuntokierroksen jälkeen ennen asian viemistä valtioneuvoston päätettäväksi. Neuvosto valitsee itsenäisesti arvioitavat esitysluonnokset. Valinnassa hyödynnetään muun muassa hallituksen lainsäädäntöohjelmaa ja lainsäädäntösuunnitelmia. Valinnassa painotetaan hallituksen tärkeimpiä säädös-hankkeita, joilla on taloudellista ja yhteiskunnallista merkittävyyttä. Tavoitteena on myös ministeriökattavuus ja satunnaisuus. Tyypillisesti arviointineuvosto keskittyy työssään keskimääräistä suurempiin lainsäädäntöhankkeisiin. Pyrkimyksenä on kuitenkin antaa lausuntoja erilaajuisista esitysluonnoksista eli myös pienempiä hankkeita arvioidaan.

Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin laatua. Arviointineuvosto perustaa työnsä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeisiin sekä hallituksen esityksen laatimisohjeisiin. Arviointineuvostolla on tarkastelussaan kokonaisvaltainen näkökulma, eli se ottaa huomioon lausunnoissaan taloudelliset vaikutukset, ympäristövaikutukset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset. Yhteiskunnallisiin vaikutuksiin lukeutuvat esimerkiksi vaikutukset viranomaisiin, ihmisryhmiin, oikeusturvaan, tasa-arvoon ja työelämään.

Vaikutusarvioiden lisäksi arviointineuvosto käy läpi säädösehdotuksen muutkin perusteluosuudet kuten nykytilan, keskeiset ehdotukset, vaihtoehtoiset ratkaisut ja toimeenpanosuunnitelman. Arviointineuvosto tarkastelee, miten esitysluonnos on valmisteltu kokonaisuutena. Lainvalmistelua koskevat ohjeistukset ovat kriteereiltään samansuuntaisia taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n antamien suositusten kanssa.

Arviointineuvoston työ ajoittuu lainvalmisteluprosessin loppuvaiheeseen. Arviointineuvosto ei näin ollen osallistu esitysluonnoksen valmistelutyöhön. Arviointineuvoston tehtävänä ei myöskään ole ottaa kantaa esitysluonnosten perustuslainmukaisuuteen.

Lainsäädännön arviointineuvoston ottaessa hallituksen esityksen käsiteltäväkseen siitä ilmoitetaan viipymättä asianomaiselle ministeriölle. Ministeriötä pyydetään toimittamaan mahdollisimman valmis, lausuntokierroksen jälkeen viimeistely esitysluonnos neuvostolle. Neuvoston työlle on varattava noin neljän viikon käsittelyaika alkaa, kun esitysluonnos on saapunut valtioneuvoston kanslian kirjaamoon. Lisäksi ministeriön tulee varata aikaa esityksen mahdollisiin korjauksiin neuvoston lausunnon antamisen jälkeen. Lausunto julkistetaan, kun se on hyväksytty arviointineuvostossa.

Arviointineuvoston lausunnot ovat julkisia, ja ne julkaistaan arviointineuvoston verkkosivuilla [Lainsäädännön arviointineuvosto - Valtioneuvoston kanslia \(vknk.fi\)](https://vknk.fi). Verkkosivuilla ilmoitetaan myös arvioitavaksi valitut hallituksen esitysluonnokset.

Liitteet

Liite 1 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot vuonna 2022

HE-luonnoksen / valtioneuvoston asetuksen nimi	HE nro/ valtioneuvoston asetuksen nro	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saatu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE-luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta	HE 19/2022	STM	16.12.2021	19.1.2022	22	88	3
Hallituksen esitys ilmastolaiksi	HE 27/2022	YM	21.1.2022	4.2.2022	11	86	2
Hallituksen esitys kuluttajansuojalain muuttamisesta	HE 48/2022	OM	28.1.2022	18.2.2022	16	87	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta	HE 74/2022	STM	26.1.2022	22.2.2022	20	162	4
Hallituksen esitys lannoitelaksi ja siihen liittyviksi laeiksi	HE 32/2022	MMM	7.2.2022	23.2.2022	13	88	2
Hallituksen esitys tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimuksesta annetun direktiivin täytäntöönpanosta	HE 41/2022	STM	14.2.2022	14.3.2022	21	237	3
Hallituksen esitys ajokorttilain muuttamisesta	HE 70/2022	LVM	28.2.2022	17.3.2022	14	121	3
Hallituksen esitys 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskeväksi lainsäädännöksi	HE 62/2022	STM	28.2.2022	25.3.2022	20	186	2
Hallituksen esitys työehtodirektiivin täytäntöönpanosta ja vaihtelevaa työaikaä noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi	HE 60/2022	TEM	7.3.2022	1.4.2022	20	83	3
Hallituksen esitys tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 184 §:n muuttamisesta	HE 43/2022	OKM	4.3.2022	1.4.2022	21	160	4

HE-luonnoksen / valtioneuvosten asetuksen nimi	HE nro/ valtioneuvoston asetuksen nro	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saatu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE-luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Hallituksen esitys laeiksi osakeyhtiölain, asunto-osakeyhtiölain, osuuskuntalain ja yhdistyslain muuttamisesta	HE 47/2022	OM	9.3.2022	6.4.2022	21	118	1
Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta	HE 49/2022	SM	25.3.2022	8.4.2022	11	79	3
Hallituksen esitys väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä tehdyn Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi	Ei annettu	STM	28.3.2022	22.4.2022	20	66	3
Hallituksen esitys kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä rikoslain 11 luvun muuttamisesta	HE 87/2022	UM	31.3.2022	26.4.2022	19	103	2
Hallituksen esitys uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi	Ei annettu	OM	4.4.2022	29.4.2022	18	306	3
Hallituksen esitys laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi	HE 147/2022	OM	5.4.2022	9.5.2022	22	282	3
Hallituksen esitys kotitalouksien velkaantumista rajoittavaksi lainsäädännöksi	HE 101/2022	VM	12.4.2022	10.5.2022	19	100	2
Hallituksen esitys laiksi avoimuusrekisteristä	HE 98/2022	OM	21.4.2022	13.5.2022	17	85	2
Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta	HE 299/2022	STM	20.4.2022	18.5.2022	21	141	3
Hallituksen esitys laiksi Genomikeskuksesta	HE 110/2022	STM	29.4.2022	24.5.2022	18	59	4
Hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta	HE 100/2022	SM	10.5.2022	6.6.2022	20	37	3

HE-luonnoksen / valtioneuvosten asetuksen nimi	HE nro/ valtioneuvoston asetuksen nro	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saatu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE-luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Hallituksen esitys Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä	HE 116/2022	TEM	11.5.2022	7.6.2022	20	32	4
Hallituksen esitys rakentamislainsiksi	HE 139/2022	YM	13.5.2022	8.6.2022	19	438	3
Hallituksen esitys laiksi kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta ja siihen liittyviksi laeiksi	HE 111/2022	OM	17.5.2022	15.6.2022	21	120	3
Hallituksen esitys laiksi kaivoslain muuttamisesta	HE 126/2022	TEM	31.5.2022	23.6.2022	18	180	4
Hallituksen esitys vammaispalvelulainsiksi	HE 191/2022	STM	27.5.2022	23.6.2022	20	335	2
Hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	HE 192/2022	VNK	17.6.2022	7.7.2022	14	54	3
Hallituksen esitys taloudellista työnantajaa koskevaksi lainsäädännöksi	Ei annettu	VM	23.6.2022	29.7.2022	27	78	4
Hallituksen esitys lähestymiskiellon tehostamisesta	HE 143/2022	OM	1.7.2022	8.8.2022	27	71	2
Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta	HE 175/2022	TEM	11.7.2022	15.8.2022	26	187	3
Hallituksen esitys laiksi ympäristövahinkorahastosta	HE 183/2022	YM	30.6.2022	15.8.2022	33	189	2
Hallituksen esitys laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta	HE 218/2022	OM	5.8.2022	22.8.2022	12	69	2
Hallituksen esitys laiksi osakeyhtiölain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi	HE 146/2022	OM	25.7.2022	1.9.2022	29	501	2
Hallituksen esitys yhdistyslain muuttamisesta	HE 200/2022	OM	19.8.2022	12.9.2022	17	95	2

HE-luonnoksen / valtioneuvosten asetuksen nimi	HE nro/ valtioneuvoston asetuksen nro	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saatu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE-luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Hallituksen esitys kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi	HE 244/2022	TEM	26.8.2022	14.9.2022	14	295	2
Hallituksen esitys laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta	HE 243/2022	LVM	29.8.2022	16.9.2022	15	75	2
Hallituksen esitys luotsauslaiksi ja siihen liittyväksi laiksi	HE 293/2022	LVM	1.9.2022	22.9.2022	16	163	1
Hallituksen esitys laiksi yrityksen saneerauksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi	HE 251/2022	OM	31.8.2022	23.9.2022	18	164	3
Hallituksen esitys laiksi rakentamislain mukaisten pätevyyksien toteamisesta	HE 249/2022	YM	8.9.2022	28.9.2022	15	59	2
Hallituksen esitys ilmastolain muuttamiseksi	HE 239/2022	YM	2.9.2022	29.9.2022	20	69	2
Hallituksen esitys laiksi potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista	HE 300/2022	STM	30.9.2022	13.10.2022	10	83	3
Hallituksen esitys laiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi	Ei annettu	VM	7.10.2022	18.10.2022	8	80	4
Asetus varautumissuunnitelmaan sisällytettävästä sähkönkäyttöpaikkojen etusijajärjestyksestä	981/2022	TEM	28.11.2022	5.12.2022	6	15	Ei annettu

Liite 2 Lainsäädännön arviointineuvoston vuorovaikutus vuonna 2022

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
5.2.2022	Yle uutiset https://yle.fi/uutiset/3-12286190	Haastattelu	Kostiainen
11.3.2022	Valtiosihteeri Haapajärven keskustelu uuden arviointineuvoston asettamisesta ja arviointineuvoston roolin vahvistamisesta	Keskustelu	Kostiainen
16.3.2022	EK:n webinaari arviointineuvostoseelvityksestä	Puheenjohtajan puheenvuoro webinaarissa	Kostiainen
16.3.2022	RegWatchEuropen työpaja: Institutional Cooperation vs Institutional Resistance in Better Regulation	Työpajaan osallistuminen videoyhteydellä	Virolainen, Römpötti
17.3.2022	RegWatchEurope Secretariats Meeting	Kokoukseen osallistuminen videoyhteydellä	Virolainen, Römpötti, Collin
22.3.2022	Valtiosihteeri Haapajärven tapaaminen	Vuosikatsauksen luovutus ja esittely	Kostiainen
24.3.2022	Alivaltiosihteeri Lankinen	Vuosikatsauksen esittely	Kostiainen
31.3.2022	Lainsäädännön arviointineuvoston esittely työ- ja elinkeinoministeriölle	Arviointineuvoston ja arviointikäytäntöjen esittely	Virolainen
5.4.2022	LAKE-työryhmän kokous	Esitys lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsauksesta 2021	Virolainen, Collin
5.4.2022	Mistä rakentuu lainvalmisteluprosessin hyvä laatu? Sitran asiantuntija seminaari	Puheenjohtajan osallistuminen paneelikeskusteluun	Kostiainen
6.4.2022	Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset keskustelua oikeusministeriön kanssa	Keskustelu	Kostiainen, Virolainen
13.4.2022	Kp Timonen	Keskustelu	Kostiainen
25.4.2022	Kansliapäällikkökokous	Keskustelu	Kostiainen
25.4.2022	Lainvalmistelun peruskurssi: Vaikutusten arviointi I	Koulutuksen pitäminen	Collin, Virolainen
10.5.2022	Finanssialat	Esitys seminaarissa	Kostiainen
9.6.2022	Lainsäädännön arviointineuvoston esittely valtiovarainministeriölle	Arviointineuvoston ja arviointikäytäntöjen esittely	Virolainen
8.6.2022	RWE Workshop on Garnering Political Support	Kokoukseen osallistuminen	Römpötti, Virolainen, Kostiainen
9.6.2022	4th Biennial Conference of the European Evaluation Society, Kööpenhamina	Videosiintymisen/puheenvuoro	Kostiainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
9.6.2022	RWE Board Meeting, Praha	Kokoukseen osallistuminen	Kostiainen, Römpötti
17.6.2022	Pohjoismainen tapaaminen, Oslo	Pohjoismaisten arviointineuvostojen sihteeristön tapaaminen	Collin, Römpötti, Virolainen
28.6.2022	13th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance, Bryssel	Konferenssiin osallistuminen videoyhteydellä	Collin
8–9.9.2022	DEBR-konferenssi, Praha	Konferenssiin osallistuminen	Kostiainen, Virolainen
8.9.2022	EPRS online event: First annual conference on better law-making: Forward looking policy-making in times of multiple crises, Bryssel	Konferenssiin osallistuminen videoyhteydellä	Collin
14.9.2022	Sitran hanke: Osallistava ja keskusteleva lainsäädäntöprosessi -opas	Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristön haastattelu	Collin, Römpötti, Virolainen
22.9.2022	RWE sihteeristökokous, Praha	Sihteeristön osallistuminen videoyhteydellä	Collin, Römpötti, Virolainen
29.9.2022	STM:n palkkatasa-arvon edistämistä koskeva kokonaisarvio	Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristön haastattelu	Collin, Römpötti, Virolainen
27.10.2022	LVM:n vaikutustenarvioinnin kehitystyö	Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristön haastattelu	Collin, Römpötti, Virolainen
2.11.2022	STM /THL Sukupuolivaikutusarvioinnin valtavirtaistaminen -keskustelutilaisuus	Esitelmän pitäminen	Virolainen
2.11.2022	Haastattelu oikeustieteellisen tiedekunnan kurssille: sukupuolivaikutusten arviointi	Podcast -nauhoitus	Kostiainen
4.11.2022	OM:n lakivartti: arviointineuvosto	Esityksen pitäminen	Collin, Römpötti
10.11.2022	Talousvaliokunnan kuuleminen: HE ilmastorahastolain muuttaminen	Lausunnon antaminen ja kuuleminen valiokunnassa	Virolainen
18.11.2022	Säädösvalmistelun aamukahvit: lainvalmistelun vaikutusarviointiohje	Tilaisuuteen osallistuminen	Collin, Römpötti
21.11.2022	Lainvalmistelun peruskurssi: vaikutusten arviointi I	Koulutuksen pitäminen	Collin, Römpötti, Virolainen
22.11.2022	Mikkel Näkkäljärvi seminaari	Esitys Lainvalmistelun laatu	Kostiainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
22.11.2022	KKV-seminaari: Parempia päätöksiä ja laadukkaampaa lainsäädäntöä tutkitun tiedon pohjalta – Esimerkkejä kilpailu- ja kuluttajapolitiikasta	Seminaariin osallistuminen	Collin, Kostiainen, Römpötti, Sulonen, Virolainen
23.11.2022	Lainvalmistelun laatuindikaattorit työpaja	Työpajaan osallistuminen	Collin, Römpötti, Virolainen
7.12.2022	RWE Workshop on Application of Behavioural Insights in the Implementation and Scrutiny of Regulation, Praha	Työpajaan osallistuminen	Collin, Kostiainen, Römpötti
8.12.2022	RWE Board Meeting, Praha	Kokoukseen osallistuminen	Collin, Kostiainen, Römpötti
15.12.2022	OM:n keskustelutilaisuus: arviointineuvoston lausunnot	Keskusteluun osallistuminen	Collin, Römpötti, Virolainen

Lisäksi arviointineuvoston sihteeristö osallistuu säännöllisesti seuraavien työryhmien kokouksiin:

- Lainvalmistelun kehittämistyöryhmä (asiantuntijajäsenyys)
- Sääntely sujuvoittamisen työryhmä (asiantuntijajäsenyys)
- Jälkiarvioinnin kehittämistyöryhmä (asiantuntijajäsenyys)
- Vaikutusarvioinnin osaamisverkoston työryhmä (puheenjohtajuus)

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUUVOSTO
p. 0295 16001
info@vnk.fi
vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-383-149-0
ISSN PDF 2490-1164