

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN JULKAISUJA 2024:2

# Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023

Lainsäädännön arviointineuvosto



VALTIONEUVOSTON KANSLIA  
STATSRÅDETS KANSLI

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:2

# Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023

Lainsäädännön arviointineuvosto

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2024

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Valtioneuvoston kanslia

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

ISBN pdf: 978-952-383-095-0

ISSN pdf: 2490-1164

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023

### Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:2

**Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia

**Yhteisötekijä** Lainsäädännön arviointineuvosto

**Kieli** Suomi

**Sivumäärä** 81

### Tiivistelmä

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi yhteensä 24 lausuntoa hallituksen esitysluonnoksista ja U-kirjelmistä vuonna 2023. Arviointineuvosto arvioi 14 hallituksen esitysluonnosta ja 10 U-kirjelmää. Arvioitavaksi valittiin pääasiassa taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittäviä hallituksen esitysluonnoksia ja U-kirjelmää.

Standardilausumien perusteella hallituksen esityksien vaikutusarviointien taso on parantunut edellisvuodesta. Lausumien keskiarvo kohosi vuonna 2023 ja sai arvoksi 3,6 (5 on paras ja 1 huonoin), kun edellisvuonna keskiarvo oli 3,3. On kuitenkin otettava huomioon, että lausuma annettiin vain 14 esitykselle. Tyypillisin annettu arvio esitysluonnoksesta oli toiseksi paras lausuma. Yleisimmät kehityskohteet hallituksen esitysluonnoksissa pysyivät ennallaan edellisvuosiin verrattuna. Eniten puutteita oli esitysten tekniseen ulkoasuun liittyvissä seikoissa sekä määrällisissä arvioissa.

Tähän vuosikatsaukseen on koottu arviointineuvoston havaintoja EU-sääntelyn vaikutusarvioista sekä lainvalmistelun laadusta vuodelta 2023. Lisäksi arviointineuvosto esittää kehittämisajatuksia lainvalmistelusta. Arviointineuvosto on huomannut kiireen vaikuttavan vaikutusarvioihin ja lainvalmistelun laatuun. Arviointineuvosto tuo esille myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä yhteisvaikutusten arvioinnin tärkeyden.

**Asiasanat** vaikutusten arviointi, lainsäädäntö, hallituksen esitykset, arviointi

**ISBN PDF** 978-952-383-095-0

**ISSN PDF** 2490-1164

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-095-0>

## Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2023

---

### Statsrådets kanslis publikationer 2024:2

<b>Utgivare</b>	Statsrådets kansli		
<b>Utarbetad av</b>	Rådet för bedömning av lagstiftningen		
<b>Språk</b>	Finska	<b>Sidantal</b>	81

---

### Referat

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav sammanlagt 24 utlåtanden om utkast till regeringspropositioner och U-skrivelser 2023. Rådet bedömde 14 regeringspropositioner och 10 U-skrivelser. För bedömning valdes i huvudsak ekonomiskt och samhällligt betydande utkast till regeringspropositioner samt U-skrivelser.

Utifrån standarduttalandena förbättrades nivån på konsekvensbedömningarna i regeringens propositioner jämfört med året innan. Genomsnittet av uttalandena steg 2023 och medeltalet var 3,6 (5 är bäst och 1 sämst), medan medeltalet året innan var 3,3. Man måste dock beakta att endast 14 propositioner fick ett uttalande. Den vanligaste bedömningen av ett propositionsutkast var det näst bästa uttalandet. De vanligaste utvecklingsobjekten i utkasten till regeringspropositioner förblev oförändrade jämfört med tidigare år. Mest brister fanns i aspekter som hänför sig till propositionernas tekniska utformning samt i de kvantitativa bedömningarna.

I denna årsöversikt finns en sammanställning av rådets observationer av konsekvensbedömningarna av EU-lagstiftning samt av lagberedningens kvalitet 2023. Dessutom presenterar rådet idéer för att utveckla lagberedningen. Rådet har märkt att tidspress påverkar konsekvensbedömningarna och lagberedningens kvalitet. Rådet påpekar också vikten av bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt av bedömning av de sammantagna konsekvenserna.

**Nyckelord** ekonomiska konsekvenser, lagstiftning, bedömning, regeringspropositioner

---

**ISBN PDF** 978-952-383-095-0 **ISSN PDF** 2490-1164

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-095-0>

---

## Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, Annual review 2023

---

### Publications of the Prime Minister's Office 2024:2

<b>Publisher</b>	Prime Minister's Office		
<b>Group author</b>	Finnish Council of Regulatory Impact Analysis		
<b>Language</b>	Fiinnish	<b>Pages</b>	81

---

### Abstract

The Council of Regulatory Impact Analysis issued a total of 24 statements on draft government proposals and Union communications in 2023. The Council assessed 14 draft government proposals and 10 Union communications. Draft government proposals and Union communications of economic and social importance were selected for analysis.

On the basis of standard appraisals, the level of impact assessments for government proposals has improved from the previous year. The average of the standard appraisals improved in 2023 and was 3.6 (on a scale of 5 to 1, where 1 is the highest and 5 the lowest standard). The average for the year before was 3.3. However, it must be taken into account that statements were only issued on 14 proposals. The most typical appraisal of a draft proposal was the second highest appraisal. The most common areas for improvement in government's draft proposals remained unchanged from previous years. The most shortcomings were in matters related to the technical layout of the proposals and quantitative estimates.

This annual review summarises the findings of the Finnish Council of Regulatory Impact Analysis on the impact assessments of EU regulation and the quality of legislative drafting in 2023. In addition, the Council presents development ideas on legislative drafting. The Council has noted that urgency has an impact on impact assessments and the quality of legislative drafting. The Council also highlights the importance of assessing fundamental and human rights impacts as well as synergies.

**Keywords** economic impact, legislation, assessment, government proposals

---

**ISBN PDF** 978-952-383-095-0 **ISSN PDF** 2490-1164

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-095-0>

---

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	7
<b>1 Toiminta vuonna 2023</b> .....	9
1.1 Neuvosto antoi 24 lausuntoa.....	9
1.2 Vaikutusarviointien taso paranee.....	11
1.3 Kehittämiskohteet säilyivät ennallaan.....	15
1.4 Lausunnoissa annetaan myös myönteistä palautetta.....	19
1.5 Lausuntojen suosituksien huomioon ottaminen väheni.....	24
1.6 Vuorovaikutus hallinnon ja sidosryhmien kanssa vilkasta.....	26
1.7 Arviointineuvoston toiminta kiinnostaa myös kansainvälisesti.....	28
<b>2 Havaintoja lainvalmistelun laadusta vuodelta 2023</b> .....	30
2.1 Kiire uhkaa lainvalmistelun laatua.....	30
2.2 Vaikutusarviointien on oltava linjassa säännöskohtaisten perustelujen kanssa.....	34
2.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia parannettava.....	35
2.4 Mitä tarkoitetaan yhteisvaikutuksilla?.....	38
<b>3 Havaintoja EU-säätelyn vaikutusarvioista</b> .....	45
3.1 Aikataulut asettavat haasteita kansallisille vaikutusarvioille.....	45
3.2 U-kirjelmissä ja hallituksen esityksissä samoja kehittämiskohteita.....	47
3.3 Kansallisia vaikutuksia ei arvioida ajoissa.....	49
<b>4 Arviointineuvoston näkemyksiä ja aloite vuodelle 2024</b> .....	52
4.1 Hallituksen esityksen olennaiset vaikutukset tiivistelmään.....	52
4.2 Hallinnollista taakkaa tarkasteltava kokonaisuutena.....	53
4.3 Arviointineuvoston toiminnan kehittäminen.....	55
<b>5 Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja riskitekijät</b> .....	57
5.1 Neuvoston työmäärä ja kustannukset.....	57
5.2 Ministeriökyselyssä arviointineuvoston toimintaan oltiin pääosin tyytyväisiä.....	58
5.3 Arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuus ja riskit.....	63
<b>6 Lainsäädännön arviointineuvosto</b> .....	66
6.1 Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät ja kokoonpano.....	66
6.2 Lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista.....	68
<b>Lähteet</b> .....	70
Liite 1 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot vuonna 2023.....	72
Liite 2 Lainsäädännön arviointineuvoston vuorovaikutus vuonna 2023.....	75

## ESIPUHE

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut ministeriöille lausuntoja kahdeksan vuoden ajan ja nyt neuvosto uskaltaa sanoa, että lainvalmistelun laatu on Suomessa parantunut toiminnan alkuvuosista. Ministeriöt ovat aktiivisesti kiinnittäneet huomiota lainvalmistelun laatuun ja kouluttaneet lainvalmistelijoitaan.

Kuitenkin valitettavasti samoista puutteista joudumme huomauttamaan edelleen: vaihtoehtoisia ratkaisuja esitetään edelleen liian harvoin, yritysvaikutuksia ei arvioida riittävästi ja perusoikeusvaikutusten arvioinnissa on edelleen parannettavaa.

Erytyisesti vaalivuonna 2023 on näkynyt kiireen vaikutus lainvalmistelun laatuun. Kiireeseen vedoten lainsäädännön arviointineuvoston joitakin lausuntoja on sivuutettu ja hallituksen esityksiä annettu eduskunnalle ottamatta huomioon neuvoston lausuntoja. Kiireeseen vedoten lainsäädäntöluonnosten kuulemisajat ovat olleet ohjeita lyhyemmät ja kuulemisia on sijoitettu yleisiin lomakausiin kuten heinäkuulle ja vuodenvaihteeseen. Liian lyhyitä kuulemisaikoja ei ole hallituksen esityksissä yleensä edes perusteltu, vaikka lainvalmisteluohjeet niin edellyttävät.

Lainsäädännön arviointineuvosto puuttuu ohjeiden vastaiseen menettelyyn lainvalmistelun laadun kannalta. Oikeuskansleri on joutunut puuttumaan asiaan jo myös laillisuusvalvojana.

Hallitus on julkisuudessa perustellut vuoden 2023 lainvalmistelun puutteita ja kiirettä sillä, että vuosi oli vaalivuosi, hallitusneuvottelut kestivät kesäkuuhun ja eduskunta edellytti ns. budjettilait aikataulunsa mukaisesti käsiteltäväksi.

Poliittisesti on ymmärrettävää, että tärkeät yhteiskunnalliset uudistukset halutaan käynnistää nopeasti ja valmistella lainsäädäntö niin etupainotteisesti, että uudistukset saadaan valmiiksi hallituskauden aikana. Tällainen poliittinen kiire saattaa kuitenkin johtaa heikkoon lainvalmisteluun, jossa vaikutuksia ei pystytä arvioimaan riittävän hyvin, yhteisvaikutuksista ei saada riittävää käsitystä ja perusoikeusvaikutukset ja varsinkin niiden yhteisvaikutukset jäävät epäselviksi. Seurauksena saattaa olla odottamattomia kansalaisia tai koko yhteiskuntaa vahingoittavia vaikutuksia, joita hallitus ja eduskunta eivät ole halunneet.



Laajat tai periaatteelliset yhteiskunnalliset uudistukset on vaikeaa saada valmiiksi hyvälaatuisiksi vaalivuotta seuraavan vuoden budjettilaeiksi.

Arviointineuvosto käy vuoropuhelua ministeriöiden kanssa ja saa niiltä tärkeää palautetta neuvoston työstä. Neuvosto haluaa jatkaa ja vahvistaa tätä vuoropuhelua.

Lainsäädännön arviointineuvosto kehittää jatkuvasti omaa työtään ja toimintatapaan. Vuonna 2023 neuvosto on pyrkinyt lausunnoissaan keskittymään olennaisimpiin huomioihin ja vähentänyt ministeriöille lausunnoissa annettujen suositusten määrää. Linja on samansuuntainen vaikutusarviointiohjeiden kanssa. Olennaiset vaikutukset tulee arvioida.

Leila Kostiainen, lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja  
Maaliskuu 2024

# 1 Toiminta vuonna 2023

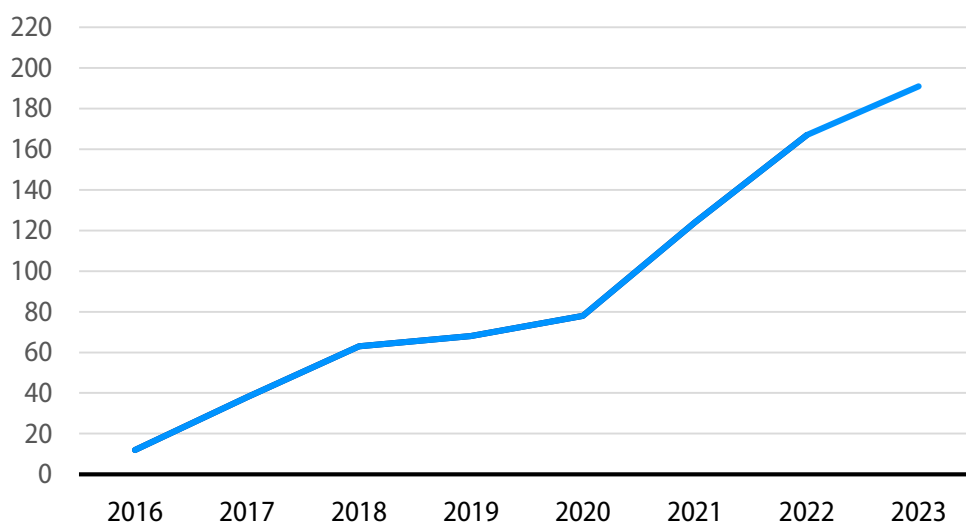
## 1.1 Neuvosto antoi 24 lausuntoa

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi yhteensä 24 lausuntoa hallituksen esitysluonnoksista ja U-kirjelmistä vuonna 2023. Arviointineuvosto arvioi 14 hallituksen esitysluonnosta, mikä oli 12,5 % kaikista vuoden aikana annetuista hallituksen esityksistä. Lisäksi arviointineuvosto arvioi 10 U-kirjelmää. Arviointineuvosto arvioi keväällä enemmän U-kirjelmiä, sillä hallitusneuvotteluiden aikana hallituksen esityksiä ei ymmärrettävästi tullut arvioitavaksi. U-kirjelmiä koskevia lausuntoja käsitelään tarkemmin luvussa 3.

Arviointineuvosto valitsi arvioitavaksi periaatteidensa mukaisesti taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittäviä hallituksen esitysluonnoksia ja U-kirjelmiä. Arviointineuvosto käsiteli vuonna 2023 esimerkiksi työttömyysturvaa, asumistukea ja toimeentulotukea koskevat talousarvioesitykset, jotka herättivät myös paljon julkista keskustelua. Lisäksi arviointineuvosto antoi lausunnon esimerkiksi alkoholilakia, sähköhyvitystä ja kiinteistöveroja koskevista hallituksen esitysluonnoksista. Arviointineuvoston U-kirjelmistä annetut lausunnot koskivat esimerkiksi rakennusten energiatehokkuusdirektiiviä sekä pakkauksista ja pakkausjätteistä annettavaa asetusta. Arviointineuvosto arvioi myös vaikutuksiltaan suppeampia esityksiä, mikäli niillä arvioitiin olevan yhteiskunnallista tai taloudellista merkitystä. Esimerkiksi paloturvallisuuslaitteita koskeva hallituksen esitys arvioitiin. Liitteessä 1 annetaan tarkempia tietoja annetuista lausunnoista.

Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että esityksiä valitaan arvioitavaksi kaikista ministeriöstä. Arviointineuvosto antoi lausunnon vuonna 2023 lähes kaikista arvioitavaksi valitsemistaan hallituksen esitysluonnoksista ja U-kirjelmistä. Vain kolmen hallituksen esitysluonnoksen arviointi peruttiin, koska esitysluonnos oli joko tekninen tai vähämerkityksellinen arvioinnin näkökulmasta.

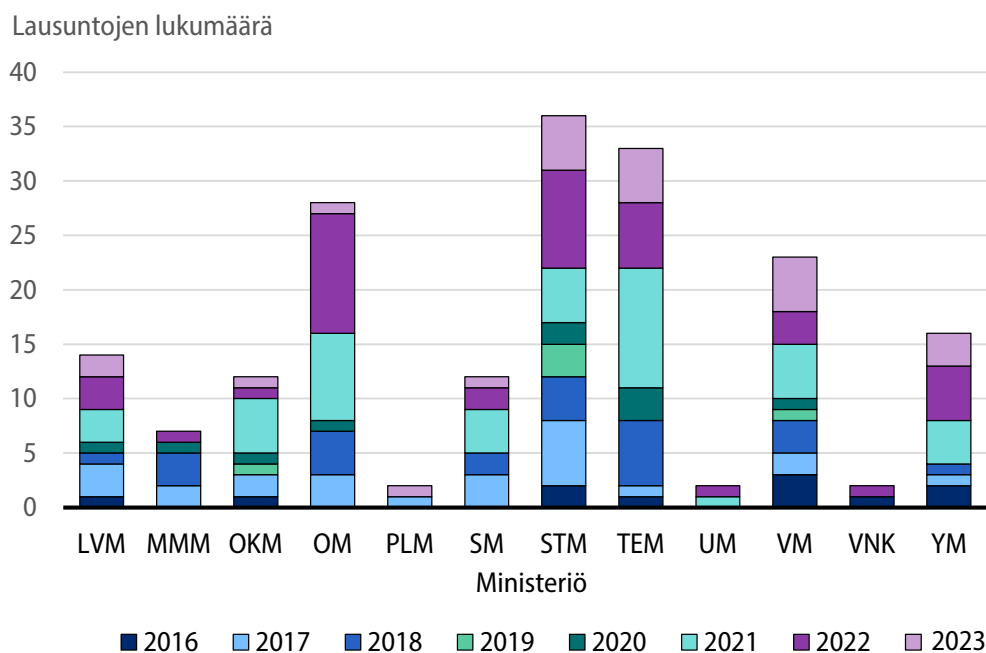
Arviointineuvosto on antanut perustamisensa jälkeen yhteensä 191 lausuntoa. Kuviosta 1 nähdään, että vuodesta 2021 alkaen on annettu enemmän lausuntoja ja vuonna 2023 jäätiin hieman kahden edellisvuoden tahdista lausuntojen määrässä vaalivuoden vuoksi.

**Kuvio 1.** Arviointineuvoston antamien lausuntojen kokonaismäärä vuosina 2016–2023.

Arviointineuvoston 24 lausuntoa kohdistuivat yhdeksälle ministeriölle vuonna 2023 (kuvio 2). Ulkoministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä maa- ja metsätalousministeriö eivät saaneet lausuntoja arviointineuvostolta vuonna 2023. Kaikki muut ministeriöt saivat neuvostolta vähintään yhden lausunnon.

Ministeriöiden lainvalmistelun volyyymi vaikuttaa luonnollisesti arviointineuvoston lausuntojen määrään. Arvioitavien esitysten määrään vaikuttaa esimerkiksi se, mille hallituskauden vuodelle ministeriöissä merkittävien hallitusten esitysten valmistelu ajoittuu. Lisäksi hallitusohjelmien painotukset ja teemat vaikuttavat myös siihen, miten säädösvalmisteluhankkeet jakautuvat eri ministeriöiden kesken. Tämän vuoksi kaikkien ministeriöiden hankkeita ei valikoidu arviointineuvostolle arvioitavaksi joka vuosi. Eniten lausuntoja arviointineuvoston toiminnan aikana on annettu sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, valtiovarainministeriölle ja oikeusministeriölle.

**Kuvio 2.** Lainsäädännön arviointineuvoston arvioimat esitykset ministeriöittäin 2016–2023.



## 1.2 Vaikutusarviointien taso paranee

Lainsäädännön arviointineuvosto otti keväällä 2018 käyttöön standardilausumat, jotka kuvaavat arviointineuvoston käsitystä esitysluonnoksen laadusta. Standardilausumissa viitataan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeeseen.<sup>1</sup> Arviointineuvosto täsmensi elokuussa 2023 standardilausumien sanallisia muotoiluja hieman tarkemmiksi ja käänsi käytössä olevan kokonaislukuasteikon siten, että jatkossa korkein arvosana on 5 ja heikoin 1. Aikaisemmin korkein arvosana oli 1 ja heikon 5. Muutoksen jälkeen asteikko on yhdenmukainen muualla käytettävien asteikkojen toimintalogiikan kanssa.

<sup>1</sup> Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisu 2022:66. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>.

Jokaiseen lausuntoon liitetään yksi seuraavista lausumista:

### Standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

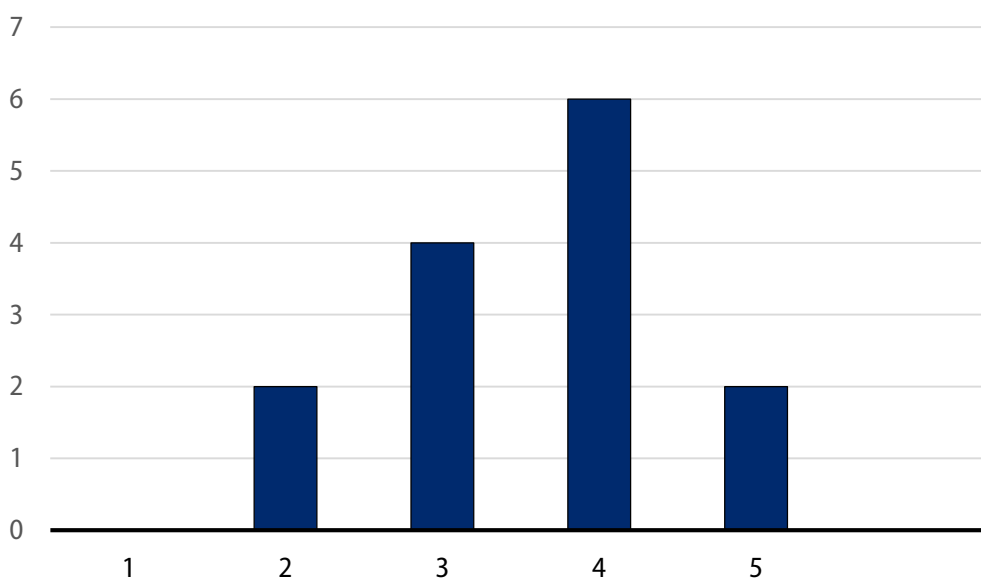
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.\*

\* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.

Standardilausumien perusteella hallituksen esityksien vaikutusarviointien taso on parantunut edellisvuodesta. On kuitenkin otettava huomioon, että lausuma annettiin vain 14 esitykselle, koska U-kirjelmistä koskevista lausunnoista ei anneta lausumaa.<sup>2</sup> Vuonna 2022 lausumia annettiin noin kolme kertaa enemmän (42 kpl), sillä lähes kaikki lausunnot koskivat hallituksen esitysluonnoksia. Lausumien keskiarvo kohosi vuonna 2023 ja sai arvoksi 3,6 (5 on paras ja 1 huonoin), kun edellisvuonna keskiarvo oli 3,3. Myös mediaaniarvosana kohosi yhden pykälän kolmesta neljään. Toisin sanoen tyypillisin annettu arvio esitysluonnoksesta oli toiseksi paras lausuma. Kuviosta 3 nähdään, että vuonna 2023 huonointa lausumaa ja toiseksi huonoin lausuma annettiin vain kahdelle hallituksen esitysluonnokselle.

**Kuvio 3.** Arviointineuvoston antamien standardilausumien jakautuminen vuonna 2023.



Arviointineuvosto pitää ilahduttavana, että kahden parhaimman lausuman osuus muodosti reilusti yli puolet kaikista lausumista vuonna 2023. Vuosien 2018–2023 aikana selvästi yleisin lausuma (mediaani) on ollut 3. Kahta parasta lausumaa on annettu edellisvuosina huomattavasti harvemmin kuin vuonna 2023.

<sup>2</sup> U-kirjelmille ei anneta lausumaa, koska niiden arviointiperusteet eroavat hallituksen esitysluonnoksista asian käsittelyn keskeneräisyyden ja U-kirjelmien kiireisen valmisteluajan vuoksi.

Arviointineuvoston kehittämissuosituksset yhtä lausuntoa kohden vähenivät edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2023 annettiin keskimäärin 7,7 kehittämiskohdetta lausuntoa kohden, kun edellisvuonna kehittämiskohteita oli lausunnossa keskimäärin 10,1. Vuonna 2023 lausumien keskiarvo parani, mikä on voinut vaikuttaa siihen, että kehittämiskohteiden määrä väheni. Arviointineuvoston lausunnoista vuosien ajalta voidaan havaita, että mitä heikompi lausuma annetaan, sitä enemmän lausunnossa on kehittämiskohteita. Tämän lisäksi on hyvä ottaa huomioon, että arviointineuvosto päätti vuonna 2023 keskittyä lausunnoissa vain kaikkein olennaisimpiin kehittämiskohteisiin. Tämä voidaan olettaa olevan toinen selittävä tekijä siihen, että kehittämiskohteita oli määrällisesti edellisvuosia vähemmän. Kehittämiskohteiden vähentymiseen liittyviä vaikutussuhteita ei ole kuitenkaan tutkittu tarkemmin.

Vuonna 2023 parhaimman lausuman sai valtionvarainministeriön kotikuntalakia koskeva hallituksen esitysluonnos, josta arviointineuvosto totesi lausunnossaan seuraavaa:

*”Kotikuntalakia koskeva esitysluonnos on perusteellisesti valmisteltu. Luonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Vaikutuksia ja erilaisia vaihtoehtoja on käsitelty monipuolisesti ja huolellisesti.”<sup>3</sup>*

Lisäksi parhaimman lausuman sai sisäministeriön valmisteleva paloturvallisuuslaitteita koskeva esitysluonnos, josta arviointineuvosto totesi lausunnossaan seuraavaa:

*”Paloturvallisuuslaitteita koskeva esitysluonnos on kauttaaltaan laadukkaasti valmisteltu. Vaikutuksia yrityksille ja viranomaisille on arvioitu perusteellisesti. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä tarkennusehdotuksia esitysluonnokseen.”<sup>4</sup>*

Myös toiseksi parhaan lausuman saaneet hallituksen esitysluonnokset olivat hyvin valmisteltuja, mutta ne sisälsivät enemmän täydennystä vaativia seikkoja. Toiseksi parhaan lausuman saivat valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön,

3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta kotikuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (VN/32811/2023-VNK-2).

4 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta eräitä paloturvallisuuslaitteita koskevaksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (VN/32276/2023-VNK-2).

opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemat esitykset.<sup>5</sup> Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että hyviä lausumia on annettu eri ministeriöiden valmistelemille esityksille.

### 1.3 Kehittämiskohteet säilyvät ennallaan

Arviointineuvosto antaa lausunnoissaan kehitysehdotuksia ja suosituksia siitä, miten hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarviointia voisi parantaa. Yleisimmät kehityskohteet hallituksen esitysluonnoksissa pysyivät vuonna 2023 kutakuinkin ennallaan edellisvuosiin verrattuna. Kuvioista 4 nähdään, että eniten puutteita oli esitysten tekniseen ulkoasuun, kuten kuvioihin, tekstin ymmärrettävyyteen ja jäsen-telyyn liittyvissä seikoissa sekä määrällisissä arvioissa. Näitä puutteita oli noin kolmanneksessa esitysluonnoksista.

Edellisvuoteen verrattuna lausuntojen laatu näyttäisi hieman parantuneen, sillä arviointineuvosto antoi kehittämissuosituksia huomattavasti vähemmän lausunnoissa kuin vuonna 2022. Laadun parantuminen koski etenkin määrällisiä arvioita ja esitysluonnoksen teknisiä puutteita, joihin liittyen annettiin vuonna 2023 eniten kehittämissuosituksia. Parannus näkyy myös siinä, että toiseksi parhaiden lausumien määrä nousi. Parannus saattoi osittain johtua siitä, että neuvosto keskittyi vuonna 2023 olennaisiin kehittämiskohteisiin, jolloin huomioita on voitu antaa aikaisempia vuosia vähemmän. Näin ollen vertailu edellisvuoteen ei kerro koko totuutta. Lisäksi hallituksen esitysluonnoksia käsiteltiin edellisvuotta vähemmän, jolloin pienempi otos arvioitavista hallituksen esityksistä on saattanut vaikuttaa tulokseen. Näin ollen vuodet 2022 ja 2023 eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään.

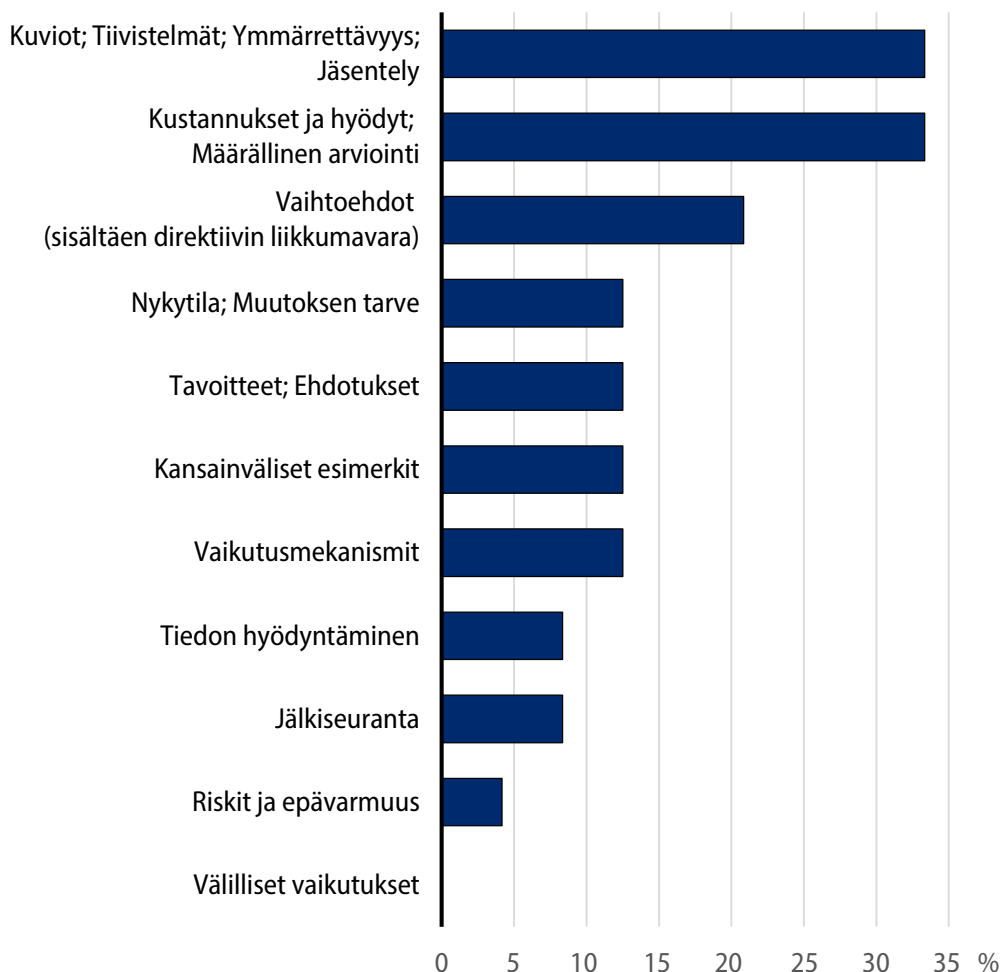
Vuonna 2023 kolmanneksi yleisin puute hallituksen esitysluonnoksissa koski vaihtoehtojen tarkastelua. Tämä saattoi johtua siitä, että monen esityksen valmistelua oli rajannut hallitusohjelman melko tiukat kirjaukset. Toisin sanoen valmistelijoilla oli rajalliset mahdollisuudet pohtia erilaisia vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi. Arviointineuvoston valitsemiin esityksiin valikoitui myös paljon talousarvioesityksen yhteydessä käsiteltäviä lakiehdotuksia eli niin sanottuja budjettilakeja, joiden valmistelu on vaalivuoden takia ollut todennäköisesti kiireistä. Tämä on voinut vaikuttaa siihen, että vaihtoehtoisia tapoja ei ole ehditty arvioida riittävästi säädöshankkeessa.

---

5 Annetut lausunnot löytyvät tarkemmin liitteestä 1.



**Kuvio 4.** Yleisimmät kehittämiskohteet hallituksen esitysluonnoksissa tarkastelunäkökulmittain vuonna 2023. Osuus prosentteina kaikkiin lausuntoihin verrattuna.



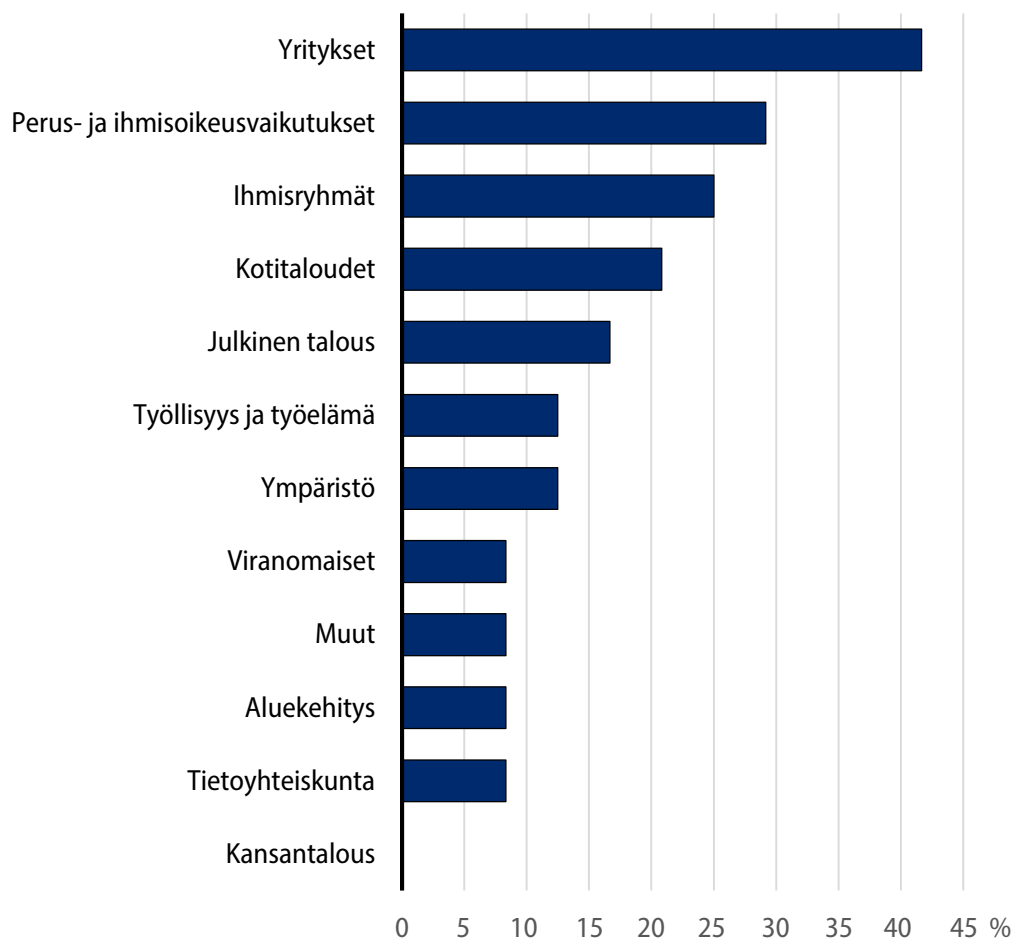
Arviointineuvosto on usein kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnosten luettavuus ja ymmärrettävyys paranisivat esitysluonnoksen teknisiä seikkoja kohentamalla. Kuvioden ja taulukoiden avulla asiaa tuntemattoman olisi helpompaa omaksua asiakokonaisuus. Myös tiivistelmät auttaisivat hahmottamaan tekstistä olennaisimmat seikat. Hallituksen esitysluonnokset ovat usein melko pitkiä, koska niiden täytyy sisältää hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaiset eri osat alueet ja toisaalta säädösehdotukset voivat olla laajoja<sup>6</sup>. Tiivistelmät voisivat joissakin tapauksissa auttaa lukijaa ymmärtämään keskeisimmät seikat esityksestä.

<sup>6</sup> Hallituksen esitysten laatimisoheet. [www.helo.finlex.fi](http://www.helo.finlex.fi).

Määrällisten arvioiden puutteilla tarkoitetaan sitä, että muutoksen mittaluokasta, kohderyhmien määrästä tai kustannuksista ja hyödyistä ei saa riittävää käsitystä. Määrällisiä arvioita oli vuonna 2023 aiempia vuosia enemmän esitysluonnoksissa, mikä on myönteistä. Esitysten kustannusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioimisessa määrälliset arviot ovat yleensä hyvin olennaisia. Tämän vuoksi arviointineuvosto kiinnittää näihin seikkoihin jatkuvasti huomiota. Arviointineuvosto kiinnitti myönteisesti huomiota siihen, että puutteet riskien ja epävarmuuksien kuvaamisessa olivat selvästi vähentyneet. Tässä suhteessa lainvalmistelussa on tapahtunut parannusta.

Kuviosta 5 nähdään, että edellisvuosien tapaan myös vuonna 2023 yritysvaikutukset olivat yleisin kehittämiskohde vaikutusalueiden välisessä vertailussa. Yli 40 prosentissa lausunnoista esitettiin kehittämissuosituksia yritysvaikutuksiin. Toiseksi ja kolmanneksi eniten puutteita oli ihmisryhmiä sekä perus- ja ihmisoikeuksia koskeissa arvioinneissa. Vaikutuksilla eri ihmisryhmille tarkoitetaan esimerkiksi vaikutuksia lapsiin, nuoriin, vanhuksiin, vammaisiin, eri sukupuoliin, eri kielellisiin ryhmiin ja eri sosioekonomisessa asemassa oleviin ihmisiin. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevat kehittämissuositukset koskivat tyypillisesti tilanteita, joissa oli kuvattu esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöön, mutta esityksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen arjen tasolla oli käsitelty pintapuolisesti.

**Kuvio 5.** Yleisimmät kehittämiskohteet vaikutusalueittain vuonna 2023. Osuus prosentteina kaikkiin lausuntoihin verrattuna.



## 1.4 Lausunnoissa annetaan myös myönteistä palautetta

Arviointineuvosto antaa lausunnoissaan kehittämissuosituksen lisäksi myönteistä palautetta hyvin tehdyistä osioista esitysluonnoksissa. Lausunnoista annetuista huomioista 39 % oli positiivisia, ja 61 % huomioista liittyi kehittämissuositukseen vuonna 2023. Arviointineuvosto pitää ilahduttavana, että kotikuntalakia<sup>7</sup>, paloturvallisuuslaitteita<sup>8</sup>, opintotukilakia<sup>9</sup> ja päästökauppalakia<sup>10</sup> koskevista lausunnoista oli enemmän positiivisia huomioita kuin kehittämiskohteita. Nämä esitysluonnokset saivatkin hyvät lausumat.

Kuvioon 6 on koottu myönteisiä havaintoja tarkastelunäkökulmittain vuodelta 2023. Kuvioista huomataan, että myönteistä palautetta annettiin eniten esitysluonnoksen tekstin jäsentelystä, ymmärrettävyydestä, sekä kuvioiden tai tiivistelmien käytöstä. Näistä seikoista annettiin myös eniten kehittämissuosituksia. Yli kahdessa kolmasosassa esitysluonnoksia tekstin jäsentely, ymmärrettävyys sekä kuvioiden ja tiivistelmien käyttö oli kunnossa. Tämän perusteella voidaan päätellä, että kuvioihin ja taulukoihin sekä tekstin ymmärrettävyyteen ylipäättään on panostettu aiempaa enemmän. Lisäksi yli puolessa esitysluonnoksista annettiin myönteistä palautetta määrällisistä arvioista. Toisaalta määrällisiin arvioihin annettiin myös paljon kehittämissuosituksia.

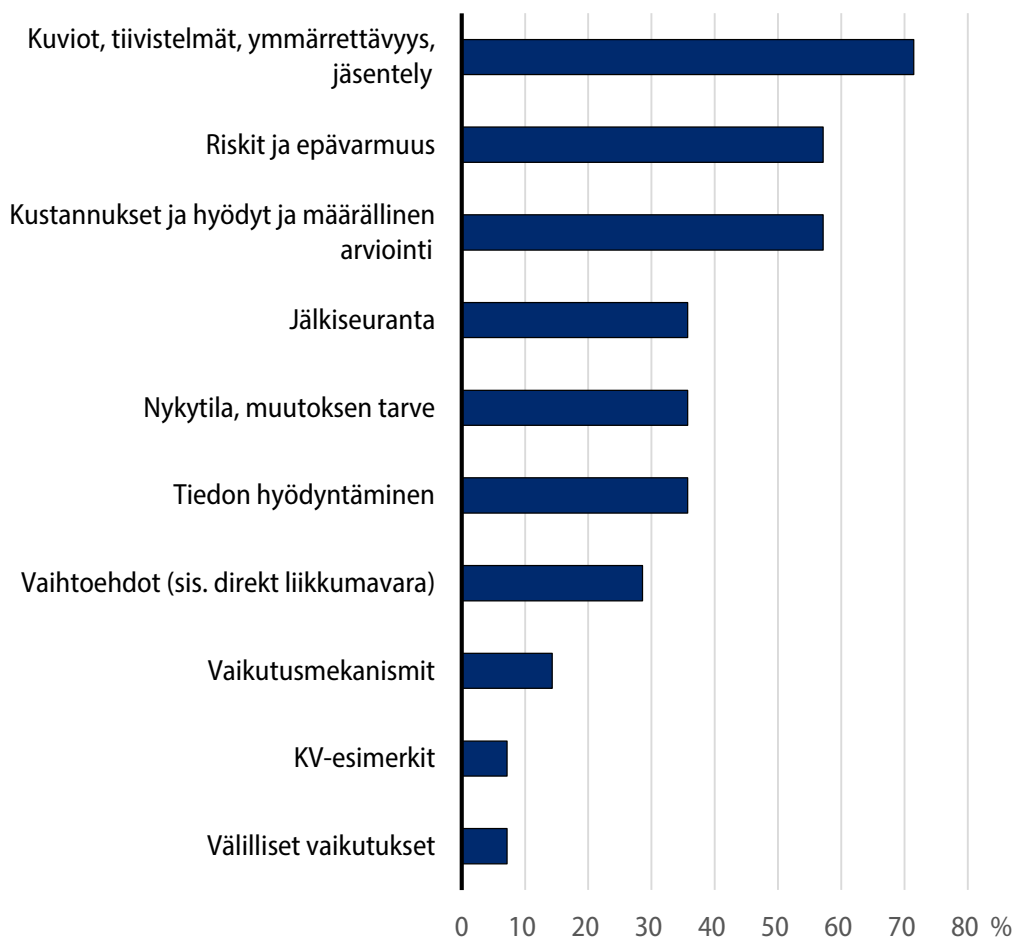
7 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta kotikuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (VN/32811/2023-VNK-2).

8 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta eräitä paloturvallisuuslaitteita koskevaksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (VN/32276/2023-VNK-2).

9 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta opintotukilain muuttamisesta (VN/28929/2023-VNK-2).

10 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta päästökauppalaiksi (VN/25784/2023-VNK-2).

**Kuvio 6.** Myönteiset havainnot lausunnoista tarkastelunäkökulmittain vuonna 2023. Osuus prosentteina kaikkiin lausuntoihin verrattuna.<sup>11</sup>



Myös vaikutuksiin liittyviä riskejä ja epävarmuuksia kuvattiin esityksissä edellisvuosia enemmän. Muut myönteiset havainnot koskivat tyypillisesti mainintoja jälkiseurannan tekemisestä, selkeästä ja ymmärrettävästä nykytilan kuvauksesta, lainmuutoksen tarpeellisuudesta ja tutkimustiedon hyödyntämisestä esitysluonnoksessa. Positiivisia huomioita annettiin usein myös siitä, että hallituksen esityksessä oli kuvattu tavoitteita ja ehdotuksia ymmärrettävästi.

<sup>11</sup> Kuviossa 6 kohta vaihtoehdot sisältää myös direktiivin liikumavaran. Direktiivin liikumavaraan liittyvillä tarkastelunäkökulmilla tarkoitetaan sitä, onko esitysluonnoksessa kuvattu direktiivin mahdollistamaa liikumavaraa ja miten sitä on hyödynnetty valmistelussa.

Esimerkiksi arviointineuvoston lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriölle alkoholilain muuttamisesta todetaan esitysluonnoksen ymmärrettävyydestä ja tilasto- ja tutkimustiedon hyödyntämisestä seuraavaa:

*”Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnos on tiivis ja helposti ymmärrettävä. Nykytilan kuvauksen perusteella saa hyvän käsityksen alkoholin kulutuksesta ja sen vaikutuksista. Ehdotetun sääntelyn kohderyhmistä saa hyvän käsityksen, ja esitysluonnoksessa on hyödynnetty runsaasti tilasto- ja tutkimustietoa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä laatima muistio alkoholin vähittäismyyntilupien laajentamisesta enintään kahdeksanprosenttisiin juomiin on antanut hyvän tietoperustan säädöshankkeen valmisteluun.”<sup>12</sup>*

Riskien ja epävarmuuksien kuvaamisesta annettiin useammassa lausunnossa myönteistä palautetta. Riskien ja epävarmuuksien kuvaaminen on tarpeellista, jotta sääntelyä toimeenpantaessa osataan varautua riskeihin ja tunnistetaan ajoissa arviointeihin liittyvät epävarmuudet. Arviointineuvosto on kannustanut ministeriöitä useiden vuosien ajan tuomaan avoimesti esille arviointiin liittyvät riskit ja epävarmuudet. Etenkin epävarmuuksien avoin kuvaaminen lisää arvioinnin luotettavuutta ja hyväksyttävyyttä. Arviointineuvosto antoi myönteistä palautetta taustan kuvaamisesta ja epävarmuuksien tuomisesta avoimesti esille työ- ja elinkeinoministeriölle antamassaan lausunnossa liittyen päästökauppalaikiin:

*”Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin asian tausta. Esityksen valmistelu vaikuttaa huolelliselta ja myönteistä on, että valmistelua on tehty useammassa työryhmässä osallistaen aihepiirin kannalta olennaisia sidosryhmiä. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että aiheesta on tehty erilaisia arviomuistioita, joista on kerätty lausuntopalautetta.*

[– –]

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa on nostettu avoimesti esille arvioiden epävarmuuksia. Esitysluonnoksessa esimerkiksi tuodaan esille, että osa arvioista on tehty ennen Venäjän hyökkäystä Ukraina ja joitakin arvioita on muutettu tämän jälkeen.”<sup>13</sup>*

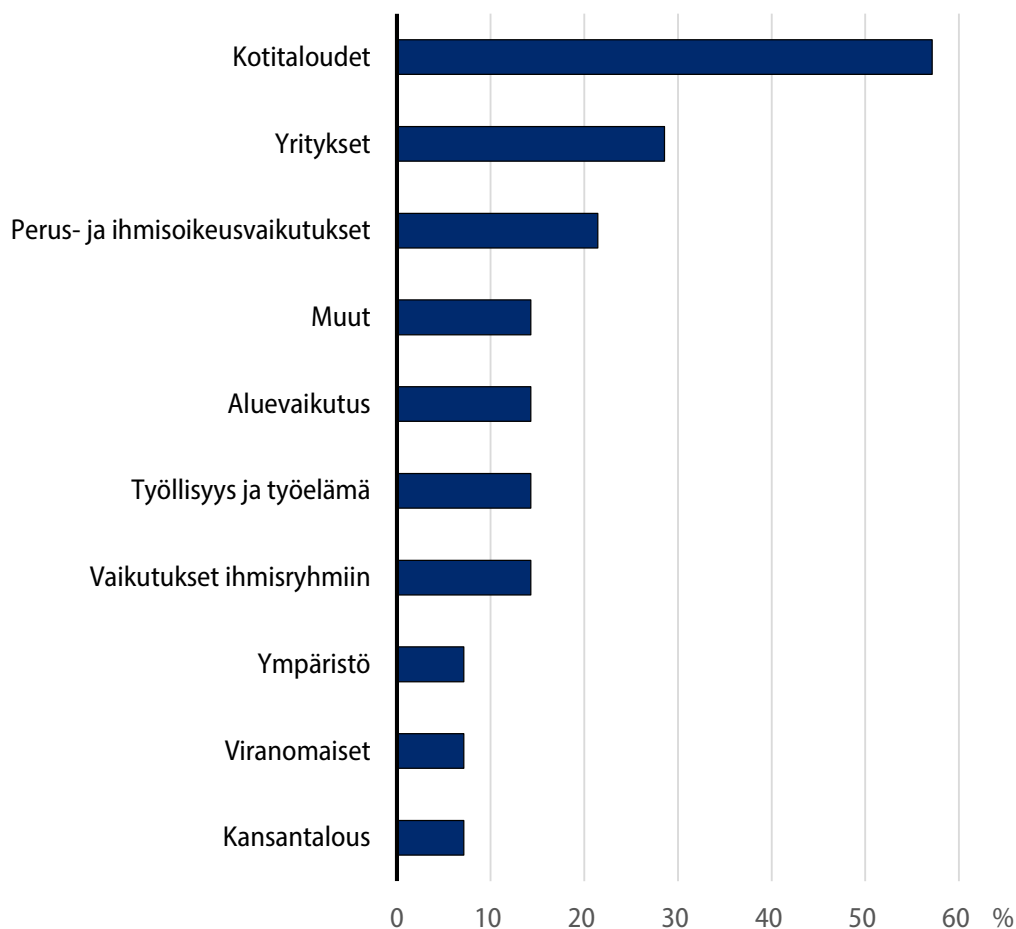
12 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta (VN/34358/2023-VNK-2).

13 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta päästökauppalaiksi (VN/25784/2023-VNK-2).

Kuviossa 7 on esitetty myönteisiä huomioita vaikutusarvioista vaikutusalueittain. Eniten myönteisiä huomioita on annettu vaikutuksista kotitalouksiin. Yli puolessa esitysluonnoksia vaikutuksia kotitalouksiin oli kuvattu hyvin. Vaikka lausunnoissa esitettiin myönteistä palautetta kotitalousvaikutuksista, neuvosto antoi silti myös kehittämissuosituksia samasta temasta.

Myönteistä palautetta annettiin myös yritysvaikutusten sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista. Myös näihin vaikutuslajeihin pätee kotitalouksia koskeva havainto: usein samassa lausunnossa annettiin sekä myönteistä palautetta että kehittämissuosituksia. Arviointineuvosto antoi usein lausunnoissa ehdotuksia hyvän vaikutusarvioinnin parantamiseksi, mikäli se oli tarpeen asiakokonaisuuden vaikutusten syventämiseksi tai ymmärtämiseksi.

**Kuvio 7.** Myönteiset huomiot arviointineuvoston lausunnoissa vuonna 2023. Myönteisten huomioiden osuus prosentteina suhteessa kaikkien lausuntojen huomioihin.<sup>14</sup>



<sup>14</sup> Kuviossa 7 luokka muut sisältää muut vaikutuslajit kuten esimerkiksi rajat ylittävät vaikutukset sekä vaikutukset turvallisuuteen ja tietoyhteiskuntaan.

Joissakin lausunnoissa oli onnistuttu hyvin kotitalousvaikutusten arvioinnissa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriölle annetussa lausunnossa liittyen takautuvasti maksettavaan sähköhyvitykseen todettiin kotitalousvaikutuksista seuraavaa:

*”Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esimerkkilaskelmia, jotka avaavat kotitalouksille maksettavien hyvityksien laskentaperusteita ja havainnollistavat hyvityksen mahdollisia summia. Esitysluonnoksen kuvio tuen jakautumisesta eri tuloryhmille konkretisoi riittävässä määrin tuen jakaumaa sekä kiinnittää lukijan huomion tuen poikkeukselliseen regressiiviseen jakaumaan.”<sup>15</sup>*

Arviointineuvoston lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriölle liittyen työttömyysturvallisuuden muuttamiseen katsotaan esimerkiksi esitysluonnoksessa kuvattuja vaikutuksia kotitalouksiin:

*”Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä kotitalouksien asemaa kuvaavaa arviointia. Tekstin, havainnollisten kuvioiden, taulukoiden ja esimerkkien perusteella saa hyvän käsityksen sekä yksittäisten ehdotusten vaikutuksista että tähän hallituksen esitysluonnokseen sisältyvien ehdotusten yhteisvaikutuksista. Esitysluonnoksessa on arvioitu euromääräisiä muutoksia muun muassa ikäryhmittäin, sukupuolen mukaan sekä alueittain ja erityyppisille kotitalouksille. Esitysluonnoksessa on myös tuotu esiin ne ryhmät, joihin suurimmat muutokset kohdistuvat. Arviointia olisi voinut vielä täydentää kuvauksella kahden alimman kymmenyksen tulotason muutoksista.”<sup>16</sup>*

- 
- 15 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä energialaskujen maksaajien pidennystä koskevaksi lainsäädännöksi (VN/2881/2023-VNK-2).
- 16 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta työttömyysturvallisuuden ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (VN/28072/2023-VNK-2).



## 1.5 Lausuntojen suositusten huomioon ottaminen väheni

Arviointineuvosto seuraa lausuntojensa vaikuttavuutta vertaamalla eduskunnalle annettuja hallituksen esityksiä arviointineuvostolle toimitettuihin 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. Vaikuttavuus muodostuu myös siitä, että ministeriöt tutustuvat annettuihin lausuntoihin ja niissä esitettyihin kehittämissuosituksiin laajemmin, eikä vain yksittäisen lausunnon osalta.

Ministeriön mahdollisuuteen ottaa arviointineuvoston lausunnoissa annetut kehittämissuositukset huomioon vaikuttaa myös säädösvalmisteluun varattu aika. Arviointineuvosto pyrkii käsittelemään saamansa hallituksen esitysluonnokset mahdollisimman nopeasti. Vuonna 2023 lausunnot käsiteltiin keskimäärin kahdeksassa työpäivässä, ja käsittelyajan mediaani oli yhdeksän työpäivää. Käsittelyaika laskeaan siitä hetkestä, kun ministeriö on toimittanut esitysluonnoksen arviointineuvostolle. Arviointineuvoston sihteeristö perehtyy pääsääntöisesti etukäteen kaikkien esitysten lausuntokierroksen versioihin ennen kuin ne annetaan arviointineuvoston arvioitavaksi. Sähköhyvitystä koskeva esitysluonnos käsiteltiin kahdessa päivässä, mikä oli nopein käsittelyaika vuonna 2023. Arviointineuvosto käsitteli tämän lausunnon nopeutetussa menettelyssä asian poikkeuksellisen kiireellisyyden vuoksi yhden viikonlopun aikana<sup>17</sup>.

Kuviosta 8 nähdään, että arviointineuvoston suositusten huomioon ottaminen väheni vuonna 2023 siten, että noin 40 % suosituksista otettiin huomioon lopullisessa hallituksen esityksessä. Aiempina vuosina noin 60 % suosituksista otettiin huomioon. Noudattamisasteen heikkeneminen johtui todennäköisesti siitä, että arviointineuvoston 14 hallituksen esitysluonnoksen otokseen sisältyi viisi esitystä, joiden noudattamisaste oli nolla. Ministeriöt antoivat nämä esitykset eduskunnalle ennen kuin arviointineuvosto oli antanut lausuntonsa esitysluonnoksista ministeriölle. Toisin sanoen ministeriö ei odottanut arviointineuvoston lausuntoa, jolloin se

---

17 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialakujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi lainsäädännöksi (VN/2881/2023-VNK-2).

ei voinut ottaa huomioon arviointineuvoston kehittämissuosituksia. Tämän vuoksi arviointineuvoston lausunnot annettiin myös tiedoksi suoraan eduskunnan asiaa käsittelevälle valiokunnalle.

**Kuvio 8.** Arviointineuvoston lausuntojen suositusten huomioon ottaminen vuosina 2016–2023.



Arviointineuvoston lausuntojen suositusten huomioon ottaminen vaihteli esityksittäin. Päästökauppalakia koskevan lausunnon kaikki kehittämissuositukset oli otettu täysin huomioon eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä<sup>18</sup>. Tämä oli myönteistä, etenkin kun kyseessä oli talousarvioesitys. Kiinteistöveroä koskevan lausunnon suosituksista 75 % otettiin kokonaan ja 25 % osittain huomioon hallituksen

<sup>18</sup> Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta päästökauppalaiksi (VN/25784/2023-VNK-2).

esityksessä<sup>19</sup>. Myös kiinteistöveroä koskeva esitys oli talousarvioesityksen yhteydessä käsiteltävä esitys. Sotilaskurinpitoa koskevassa esityksessä vapaa puolet arviointineuvoston lausunnon suosituksista otettiin kokonaan huomioon ja hieman yli puolet osittain<sup>20</sup>.

## 1.6 Vuorovaikutus hallinnon ja sidosryhmien kanssa vilkasta

Arviointineuvosto pitää arvokkaana vuoropuhelua niin hallinnon, poliittisten toimijoiden, laillisuusvalvonnan kuin muidenkin sidosryhmien kanssa. Edellisvuosien tapaan arviointineuvoston puheenjohtaja, pääsihteeri ja muu sihteeristö tapasivat säännöllisesti ministeriöiden ja sidosryhmien edustajia. Sihteeristö osallistui paremman sääntelyn asioita koskeviin työryhmiin ja antoi koulutusta valtioneuvoston lainvalmistelijoille. Lisäksi sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö kutsuivat arviointineuvoston sihteeristön keskustelemaan kanssaan neuvoston lausunnoista ja vaikutusarviointien laadusta. Arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö tapasivat eduskunnan valiokuntaneuvoksia. Vuoropuhelua valtioneuvoston oikeuskanslerin kanssa jatkettiin.

Esimerkkinä vuorovaikutuksesta arviointineuvosto piti kokouksen valtiovarainministeriön JulkiCT-yksikön kanssa. Arviointineuvosto pyysi tapaamista, sillä se halusi syventää tietämystään julkisen hallinnon digitalisaation kehityksestä, tiedonhallinnan vaikutusten arvioinnista sekä digitalisaatioon liittyvien tuottavuusvaikutusten arvioinnista. Lisäksi arviointineuvosto vieraili syksyllä Suomen Pankissa ja sai katsauksen Suomen taloustilanteesta.

Arviointineuvoston puheenjohtaja piti esityksiä neuvoston toiminnasta ja neuvoston vaikutusarviointeja koskevista havainnoista sekä osallistui moniin keskustelutilaisuuksiin. Lisäksi arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö osallistuivat tiiviisti kansainvälisiin kokouksiin sekä paikan päällä että etäyhteyksin.

19 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta kiinteistöverolain muuttamisesta (VN/27397/2023-VNK-2).

20 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto puolustusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa (VN/26412/2023-VNK-2).

Arviointineuvoston puheenjohtaja tapasi RegWachEurope -verkoston kanssa Euroopan komission varapresidentin Maroš Šefčovič in keväällä 2023. Liitteessä 2 kuvataan tarkemmin neuvoston vuorovaikutusta vuonna 2023.

Syksyllä 2022 arviointineuvosto aloitti uuden käytännön, jossa hallituksen esityksen valmistelija voi halutessaan keskustella lausunnosta neuvoston sihteeristön kanssa. Keskustelu on ollut aikaisemminkin mahdollista, mutta arviointineuvosto on halunnut rohkaista säädösvalmistelijoita vuorovaikutukseen. Keskustelu sihteeristön kanssa on vapaaehtoista ja vapaamuotoista. Vuonna 2023 tällaisia keskusteluja ei pyydetty.

Arviointineuvosto pitää tärkeänä ministeriöiltä ja säädösvalmistelijoilta saatua palautetta ja ottaa sen huomioon oman toiminnan kehittämisessä. Arviointineuvosto teki helmikuussa 2023 kyselyn ministeriöille arviointineuvoston lausuntojen tarkoituksenmukaisuudesta. Kyselyn tuloksista kerrotaan tarkemmin vuosikatsauksen lopussa. Lisäksi arviointineuvosto kutsui yhteen kokoukseensa säädösvalmistelijan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä kertomaan kokemuksistaan U-kirjelmään liittyvästä arviointineuvoston lausunnosta.

Arviointineuvosto on pyrkinyt lausunnoissaan keskittymään olennaisiin vaikutuksiin. Lisäksi arviointineuvosto korostaa, että lausuntojen tarkoituksena ei ole arvioida yksittäisten säädösvalmistelijoiden vaan ministeriöiden onnistumista. Lausuntojen tarkoituksena on parantaa vaikutusarvointien laatua ja säädösvalmistelukulttuuria.

Arviointineuvosto julkaisee lausuntonsa sekä niistä tehdyt uutiset suomeksi ja tiivistelmän ruotsiksi neuvoston verkkosivuilla. Lisäksi uutiset julkaistaan valtioneuvoston X-tilillä (ent. Twitter). Arviointineuvoston lausunnot olivat vuonna 2023 jonkin verran median ja yhteiskunnallisen keskustelun kohteena. Esimerkiksi sähköhyvityksestä ja sosiaaliturvamuutoksista annettuja lausuntoja käsiteltiin mediassa. Keskustelun painopisteenä oli lainvalmistelun kiire ja laatu.

## 1.7 Arviointineuvoston toiminta kiinnostaa myös kansainvälisesti

Kansainvälinen yhteistyö jatkui vilkkaana paremman sääntelyn teemoissa vuonna 2023. Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristön edustajat osallistuivat Helsingissä OECD:n ja Brysselissä EU:n järjestämiin paremman sääntelyn tilaisuuksiin. Arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristön edustajat matkustivat vain joihinkin kansainvälisiin tilaisuuksiin paikan päälle arviointineuvoston rajallisen budjetin vuoksi.

RegWatchEurope (RWE) on eurooppalaisten itsenäisten ja riippumattomien arviointineuvostojen verkosto, johon kuuluu kahdeksan jäsenmaata. Arviointineuvosto pitää verkoston toimintaa tärkeänä ja hyödyllisenä, koska se mahdollistaa parhaiden käytäntöjen jakamisen ja oppimisen toisilta neuvostoilta. Vuonna 2023 RWE:n puheenjohtajamaana toimi Ruotsi, joka järjesti kaksi sihteeristötason kokousta, kaksi puheenjohtajatasoista kokousta ja viisi työpajaa. Lisäksi Ruotsi 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 asiantuntijoita.

RWE:n työpajoissa käsiteltiin muun muassa jälkiarviointijärjestelmiä eri maissa. Keskustelujen perusteella neuvostot ovat kiinnostuneita arvioimaan jälkiarviointeja, mutta neuvostojen rooli tässä on vielä täsmentymätön. Lisäksi jälkiarviointien arvioinnissa on käytännön ongelmia, kuten rajalliset resurssit ja jälkiarviointien varsin vaihteleva laatu.

Työpajoissa käsiteltiin myös innovaatioiden ja sääntelyn yhteyttä. Sääntelyn merkityksestä innovaatioiden edistämiseen on keskusteltu runsaasti viime vuosina. Työpajakeskustelujen perusteella innovaatiot kehittyvät nopeasti. Tällöin monen vuoden päästä tulevat jälkiarvioinnit eivät ole enää tarkoituksenmukaisia. Tämän vuoksi tulisikin pohtia lyhyempiä arviointisyklejä innovaatiovaikutusten jälkiarvioinneissa. Lisäksi keskusteluissa korostettiin, että tulisi oppia muiden maiden ja instituutioiden kokemuksista, jotta samoja virheitä ei tehtäisi uudelleen. Suomen sääntelyn innovaatiovaikutusten arviointiohjetta esiteltiin yhdessä RWE:n työpajassa. Ohje sai varsin innostuneen vastaanoton.

EU:n sääntelyntarkastelulautakunnan Regulatory Scrutiny Boardin (RSB) vuosittaisessa konferenssissa keskityttiin vaikutustenarvioinnin trendien ja haasteiden käsittelyyn. Suomen arviointineuvoston puheenjohtaja piti konferenssissa puheenvuoron, jossa hän toi esiin lainsäädännön arviointineuvoston ja RSB:n toiminnan

yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Yhteistä on esimerkiksi holistinen lähestymistapa vaikutustenarviointeihin. Eroja on näiden kahden elimen riippumattomuudessa ja lausuntojen julkaisuajankohdassa. Lisäksi puheenjohtaja kertoi lainsäädännön arviointineuvoston laatimista toimintatapaohjeista kriisiaikoja varten.

Suomen arviointineuvoston puheenjohtaja ilmaisi konferenssissa koko RWE:n puolesta huolensa siitä, että joissakin EU:n lainsäädäntöehdotuksissa ei ole tehty lainkaan vaikutustenarviointeja. Tällöin ehdotusten kansallisia vaikutuksia on vaikea arvioida. Puheenjohtaja otti esille myös sen, että joissakin EU-jäsenmaissa otettiin Covid-19-pandemian aikana käyttöön nopeutettu lainvalmistelutapa, joka on jatkunut eräissä maissa, vaikkei se ole enää tarpeellista. Puheenjohtajan puheenvuoro keräsi paljon myönteistä palautetta konferenssiyleisöltä.

Useat eri tahot pyysivät vuoden 2023 aikana arviointineuvostoa esittelemään toimintaansa. Arviointineuvosto esitteli toimintaansa läsnätapaamisissa sekä videoyhteyksin Georgian, Israelin, Maailmanpankin ja Romanian sekä Tanskan edustajille. Esityksissä käytiin läpi arvioinnin periaatteita ja korostettiin toiminnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Esityksissä tuotiin esille, että arviointineuvostolla on laaja-alainen holistinen arviointifokus. Taloudellisten vaikutusten lisäksi vaikutuksia arvioidaan yhteiskunnallisesta ja ympäristöllisestä näkökulmasta. Keskusteluissa kävi ilmi, että arviointineuvostosta haettiin ideoita oman kansallisen järjestelmän kehittämiseksi ja perustamiseksi.

## 2 Havaintoja lainvalmistelun laadusta vuodelta 2023

### 2.1 Kiire uhkaa lainvalmistelun laatua

Lainsäädännön arviointineuvosto on useana vuonna tuonut esille huolen, että lakeja valmistellaan jatkuvassa kiireessä. Arviointineuvosto on kiinnittänyt asiaan huomiota viimeksi edellisessä vuosikatsauksessaan. Lainvalmistelun kiire ei ole vähentynyt vuoden 2023 aikana. Edelleen arviointineuvosto on saanut arvioitavakseen sellaisia hallituksen esityksiä, joista huomaa kiireen vaikuttaneen merkittävästi säädösvalmistelun laatuun. Toki on otettava huomioon, että kiire tulee tulevaisuudessakin vaikuttamaan säädösvalmisteluun jossain määrin osassa hallituksen esityksiä.

Valitettavaa on, että kiireessä valmistellaan myös sellaisia esityksiä, jotka ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että vaikutuksiltaan merkittävien lakiehdotusten valmistelu vaalivuotta seuraavan vuoden talousarvioon on haasteellista kireän aikataulun vuoksi. Kattavien vaikutusarviointien laatiminen edellyttää aikaa, etenkin jos on arvioitava yhteisvaikutuksia muiden esitysten kanssa.

Arviointineuvoston käsityksen mukaan kiire vaikuttaa säädösvalmistelun laatuun siten, että hallituksen esityksissä ei ehditä pohtimaan riittävästi vaihtoehtoisia keinoja tavoitteen saavuttamiselle. Tällöin epäselväksi jää, mikä tosiasia olisi sääntelyn kohteiden ja hallinnon näkökulmasta tehokkain ja parhaaksi arvioitu keino ongelman ratkaisemiseksi. Tämä voi lisätä sääntelyn aiheuttamia kustannuksia yhteiskunnassa, jos toimimatonta tai tehotonta sääntelyä joudutaan muuttamaan varsin pian lain voimaantulosta. Lisäksi puutteellinen vaihtoehtojen punninta heikentää sääntelyn hyväksyttävyyttä yhteiskunnassa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriölle annetussa lausunnossa liittyen takautuvasti maksettavaan sähköhyvitykseen todettiin seuraavaa:

*” Esitysluonnoksen perusteella jää vaikutelma, että hyvityksen kohdentumista tarvehankintaisesti tai tuloluokkien mukaan ei ole voitu poliittisen ohjauksen ja kiireen vuoksi selvittää. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että sähköhinnan poikkeuksellinen nousu on ollut odotettavissa jo viime keväästä lähtien sähkötuurien hintojen kohotessa etenkin Venäjän hyökkäyssodan jälkeen. Poliittisessa*

*päätöksenteossa ja virkamiesjohdossa olisi pitänyt ennakoida tulevaa tilannetta ja arvioida ajoissa erilaisia skenaarioita ja keinoja asian vaihtoehtoisiksi ratkaisuiksi. Valmistelussa olisi voitu hyödyntää esimerkiksi rekisteripohjaista tietoa kotitalouksista. Tällöin hyvitys olisi voitu kohdentaa paremmin niille kotitalouksille, jotka sitä eniten tarvitsevat, eikä kaikkia tukimuotoja olisi ehkä tarvittu.”<sup>21</sup>*

Samassa lausunnossa arviointineuvosto totesi vaihtoehtojen arvioimisesta myös seuraavaa:

*” Arviointineuvosto katsoo, että luonnoksessa on perusteltu, miksi muut vaihtoehdot eivät tule kyseeseen. Vaihtoehtojen vertailusta ei kuitenkaan ilmene, mikä vaihtoehto olisi yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisin ja tehokkain tapa auttaa kuluttajia. Esityksestä ei selviä, olisiko esimerkiksi toimeentulotukea koskevaa sääntelyä voitu muuttaa. Esityksessä tulee arvioida myös se vaihtoehto, ettei mitään muutosta tehtäisi. Esitysluonnoksesta ei selviä, miksi sähkön hinnan nousu pitää kompensoida riippumatta siitä, tuottaako se kotitaloudelle ongelmia vai ei.”*

Kiire vaikuttaa myös säädösvalmisteluun osallistumiseen ja kuulemisen riittävyteen. Kuulemista koskevan ohjeistuksen mukaan hallituksen esityksen kuulemiselle tulisi varata aikaa 6–8 viikkoa. Jos yhteiskunnallisesti merkittävä hallituksen esitys on lausuttavana vain muutamia päiviä tai viikon, olennaisilla sidosryhmillä ja kansalaisilla ei ole mahdollisuutta lausua asiasta. Vaikka sidosryhmillä ja kansalaisilla olisi tietoa siitä, että tietyn aihepiirin sääntelyä tullaan muuttamaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti, kuuleminen edellyttää silti riittävän ajan varaamista. Ehdotettu muutos konkretisoituu vasta hallituksen esitysluonnoksessa.

Lausunnon antaminen ehdotetusta sääntelystä edellyttää sidosryhmiltä ja kansalaisilta tarkkaa perehtymistä hallituksen esityksen eri kokonaisuuksiin, kuten yksittäisiin säädösehdotuksiin ja niiden perusteluihin. Lisäksi yksittäisellä lailla on usein yhteyksiä myös muuhun sääntelyyn. Jos kuulemiseen ei varata riittävää aikaa, kuulemisen kautta ei saada riittävän yksityiskohtaista tietoa ehdotetun sääntelyn vaikutuksista, riskeistä, toimeenpantavuudesta tai lainsäädäntökokonaisuuden johdonmukaisuudesta.<sup>22</sup>

21 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä energialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi lainsäädännöksi (VN/2881/2023-VNK-2).

22 Katso esimerkiksi Naundorf & Radaelli 2017, 203. Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods. Teoksessa U. Karpen & H. Xanthaki (toim.) Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners, s. 188–213. Oregon: Hart Publishing.



Arviointineuvosto tarkasteli vuosien 2022–2023 aikana annettujen keskeisimpien hallitusten esitysten osalta, onko lausuntoaika ollut kuulemisoppaan ohjeistuksen mukainen ja onko lyhyempää kuulemisaikaa perusteltu hallituksen esityksessä. Vuoden 2022 osalta tarkasteltiin yhteensä 67 hallituksen esitystä ja vuoden 2023 osalta 28 hallituksen esitystä. Vuonna 2022 lausuntoaika oli kuulemisoppaan ohjeistuksen mukainen 46 %:ssa tarkasteluun otetuista hallituksen esityksistä ja 52 %:ssa lausuntokierros oli ohjeistusta lyhyempi. Vuonna 2022 vain noin 9 %:ssa tarkastelun kohteena olleista hallituksen esityksistä oli perusteltu ohjeistusta lyhyempi lausuntoaika.

Vuonna 2023 vain 29 %:ssa tutkituista hallituksen esityksistä lausuntoaika oli kuulemisoppaan mukainen ja noin 11 %:ssa ei järjestetty kuulemista ollenkaan. Huomionarvoista on, että vain 41 %:ssa hallituksen esityksistä perusteltiin lyhyempi kuulemisaika. Kuulemiskierroksen jättäminen väliin perusteltiin kaikissa esityksissä. Lausuntoajan lyhyyttä selittää jonkin verran se, että osa hallituksen esityksistä on ollut talousarvioesitykseen liitännäisiä hallituksen esityksiä. Toisaalta talousarvioesityksen yhteydessä käsiteltävät hallituksen esitykset ovat usein yhteiskunnallisesti merkittäviä, jolloin asianmukainen kuuleminen on näidenkin lakiehdotusten osalta tärkeää.

Arviointineuvosto kiinnitti vuoden 2023 aikana seitsemässä hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa huomiota kuulemisen ja lausuntopalautteen käsittelyyn liittyviin puutteisiin. Arviointineuvosto totesi lausunnoissaan sosiaali- ja terveysministeriölle liittyen asumistuen muuttamiseen sekä toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamiseen kuulemisesta seuraavaa:

*”Esitysluonnoksen lausuntoaika on selvästi annettua ohjeistusta lyhyempi. Yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä tulisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja kansalaisilla olla riittävä aika lausua asiasta varsinkin, kun toteuttamisen kiireellisyydelle ei ole esitetty painavia perusteita.”<sup>23</sup>*

Arviointineuvosto kiinnitti huomiota kuulemiseen myös toisella kansalliskielellä työ- ja elinkeinoministeriölle antamassaan lausunnossa liittyen päästökauppalakiin:

23 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (VN/28066/2023-VNK-2) ja lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (VN/28068/2023-VNK-2).

*”Arviointineuvosto katsoo, että kuulemisen kautta saadaan olennaista tietoa esitysluonnoksen vaikutuksista. Täten olisi hyvä huolehtia, että keskeiset sidosryhmät ja muut toimijat pystyvät tosiasiaassa lausumaan esitysluonnoksesta suomeksi ja ruotsiksi. Säädösvalmistelussa tulee huolehtia, että myös ruotsinkieliset lausunnot voidaan ottaa tosiasiallisesti esityksen jatkovalmistelussa huomioon.”<sup>24</sup>*

Kiireessä valmistellut hallituksen esitykset saattavat olla puutteellisia myös esityksessä käytettävän tietopohjan, nykytilan ja ongelman kuvaamisen sekä ymmärrettävyyden ja ehdotetun muutoksen perustelujen suhteen. Esityksestä ei silloin saa riittävää käsitystä, miksi muutos on tarpeen tehdä ja mitä ongelmia sillä pyritään ratkomaan. Kiire vaikuttaa ennen kaikkea siihen, että hallituksen esityksen eri osiot on valmisteltu puutteellisesti, jolloin vaikutusten arviointiin liittyy runsaasti epävarmuuksia, käytetty tietopohja on ohutta, vaikutusten arvioinnit on tehty pintapuolisesti tai olennaisia vaikutuslajeja on jätetty arvioimatta.

Arviointineuvosto katsoo, että säädösvalmistelun kiireen aiheuttamiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Puutteet säädosehdotusten vaikutusarvioissa, kuulemisessa, tietopohjassa ja vaihtoehtojen selvittämisessä johtavat siihen, että merkittäviä yhteiskunnallisia päätöksiä tehdään vajavaisin tiedoin. Eduskuntaa ja sen kuulemia asiantuntijoita kuormittaa, että ne joutuvat tekemään valtioneuvostolle kuuluvaa säädösvalmistelutyötä, kuten esimerkiksi säädösten yhteisvaikutusten arviointia.

Lisäksi on riskinä, että ongelman ratkaisemiseen ei käytetä tehokkainta ratkaisua ja ehdotetun sääntelyn kautta ei saavuteta sääntelylle asetettuja tavoitteita. Tämä voi johtaa siihen, että sääntelyä joudutaan muuttamaan hyvin pian sen voimaantulon jälkeen. Toisaalta heikosti valmistellut säännökset voivat johtaa myös ongelmiin sääntelyn toimeenpanossa ja soveltamisessa. Heikosti laadittu sääntely aiheuttaa kuormitusta lain soveltajille ja lain kohderyhmille.

Haastetta säädösvalmisteluun voi lisätä se, että vaalikausien vaihtuessa politiikkatavoitteita ei välttämättä toteuteta pitkäjänteisesti useamman hallituskauden yli. Tällöin saatetaan muuttaa sääntelyä nopealla aikavälillä vaalikaudesta toiseen – ilman tarvittavaa tietoa jo tehdyn muutoksen vaikutuksista.

---

24 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta päästökauppalaiksi (VN/25784/2023-VNK-2).

Hallitusohjelman ja sen toteuttamisen aikataulutuksen tulee olla oikeassa suhteessa ministeriöille annettuihin säädösvalmistelun resursseihin. Arviointineuvosto katsoo, että säädösvalmistelun laatuun, resursointiin ja priorisointiin tulisi kiinnittää jatkossa huomattavasti enemmän huomiota.

## 2.2 Vaikutusarviointien on oltava linjassa säännöskohtaisten perustelujen kanssa

Arviointineuvoston päätehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusten arvioinneista. Arviointineuvosto keskittyy siten lausunnoissaan vaikutusarviointeihin, mutta arviointineuvosto saattaa tarpeen mukaan tarkastella säännöskohtaisia perusteluja vaikutusarviointien ja lain toimeenpantavuuden näkökulmasta. Säännöskohtaisissa perusteluissa saatetaan toisinaan kuvata sellaisia muutoksia, joita ei ole avattu muualla hallituksen esityksessä ja joiden vaikutuksia ei ole arvioitu. Vuoden 2023 aikana on ajoittain esitetty huolta siitä, että lainvalmistelun laadun kehittäminen on keskittynyt viime vuosien ajan liiaksi vaikutusarviointeihin, jolloin säännöskohtaisten perustelujen laatuun ei olisi kiinnitetty riittävästi huomiota. Arviointineuvosto yhtyy näkemykseen siitä, että säännöskohtaisten perustelujen laatu on tärkeää ja että säännöskohtaisilla perusteluilla on merkityksellinen rooli lain toimeenpanon ja soveltamisen onnistumisessa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksen vaikutusarviointien tulee olla linjassa säännöskohtaisten perustelujen kanssa. Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnin kannalta on olennaista, että ehdotetun sääntelyn sisältö on ymmärrettävää, jotta voidaan hahmottaa, miten sääntelyä on tarkoitus soveltaa ja miten vallitseva olotila muuttuu. Säännöskohtaisilla perusteluilla on merkittävä rooli oikeuslähteenä osana lain esitöitä ja siten lain toimeenpanon onnistumisessa. Säännöskohtaisilla perusteluilla on yhteys vaikutusarviointeihin ja lain toimeenpantavuuteen ainakin kahdella tavalla.

Ensinnäkin, jos säännöskohtaisissa perusteluissa pelkästään toistetaan ehdotettuja säännöksiä, lukija ei saa riittävästi tietoa ehdotettavan lain sisällöstä ja tulkinnasta, muutoksista vallitsevaan oikeustilaan ja mahdollisista yhteyksistä muuhun lain-säädäntöön tai kansainvälisesti sitoviin velvoitteisiin. Tämä vaikeuttaa ehdotettavan lain vaikutusten hahmottamista. Epäselvä ja tulkinnanvaraiseksi jäävä oikeustila vaikeuttaa lain toimeenpanoa ja noudattamista ja voi oikeussuojakeinojen käytön vuoksi kuormittaa valvontaviranomaisia ja oikeuslaitosta.

Toiseksi, jos säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole lain soveltamista helpottavia käytännön esimerkkejä, muutoksen vaikutukset eivät konkretisoidu riittävästi sääntelyn kohteille. Sidosryhmien mahdollisuudet arvioida ehdotettavan sääntelyn vaikutuksia voivat heikentyä ja riskinä voi olla, että ei saada riittävän tarkkaa lausuntopalautetta säännösten toimivuudesta. Myös päätöksentekijöiden käsitys esityskokonaisuuden merkityksestä ja vaikutuksista voi jäädä puutteelliseksi.

Arviointineuvosto voi tarpeen mukaan kiinnittää huomiota säännöskohtaisiin perusteluihin, jos niillä on merkittävä yhteys vaikutusarvioihin tai jos säännöskohtaiset perustelut eivät ole tasapainossa muun esityksen kanssa. Arviointineuvosto korostaa, että hallituksen esitys on kokonaisuus, jossa kaikkien osa-alueiden tulee olla riittävässä tasapainossa keskenään. Säädösvalmistelun laatua tulee kehittää tasapuolisesti ja ymmärtää eri osa-alueiden kiinteä yhteys toisiinsa.

## 2.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia parannettava

Arviointineuvosto korosti jo vuonna 2022, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin on kiinnitettävä huomiota. Tällöin arviointineuvosto toi esille, että esitysluonnoksista ei selviä riittävästi, miten esitysluonnos parantaa, heikentää tai turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Arviointineuvosto kiinnittää edelleen valtioneuvoston huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia on parannettava. Useilla lakihankkeilla on kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksiin, ja suurin osa sääntelystä koskettaa erilaisia ihmisryhmiä jollakin tavalla.

Arviointineuvosto korostaa, että hallituksen esityksen säätämisympäristöstä koskevilla perusteluilla ei voi korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, sillä näillä hallituksen esityksen jaksoilla on erilaiset tarkoitukset. Esityksen konkreettisia vaikutuksia käytännön tasolla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen tulee käsitellä esityksen pääasiallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on esimerkiksi säätämisympäristöperusteluihin verrattuna konkreettisempi kuvaus siitä, miten ehdotus vaikuttaa yksilön oikeuksiin käytännössä arjen tasolla. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia lainvalmistelussa on kuvattu oikeusministeriön ohjeessa<sup>25</sup>. Kyseisessä ohjeessa on kuvattu tarkemmin arvioinnin ja säätämisympäristöperusteluiden eroja.

---

25 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:15. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164464>.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi edellyttää säädösvalmistelussa monipuolista tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta nykytilassa. Tällainen arviointi säädösvalmistelussa edellyttää myös asiantuntemusta perus- ja ihmisoikeuksien sisällöstä. Näiden lisäksi edellytetään perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista lainvalmistelussa sekä ymmärrystä, miten perus- ja ihmisoikeudet rajaavat julkisen vallan käyttöä ja siten myös säädösvalmistelua. Lisäksi tulee ymmärtää, että perus- ja ihmisoikeuksista voidaan johtaa myös lainsäätäjälle aktiivisia toimintavelvoitteita.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvoite edellyttää, että perus- ja ihmisoikeudet ovat keskeisessä roolissa myös säädösvalmistelussa. Järjestelmällinen hallitusten esitysten perus- ja ihmisoikeuksien arviointi on siten tärkeä osa perus- ja ihmisoikeuksien toimeenpanoa. Tämä asettaa laatuvaatimuksen säädösvalmistelulle siitä, että esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia arvioidaan.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on läheisessä yhteydessä esityksen vaihtoehtojen arvioinnin kanssa. Etenkin, jos esityksellä rajoitetaan tai heikennetään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, vaihtoehtojen esittämisen tärkeys korostuu. Esityksessä tulee perustella, miksi muita perus- ja ihmisoikeuksiin vähemmän puuttuvia vaihtoehtoja ei ole käytettävissä. On tarpeen tunnistaa, että valtioneuvostolla on velvollisuus osoittaa hallituksen esityksessä perus- ja ihmisoikeuksien heikentämisen tai rajoittamisen välttämättömyys sekä oikeasuhteisuus. Näitä on vaikea esittää ilman riittävää perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusarviointia. Arviointineuvosto kiinnitti huomiota vaihtoehtojen arvioimiseen lausunnossaan sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta:

*”Esitysluonnoksesta ei selviä, miten esitysluonnoksen tavoitteisiin päästäisiin vaihtoehtoisin keinoin tai miten asumistuen tarvetta yhteiskunnassa voidaan vaihtoehtoisin keinoin vähentää. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa tuodaan avoimesti esille, että hallitusohjelman kirjaus on rajannut ministeriön mahdollisuuksia arvioida eri sääntelyvaihtoehtoja. Esityksessä olisi tullut kuitenkin hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaisesti käsitellä vaihtoehtoisia keinoja. Lisäksi vaihtoehtojen arvioinnissa olisi voitu mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon sen vaihtoehdon vaikutukset lain kohderyhmille, että muutosta ei tehtäisi. Eri vaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten punninnan tulisi toimia pohjana sille, mikä vaihtoehto valitaan toteutettavaksi. Esitysluonnoksessa olisi tullut kuvata se toteuttamisvaihtoehto, jonka katsotaan edistävän perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista parhaiten.”<sup>26</sup>*

26 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (VN/28066/2023-VNK-2).

Vaikutusten arvioinnissa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät oikeudelliset velvoitteet tuodaan arjen tasolle ja arvioidaan, miten esityksen vaikutukset näkyvät ihmisten jokapäiväisessä elämässä. Puutteet perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa ovat liittyneet hallituksen esitysluonnoksissa ensinnäkin siihen, että säädöshankkeen vaikutusarvioinnissa ei tunnisteta niitä ihmisryhmiä, joihin vaikutukset ulottuvat ja toiseksi siihen, että vaikutuksia ihmisten arkeen ei ole arvioitu. Puutteet perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa johtavat siihen, ettei tiedetä, miten esitys vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tämä vaikeuttaa myös esityksen perustuslaillisuuden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisuuden arvioimista.

Vuonna 2023 lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin hieman yli puolessa annetuista lausunnoista. Eniten huomiota kiinnitettiin sosiaali- ja terveysministeriön sosiaaliturvan muutoksiin liittyviin hallituksen esityksiin. Arviointineuvosto totesi esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriölle annetussa lausunnossa liittyen toimeentulotukilain muuttamiseen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista seuraavaa:

*”Esitysluonnokseen olisi tullut kuitenkin lisätä arvio, miten ehdotettu muutos vaikuttaa esitysluonnoksen kannalta olennaisten ihmisoikeussopimusten ja perustuslain turvaamien oikeuksien toteutumiseen. Samalla olisi tullut esittää arvio, miten esitys vaikuttaa haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten asemaan, etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa henkilön on omista yrityksistään huolimatta vaikea työllistyä tai löytää halvempi asunto.”<sup>27</sup>*

Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin myös omaisuudensuojan, yksityisyydensuojan ja henkilökohtaisen koskemattomuuden näkökulmasta puolustusministeriölle annetussa lausunnossa liittyen sotilaskurinpitoon ja rikostorjuntaan Puolustusvoimissa:

*”Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulee kuvata eritellymmmin esityksen kannalta keskeiset perusoikeudet ja miten esityksen keskeiset ehdotukset vaikuttavat näiden perusoikeuksien toteutumiseen. Pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankintakeinojen käytöllä puututaan ihmisten perusoikeuksiin (esimerkiksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, yksityiselämän suojaan ja omaisuuden suojaan). Arviointineuvosto muistuttaa, että esitysluonnoksen*

27 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (VN/28068/2023-VNK-2).

*säätämisyjärjestystä koskevilla perusteluilla ei voida korvata esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.”<sup>28</sup>*

Lisäksi kotirauhan suojaan kiinnitettiin huomiota sisäministeriölle annetussa lausunnossa liittyen paloturvallisuuslaitteita koskevaksi laiksi:

*”Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysluvusta käy ilmi, että esitysluonnoksella on liittymäkohtia kotirauhan suojaan. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, miten merkittäviä ovat muutokset asuinhuoneistojen paloturvallisuuslaitteiden huoltamisessa ja tarkastamisessa nykytilaan verrattuna. Mitä vaikutuksia sillä mahdollisesti on asukkaille ja kotirauhaan?”<sup>29</sup>*

## 2.4 Mitä tarkoitetaan yhteisvaikutuksilla?

Arviointineuvosto on useamman kerran kiinnittänyt huomiota vuoden 2023 aikana yhteisvaikutusten arviointiin. Yhteisvaikutuksiin kiinnitettiin huomiota vajaassa puolessa hallituksen esitysluonnoksiin liittyvistä lausunnoissa. Yhteisvaikutukset saivat julkisuudessa huomiota loppuvuodesta 2023 hallituksen antaessa useita sosiaaliturvaan liittyviä hallituksen esityksiä eduskunnalle. Yhteisvaikutuksiin liittyvässä keskustelussa on noussut esille kumulatiiviset vaikutukset ja kokonaisvaikutukset. Vakiintunutta määritelmää termeille ei ole, ja termejä saatetaan käyttää eri merkityksissä.

Esimerkiksi Ympäristötiedon foorumin julkaisussa on kuvattu yhteisvaikutusten merkitystä<sup>30</sup>. Julkaisussa todetaan, että lainsäädännön yhteisvaikutuksille ei ole olemassa tarkkaa määritelmää. Yhteisvaikutusten arvioinnissa tarkastelunäkökulmana voi olla pyrkimys tunnistaa, kuinka lait yhdessä vaikuttavat lainsäädännön koherenttiuteen eli johdonmukaisuuteen. Lainsäädännön taustalla on useita tavoitteita, jolloin yhteisvaikutusarvioinnin kautta voidaan tarkastella, miten yhden lain vaikutukset vaikuttavat toisen lain tavoitteiden toteutumiseen. Usean

28 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto puolustusministeriölle hallituksen esitysluonnokseen sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa (VN/26412/2023-VNK-2).

29 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esitysluonnokseen paloturvallisuuslaitteita koskevaksi laiksi (VN/32276/2023-VNK-2).

30 Lakien yhteisvaikutustenarvointi parantaa lainsäädännön laatua [Ympäristötiedon foorumin Puheenvuoroja 1/2021](#).

säännösuudistuksen yhteisvaikutuksia voi syntyä myös, jos samaa lakia koskevan usean peräkkäisen muutoksen myötä syntyy kerrannaisvaikutuksia eli vaikutuksia, joita yksittäisen muutoksen kohdalla ei vielä syntyisi.<sup>31</sup>

Yhteisvaikutuksella voidaan tarkoittaa eri lakien aikaansaamaa kokonaisvaikutusta. Tässä tilanteessa lait eivät ole riippuvaisia toisistaan, mutta vaikuttavat samaan ilmiöön tai tavoitteeseen. Yhteen lakiin tehtävät muutokset voivat myös välillisesti vaikuttaa toisen lain tavoitteiden toteutumiseen. Lait voivat vaikuttaa myös toisiinsa, jolloin muutokset yksittäisessä laissa vaikuttavat toiseen lakiin. Yhteisvaikutus voi myös syntyä lainsäädännön ja lakien toimeenpanon eri osapuolten toiminnasta ja reagoimisesta, jolloin yhteisvaikutus on eri osapuolten toiminnan ja reagoimisen summa.<sup>32</sup>

Euroopan komission paremman sääntelyn työkaluissa (Better regulation toolbox) mainitaan kumulatiiviset kustannusarviot (Cumulative cost assessments, CCA) ja esitetään ohjeistusta, miten kumulatiivisia vaikutuksia voidaan arvioida. Tarkastelunäkökulma on tosin taloudellinen.<sup>33</sup> Kumulatiivisella vaikutuksella voidaan tarkoittaa jonkin pitkäaikaisen tapahtuman aikaansaamaa vaikutusta tiettyyn asiaan<sup>34</sup>. Vaikutuksiin liittyy ajallinen ulottuvuus, jonka aikana vaikutukset kertyvät. Kumulatiivisia vaikutuksia arvioidaan usein ympäristöllisestä näkökulmasta<sup>35</sup> huomioiden myös sosiaaliset ja terveydelliset näkökulmat<sup>36</sup>.

Kumulatiivisia ympäristövaikutuksia on käsitelty tieteellisessä tutkimuksessa. Esimerkiksi kumulatiivisia ympäristövaikutuksia tutkineen Bram Noblen artikkelissa todetaan, että kumulatiivisten vaikutusten yleismaailmallista määritelmää ei ole

31 Ympäristötiedon foorumi 2021, s. 3.

32 Ympäristötiedon foorumi 2021, s. 5.

33 European Commission. Better Regulation Toolbox 2023, s. 514. Better Regulation: guidelines and toolbox. Verkkosivu. Viitattu 19.1.2024. [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en).

34 Cumulative effect. Verkkosivu. Viitattu 21.12.2023. Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/cumulative%20effect>.

35 Katso esimerkiksi Noble, Bram. "Cumulative Impact Assessment", teoksessa K. Hanna (ed.) Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment, 2022, Abingdon: Routledge, s. 42–59.

36 Katso esimerkiksi Verkkosivu. Viitattu 21.12.2023. [International Finance Corporation of World Bank Group 2013. Good Practice Handbook on Cumulative Impacts Assessment and Management: Guidance for the Private Sector in Emerging Markets.](#)



ja siinä tunnistetaan, että kumulatiivisten vaikutusten määritelmät vaihtelevat.<sup>37</sup> Ensimmäinen muodollinen viittaus ympäristöarviointimääräysten kumulatiivisiin vaikutuksiin oli Yhdysvaltain kansallisessa ympäristöpoliittisessa säädöksessä, jossa kumulatiivinen vaikutus määriteltiin ympäristöön kohdistuvaksi vaikutukseksi, joka johtuu jonkin toimen lisäävästä vaikutuksesta, kun se yhdistetään muihin aiempiin ja nykyisiin sekä kohtuudella ennakoitavissa oleviin tuleviin toimiin<sup>38</sup>.

Kumulatiiviset vaikutukset voivat muodostua yksittäisistä pienistä muutoksista, jotka muodostuvat merkittäviksi vaikutuksiksi ajan kuluessa. Tämä määritelmä on vaikuttanut käsityksiin kumulatiivisista vaikutuksista.<sup>39</sup> Kumulatiivisia vaikutuksia, aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta ja esimerkkejä on käsitelty Suomessa esimerkiksi ympäristöministeriön julkaisussa [Saamelaisten alkuperäiskansoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä](#).<sup>40</sup>

Kumulatiivisten ympäristövaikutusten arvioinnissa on esiintynyt erilaisia näkökulmia vaikutusten arvioinnin metodeista. Lisäksi on tuotu esille, että kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa ei olla omaksuttu riittävästi kumulatiivista ajattelutapaa.<sup>41</sup> Esimerkiksi on esitetty, että lähes kaikki vaikutukset voivat olla kumulatiivisia. Äärimmäinen ajattelu pakottaisi pois hankekohtaisesta vaikutusten arvioinnin tarkastelusta, jolloin vaikutusten kumulatiivinen arviointi mahdollistuisi.<sup>42</sup>

37 Noble, Bram. "Cumulative Impact Assessment", teoksessa K. Hanna (ed.) Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment, 2022, Abingdon: Routledge, s. 42–59.

38 The United States National Environmental Policy Act, The United States' Council on Environmental Quality, US-CEQ 1978: "a cumulative effect (referred to as cumulative impacts) as an impact on the environment which results from the incremental impact of the action when added to other past, present, and reasonably foreseeable future actions and that cumulative impacts can result from individually minor, but collectively significant, actions taking place over a period of time."

39 Noble 2022, s. 43.

40 Heinämäki, Markkula & Saijets 2023, s. 302-314.

41 A. John Sinclair, Meinhard Doelle, Peter N. Duinker, Looking up, down, and sideways: Reconceiving cumulative effects assessment as a mindset, Environmental Impact Assessment Review, Volume 62, 2017, s.183-194, ISSN 0195-9255, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.04.007>; Lauren M Arnold, Kevin Hanna & Bram Noble (2019) Freshwater cumulative effects and environmental assessment in the Mackenzie Valley, Northwest Territories: challenges and decision-maker needs, Impact Assessment and Project Appraisal, 37:6, s. 516-525, DOI: [10.1080/14615517.2019.1596596](https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1596596).

42 Sinclair, Doelle & Duinker 2017, s. 184.

Kumulatiivisten vaikutusten arviointi on olennaista ympäristöön liittyvien säädös-hankkeiden arvioinnissa, ja todennäköisesti kumulatiivisten vaikutusten arviointi tulee korostumaan tulevaisuudessa. Esimerkiksi ilmastokriisi, digitaalinen siirtymä, turvallisuusuhat tai pandemiat ovat tehneet maailmasta kompleksisemmän ja edellyttävät pitkäaikaisia ratkaisuja, joilla on myös pitkäaikaisia ja kumuloituvia vaikutuksia. Tulevien sukupolvien oikeudet liittyvät läheisesti ympäristöperusoikeuteen ja kestäväan kehitykseen. Toisaalta keskusteluun on myös noussut tarve ihmisoikeusennakoinnille<sup>43</sup>.

Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin metodeja ja merkitystä myös muille kuin ympäristövaikutusten arvioinnille on hyvä pohtia. Kumulatiivista ajattelutapaa voisi soveltaa myös muiden vaikutuslajien arviointiin tai soveltaa yhteisvaikutusten, ennakkoinnin sekä tulevien sukupolvien vaikutusten arvioinnin suunnitteluun. Säädös-hankkeiden vaikutusten arvioinnissa tulee kuitenkin keskittyä olennaisiin vaikutuksiin ja rajata arvioinnin tarkastelunäkökulmaa. Kumulatiivisen ajattelutavan kautta voidaan kuitenkin saada vaikutusten arviointi alulle ja tunnistaa paremmin hankkeen laajempia vaikutuksia. Tällöin olennaisia vaikutusketjuja ja kumulatiivisia vaikutuksia voidaan tunnistaa ja arvioida olennaiset kumulatiiviset vaikutukset tarkemmin.

Yhteisvaikutus on kahden tai useamman tekijän yhteinen vaikutus. Kumulatiivinen vaikutus ei kuitenkaan ole täysin synonyymi yhteisvaikutukselle. Toki käsitteissä on paljon yhteistä, mutta yhteisvaikutuksen aikajänteen voidaan ajatella olevan lyhyempi. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa ei määritellä yhteis- tai kokonaisvaikutuksia eikä kumulatiivisia vaikutuksia. Ohjeen sivulla 13 todetaan yhteisvaikutuksista seuraavaa:

*”Lisäksi on tärkeää arvioida mahdolliset vaikutuslajien väliset yhteydet. Hankkeella voi esimerkiksi olla merkittäviä taloudellisia ja ympäristöllisiä ristikkäisvaikutuksia. Sama vaikutus voi liittyä eri vaikutuslajeihin. Vaikutuslajeja voikin olla tarpeen arvioida rinnakkain huomioiden esimerkiksi hyvinvoinnin sosiaalisten, taloudellisten ja ekologisten tekijöiden yhteisvaikutuksia.”*

---

43 Sivonen 2023. Selvitys ihmisoikeusennakoinnista, resilienssistä ja varautumisesta yhteiskunnan murrosaikana. [Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 4/2023](#).

Ohjeiden sivulla 14 todetaan kumulatiivisista vaikutuksista seuraavaa:

*”Lisäksi huomioon tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa. Vaikutukset voivat esimerkiksi olla kumulatiivisia siten, että myöhempi hanke voimistaa aiemmin tehtyjen muutosten vaikutuksia. Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa voivat muodostua merkittäviksi esimerkiksi eri hankkeiden vaikutusten kohdistuessa samoihin kohderyhmiin.”*

Arviointineuvosto on esimerkiksi työttömyysturvan, asumistuen ja toimeentulotuen lausunnoissaan kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että lakiehdotusten yhteisvaikutuksia tulisi arvioida ennen kuin hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle. Yhteisvaikutuksia tulisi arvioida siten, että yhteisvaikutusten arvioinnin tulokset ovat hyödynnettävissä jo säädösvalmistelun kuulemisessa. Vain näin voidaan saada sidosryhmiltä ja kansalaisilta tietoa ehdotetusta muutoksesta ja muodostaa kokonaiskuva vaikutuksista.<sup>44</sup>

Yhteisvaikutusten arviointi edellyttää, että tunnistetaan omassa ministeriössä valmisteltavat hankkeet ja niiden mahdolliset vaikutukset toisiinsa. Lisäksi tulee ottaa huomioon muissa ministeriöissä valmisteltavat hankkeet ja tehdä tarpeen mukaan yhteistyötä muiden ministeriöiden kanssa. Arviointineuvosto katsoo, että asiaan tulisi kiinnittää huomiota erityisesti sellaisissa laajoissa hankkeissa, joilla voi olla yhteisvaikutuksia yli hanke- tai ministeriörajojen.

Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota ympäristö- ja yritysvaikutusten yhteisvaikutuksiin työ- ja elinkeinoministeriölle annetussa lausunnossa, joka koski päästökauppalakia:

*”Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulee mahdollisuuksien mukaan arvioida tarkemmin esityksen yhteisvaikutuksia 55-valmiuspaketin muiden aihepiirin kannalta olennaisten ehdotusten kanssa. Esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi lentämisen kustannuksia ja lentoyhtiöiden kilpailukykyä arvioitaessa on perusteltua ottaa huomioon 55-valmiuspaketin aloitteet päästökauppaa laajemmin. Voivatko ehdotukset olla joltakin osin päällekkäisiä ja lisätä toimijoiden raportointivelvollisuuksia?”<sup>45</sup>*

44 Lainsäädännön arviointineuvosto sosiaaliturvamuutoksista: merkittävien uudistusten valmisteluun varattava aikaa ja resursseja. Verkkosivu. Viitattu 21.12.2023. <https://vnk.fi/-/lainsaadannon-arviointineuvosto-sosiaaliturvamuutoksista-merkittavien-uudistusten-valmisteluun-varattava-aikaa-ja-resursseja>.

45 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta päästökauppalaiksi (VN/25784/2023-VNK-2).

Arviointineuvoston lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriölle liittyen alkoholilain muuttamiseen huomiot yhteisvaikutuksista liittyvät useampaan alkoholikauppaan liittyvään säädösmuutokseen. On tavanomaista, että samaan aiheeseen liittyviä lakimuutoksia tehdään useissa eri kokonaisuuksissa, jolloin vaarana on, että muutoksien yhteisvaikutukset eivät hahmotu riittävästi:

*”Hallitusohjelmassa on sovittu useista alkoholikauppaa koskevista markkinoiden avaamiseen ja kilpailun lisäämiseen liittyvistä lainsäädäntömuutoksista. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallitusohjelman kirjausten toteuttaminen useilla erillisillä hankkeilla vaikeuttaa yhteisvaikutusten hahmottamista. Tämä näkökulma tulee esille myös esitysluonnoksesta annetussa lausuntopalautteessa.*

*Arviointineuvosto katsoo, että hallitusohjelman alkoholikauppaa koskevien muiden lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutuksia tulee arvioida tarkemmin myöhemmin annettavien esitysten yhteydessä.”<sup>46</sup>*

Yhteisvaikutusten arvioinnilla on merkitystä säädösehdotusten vaihtoehtojen arvioinnin kannalta. Yhteisvaikutusten arviointi on tärkeää, jotta hahmotetaan useiden hankkeiden yhteiset vaikutukset riittävän ajoissa. Vastaavasti eri säädöksillä voi olla vaikutuksia esimerkiksi tiettyyn ihmisryhmään, ympäristöön tai yritysten hallinnolliseen takkaan, jolloin on tärkeää saada kokonaiskuva muutoksen vaikutuksesta kohderyhmittäin.

Jos lakihankkeissa tunnistettaisiin ajoissa yhteisvaikutuksia, voitaisiin valita sellaiset sääntelykeinot, jotka ovat lakihankkeiden tavoitteiden kannalta tehokkaimpia ja toisaalta voidaan huolehtia ja tarkkailla vaikutusten merkittävyyttä eri kohderyhmien arjen tasolla. Lisäksi yhteisvaikutusten arvioinnilla voidaan selvittää eri lakihankkeiden vaikutukset toistensa tavoitteiden toteutumiseksi ja välttyä sellaiselta sääntelyltä, joka heikentää säädöskokonaisuuden johdonmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä.

---

46 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta (VN/34358/2023-VNK-2).

## Arviointineuvoston näkemys

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan yhteisvaikutuksilla voidaan tarkoittoa eri lakien yhdessä synnyttämiä vaikutuksia johonkin kohderyhmään tai ilmiöön. Yhteisvaikutukset voivat liittyä usean eri ministeriön antamaan sääntelyyn ja näiden lakien synnyttämiin yhteisvaikutuksiin, mutta myös yhden ministeriön antamien lakien yhteisvaikutuksiin. Yhteisvaikutuksia ei välttämättä muodostu kaikkien lain vaikutuslajien osalta.

Kokonaisvaikutuksilla voidaan tarkoittoa yksittäisen tai useamman hankkeen kaikkia vaikutuksia sisältäen välilliset ja välittömät vaikutukset. Esimerkiksi voidaan kysyä, mitkä ovat lakihankkeen kaikki välilliset ja välittömät vaikutukset vaikutuslajeittain vaikkapa lapsille tai yrityksille.

Kumulatiivisilla vaikutuksilla voidaan tarkoittoa useiden yksittäisten toimien yhteisvaikutusta ajallisesti johonkin tilaan tai ilmiöön.

## 3 Havainnot EU-sääntelyn vaikutusarvioista

### 3.1 Aikataulut asettavat haasteita kansallisille vaikutusarvioille

Merkittävällä osalla hallituksen esityksistä on kytkös EU-säädöksiin. Lisäksi annetaan suoraan lainsäädäntöön sovellettavia Euroopan unionin asetuksia. EU-pohjaiset esitykset vaikuttavat siten merkittävästi Suomen säädöspohjaan, jonka vuoksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös EU-pohjaisten esitysten vaikutusarviointeihin.

EU:n lainsäädäntöprosessi on monivaiheinen menettely, jonka aikana arvioidaan myös säädösehdotuksen vaikutuksia. Euroopan komissio asettaa tyypillisesti kautensa alussa prioriteetit, joiden varaan komission viisivuotiskauden lainsäädäntötyö perustuu. Euroopan komissio antaa ehdotukset lainsäädännöstä, jonka jälkeen ne menevät Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin käsiteltäviksi ja päätettäviksi. Ennen lainsäädäntöehdotuksen antamista komissio kuulee myös sidosryhmiä, kuten kansalaisjärjestöjä, paikallisia viranomaisia sekä eri tuotannonalojen ja kansalaisyhteiskunnan edustajia. Komissio laatii ehdotuksen vaikutuksista raportin. Kunkin arviointiraportin laadun tarkastaa riippumaton sääntelyntarkastelulautakunta (Regulatory Scrutiny Board, RSB), joka antaa raportista lausunnon. Lainsäädäntöhanke etenee vain, jos lausunto on myönteinen.<sup>47</sup>

Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto arvioivat Euroopan komission tekemät lainsäädäntöehdotukset ja ehdottavat niihin muutoksia. Neuvoston ja parlamentin väliset lainsäädäntöneuvottelut käydään käytännössä kolmikantaneuvotteluissa eli niin sanotuissa trilogeissa, joihin myös komissio osallistuu. Tavoitteena on löytää kompromissi neuvoston ja parlamentin erilaisista näkemyksistä. Trilogeissa jäsenmaiden puolesta neuvottelee neuvoston puheenjohtajamaa, parlamentin neuvottelijana puolestaan on asian esittelijä.<sup>48</sup>

47 Miten EU:n politiikasta päätetään. Verkkosivu. Viitattu 19.1.2024. [https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures\\_fi](https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_fi).

48 Miten EU:n politiikasta päätetään. Verkkosivu. Viitattu 19.1.2024. [https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures\\_fi](https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_fi).

Euroopan komissio ei välttämättä pysty vaikutusarvioissaan ottamaan huomioon yksittäisen jäsenmaan erityisolosuhteita tai tarpeita. Vaikutusarviot ovat tyypillisesti keskimääräisiä vaikutuksia kaikille jäsenmaille, joten arviot voivat poiketa merkittävästi Suomen olosuhteista. Esimerkiksi Suomen pitkät etäisyydet, maaseutu-  
maisuus, viileä ilmasto tai vaikka ulkomaankaupan riippuvuus merenkulusta ovat seikkoja, jotka saattavat vaikuttaa merkittävästi lainsäädäntöehdotuksen vaikutuksiin. Jäsenmaita kannustetaan toimittamaan materiaalia hankkeen kansallisista vaikutuksista. Tämän vuoksi Suomen ennakkovaikuttaminen EU:n lainsäädäntöhankkeisiin ja niiden vaikutusarvioihin olisi tärkeää.

Kun Euroopan komissio on antanut lainsäädäntöesityksensä, eduskuntaa tulee informoida kuuden viikon kuluessa lainsäädäntöesityksen sisällöstä. Valtioneuvosto saattaa EU-toimintaan liittyviä asioita eduskunnan käsiteltäviksi U-kirjelmillä sekä E- ja UTP-kirjeillä.<sup>49</sup> U-kirjelmän laatiminen on yleensä kiireinen prosessi, jossa vaikutusarviot ovat pieni osa kokonaisuutta. Esittelijällä ei siten ole aikaa perinpohjaiseen vaikutusarvioinnin tekemiseen noin kuuden viikon aikataulussa. U-kirjelmää valmisteltaessa myös Suomen kannan muodostaminen on voinut viedä aikaa, jolloin huomio on keskittynyt siihen.

EU:n lainsäädäntöhankkeet muuttuvat Euroopan komission antaman esityksen jälkeen enemmän kuin hallituksen esitykset. EU-hankkeisiin voi liittyä myös runsasta etukäteislobbausta, joten Euroopan komission esitys voi poiketa etukäteen odotetusta. EU:n lainsäädäntöhankkeiden sisältöön voi tulla yllätyksiä myös loppusuoralla Euroopan komission, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä kolmikantaneuvotteluissa. EU:n lainsäädäntötyön yllätyksellisyys asettaa haasteita myös kansalliselle vaikutusarvioinnille.

---

49 U-kirjelmää laaditaan EU:ssa päätettävistä asioista, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Näitä ovat muun muassa lainsäädännön alaan kuuluvat asiat sekä eduskunnan budjettivaltaa tai kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat. U-kirjelmät hyväksytään valtioneuvoston yleisistunnossa. Kirjelmässä esitetään kuvaus EU-ehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä sekä valtioneuvoston kanta asiaan.

## 3.2 U-kirjelmissä ja hallituksen esityksissä samoja kehittämiskohteita

Arviointineuvosto arvioi keväällä 2023 yhteensä 10 U-kirjelmää ja niihin mahdollisesti liittyviä U-jatkokirjelmia. U-kirjelmia valittiin arvioitavaksi samalla periaatteella kuin hallituksen esitysluonnoksiakin: yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittäviä hankkeita. Arviointineuvosto kiinnitti huomiota U-kirjelmien arvioinnissa alla oleviin seikkoihin.

### U-kirjelmien arvioinnissa käytetyt kysymykset

- Miten on kuvattu ilmiö tai ongelma, johon uudistuksella reagoidaan?
- Koskettaako ilmiö tai ongelma Suomea? Kuinka merkittävästä asiasta on kysymys Suomen kannalta?
- Mitkä ovat uudistuksen tavoitteet ja onko Suomella erityisiä omia tavoitteita?
- Onko muutoksesta odotettavissa Suomelle olennaisia hyötyjä, haittoja tai seurauksia?
- Mitä tahoja, ihmisryhmiä tai yrityksiä uudistus koskee?
- Miten muutoksen mittaluokka on hahmotettu?
- Mikä on kansallinen liikkumavara ja miten sitä mahdollisesti käytetään ja millä perusteella, jos sitä on mahdollista arvioida kyseisellä hetkellä?

Arviointineuvosto ei odottanut U-kirjelmiltä yhtä yksityiskohtaista kuvausta ehdotuksista ja vaikutuksista kuin hallituksen esitysluonnoksilta. U-kirjelmät valmistellaan yleensä nopeassa aikataulussa ja asian käsittely on keskeneräisempi kuin hallituksen esityksissä, jonka vuoksi vaikutuksiakaan ei voi arvioida kovin tarkasti. U-kirjelmia koskeville lausunnoille ei myöskään annettu standardilausumia. Arviointineuvoston lausunnon tarkoitus oli antaa suosituksia asian jatkovalmistelua varten.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotusten pääasiat oli kuvattu pääsääntöisesti hyvin U-kirjelmissä. Suomen kannat esitettiin yleensä selkeästi, samoin Suomelle ongelmalliset kohdat kuvattiin keskimäärin hyvin. Esityksen lähtökohdista, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista sai yleensä hyvän käsityksen.



Arviointineuvosto piti myös myönteisenä, että U-kirjelmät olivat tiiviitä ja informaatiivisia kokonaisuuksia. Vaikutusarvioissa oli jonkin verran määrällisiä arvioita, ja käsiteltävän asian mittakaavasta pääsi yleensä käsitykseen. Esimerkiksi arviointineuvoston lausunnossa valtiovarainministeriölle U-kirjelmästä pääomamarkkinoiden houkuttelevuuden lisäämiseksi yrityksille pidettiin myönteisenä, että yritysvaikutuksia käsiteltiin kansallisesta näkökulmasta ja vaikutusarviot sisältävät myös euromääräisiä arvioita.<sup>50</sup> Esimerkiksi arviointineuvoston lausunnossa liikenne- ja viestintäministeriölle U-kirjelmästä liittyen EU:n laajuisen liikenneverkon kehittämiseen todettiin seuraavaa:

*“Arviointineuvosto katsoo, että kirjelmien perusteella saa hyvän käsityksen esityksen taustasta, sisällöstä, tavoitteista ja alustavista vaikutuksista. Arviointineuvosto katsoo, että kirjelmissä on tunnistettu olennaiset vaikutuslajit.”<sup>51</sup>*

Monista U-kirjelmistä näkyi kuitenkin, että ministeriöt eivät olleet voineet arvioida vaikutuksia kovin tarkasti EU-lainsäädännön neuvotteluprosessin ollessa kesken. Arviointineuvoston havaitsi samantyyppisiä kehittämiskohteita lähes kaikissa käsittelemissään U-kirjelmissä. U-kirjelmien lyhyt valmistelu-aika saattoi vaikuttaa siihen, että lähes jokaisessa lausunnossa todettiin, että jatkovalmistelussa tulee tarkentaa keskeisiä hyötyjä ja kustannuksia.

Etenkin yritysvaikutukset jäivät liki kaikissa U-kirjelmissä osittain epäselviksi. Epäselvyyksiä oli esimerkiksi siinä, mitä yrityksiä ehdotettu asetus tai direktiivi velvoittaisi ja millaisia konkreettisia muutoksia yrityksille aiheutuisi. Lisäksi esityksen kansallinen liikkumavara jäi usein epäselväksi. Komission ehdotuksen epätasällisuus ja asian käsittelyn keskeneräisyys saattoivat olla osin näiden kehittämistarpeiden taustalla. Esimerkiksi arviointineuvoston lausunnossa pakkausjäteasetuksesta kiinnitettiin huomiota asetuksen soveltamisalaan:

*“Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat antaa mikroyrityksille poikkeuksen ravintoloiden ja kahviloiden tarjoilupakkausten uudelleenkäyttövaatimuksesta. Arviointineuvosto katsoo, että asian jatkovalmistelussa tulisi kuvata*

50 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi pääomamarkkinoiden houkuttelevuuden lisäämiseksi yrityksille EU:ssa sekä pienten ja keskisuurten yritysten listautumisten helpottamiseksi (VN/16079/2023-VNK-2).

51 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle valtioneuvoston kirjelmästä ja jatkokirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi (VN/11863/2023-VNK-2).

*suuntaa antavasti, miten suurta osaa yrityksiä asetus tosiasiallisesti koskee, jos mikroyritykset rajautuvat esityksen ulkopuolelle.”<sup>52</sup>*

Kuvioita ja taulukoita hyödynnettiin U-kirjelmissä hyvin vähän, vaikka monissa tapauksissa kuviot ja taulukot olisivat havainnollistaneet esityksiä ja parantaneet esityksen ymmärrettävyyttä. Hieman yli puolessa U-kirjelmistä oli kuvattu epäselvästi nykytila, muutoksen tarve tai esityksellä ratkottava ongelma. Komission ehdotukset liittyivät usein laajempaan kokonaisuuteen, mutta kaikista U-kirjelmistä ei aina käynyt ilmi säädeltävään asiaan liittyvä kokonaisuus, jolloin asiaa tuntemattoman saattoi olla vaikea ymmärtää esitystä. Arviointineuvosto suositteli muutamissa lausunnoissa yhteisvaikutuksien arvioimista muiden samanaikaisten EU-säädösehdotuksien kanssa.

Arviointineuvosto käsitteli pienen otoksen kaikista viime vuonna annetuista U-kirjelmistä, joten arviointineuvoston havainnot U-kirjelmistä eivät ole välttämättä laajemmin yleistettävissä. Toisaalta arviointineuvoston havainnot kehittämiskohteista ovat hyvin samansuuntaisia U-kirjelmissä ja hallituksen esitysluonnoksissa. Kansallisen liikkumavaran tunnistamisessa ja kuvaamisessa on usein parantamisen varaa, samoin ilmiöiden mittakaavan esittämisessä sekä siinä, miten vaikutukset konkreettisesti kohdentuvat eri toimijoihin. Tämän perusteella on mahdollista, että arviointineuvoston havainnot kehittämiskohteista voisivat edustaa laajemminkin U-kirjelmien puutteita.

### 3.3 Kansallisia vaikutuksia ei arvioida ajoissa

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (2022) mukaan Suomen kannalta tärkeiden hankkeiden varhainen tunnistaminen, hankkeen kansallisten vaikutusten arviointi ja arvioiden toimittaminen komissiolle, ennakkovaikuttaminen komissioon, Euroopan parlamenttiin ja neuvoston puheenjohtajavaltioon sekä yhteistyö samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa edistävät Suomen tavoitteiden saavuttamista. Edellä mainitussa ohjeessa todetaan, että riittävän varhaisessa vaiheessa tehdyt kansalliset vaikutusarviot tukevat myös säädösehdotuksen sisältöön liittyvää ennakkovaikuttamistyötä.

<sup>52</sup> Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ympäristöministeriölle valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi pakkauksista ja pakkausjätteistä (VN/15921/2023-VNK-2).

Vuoden 2024 alussa annettiin valtioneuvoston periaatepäätös EU-ennakkovai-  
kuttamisen järjestämisestä ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa.<sup>53</sup>  
Periaatepäätöksessä linjatulla toimintamallilla pyritään vaikuttamaan ennakoiden  
valmisteilla oleviin EU-hankkeisiin. Periaatepäätöksen myötä EU-vaikuttaminen  
tulee jokaisen ministeriön keskeiseksi prioriteetiksi. Ennakkovai-  
kuttamiseen kuuluu oleellisesti myös vaikuttaminen vuotuisen työohjelmaan sekä vaikuttaminen laa-  
jempaan politiikkakokonaisuuksiin.

Ennakkovai-  
kuttamisen tarkoituksena on pitää esillä kansallisesti olennaisia subst-  
anssikysymyksiä sekä säädösehdotuksesta aiheutuvia kansallisia vaikutuksia EU-sää-  
dösehdotusta valmisteltaessa. Suomessa on lähtökohtaisesti pidetty tärkeänä  
vahvaa ennakkovai-  
kuttamista EU-asioissa, mutta käytännössä vaikuttaminen tapah-  
tuu monesti liian myöhäisessä vaiheessa. Ennakkovai-  
kuttaminen painottuu usein  
EU-säädösehdotuksen käsittelyvaiheeseen, kun sen pitäisi tapahtua säädöseh-  
dotuksen valmisteluvaiheessa. Ideaalilanteessa ennakkovai-  
kuttamista tulisi olla  
esimerkiksi komission vuosittaisen työohjelman tai EU:n erilaisten strategioiden val-  
misteluvaiheessa eli jo ennen varsinaisia säädösehdotuksia.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan tärkeimpien EU-lainsäädäntöehdotuksien  
vaikutuksista tulisi olla kohtalaisen hyvä käsitys jo siinä vaiheessa, kun asiasta neu-  
votellaan – tai mieluiten jo ennen Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksen  
antamista. Vaikutusarviot ovat olennainen osa ennakkovai-  
kuttamista. Vaikutusarvi-  
oiden tekemiselle on käytännössä kaksi luontevaa paikkaa: ennen Euroopan komis-  
sion ehdotuksen antamista, jolloin sillä voi olla mahdollisesti vaikutusta esityksen  
sisältöön ja komission ehdotuksen antamisen jälkeen, jolloin voidaan arvioida sen  
vaikutuksia.

Ensimmäisen vaihtoehdon hyvä puoli on se, että Euroopan komissioon vaikuttami-  
sen arvioidaan onnistuvan sitä paremmin, mitä aiemmin vaikuttamiseen ryhdytään.  
Vaikutusten arviointi voi olla haasteellista hyvin aikaisessa vaiheessa, jos komission  
ehdotusta ei vielä ole annettu. Ennen Euroopan komission ehdotuksen antamista ei  
tiedetä, millaiseksi lainsäädäntöehdotus on kehittymässä.

Jälkimmäisen vaihtoehdon hyvä puoli on se, että vaikutuksia voidaan arvioida jo  
annetusta ehdotuksesta. Vaikuttaminen on mahdollista vielä tässäkin vaiheessa,  
mutta kansallisen vaikutusarvion tekemisellä on kuitenkin jo kiire. Vaikutusarvion  
tekeminen pitäisi aloittaa välittömästi Euroopan komission ehdotuksen antamisen

---

53 [Valtioneuvoston periaatepäätös EU-ennakkovai-  
kuttamisen järjestämisestä ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa - Valto](#) Valtioneuvoston julkaisuja 2024:1.

jälkeen, ja arvion pitäisi olla valmis mahdollisimmin nopeasti, jotta arviota voidaan hyödyntää ennakkovaikuttamisessa. Lyhyessä ajassa arviointi voi olla haasteellista, ja arviointien tekemiseen pitäisi olla käytännössä resursseja heti, kun ehdotus on annettu. Jos kansallinen vaikuttaminen ja vaikutusarviointi painottuvat EU-säädöksen neuvotteluvaiheeseen, eduskunta ei pysty ottamaan täysipainoisesti kantaa asiaan neuvotteluvaiheessa puutteellisten vaikutusarvioiden vuoksi.

Arviointineuvosto antaa lausuntonsa U-kirjelmästä siinä vaiheessa, kun U-kirjelmä on jo annettu eduskunnalle. Tämä on U-kirjelmän vaikutusarvioiden muokkaamisen kannalta liian myöhäinen ajankohta. U-kirjelmän antamisen aikataulu eduskunnalle on kuitenkin niin tiukka, että arviointineuvoston lausunnon antaminen ennen eduskunnan käsittelyä on käytännössä mahdotonta. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan lausunnoilla on kuitenkin merkitystä, vaikka U-kirjelmä on jo ehditty antaa eduskunnalle. Arviointineuvoston havainnot puutteista vaikutusarvioissa antavat eväitä ministeriöille jatkovalmisteluun. Arviointineuvoston näkemyksiä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi U-jatkokirjeissä ja näin mahdollisesti parantaa eduskunnan tiedonsaantia.

RegWatchEuropen (RWE) piirissä on pohdittu yhteistyötä EU-lainsäädäntöehdotusten ja niiden vaikutusarviointien arvioinnissa. Osa RWE-jäsenneuvostoista antaa lausuntoja EU-säädösehdotuksista ja niiden vaikutusarvioinneista. Yhteistyön haasteena voi tosin olla se, että ne RWE-jäsenmaiden neuvostot, jotka antavat lausuntoja EU-säädösehdotuksista ja niiden vaikutusarvioinneista, antavat lausuntoja eri vaiheissa EU-säädösprosessia ja erilaisista näkökulmista. Arvioinnilla ei ole yhtä vakiintunutta muotoa. Arviointineuvosto on pohtinut, miten se voisi parantaa EU-pohjaisten esitysten arviointia jatkossa. EU-asioiden käsittely valtioneuvostossa asettaa tietyt puitteet, joissa arviointineuvosto voi toimia. Arviointineuvosto jatkaa asian työstämistä vuonna 2024.

## 4 Arviointineuvoston näkemyksiä ja aloite vuodelle 2024

### 4.1 Hallituksen esityksen olennaiset vaikutukset tiivistelmään

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan hallituksen esityksessä on oltava tiivis katsaus ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista vaikutuksista. Jos vaikutusten arvioinnista laaditaan erillinen selvitys, esitykseen voidaan kirjoittaa tiivistelmä arvioiduista vaikutuksista.<sup>54</sup>

Selkeän kokonaiskuvan saaminen hallituksen esitysten vaikutuksista on tärkeää. Vuonna 2023 antamissaan lausunnoissa arviointineuvosto kiinnitti runsaasti huomiota esitysten ymmärrettävyyttä ja asiakokonaisuuden hahmottamista helpottaviin tekijöihin, kuten tiivistelmiin, taulukoihin ja kuvioihin. Näistä seikoista annettiin kaikkein eniten positiivista palautetta lausunnoissa. Vuonna 2023 annetuissa lausunnoissa puutteet esityksen ymmärrettävyydessä liittyivät usein vaikeuksiin hahmottaa esityksen tavoitteita ja ehdotuksia.

Esiteltäessä valtioneuvoston yleisistunnolle hallituksen esityksen antamiseen liittyvää asiaa merkitään listan kansilehdelle vaikutukset tiiviisti keskeisiltä osiltaan.<sup>55</sup> Kun hallituksen esitys etenee eduskuntaan, kansilehteä ei kuitenkaan toimiteta eduskunnalle.

---

54 Hallituksen esitysten laatimisohjeet IV 4.2. Verkkosivu. Viitattu 18.1.2024. <http://helo.finlex.fi/iv-hallituksen-esityksen-perusrakenne/sisallys/#jakso-4-2-paaasialliset-vaikutukset>.

55 Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 1/2017, s. 48. Verkkosivu. Viitattu 18.1.2024. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79183/Esittelijan\\_opas\\_250117.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79183/Esittelijan_opas_250117.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Arviointineuvosto pitää eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamisen lisäksi tärkeänä tiedon välittymistä helposti ymmärrettävässä ja kokonaiskuvan saamista edistävässä muodossa. Informaatiotulvassa päätöksentekijöiden tulisi kyetä saamaan nopeasti ja helposti kokonaiskuva esitysten olennaisista vaikutuksista. Laajoissa hallituksen esityksissä olennaiset tiedot hukkuvat helposti yksityiskohtien sekaan, jolloin tiivistelmien käytöllä voitaisiin tuoda esiin olennaisimpia tietoja.

Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että eduskunnalla on tarvittavat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten. Tietojen tulee olla sellaisessa muodossa, että myös asiaa tuntematon saa helposti käsityksen asiakokonaisuudesta. Vaikutusarviot ovat olennainen osa tietokokonaisuutta, jonka perusteella päätöksiä voidaan tehdä.

### Aloite: olennaiset vaikutukset tiivistelmään

Arviointineuvosto esittää valtioneuvostolle kehitysaloitteen, että hallituksen esityksiin lisättäisiin tai sen ohessa olisi noin yhden sivun tiivistelmä esityksen tavoitteista, keskeisistä ehdotuksista ja olennaisista vaikutuksista. Tiivistelmä voisi olla esimerkiksi taulukko, jossa on arvioitu määrällisesti ja/tai laadullisesti kustannukset ja hyödyt yrityksille, julkiselle sektorille ja kotitalouksille. Lisäksi taulukossa kuvattaisiin tiiviisti muut olennaiset vaikutuslajit.

## 4.2 Hallinnollista taakkaa tarkasteltava kokonaisuutena

Euroopan komissiolla on pitkä historia paremman sääntelyn edistämiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Vuoden 2021 paremman sääntelyn tiedoksiannossaan komissio esitteli yksi sisään, yksi ulos -periaatteen ("one in, one out") käyttöönoton yhtenä paremman sääntelyn edistämisen lähestymistapana.<sup>56</sup> Periaate otettiin käyttöön vuonna 2022. Tarkoituksena on kiinnittää huomiota siihen, millaisia vaikutuksia ja kustannuksia lainsäädännön soveltaminen aiheuttaa etenkin pienille ja keskisuurille yrityksille. Yksi sisään, yksi ulos -periaate heijastuu myös

56 Better Regulation. Joining forces to make better laws. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions 2021, s. 9. Verkkosivu. Viitattu 18.1.2024. [https://commission.europa.eu/system/files/2021-04/better\\_regulation\\_joining\\_forces\\_to\\_make\\_better\\_laws\\_en\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-04/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en_0.pdf).

EU-säädöshankkeiden vaikutusarviointeihin. EU:n sääntelyntarkastelulautakunta Regulatory Scrutiny Board (RSB) tarkastelee lausunnoissaan periaatetta osana vaikutusten arviointeja.<sup>57</sup>

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyy useita kirjauksia, jotka liittyvät sääntelyn purkamiseen ja hallinnollisen taakan keventämiseen eri hallinnonaloilla. Hallitus on esimerkiksi sitoutunut purkamaan hallituskauden aikana vähintään 300 yrityksiä ja kansalaisia haittaavaa normia. Hallitus on sitoutunut myös siihen, että yritysten hallinnollinen taakka ei kasva hallituskauden aikana.

Hallitus on linjannut, että valtioneuvostossa aletaan soveltaa yksi sisään, yksi ulos –periaatetta 1.2.2024 alkaen. Periaatetta sovelletaan koko hallituskauden ajan. Yksi sisään, yksi ulos –periaate tarkoittaa sitä, että kaikissa hallituksen esityksissä, joissa tehdään muutoksia yrityksiä koskeviin velvoitteisiin, arvioidaan euromääräisesti vaikutukset hallinnolliseen taakkaan osana normaalia lainvalmistelua.

Yksi sisään, yksi ulos –periaatteen soveltaminen koskee kaikkia ministeriöitä. Periaate ei kuitenkaan koske EU-direktiivien tai -asetusten vähimmäistäytäntöönpanoa eikä kansainvälisten sopimusten kansallista täytäntöönpanoa. Hallinnollisen taakan arvioinnissa käytetään työ- ja elinkeinoministeriön kehittämää sääntelytaakkalaskuria.<sup>58</sup> Periaatetta on aiemmin kokeiltu vuodesta 2017 alkaen työ- ja elinkeinoministeriössä sekä vuosien 2019–2023 aikana useissa eri säädöshankkeissa eri ministeriöissä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut tammikuussa 2024 ohjausryhmän kordinoimaan periaatteen toimeenpanoa sekä ministeriöiden välisen teknisen tason asiantuntijaverkoston. Verkoston tehtävä on varmistaa, että kaikissa relevanteissa kansallista alkuperää olevissa säädöshankkeissa saadaan arvioitua vähintään suorat vaikutukset yrityksiin kohdistuvaan hallinnolliseen taakkaan ja raportoida näistä vaikutuksista vuosittain. Ohjausryhmässä on edustaja lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristöstä pysyvänä asiantuntijana.

---

57 Regulatory Scrutiny Board Annual Report 2022, s. 33. Verkkosivu. Viitattu 18.1.2024.  
[https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/RSB\\_2022\\_1.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/RSB_2022_1.pdf)

58 Sääntelytaakkalaskuri on standardikustannusmalliin perustuva Excel-työkalu yritysvai-  
kutusten arviointia ja hallinnollisen taakan laskentaa varten.

Arviointineuvosto on edellisessä vuosikatsauksessaan tuonut esille, että säädös-hankkeiden vaikutusarvioinneissa tulisi seurata yrityksille aiheutuvia sääntely-kustannuksia ja että työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuri on toimiva työkalu tähän. Arviointineuvosto katsoo, että hallinnollisen taakan vähentämisessä olisi tärkeää tarkastella sääntelyä kokonaisuutena. Yksittäisiin säännöksiin kohdistuvilla vähentämistoimilla voi olla odottamattomia tai välillisiä vaikutuksia sääntelyn toimivuuteen tai sääntelyn ulkopuolelle jääviin kohteisiin.

Arviointineuvosto kiinnittää arvioimissaan hallituksen esitysluonnoksissa jatkosakin huomiota yritysvaikutusten arviointiin sekä hallinnollisen taakan vähentä-mistä koskeviin arvioihin. Arviointineuvosto on lausunnoissaan suhteellisen usein muistuttanut ministeriöitä sääntelytaakkalaskurin hyödyntämisestä yritysten hallin-nollisen taakan euromääräisessä laskemisessa. Arviointineuvosto esittää edelleen harkittavaksi, tulisiko kansalaisille hallinnollisesta taakasta aiheutuvia sääntely-kustannuksia arvioida. Tämä koskee esimerkiksi erilaisten tietojen antamiseen tai viranomaisen kanssa asiointiin kuluvaan aikaan. Esimerkiksi Euroopan komission paremman sääntelyn työkaluihin sisältyvässä kustannusten ja hyötyjen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös kansalaisnäkökulma.<sup>59</sup>

### 4.3 Arviointineuvoston toiminnan kehittäminen

Arviointineuvoston pääsihteeri keskusteli kunkin arviointineuvoston jäsenen (mukaan lukien puheenjohtaja) ja pysyvän asiantuntijan kanssa neuvoston toi-minnan kehittämisestä kesällä 2023. Keskustelujen perusteella arviointineuvoston jäsenet olivat tyytyväisiä neuvoston toimintaan ja neuvoston yhteiskunnalliseen merkitykseen. Arviointineuvoston jäsenet katsoivat, että lausunnot ovat neuvoston työn keskeisin anti. Arviointineuvoston jäsenet katsoivat, että lausuntoja tulisi jat-kossa kehittää, vaikka ne ovat jo tällä hetkellä kattavia ja tasalaatuisia.

Arviointineuvosto linjasi, että lausunnot ovat jatkossa hieman lyhyempiä, paikoin syvällisempiä ja keskittyvät olennaisimpiin vaikutuksiin. Neuvosto päätti, että neu-voston kunkin jäsenen erityisosaamista hyödynnetään jatkossa paremmin lausun-tojen valmistelussa. Lisäksi sovittiin, että hallituksen esitysluonnoksia esitellään kokouksissa arviointineuvostolle aiempaa enemmän. Neuvosto päätti, että EU-poh-jaisia säädösehdotuksia käsitellään edelleen ja pohditaan niiden käsittelyyn sopivia

59 European Commission. Better Regulation Toolbox 2023, s. 503-504. Better Regulation: guidelines and toolbox. Verkkosivu. Viitattu 18.1.2024. [https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/BRT-2023-Chapter%208-Methodologies%20for%20analysing%20impacts%20in%20IAs%20evaluations%20and%20fitness%20checks\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/BRT-2023-Chapter%208-Methodologies%20for%20analysing%20impacts%20in%20IAs%20evaluations%20and%20fitness%20checks_0.pdf).



toimintatapoja. Neuvosto piti tärkeänä, että digitalisaatiosta aiheutuvia hyötyjä ja kustannuksia käsiteltäisiin aiempaa tarkemmin. Toisin sanoen saavutetaanko digitalisaatiolla niitä hyötyjä, joita alun perin tavoiteltiin. Lisäksi arviointineuvosto piti tärkeänä, että arviointineuvoston toiminnan tunnettavuutta parannettaisiin entisestään. Arviointineuvosto päätti, että median informointia neuvoston toiminnasta vahvistetaan.

Arviointineuvosto piti lausuntojen lisäksi vuosikatsausta tärkeänä julkaisuna, johon kootaan keskeisiä vaikutusarvioiteja koskevia huomiota ja myös lainvalmisteluun liittyviä havaintoja, joita lausuntoihin ei ole mahdollista kirjata. Vuosikatsaus toimii siten laajempaa arviointineuvoston katsauksena vaikutusarvioinneista ja lainvalmistelusta.

Europarlamenttivaalit pidetään kesällä 2024. Arviointineuvoston työhön vaikuttaa uusi komissio, joka aloittaa työnsä vuonna 2024. Uuden komission työohjelmalla on vaikutusta siihen, millaisia säädösehdotuksia neuvostolle voi tulla arvioitavaksi tulevina vuosina.

RegWatchEurope –verkosto on käynnistänyt syksyllä 2023 selvitystyön, joka liittyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (General Data Protection Regulation, GDPR) toimeenpanoon RWE-jäsenmaissa ja tietosuoja-asetuksesta aiheutuneen sääntelytaakan arviointiin. Selvityksessä on tarkoitus tarkastella muun muassa tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen ilmenneitä soveltamisongelmia ja soveltamisen ennakoitavuutta eri toimialoilla. Lisäksi selvityksessä tarkastellaan EU-tason vaikutusarvioiden hyödyllisyyttä sääntelytaakan arvioinnissa ja sitä, miten kansallisen tason soveltamisongelmia on tuotu esille EU-tasolle.

Projekti on tarkoitus toteuttaa vuoden 2024 aikana. Selvityksen laatimista johtaa Hollanti, mutta kaikki RWE-jäsenmaat osallistuvat projektiin. Arviointineuvosto osallistuu projektiin esimerkiksi välittämällä tietoa suomalaisista tutkimuksista ja selvityksistä, jotka koskevat tietosuojasääntelyn toimeenpanoa ja soveltamista Suomessa.

## 5 Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja riskitekijät

### 5.1 Neuvoston työmäärä ja kustannukset

Lainsäädännön arviointineuvosto piti vuonna 2023 yhteensä 15 kokousta (26.1., 16.2., 9.3., 30.3., 20.4., 11.5., 1.6., 13.6., 17.8., 31.8., 21.9., 5.10., 26.10., 16.11. ja 4.12.) Kokoukset pidettiin läsnäkokouksina niin, että niihin sai osallistua myös videoyhteyden avulla. Neuvoston jäsenten osallistumisaste arviointineuvoston kokouksissa oli 87 prosenttia.

Arviointineuvosto antoi syksyllä 2023 useamman lausunnon pääministeri Petteri Orpon hallituksen ensimmäisistä talousarvioliitännäisistä hallituksen esityksistä. Arviointineuvosto sai esitykset melko myöhäisessä vaiheessa ministeriöiltä arvioitavaksi, ja arviointineuvosto valmisteli lausunnot hyvin tiukassa aikataulussa.

Hallituksen esitysluonnoksiin ja lausuntoluonnoksiin tutustutaan kokousten ulkopuolella, joten neuvoston työssä korostuu omatoiminen perehtyminen hallituksen esitysluonnoksiin ja lausuntoluonnoksiin. Neuvoston jäsenten työmäärä on melko huomattava, jolloin esimerkiksi lausuntojen kommentointityökaluilla ja kokousjärjestelyillä on merkitystä toiminnan sujuvuuteen.

Arviointineuvoston menot koostuvat pääosin neuvoston sihteeristön palkkamennoista. Muita kuluja aiheutuu 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 arviointineuvoston lausuntojen viestinnän ja antaa tietoteknistä tukea. Lisäksi valtioneuvoston kanslia antaa tilat kokousjärjestelyjä varten.

Arviointineuvoston osallistumisesta kansainväliseen toimintaan syntyi tavanomaiseen tapaan matkakuluja. Matkakulut koostuvat pääasiassa arviointineuvoston puheenjohtajan ja sihteeristön osallistumisesta neljä kertaa vuodessa RegWatchEuropen kokouksiin. RegWatchEuropen toimintaan osallistumisen lisäksi

arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö osallistuvat Euroopan unionin toimielinten pitämiin tilaisuuksiin. Arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö arvioivat kunkin matkan kohdalla matkan tarpeellisuuden budjetin rajallisuuden vuoksi.

Joulukuulle 2023 suunniteltu RegWatchEuropen ja OECD:n yhteistyökokous siirtyi pidettäväksi vuonna 2024, joten matkakuluja ei syntynyt tältä osin. RegWatchEurope on toivonut yhteistyön tiivistämistä OECD:n kanssa.

## 5.2 Ministeriökyselyssä arviointineuvoston toimintaan oltiin pääosin tyytyväisiä

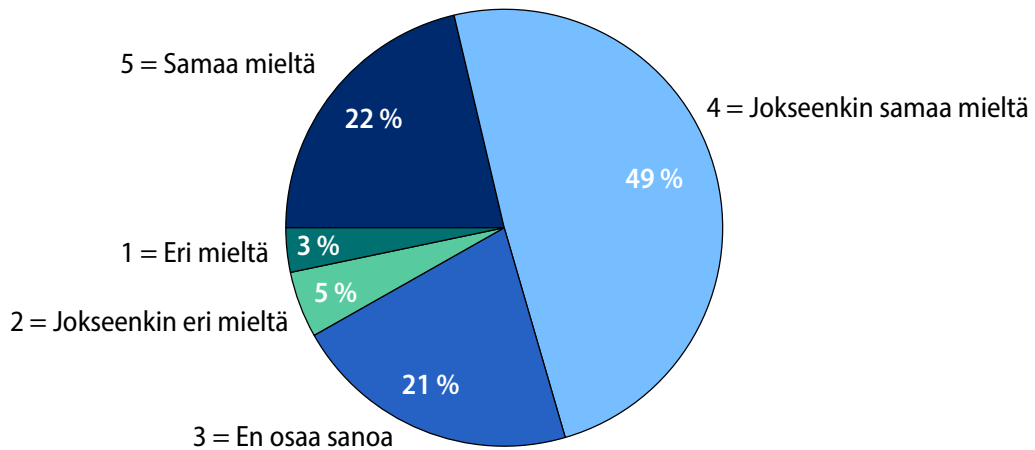
Arviointineuvosto teki kyselyn ministeriöille arviointineuvoston toiminnasta helmikuussa 2023. Kyselyn tarkoituksena oli muun muassa selvittää ministeriöiden näkemyksiä arviointineuvoston lausuntojen ja niiden sisältämien kehittämiskohteiden hyödyllisyydestä. Lisäksi tarkoituksena oli erityisesti selvittää syitä sille, miksi ministeriöt eivät aina voi ottaa arviointineuvoston lausuntojen kehittämissuosituksia huomioon.

Anonyymi kysely jaettiin sähköpostitse lainvalmistelun kehittämissuostyöryhmän (Lake) kautta ministeriöille. Kysely koostui monivalinnoista ja avovastauksista. Vastaajia kertyi yhteensä 63, joista suurin osa oli säädösvalmistelijoita tai muita säädösvalmisteluun osallistuvia asiantuntijoita.<sup>60</sup> Vastauksia saatiin jokaisesta ministeriöstä lukuun ottamatta puolustusministeriötä ja valtioneuvoston kansliaa, joissa säädösvalmistelua tehdään hyvin vähän verrattuna muihin ministeriöihin. Eniten vastauksia saatiin valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä.

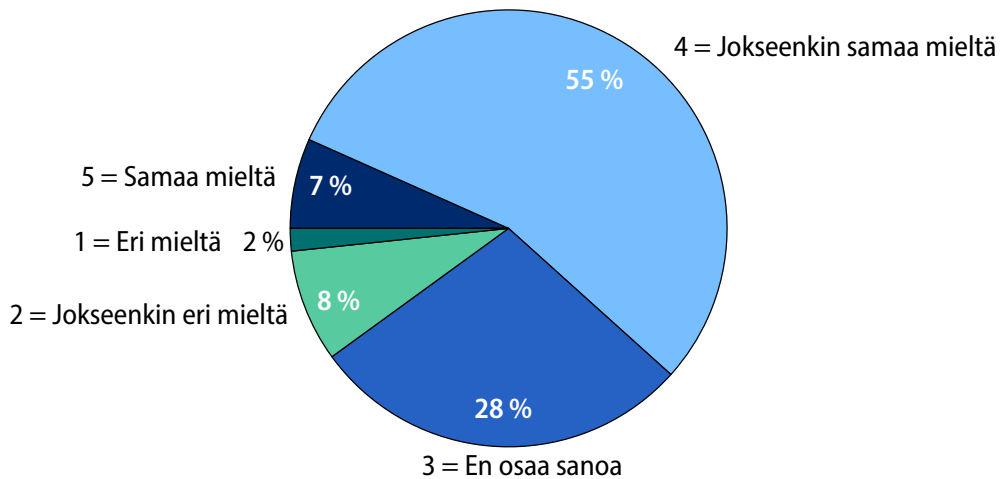
Kuviosta 9 nähdään, että yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ovat hyödyllisiä vaikutusarviointien kehittämisen kannalta. Yli puolet vastaajista oli myös sitä mieltä, että hallituksen esityksen vaikutusarviointit ovat yleisesti parantuneet arviointineuvoston lausuntojen myötä (kuvio 10). Arviointineuvoston näkemyksenä on, että hallitusten esitysten vaikutusarviointit ovat parantuneet vuosien myötä, ja neuvoston lausuntokäytännöllä on varmasti ollut vaikutusta tähän.

60 Näiden lisäksi kyselyyn vastasi myös kuusi osaston- tai yksikönpäällikköä, yksi lainsäädäntöjohtaja sekä yksi kansliapäällikkö.

**Kuvio 9.** Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ovat hyödyllisiä vaikutusarviointien kehittämisen kannalta (N=61).

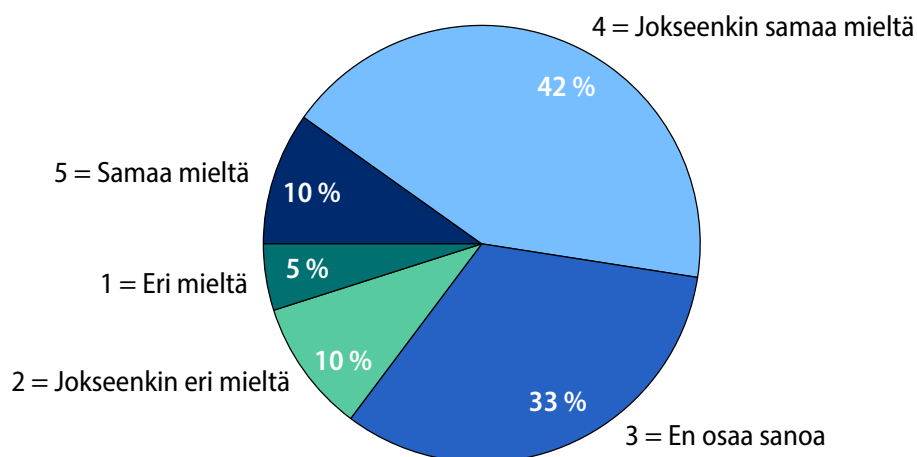


**Kuvio 10.** Hallituksen esitysten vaikutusarvioinnit ovat yleisesti parantuneet lausuntojen myötä (N=60).

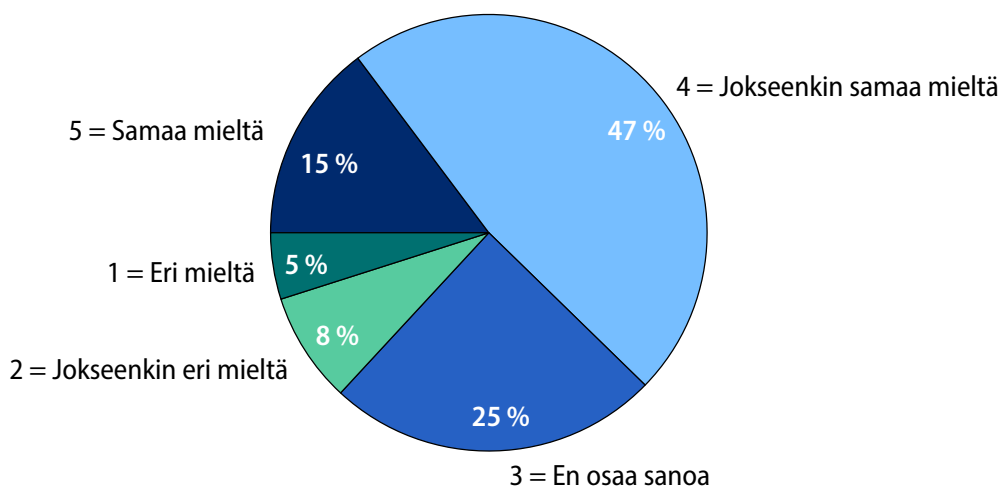


Ministeriöiltä kysyttiin myös lausuntojen sekä niissä esitettyjen huomioiden ja kehittämissuosituksen olennaisuudesta ja ymmärrettävyydestä. Noin puolet kyselyyn vastanneista koki näiden olevan olennaisia ja hyödyllisiä (kuviot 11 ja 12). Reilu puolet vastaajista katsoi, että arviointineuvoston lausunnoissa esitetyt kehittämissuositukset olivat odotettuja. Tämä voi viitata siihen, että esityksen valmisteluun ei ole ollut riittävästi aikaa, jolloin esitys toimitetaan lausuntokierrokselle ja myöhemmin arviointineuvostolle arvioitavaksi osin vajavaisena.

**Kuvio 11.** Arviointineuvoston lausunnoissa esitetyt huomiot ja kehittämissuositukset ovat olennaisia (N=61).



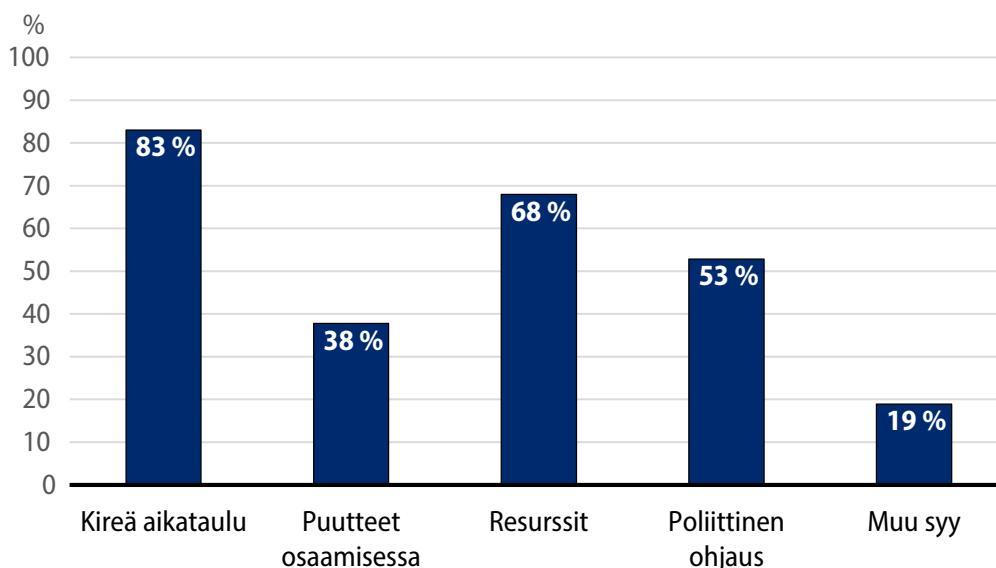
**Kuvio 12.** Lausunnot ja niissä esitetyt kehittämissuosituksen ovat ymmärrettäviä (N=61).



Kyselyn avovastauksissa ilmeni eriäviä näkemyksiä siitä, ovatko lausunnot tai niissä esitetyt huomiot ja kehittämissuositukset olennaisia ja ymmärrettäviä. Eräissä vastauksissa kehittämissuosituksen mainittiin olevan liian yleisellä tasolla, toisissa vastauksissa niiden katsottiin taasen olevan liian yksityiskohtaisia, ja arviointineuvoston jopa kyseenalaistavan säädösvalmistelijan tekemän arvion vaikutuksen olennaisuudesta. Eräissä vastauksissa todettiin, että arviointineuvoston lausunnot perustuvat olemassa oleviin ohjeisiin ja tutkittuun tietoon, jolloin niiden sisältö on ymmärrettävä ja ennakoitavissa.

Kyselyssä selvitettiin näkemyksiä siitä, millaisia arviointineuvoston lausunnoissa esitettyjä kehittämissuosituksia ei voida toteuttaa. Saatujen vastausten mukaan kehittämissuositukset ovat voineet esimerkiksi sisältää toiveita sellaisen tutkimuksen sisällyttämisestä esitykseen, jota ei ole olemassa tai jonka data on rajallista. Muutama vastaaja toi esille, että laajempia kehittämissuosituksia, erityisesti uusia arviointeja, ei usein ole mahdollista toteuttaa. Vastaajien mukaan puutetta on niin ajasta kuin muista resursseista. Yksittäisissä vastauksissa tuli esille myös poliittisen yhteisymmärryksen vaikutus arviointineuvoston antamien kehittämissuosituksen toteuttamiseen.

Kyselyn avovastauksissa tuotiin esille, että sellaisia kehittämissuosituksia on mahdollista toteuttaa, jotka annetaan liian myöhään tai jotka ovat epäolennaisia. Myös puutteet aineistossa tai tiedoissa mainittiin estävänä tekijänä. Yksittäisissä vastauksissa mainittiin myös EU-lainsäädännön arviointiin liittyvät haasteet ja vaikutusten visualisoinnin toteuttamisvaikeudet.

**Kuvio 13.** Miksi lausuntojen kehittämissuosituksia ei voida ottaa huomioon? (N=53).

Kuviosta 13 nähdään, että keskeisin syy sille, miksi arviointineuvoston lausuntojen kehittämissuosituksia ei voida ottaa huomioon on kireä aikataulu. Toiseksi eniten on vaikuttanut resurssit ja kolmanneksi eniten poliittinen ohjaus. Näihin asioihin arviointineuvosto on toistuvasti kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun laadun parantamiseksi. Tämän kysymyksen osalta vastaajilla oli mahdollisuus valita useita vastausvaihtoehtoja; on siten todennäköistä, että useat syyt samanaikaisesti ovat vaikuttaneet siihen, miksi lausuntojen kehittämissuosituksia ei ole voitu ottaa huomioon.

Arviointineuvoston kyselyssä haluttiin tietää, miten säädösvalmisteluprosessia tulisi kehittää vaikutusarviointien parantamiseksi. Tähän kysymykseen vastanneet pitivät tärkeänä laajan asiantuntijaverkoston hyödyntämistä vaikutuksia arvioitaessa.<sup>61</sup> Ministeriöissä tulisi olla laajaa osaamista ja valmistelijoita eri koulutustaustoista vaikutusarviointien tekemiseen. Yksittäisissä vastauksissa tuli lisäksi esille muun muassa resurssien lisäämisen tarve, säädöshankkeiden johtamisen ja organisoinnin osaamisen tärkeys, laadullisten arvioiden lisääminen, koulutuksen ja sidosryhmien tuntemuksen tärkeys sekä toive eduskunnan suuremmasta kiinnostuksesta vaikutusarviointeihin.

61 Kyselyn 63:sta vastaajasta 39 vastasi tähän kysymykseen.

Kyselyllä haluttiin selvittää myös, miten arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää. Tähän kysymykseen vastanneista osa toivoi, että arviointineuvosto antaisi lausuntonsa esityksestä aikaisemmassa vaiheessa, esimerkiksi varsinaisella lausuntokierroksella<sup>62</sup>. Osa vastaajista toivoi vuorovaikutusta arviointineuvoston ja esityksen valmistelijan välille. Keskustelumahdollisuus voisi olla olemassa jo arviointiprosessin aikana. Lisäksi muutamissa vastauksissa toivottiin, että arviointineuvoston lausunnot voisivat laajentua koko lakiesityksen käsittelyyn, jolloin lausunnot eivät keskittyisi pelkästään vaikutusarviointeihin. Muutama vastaaja ehdotti, että lausuntojen perusteella olisi olemassa tarkistuslistoja ja koonteja vaikutusarviointien tekemisestä.

### 5.3 Arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuus ja riskit

Arviointineuvosto seuraa lainsäädäntötyön ja vaikutusarviointien kehitystä sekä arvioi toimintansa vaikuttavuutta. Mikään muu taho Suomessa ei systemaattisesti raportoi säädösvalmisteluun liittyvistä havainnoista ja vaikutusarviointien kehityksestä.

Arviointineuvostolla on monia työkaluja oman toimintansa vaikuttavuuden edistämiseksi. Ensiksikin arviointineuvoston vuosikatsauksella on vaikuttavuutta siltä osin, että siinä voidaan tuoda esiin tietoja säädösvalmistelun laatuun liittyvistä tekijöistä. Arviointineuvoston tiedossa on, että vuosikatsausta luetaan suhteellisen paljon hallinnon ja sidosryhmien piirissä.

Toiseksi arviointineuvoston lausunnot ovat edelleen neuvoston merkittävin vaikuttamistapa, ja niillä parannetaan hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Arviointineuvoston havaintojen perusteella lainvalmistelun laatu on parantunut viime vuosina. Arviointineuvosto katsoo, että sen monivuotinen työ on osaltaan edesauttanut vaikutusarviointien laadun parantumista. Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa 1.

Kolmanneksi arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta lisää yhteistyö ministeriöiden kanssa. Arviointineuvoston sihteeristö piti edellisvuoden tapaan ministeriökohtaisia esityksiä, joissa kerrottiin kootusti ministeriökohtaisia havaintoja ja kehitysajatuksia ministeriön vaikutusarvioinneista. Näin ministeriöillä on mahdollisuus saada yksityiskohtaisempaa palautetta vaikutusarviointien laadusta ja miten laatua voitaisiin parantaa.

---

62 Kyselyn 63:sta vastaajasta 31 vastasi tähän kysymykseen.



Arviointineuvoston sihteeristö kertoi myös lainvalmistelun kehittämistyöryhmälle (Lake) havaintoja U-kirjelmien vaikutusarvioista. Lisäksi arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö tapasivat eduskunnan valiokuntaneuvoksia ja keskustelivat U-kirjelmistä annetuista lausunnoista ja lausuntokäytännöistä.

Arviointineuvosto antaa lausunnot yksittäiselle ministeriölle, mutta tarkoituksena on, että kaikki ministeriöt voivat oppia lausunnoista. Arviointineuvosto on lausunnoissaan esittänyt entistä enemmän yleisiä huomioita säädösvalmistelusta, kuten lausuntokierroksen pituudesta, ruotsinkielisten materiaalien puutteellisuudesta, yhteisvaikutusten arvioinnista ja arviointineuvoston lausunnon huomioon ottamisesta. Näin kaikkia ministeriöitä yhteisesti koskettavia säädösvalmistelun puutteita saadaan esille laajempaan keskusteluun.

Neljänneksi arviointineuvoston lausunnot ovat julkisesti saatavilla neuvoston verkkosivuilla. Arviointineuvoston lausunnot herättävät kiinnostusta myös mediassa. Vuoden 2023 aikana julkiseen keskusteluun nousi esimerkiksi lainvalmistelun kiireen vaikutus vaikutusarvioiden ja säädösten laatuun. Lisäksi julkisessa keskustelussa kiinnitettiin huomiota lainvalmistelun lyhyisiin kuulemisaikoihin. Arviointineuvosto katsoo, että se on saanut nostettua hyvin esille lainvalmisteluun liittyviä puutteita. Julkinen keskustelu säädösvalmistelun laadusta on tärkeää, jotta ymmärretään hyvän säädösvalmistelun yhteiskunnallinen merkitys ja sen edellyttämät resurssit.

Arviointineuvosto on aikaisemmin tunnistanut säädösvalmistelun aikataulupaineen riskiksi neuvoston toiminnan vaikuttavuudelle. Säädösvalmistelun aikataulupaineen vuoksi arviointineuvoston lausunnon läpikäymiseen ei varata riittävästi aikaa ministeriössä, 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.

Syksyllä 2023 arviointineuvosto antoi lausuntoja talousarvioesitykseen liitännäisistä hallituksen esityksistä. Esitykset toimitettiin niin myöhäisessä vaiheessa arviointineuvostolle arvioitavaksi, ettei ministeriö ehtinyt ottaa lausuntoja huomioon säädösvalmistelussa. Toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:ä koskeva hallituksen esitys (STM061:00/2023) annettiin eduskunnalle ennen kuin arviointineuvosto oli antanut lausunnon sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. Yleistä asumistukea koskeva hallituksen esitys (STM056:00/2023) ja työttömyysturvaa koskevien lakien muuttamisesta annettu hallituksen esitys (STM048:00/2023) annettiin samana päivänä eduskunnalle, kun arviointineuvosto julkaisi lausuntonsa.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei toimittanut arviointineuvoston käsittelyyn kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamista ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi koskevaa hallituksen esitysluonnosta (TEM082:00/2022), jonka arviointineuvosto oli valinnut arvioitavaksi. Työ- ja elinkeinoministeriö ei toimittanut myöskään takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaa hallituksen esitysluonnosta (TEM093:00/2022), jonka arviointineuvosto oli valinnut arvioitavaksi.

## 6 Lainsäädännön arviointineuvosto

### 6.1 Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät ja kokoonpano

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

#### Arviointineuvoston tehtävänä on asetuksen mukaan

- antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnosten vaikutusarvioinneista
- antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista
- tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi
- seurata vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioida toimintansa vaikuttavuutta
- antaa vuosittain katsaus toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.

Lisäksi arviointineuvosto voi arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti.

Arviointineuvostossa on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä, ja sen toimikausi on kolme vuotta.<sup>63</sup> Neuvostossa on oltava asiantuntemusta sekä lainvalmistelusta että eri vaikutusalueista. Neuvosto

63 Valtioneuvoston asetuksen perustelumuistiossa (21.12.2015) on käyty tarkemmin läpi neuvoston tehtäviä, kokoonpanoa ja nimittämistä.

valitsee jäsenistään itselleen kaksi varapuheenjohtajaa. Valtioneuvoston kanslia nimittää neuvoston sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Neuvoston sihteerit ovat kokopäivätoimisia, ja heidät on sijoitettu valtioneuvoston kanslian valtioneuvostoasiainyksikköön.

Valtioneuvosto asetti 31.3.2022 lainsäädännön arviointineuvoston kolmannelle toimikaudelle 15.4.2022–14.4.2025. Neuvoston kokoonpanossa ei tapahtunut vuoden 2023 aikana muutoksia. Oikeustieteiden kandidaatti Leila Kostiainen toimi neuvoston puheenjohtajana, ja varapuheenjohtajina toimivat pääsihteerit Leena Linnainmaa sekä professori, johtaja Mika Maliranta. Jäseninä neuvostossa toimivat vanhempi neuvonantaja Bo Harald, tutkimusjohtaja Tuulia Hakola-Uusitalo, professori Ulla Liukkunen, professori Juho Saari ja oikeustieteen kandidaatti Arto Sulonen. Valtioneuvoston kanslian nimittämänä pysyvänä asiantuntijana toimi edellisvuosien tapaan hallitusneuvos Arno Liukko.

Valtioneuvosto nimitti 11.5.2023 lainsäädännön arviointineuvoston pääsihteeriksi arviointineuvos Meri Virolaisen 1.6.2023 alkaen. Pääsihteerit Virolainen toimi tätä ennen lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristössä arviointineuvoksena. Arviointineuvoston sihteeristöllä ei ole aikaisemmin ollut pääsihteerinä. Pääsihteerin tehtävän perustamisella on tarkoitus ohjata sihteeristön työtä ja lisätä neuvoston vuorovaikutusta ministeriöiden kanssa.

Arviointineuvoston sihteeristössä pääsihteerin lisäksi toimivat johtava asiantuntija Annika Collin, erityisasiantuntija Essi Römpötti ja erityisasiantuntija Birgitta Hämäläinen, joka aloitti neljäntenä sihteerinä 4.9.2023. Lisäksi korkeakouluharjoittelijat avustivat arviointineuvoston työssä: Hallintotieteiden kandidaatti ja yhteiskuntatieteiden ylioppilas Suvi Sillanpää toimi korkeakouluharjoittelijana maaliskuun 2023 alkuun asti. Oikeustieteen kandidaatti Sonja Hukkanen toimi korkeakouluharjoittelijana tammikuun 2024 alkuun asti.

**Kuva 1.** Kuva arviointineuvostosta kesäkuulta 2022. Kuvassa yläriivi vasemmalta oikealle: tutkimusjohtaja Tuulia Hakola-Uusitalo, vanhempi neuvonantaja Bo Harald, professori Juho Saari, oikeustieteen kandidaatti Arto Sulonen ja hallitusneuvos Arno Liukko. Alarivissä professori, johtaja Mika Maliranta, oikeustieteiden kandidaatti Leila Kostiainen ja pääsihteeri Leena Linnainmaa. Kuvasta puuttuu professori Ulla Liukkunen.



## 6.2 Lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista

Lainsäädännön arviointineuvoston keskeisin tehtävä on antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista. Neuvosto arvioi esitysluonnoksia lausuntokierroksen jälkeen ennen asian viemistä valtioneuvoston päätettäväksi. Neuvosto valitsee itsenäisesti arvioitavat esitysluonnokset. Valinnassa hyödynnetään muun muassa hallituksen lainsäädäntöohjelmaa ja lainsäädäntösuunnitelmia. Valinnassa painotetaan hallituksen tärkeimpiä säädöshankkeita, 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 suppeita 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. Arviointineuvosto ei myöskään ota kantaa esitysluonnosten perustuslainmukaisuuteen.

Kun lainsäädännön arviointineuvosto valitsee hallituksen esityksen käsiteltäväksi, siitä ilmoitetaan viipymättä asianomaiselle ministeriölle. Ministeriötä pyydetään toimittamaan mahdollisimman valmis, lausuntokierroksen jälkeen viimeistelty esitysluonnos neuvostolle. Neuvoston työlle 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. Verkkosivuilla ilmoitetaan myös arvioitavaksi valitut hallituksen esitysluonnokset.

## LÄHTEET

- Arnold, L. M., Hanna, K. & Noble, B. 2019. Freshwater cumulative effects and environmental assessment in the Mackenzie Valley, Northwest Territories: challenges and decision-maker needs, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 37:6, 516-525, DOI: [10.1080/14615517.2019.1596596](https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1596596).
- Better Regulation. Joining forces to make better laws. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions 2021. Verkkosivu. Viitattu 18.1.2024. [https://commission.europa.eu/system/files/2021-04/better\\_regulation\\_joining\\_forces\\_to\\_make\\_better\\_laws\\_en\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-04/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en_0.pdf).
- European Commission. Better Regulation Toolbox 2023. Better Regulation: guidelines and toolbox. Verkkosivu. Viitattu 19.1.2024. [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)
- Hallituksen esitysten laatimisohteet. [www.helo.finlex.fi](http://www.helo.finlex.fi).
- Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. 2023. [Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä](#). Ympäristöministeriön julkaisu 2023:2.
- International Finance Corporation of World Bank 2013. Verkkosivu. Viitattu 21.12.2023. [International Finance Corporation of World Bank Group 2013. Good Practice Handbook on Cumulative Impacts Assessment and Management: Guidance for the Private Sector in Emerging Markets](#).
- Lainsäädännön arviointineuvosto 2023. Lainsäädännön arviointineuvosto sosiaaliturvamuutoksista: merkittävien uudistusten valmisteluun varattava aikaa ja resursseja. Verkkosivu. Viitattu 21.12.2023. <https://vnk.fi/-/lainsaadannon-arviointineuvosto-sosiaaliturvamuutoksista-merkittävien-uudistusten-valmisteluun-varattava-aikaa-ja-resursseja>.
- Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisu 2022:66. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>.
- Merriam-Webster 2023. Cumulative effect. Verkkosivu. Viitattu 21.12.2023. Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/cumulative%20effect>.
- Miten EU:n politiikasta päätetään. Verkkosivu. Viitattu 19.1.2024. [https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures\\_fi](https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_fi).

- Naundorf, S. & Radaelli, C. 2017. Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods. Teoksessa U. Karpen & H. Xanthaki (toim.) Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners, s. 188–213. Oregon: Hart Publishing.
- Noble, B. 2022. Cumulative Impact Assessment. Teoksessa K. Hanna (ed.) Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment, 2022, Abingdon: Routledge, s. 42–59.
- Regulatory Scrutiny Board 2023. Regulatory Scrutiny Board Annual Report 2022. Verkkosivu. Viitattu 18.1.2024. [https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/RSB\\_2022\\_1.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/RSB_2022_1.pdf)
- Sinclair, J. Doelle, M & Duinker, P. N. 2017. Looking up, down, and sideways: Reconciling cumulative effects assessment as a mindset, Environmental Impact Assessment Review, Volume 62, 2017, Pages 183-194, ISSN 0195-9255, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.04.007>.
- Sivonen, L. 2023. Selvitys ihmisoikeusennakoinnista, resilienssistä ja varautumisesta yhteiskunnan murrosaikana. *Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 4/2023*.
- The United States National Environmental Policy Act, The United States' Council on Environmental Quality, US-CEQ 1978: <https://www.energy.gov/nepa/articles/40-cfr-1500-1508-ceq-regulations-implementing-procedural-provisions-nepa-ceq-1978>
- Valtioneuvoston esittelijän käsikirja 1/2017. Verkkosivu. Viitattu 18.1.2024. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79183/Esittelijan\\_opas\\_250117.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79183/Esittelijan_opas_250117.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Valtioneuvoston periaatepäätös EU-ennakkovaikuttamisen järjestämisestä ja ennakkoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:1. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165389>.
- Ympäristötiedon foorumi 2021. Lakien yhteisvaikutustenarvointi parantaa lainsäädännön laatua Verkkosivu. Viitattu 23.12.2023. *Ympäristötiedon foorumin Puheenvuoroja 1/2021*.



## Liite 1 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot vuonna 2023

HE-luonnoksen / U-kirjelmän nimi	U-kirjelmän numero / Hallituksen esi- tyksen hankenu- mero	Valmisteleva ministeriö	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lau- suntoon	U-kirjelmän / HE-luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
U 61/2022 Eurooppalainen terveys- data-avaruus	U 61/2022	STM	31.3.2023		31	
U 35/2022 Yritysten kestävää toimintaa koske- vasta huolellisuus- velvoitteesta	U 35/2022	TEM	23.2.2023		35	
U 29/2022 Datan oikeu- denmukainen saatavuus ja käyttö	U 29/2022	LVM	2.5.2023		19	
U 26/2022 Rakennusten energiatehokkuus	U 26/2022	YM	17.4.2023		36	
U 16/2022 Suuntaviivat Euroopan laajuisen liiken- verkon kehittämiseksi	U 16/2022	LVM	10.5.2023		12	
U 6 /2022 Työolojen pa- rantaminen alustatyössä	U 6/2022	TEM	28.3.2023		24	
U 120/2022 Yhdyskuntajätevesien käsittelyä koskeva U-kirjelmä	U 120/2022	YM	26.6.2023		23	
U 110/2022 asetukseksi pakkauksista ja pakkaus- jätteistä	U 110/2022	YM	7.6.2023		20	

HE-luonnoksen / U-kirjelmän nimi	U-kirjelmän numero / Hallituksen esi- tyksen hankenu- mero	Valmisteleva ministeriö	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lau- suntoon	U-kirjelmän / HE-luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
U 106/2023 Pääomamarkkinoiden houkuttelevuuden lisää- miseksi yrityksille EU:ssa sekä pienten ja keskisuur- ten yritysten listautu- misten helpottamiseksi (Listing Act)	U 106/2023	VM	6.6.2023		20	
U 101/2022 direktiiviksi maksukyvyttömyyslain- säännön harmonisoin- nista	U 101/2022	OM	21.6.2023		16	
HE takautuvasti makset- tavaa sähköhyvitystä se- kä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi lainsäädän- nöksi	TEM093:00/2022	TEM	31.1.2023	2	47	3
HE laiksi sotilaskurinpi- dosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa an- netun lain muuttamisesta	PLM002:00/2019	PLM	22.9.2023	9	305	2
HE laiksi eräistä palotur- vallisuuslaitteista	SM036:00/2017	SM	30.11.2023	13	114	5
HE kestävyysraportointi- direktiivin voimaansaata- misesta	TEM082:00/2022	TEM	6.10.2023	6	224	4
HE toimeentulotuesta an- netun lain 7 a §:n muuttamisesta	STM061:00/2023	STM	12.10.2023	9	36	3
HE laiksi yleisestä asu- mistuesta annetun lain muuttamisesta	STM056:00/2023	STM	12.10.2023	9	41	2
HE päästökauppalaiksi	TEM078:00/2022	TEM	20.9.2023	11	170	4

HE-luonnoksen / U-kirjelmän nimi	U-kirjelmän numero / Hallituksen esi- tyksen hankenu- mero	Valmisteleva ministeriö	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lau- suntoon	U-kirjelmän / HE-luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
HE suurten konsernien vähimmäisveroa koske- vaksi lainsäädännöksi	VM036:00/2023	VM	28.9.2023	5	190	3
HE laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta	VM086:00/2023	VM	29.9.2023	6	20	4
HE laiksi työttömyys- turvalain muuttamisesta	STM048:00/2023	STM	12.10.2023	9	158	4
HE alkoholilain muutta- misesta (kaupan vähit- täismyynnissä sallitut prosenttirajat)	STM062:00/2023	STM	13.12.2023	9	35	4
HE laiksi opintotukilain muuttamisesta	OKM026:00/2023	OKM	18.10.2023	7	23	4
HE kotikuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	VM125:00/2021	VM	4.12.2023	11	174	5
HE hyvinvointialueesta annetun lain muuttami- sesta	VM093:00/2023	VM	15.12.2023	11	49	3

## Liite 2 Lainsäädännön arviointineuvoston vuorovaikutus vuonna 2023

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
23.-24.1.2023	DEBR-konferenssi Tukholmassa	Konferenssiin osallistuminen	Collin Kostiainen
25.1.2023	Tulevaisuusvaliokunta	Kuuleminen	Kostiainen
26.1.2023	SAK, johtaja Heli Puura	Keskustelu	Kostiainen
3.2.2023	Arviointineuvoston toiminnan esittely Tanskan valtiovarainministeriölle	Kokous	Kostiainen Virolainen
7.2.2023	RegWatchEurope ja OECD	Teams-kokous	Collin Kostiainen
14.2.2023	OM, lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen	Keskustelu	Kostiainen
22.2.2023	VM JulkiICT	Tapaaminen	Collin Kostiainen Sillanpää
27.2.2023	Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän työpaja: Lainvalmistelun laadun kehittäminen	Puheenvuoro	Kostiainen
8.3.2023	Keskustelu Sitran kanssa datasäädöksestä	Keskustelu	Collin Römpötti Virolainen
15.3.2023	RegWatchEurope sihteeristökokous Tukholmassa	Osallistuminen kokoukseen	Collin Römpötti Virolainen
16.3.2023	RegWatchEurope työpaja Tukholmassa	Osallistuminen työpajaan	Collin Römpötti Virolainen
27.3.2023	Työ- ja elinkeinoministeriö: Suomen suunta -seminaari	Osallistuminen seminaariin	Kostiainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
28.3.2023	Valtioneuvoston osaamisverkoston tilaisuus onnistuneista vaikutusarvioinneista	Puheenvuoro	Collin Römpötti Virolainen
12.4.2023	Työ- ja elinkeinoministeriö: Eurooppa-forum	Osallistuminen	Kostiainen
21.4.2023	LAKE-työryhmän kokous	Esitys lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsauksesta, ministeriökyselystä ja osaamisverkostosta	Collin Römpötti Virolainen
27.4.2023	Tapaaminen eduskunnan valiokuntaneuvosten kanssa	Tapaaminen	Kostiainen Collin Römpötti Virolainen
2.5.2023	Kansliapäällikkökokous	Keskustelu	Kostiainen
3.5.2023	Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Veli-Mikko Niemi	Keskustelu	Kostiainen
3.5.2023	Lainvalmistelun peruskurssi: vaikutusten arviointi	Kouluttaminen	Collin Römpötti Virolainen
4.5.2023	Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsauksen läpikäynti ja havainnot sisäministeriölle annetuista lausunnoista	Puheenvuoro	Collin Römpötti Virolainen
9.5.2023	Sitra, EU-vaikuttaminen	Keskustelu	Kostiainen
11.5.2023	Hallitusneuvottelut	Kuuleminen valtioneuvoston johtaminen -pöydässä	Kostiainen
12.5.2023	Valtiosihteeri Henrik Haapajarvi	Keskustelu	Kostiainen
15.5.2023	Tapaaminen oikeuskanslerin kanssa	Tapaaminen	Kostiainen Virolainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
16.5.2023	Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsauksen esittely työ- ja elinkeinoministeriölle	Puheenvuoro	Virolainen
22.5.2023	RegWatchEuropen tapaaminen Euroopan komission varapresidentti Maroš Šefčovič'in kanssa Brysselissä	Tapaaminen	Kostiainen
31.5.2023	RegWatchEuropen ja Regulatory Scrutiny Boardin (RSB) yhteinen tapaaminen Brysselissä	RegWatchEuropen puheenjohtajien tapaaminen RSB:n kanssa	Kostiainen Römpötti
31.5.2023	Regulatory Scrutiny Boardin konferenssi Brysselissä	Konferenssiin osallistuminen. Kostiainen osallistui konferenssiin yhtenä panelistina.	Kostiainen Römpötti
6.6.2023	STTK, Taina Wallander	Keskustelu	Kostiainen
7.6.2023	RegWatchEurope työpaja Tukholmassa	Työpajaan osallistuminen, esityksen pitäminen	Collin Kostiainen Römpötti Virolainen
8.6.2023	RegWatchEurope johtokunnan kokous Tukholmassa	Kokoukseen osallistuminen	Collin Kostiainen Virolainen
14.6.2023	Romanian arviointineuvoston (RIA Consultative Board) ja hallinnon sekä Maailmanpankin (World Bank) tapaaminen	Videokokous. Arviointineuvoston toiminnan ja kokemusten esittely.	Collin Kostiainen Römpötti Virolainen
14.6.2023	Sitran Uudistuva päätöksenteko -projektin Data, lait ja politiikka – kutsuvierastilaisuus ja paneelikeskustelu	Paneeliin osallistuminen	Kostiainen
16.6.2023	Liikenne- ja viestintäministeriö: Säädosvalmistelun tilannekuva -tilaisuus	Puheenvuoro	Kostiainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
19.6.2023	Shaldor Ltd. / Israelin arviointineuvosto	Videotapaaminen ja keskustelu aiheesta: Forming the Israeli Regulation Authority. Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan esittely.	Harald Collin Römpötti Virolainen
1.8.2023	Valtiosihteeri Risto Artjoen tapaaminen	Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajan ja valtiosihteerin tapaaminen	Kostiainen
16.8.2023	Sitran tapaaminen	Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajan ja Sitran tapaaminen	Kostiainen
23.8.2023	Lainvalmistelu tutuksi korkeakouluharjoittelijoille -tilaisuus	Esitys arviointineuvostosta korkeakouluharjoittelijoille VNK:n järjestämässä tilaisuudessa	Collin Römpötti
7.9.2023	Lainsäädännön arviointineuvoston ja valtiovarainministeriön JulkICT-yksikön edustajien tapaaminen		Collin Hämäläinen Römpötti Virolainen Kostiainen Arviointineuvoston jäseniä
11.9.2023	Valtiosihteerikokous	Keskustelu	Kostiainen
13.9.2023	Juristiliiton Senioreiden lounastilaisuus: Lainsäädännössä on tärkeintä sen vaikutukset - lainsäädännön arviointineuvoston työn esittely	Esitys	Kostiainen
14.9.2023	Oikeusministeriö, lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen	Keskustelu	Kostiainen
18.9.2023	Maa- ja metsätalousministeriö, johto	Keskustelu	Kostiainen, Virolainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
19.9.2023	14th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance konferenssi Helsingissä	Konferenssiin osallistuminen	Kostiainen Collin
19.9.2023	THL:n ja Georgian National Centre for Disease Controlin (NCDC) asiantuntijoiden vierailu	Esitys arviointineuvostosta sekä ympäristö- ja terveysvaikutusten arvioinnista NCDC:n asiantuntijoille	Liukko Hämäläinen Virolainen Römpötti
22.9.2023	Akava, johtaja Ville Kopra	Keskustelu	Kostiainen
28.9.2023	RegWatchEurope työpaja Tukholmassa	Työpajaan osallistuminen	Hämäläinen Virolainen
29.9.2023	RegWatchEurope sihteeristön kokous Tukholmassa	Kokoukseen osallistuminen	Römpötti Virolainen
5.10.2023	Suomen Pankki	Lainsäädännön arviointineuvoston vierailu Suomen Pankissa	Kostiainen, Hakola-Uusitalo, Maliranta, Sulonen, Linnainmaa, Liukko, Virolainen, Römpötti, Hämäläinen, Collin
10.11.2023	EK, lakivaliokunta	Lainsäädännön arviointineuvoston esittely	Kostiainen
16.10.2023	SAK, neuvottelijat	Lainsäädännön arviointineuvoston esittely	Kostiainen
20.10.2023	Talousvaliokunta	Kuuleminen	Römpötti
23.10.2023	Ympäristöministeriön juridiikkakahvit	Esitys arviointineuvoston havainnoista YM:n hallituksen esitysluonnoksista	Collin Hukkanen Hämäläinen Römpötti Virolainen
10.11.2023	EK:n lakivaliokunta	Keskustelu	Kostiainen



Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
15.11.2023	Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta ja tulevaisuusvaliokunta, maa- ja metsätalousministeriö ja maaseutupolitiikan neuvosto MANEn seminaari maatalousvaikutusten arvioinnista	Osallistuminen seminaariin ja puheenvuoron pitäminen	Kostiainen Virolainen
21.11.2023	Sosiaali- ja terveysvaliokunta	Kuuleminen	Collin
22.11.2023	SAK, yhdyskuntasuhdepääällikkö Niko Pankka	Keskustelu	Kostiainen
30.11.2023	Duunina säädösvalmistelu -tilaisuus	Esitys lainsäädännön arviointineuvostosta oikeustieteen opiskelijoille valtioneuvoston kanslian järjestämässä tilaisuudessa	Hämäläinen Römpötti
11.12.2023	RegWatchEurope työpaja Tukholmassa	Työpajaan osallistuminen ja esityksen pitäminen	Hämäläinen Kostiainen Virolainen
12.12.2023	RegWatchEurope johtokunnan kokous Tukholmassa	Kokoukseen osallistuminen	Hämäläinen Kostiainen Virolainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
15.12.2023	THL	Keskustelu hyvinvointitaloudesta ja sen liittymisestä vaikutusarviointiin	Collin, Virolainen, Kostiainen
18.12.2023	Oikeusministeriö: perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin yhteistyöryhmä aiheena ihmisoikeusennakointi lainvalmistelussa	Kommenttipuheenvuoro Ihmisoikeuskeskuksen selvitykseen ihmisoikeusennakoinnista, resiliensistä ja varautumisesta yhteiskunnan murrosaikana	Collin Virolainen
20.12.2023	Finanssiala ry:n Avoin – hyvä, paha lobbari -tilaisuus	Osallistuminen tilaisuuteen	Kostiainen

### Lisäksi arviointineuvoston sihteeristö osallistui säännöllisesti seuraavien työryhmien kokouksiin:

Lainvalmistelun kehittämistyöryhmä (asiantuntijajäsenyys)

Säätelyn sujuvoittamisen työryhmä toimikausi 10.2.2020 – 31.3.2023 (asiantuntijajäsenyys)

Jälkiarvioinnin kehittämistyöryhmä toimikausi 30.6.2021 – 31.5.2023 (asiantuntijajäsenyys)

Kuulemisoppaan uudistamisen työryhmä toimikausi 1.6.2023 – 29.2.2024 (asiantuntijajäsenyys)

Vaikutusarvioinnin osaamisverkoston työryhmän toimikausi päättyi 31.3.2023 (puheenjohtajuus)

Valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkosto 23.5.2023 – 30.6.2027 (puheenjohtajuus)



VALTIONEUVOSTON KANSLIA  
STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. 0295 16001  
[info.vnk@gov.fi](mailto:info.vnk@gov.fi)  
[vnk.fi/julkaisut](http://vnk.fi/julkaisut)

ISBN pdf: 978-952-383-095-0  
ISSN pdf: 2490-1164