

# LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTON VUOSIKATSAUS 2019

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN JULKAISUJA 2020:3

[vnk.fi](http://vnk.fi)



VALTIONEUVOSTON KANSLIA  
STATSRÅDETS KANSLI



Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:3

## Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019



Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-837-3

ISBN nid.: 978-952-287-838-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020



Painotuotteet  
4041-0619



## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtioneuvoston kanslia		Maaliskuu 2020
<b>Tekijät</b>	Valtioneuvoston kanslia		
<b>Julkaisun nimi</b>	Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2020:3		
<b>ISBN painettu</b>	978-952-287-838-0	<b>ISSN painettu</b>	2490-0796
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-837-3	<b>ISSN PDF</b>	2490-1164
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-837-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-837-3</a>		
<b>Sivumäärä</b>	37	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	lainsäädännön arviointineuvosto, vaikutusten arvioinnit, hallituksen esitykset		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Lainsäädännön arviointineuvosto on toiminut vuodesta 2016, ja se on vakiinnuttanut asemansa säännöllisenä osana lainvalmisteluprosessia. Valtioneuvosto asetti maaliskuussa 2019 lain säädännön arviointineuvoston toiselle toimikaudelle vuosiksi 2019-2022.</p> <p>Arviointineuvoston keskeinen tehtävä on lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista. Vuonna 2019 lain säädännön arviointineuvosto antoi poikkeuksellisen vähän lausuntoja eli kaikkiaan 5 kappaletta. Tämä johtui siitä, että vuonna 2019 hallituksen esityksiä annettiin ennätysellisen vähän ja hallitus vaihtui kaksi kertaa vuoden aikana. Tämä antoi tilaa neuvoston kansainväliselle toiminnalle. Lainsäädännön arviointineuvosto toimi vuonna 2019 kansainvälisen RegWatchEurope-verkoston puheenjohtajanaan, mikä työllisti etenkin arviointineuvoston puheenjohtajaa ja sihteeriä.</p> <p>Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota etenkin taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten puutteelliseen esittämiseen hallituksen esityksissä. Arviointineuvosto on nostanut esiin myös EU-lainvalmisteluhankkeiden vaikutusarvioiden puutteita. Vuonna 2019 lausunnoissa korostuivat aiempaa enemmän ihmisvaikutusten kuten lapsivaikutusten ja perusoikeusvaikutusten arviointi.</p> <p>Arviointineuvosto teki vuonna 2019 aloitteen jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi Suomeen. Asia otettiin hallitusohjelmaan ja on valmisteilla.</p> <p>Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan lain säädännön arviointineuvoston roolia vahvistetaan. Arviointineuvosto on myös itse vahvistanut vaikuttavuuttaan omaa työskentelyään kehittämällä. Keväällä 2019 valmistui Itä-Suomen yliopiston tutkimus lain säädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuudesta. Tutkimuksen mukaan arviointineuvosto on osoittanut tarpeellisuutensa lainvalmistelun kehittämisessä.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Valtioneuvoston kanslia		
<b>Painopaikka ja vuosi</b>	PunaMusta Oy, 2020		
<b>Julkaisun jakaja/ myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Statsrådets kansli	Mars 2020
<b>Författare</b>	Statsrådets kansli	
<b>Publikationens titel</b>	Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2019	
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Statsrådets kanslis publikationer 2020:3	
<b>ISBN tryckt</b>	978-952-287-838-0	<b>ISSN tryckt</b> 2490-0796
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-837-3	<b>ISSN PDF</b> 2490-1164
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-837-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-837-3</a>	
<b>Sidantal</b>	37	<b>Språk</b> finska
<b>Nyckelord</b>	rådet för bedömning av lagstiftningen, konsekvensbedömning, regeringens propositioner	
<b>Referat</b>	<p>Rådet för bedömning av lagstiftningen har funnits sedan 2016 och har nu en etablerad ställning som en del av lagberedningsprocessen. I mars 2019 inrättades rådet för bedömning av lagstiftningen för dess andra mandatperiod för åren 2019-2022.</p> <p>Rådets viktigaste uppgift är att ge utlåtanden om regeringens utkast till propositioner. År 2019 gav rådet för bedömning av lagstiftningen mycket få utlåtanden, endast fem utlåtanden sammanlagt. Orsaken var att regeringen år 2019 överlämnade exceptionellt få regeringspropositioner och att regeringen byttes ut två gånger under året. Som en följd av detta fick rådet mera tid för internationell verksamhet. Rådet för bedömning av lagstiftningen var år 2019 ordförande för nätverket RegWatchEurope, vilket innebar mycket arbete särskilt för rådets ordförande och sekretariat.</p> <p>Rådet har fäst uppmärksamhet vid att behandlingen av de ekonomiska och samhällsliga konsekvenserna ofta är bristfällig i regeringspropositionerna. Dessutom har rådet lyft fram brister i konsekvensbedömningar i samband med projekt för genomförande av EU-lagstiftning. I de utlåtanden som gavs 2019 låg fokus mer än tidigare på konsekvenserna för människan, till exempel på bedömningen av konsekvenserna för barn och för de grundläggande rättigheterna.</p> <p>I ett av rådets initiativ från 2019 föreslog rådet att Finland ska skapa ett system för efterhandskontroll. Förslaget godkändes för regeringsprogrammet och beredningen pågår.</p> <p>Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marin ska Rådet för bedömning av lagstiftningen få en starkare roll. Rådet har också bidragit till att öka verkningfullheten genom att utveckla rådets egna förfaranden. Våren 2019 blev Östra Finlands universitet klar med sin undersökning om verkningfullheten av verksamheten i Rådet för bedömning av lagstiftningen. Enligt undersökningens resultat har Rådet kunnat visa att dess verksamhet behövs vid utvecklandet av lagberedningen.</p>	
<b>Förläggare</b>	Statsrådets kansli	
<b>Tryckort och år</b>	PunaMusta Ab, 2020	
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>	

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	7
<b>1 Lainsäädännön arviointineuvosto</b> .....	9
1.1 Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät ja kokoonpano .....	9
1.2 Lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista .....	11
<b>2 Säädospoliittinen maisema</b> .....	12
2.1 Säädospolitiikan kehitys .....	12
2.2 Vaikutukset arviointineuvoston työhön .....	17
<b>3 Toiminta vuonna 2019</b> .....	19
3.1 Lausunnot .....	19
3.2 Aloitteet ja hankkeet .....	23
3.3 Viestintä ja vuorovaikutus kotimaassa .....	25
3.4 Kansainvälinen toiminta .....	26
<b>4 Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja riskitekijät</b> .....	28
4.1 Työpanos ja kustannukset .....	28
4.2 Arviointineuvoston oma arvio .....	28
<b>5 Havaintoja ja toimenpiteitä säädosvalmistelun kehittämiseksi</b> .....	30
<b>6 Katse tulevaan</b> .....	32
<b>Liite: Lainsäädännön arviointineuvoston, sen puheenjohtajiston ja sihteeristön esitelmät, tapaamiset ja muut tapahtumat</b> .....	34





## ESIPUHE

Lainsäädännön arviointineuvosto on työskennellyt neljä vuotta ja meneillään on toinen kolmen vuoden kausi. Arviointineuvoston perustamisen tavoitteena oli osaltaan parantaa lainvalmistelun laatua, erityisesti parantamalla säädösehdotusten vaikutusarviointien laatua. Hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatimisesta vastaavat edelleen ministeriöt. Arviointineuvoston tärkein väline lainvalmistelun laadun parantamiseen on esitysluonnoksista annettavat lausunnot ja lausuntoihin sisältyvät esityksen parantamissuosittukset.

Arviointineuvoston työn vaikuttavuutta on syytä arvioida. Tarvitaan tutkimusta lainsäädännön vaikutusarviointien kehittymisestä ja toisaalta sen merkityksestä lainsäädännön laatuun. Itä-Suomen yliopisto selvitti vuonna 2018 arviointineuvoston työn vaikuttavuutta. Arviointineuvosto toivoo, että kerran toimikaudessa tehtäisiin ulkopuolinen arviointi sen työn vaikuttavuudesta.

Keskusteluissa on tullut esille, että vaikutusarviointien läpinäkyvyys on lisääntynyt; vaikutusarviointit eivät sisällä enää pelkästään säädösmuutoksia tukevia arviointeja, vaan myös kielteisiä vaikutuksia ja sivuvaikutuksia arvioidaan aiempaa avoimemmin.

Lisääntyvä vaikutusarviointien ja lainvalmistelun avoimuus lisää osaltaan entistä laajempaa poliittista ja kansalaiskeskustelua suunnitteilla olevasta lainsäädännöstä ja sitä kautta vahvistaa myös demokratiaa.

Arviointineuvoston ydintehtävä on siis lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista. Asetuksessa säädetyn mandaatin mukaan neuvostolla on myös muita tehtäviä. EU-taustaisen lainsäädännön vaikutusarviointit ovat arviointineuvoston kokemuksen mukaan erittäin puutteelliset. Neuvoston lausunnot eivät näytä neljän vuoden aikana parantaneen tilannetta. Tästä syystä arviointineuvosto käynnistää tänä keväänä EU-lainsäädännön arviointihankkeen.

Oman toiminnan vaikuttavuuden arviointia on tähän asti pystytty tekemään määrällisesti selvittämällä kuinka moneen neuvoston suositukseen ministeriöt ovat jollakin tasolla reagoineet. Toiminnan vaikuttavuuden arviointi edellyttää kuitenkin myös laadullista arviointia hallituksen esitysluonnoksiin neuvoston suositusten perusteella tehdyistä muutoksista. Tähän on pystytty vain satunnaisesti, järjestelmälliseen arviointiin ei ole ollut mahdollisuuksia neuvoston resurssien vähäisyyden vuoksi.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että lainsäädännön arviointineuvoston roolia vahvistetaan. Arviointineuvosto on vahvistanut ja vahvistaa vaikuttavuuttaan omaa työskentelyään kehittämällä. Hallitusohjelman kirjauksen toteuttamiseksi on nyt käytettävissä neljän vuoden kokemukset niin lainsäädännön arviointineuvostolta kuin myös poliittisilta toimijoilta ja lainvalmistelijoilta.

Helsingissä 21.2.2020

Leila Kostiainen  
puheenjohtaja

# 1 Lainsäädännön arviointineuvosto

## 1.1 Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät ja kokoonpano

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

Arviointineuvostoa tehtäviä asetuksen mukaan ovat:

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

Arviointineuvostossa on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä.<sup>1</sup> Valtioneuvosto määrää neuvoston puheenjohtajan ja muut jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvostossa on oltava asiantuntemusta sekä lainvalmistelusta että eri vaikutusalueista. Neuvosto valitsee jäsenistään itselleen kaksi varapuheenjohtajaa. Valtioneuvoston kanslia nimittää neuvoston sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Neuvostolla on kaksi kokopäivätoimista sihteeriiä, ja heidät on sijoitettu valtioneuvoston kanslian istuntoyksikköön.

---

<sup>1</sup> Valtioneuvoston asetuksen perustelumuistiossa (21.12.2015) on käyty tarkemmin läpi neuvoston tehtäviä, kokoonpanoa ja nimittämistä.



**Kuva 1.** Lainsäädännön arviointineuvosto ja sen sihteeristö 2019

Valtioneuvoston yleisistunto nimitti lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajan ja jäsenet ensimmäiselle toimikaudelle 15.4.2016–14.4.2019, ja neuvosto aloitti toimintansa huhtikuussa 2016. Vuoden 2017 alusta lähtien arviointineuvoston puheenjohtajana on toiminut oikeustieteen kandidaatti Leila Kostiaisen.

Valtioneuvosto asetti 21.3.2019 lainsäädännön arviointineuvoston toiselle toimikaudelle 15.4.2019–14.4.2022. Leila Kostiaisen jatkaa edelleen neuvoston puheenjohtajana. Varapuheenjohtajina toimivat pääsihteerit Leena Linnainmaa ja professori Jyrki Tala. Muut jäsenet ovat vanhempi neuvonantaja Bo Harald, professori Mika Maliranta, professori Eva Liljebloom ja professori Ulla Liukkunen. Valtioneuvoston kanslian neuvostoon nimittämä pysyvä asiantuntija on hallitusneuvos Arno Liukko. Arviointineuvos Meri Virolainen on toiminut neuvoston sihteerinä neuvoston toiminnan alusta asti. Vuoden 2019 tammikuusta kesäkuun loppuun toisena sihteerinä toimi arviointineuvos Kati Rantala ja heinäkuusta alkaen arviointineuvos Kaijus Ervasti. Syksyllä 2019 Valtiotieteen ylioppilas Mikko Hämäläinen toimi harjoittelijana neuvoston sihteeristössä.

## 1.2 Lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista

Lainsäädännön arviointineuvoston keskeisin tehtävä on antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista. Neuvosto arvioi esitysluonnoksia vasta lausuntokierroksen jälkeen ennen asian viemistä valtioneuvoston päätettäväksi. Neuvosto valitsee itsenäisesti arvioitavat esitysluonnokset. Valinnassa hyödynnetään muun muassa hallituksen lainsäädäntöohjelmaa, lainsäädäntösuunnitelmia ja kansliapäällikkökokouksen esittämiä lainsäädäntöhankkeita. Valinnassa painotetaan esitysluonnosten taloudellista ja yhteiskunnallista merkittävyyttä. Tavoitteena on myös ministeriökattavuus ja satunnaisuus. Tyypillisesti arviointineuvosto keskittyy työssään keskimääräistä suurempiin lainsäädäntöhankkeisiin. Hankkeet voivat olla esimerkiksi hallituksen kärkihankkeita tai muuten yhteiskunnallisesti merkittäviä. Pyrkimyksenä on kuitenkin antaa lausuntoja erilaajuisista esitysluonnoksista eli myös pienempiä hankkeita arvioidaan.

Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi, kuinka säädösehdotusten vaikutuksia on arvioitu. Arviointineuvostolla on tarkastelussaan kokonaisvaltainen näkökulma, eli se ottaa huomioon lausunnoissaan taloudelliset vaikutukset, viranomais- ja ympäristövaikutukset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset. Yhteiskunnallisiin vaikutuksiin lukeutuvat esimerkiksi oikeusturvaan, sukupuolten tasa-arvoon tai palvelujen saatavuuteen kohdistuvat vaikutukset. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota lainsäädäntöhankkeen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin. Tämän ohella neuvosto käy läpi säädösehdotuksen muutkin perusteluosuudet kuten nykytilan, keskeiset ehdotukset, vaihtoehtoiset ratkaisut ja toimeenpanosuunnitelman. Arviointineuvosto tarkastelee, kuinka laadukkaasti esitysluonnos on valmisteltu ja kuinka johdonmukainen se on. Arviointineuvoston käyttämät kriteerit ovat samansuuntaisia taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n antamien suositusten kanssa.

Arviointineuvosto on kiinnittänyt lausunnoissaan toistuvasti huomiota puutteellisiin vaikutusarvioihin, tavoitteiden ja vaihtoehtojen puutteelliseen kuvaamiseen sekä kuulemisen asianmukaiseen huomioon ottamiseen. Arviointineuvoston työ ajoittuu lainvalmisteluprosessin loppuvaiheeseen. Arviointineuvosto ei näin ollen osallistu esitysluonnoksen valmistelutyöhön. Arviointineuvoston tehtävänä ei myöskään ole ottaa kantaa esitysluonnosten perustuslainmukaisuuteen.

Arviointineuvoston lausunnot ovat julkisia, ja ne julkaistaan valtioneuvoston kanslian verkkosivuilla (<http://vnk.fi/arviointineuvosto>). Lausunnoista tehdään myös tiedote neuvoston kotisivulle. Lisäksi julkaistuista lausunnoista informoidaan Twitterissä. Verkkosivuilla ilmoitetaan arvioitavaksi valitut hallituksen esitysluonnokset.

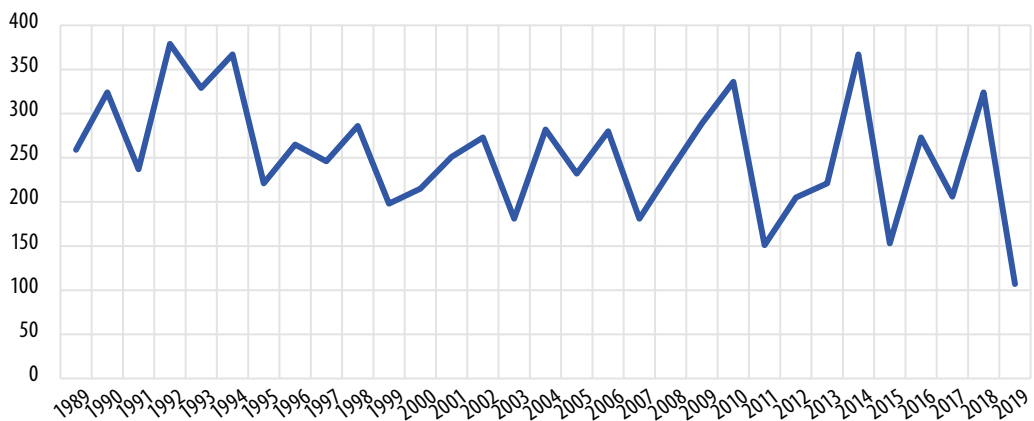
Arviointineuvoston lausuntoja käsitellään säännöllisesti mediassa. Lainsäädännön laatua ja vaikutusten arviointia koskevassa tutkimuksessa ja keskustelussa viitataan säännönmukaisesti arviointineuvoston lausuntoihin. Julkinen keskustelu sosiaalisessa mediassa on myös yleensä vilkasta lausuntojen julkistamisen jälkeen.

## 2 Säädospoliittinen maisema

### 2.1 Säädospolitiikan kehitys

Vuonna 2019 annettiin 109 **hallituksen esitystä**. Kuten kuvasta 2 näkyy, hallituksen esityksiä annettiin vuonna 2019 poikkeuksellisen vähän. Tyypillisesti ensimmäisinä eduskuntavaalivuosina annetaan tavallista vähemmän esityksiä ja viimeisenä vaalivuonna eniten. Vuonna 2019 annettiin kuitenkin tämä rytmikin huomioon poikkeuksellisen vähän esityksiä. Vähemmän niitä on annettu viimeksi kuusikymmentä vuotta aiemmin, vuonna 1958, jolloin niitä annettiin 75 kappaletta.

Esitysten vähäinen määrä vuonna 2019 johtuu siitä, että Sipilän hallitus anoi eroa maaliskuun alussa ja muuttui toimitusministeriöksi. Rinteen hallitus nimitettiin vasta kesäkuussa. Joulukuussa nimitettiin puolestaan Marinin hallitus ja hallituksen esitysten antamiseen tuli jälleen pieni katkos. Tämän vuoksi myös lainsäädännön arviointineuvostolla oli arvioitavana tavallista vähemmän esitysluonnoksia vuonna 2019. Kokonaisuudessaan näyttää myös siltä, että viimeisen kymmenen vuoden aikana vuosittain annettavien hallituksen esitysten määrässä on huomattavasti enemmän vaihtelua kuin edeltävänä kymmenenä vuonna. Aikaisemmin hallituksen esityksiä annettiin tasaisemmin hallituksen vaihdoksesta riippumatta.



**Kuva 2.** Hallituksen esitykset 1989–2019

Vuonna 2019 tulivat voimaan uudet **hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO)**. Aikaisemmin HELO-ohjeet on annettu valtioneuvoston periaatepäätöksenä, mutta nyt ne hyväksyttiin kansliapäällikkökokouksessa (20.5.2019).<sup>2</sup> Ohjeiden sisältö on huomattavasti suppeampi aiempaan verrattuna. Uusissa HELO-ohjeissa on mallirakenteet erilaisille hallituksen esityksille: 1) Hallituksen esityksen perusrakenne, 2) EU-taustainen hallituksen esitys, 3) valtiosopimustaustainen hallituksen esitys, 4) monitaustainen hallituksen esitys, 5) täydentävä hallituksen esitys. HELO-ohjeisiin on tehty seuraavanlaisia muutoksia:

- HELO-ohjeiden rakennetta on muutettu. Uusissa ohjeissa aiemmin käytössä ollut erottelu yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin on poistettu ja ”säännöskohtaiset perustelut” on yksi ”perustelut”-pääjakson osioista. Johdannon sijaan on tullut jakso ”asian tausta ja valmistelu” eli asian valmistelua koskeva kuvaus on siirretty hallituksen esityksen alkuun. Aikaisemmin HELO-ohjeissa oli jaksot ”tavoitteet ja keskeiset ehdotukset” sekä ”esityksen vaikutukset”. Uusissa ohjeissa tavoitteet on irrotettu omaksi jaksokseen. ”ehdotukset ja niiden vaikutukset” taas muodostavat yhteisen jakson. Uutena vaihtoehtona on ”muut toteutamisvaihtoehdot”, jossa käsitellään vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia ja ulkomaiden lainsäädäntöä. Jakso on vasta ehdotuksia ja niiden vaikutuksia koskevan jakson jälkeen. Uutena jaksiona on lausuntopalautte. Aikaisemmin lausunnot käsiteltiin valmistelun yhteydessä, mutta nyt ne on erotettu toisistaan. Kokonaan uusia jaksoja ovat ”lakia alemmanasteinen sääntely” sekä ”toimeenpano ja seuranta”
- Useissa kohdissa kuten vaikutusten kuvaamisessa on korostettu tekstin tiiviyyttä.
- Nykytilan kuvauksen mukaan lainsäädännön syntytaustaa ja kehitystä ei tarvitse enää selostaa. Nykytilassa ei myöskään suorasanaisesti edellytetä enää ”yhteiskunnallisen tilanteen” kuvaamista kuten aiemmin, vaan ainoastaan lainsäädännön ja soveltamiskäytännön kuvaamista. Kuitenkin edellytetään ongelmien ja epäkohtien kuvaamista sekä asiaan liittyvän tutkimustiedon selostamista.
- Aiemmin tavoitteet ja keinot esitettiin yhdessä. Uusissa ohjeissa keinot on siirretty esitettäväksi ehdotusten yhteydessä.
- Vaikutusten arvioinnissa on korostettu perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia aiempaa enemmän.

2 Vuoden 2004 hallituksen esityksen laatimisohteet sekä vuoden 2007 säädösehdotusten vaikutusarviointiohteet eivät olleet enää pääministeri Sipilän hallituksen voimassa olevien periaatepäätösten listauksessa, joten niiden voimassaolo poliittisuhteisina päätöksinä lakkasi vuonna 2015. Ks. <https://valtioneuvosto.fi/maatokset/periaatepaatokset/voimassa-olevat>. On jossain määrin erikoinen tilanne, että valtioneuvoston keskeisintä asiakirjaa eli hallituksen esitystä koskeva ohjeistus on vain kansliapäällikkökokouksen varassa. Perustuslain 47 §:ssä on säädetty eduskunnan tiedonsaantioikeudesta. Sen mukaan ”eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot.” Muuta normatiivista sääntelyä hallituksen esitysten sisällöstä ei ole.

- Monitaustaisessa hallituksen esityksessä ei ole lähtökohtaisesti tavoitejaksoa. EU-taustaisten hallituksen esitysten ohjeistuksessa taas sanotaan seuraavaa: "Jaksossa esitetään EU-säädöksen (direktiivi tai asetus) tavoitteet ja keskeinen sisältö tarvittaessa asiaryhmittäin ja sisältöä kuvaavin väliotsikoin. Tavoitteista ilmenevät yleensä myös säädöksen vaikutukset."

Uusia HELO-ohjeita sovelletaan täysimääräisesti vuoden 2020 alusta.

Oikeusministeriö julkaisi kesällä 2019 **lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöraportin**.<sup>3</sup> Työryhmän tehtävänä oli edistää vaihtoehtoisia ohjauskeinoja, selkeyttää säädöspolitiikan ohjausta, vahvistaa kansainvälistä yhteistyötä, edistää hyvän lainvalmistelumenettelyn noudattamista sekä hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa toimia virkamiesten välisenä keskustelu- ja tiedonjakamiskanavana lainvalmistelun kehittämisessä, seurata lainvalmisteluoppaiden ja prosessikaavion käytön noudattamista, edistää jälkikäteisarvioinnin käyttöönottoa valtioneuvostossa, osallistua lainvalmistelun koulutusohjelmien kehittämiseen ja järjestää lainvalmistelijoille tilaisuuksia säädösvalmisteluun liittyvistä aiheista.

Yhteistyöryhmä toi esiin, että *lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja ja kehittämisehdotuksia* hyödynnetään ministeriöissä lausunnon kohteena olevaa hanketta laajemmin. Työryhmässä käytiin keskustelua arviointineuvoston lausunnon ajankohdasta ja siitä, ettei lausuntoja ole aina otettu huomioon. Työryhmä esitti, että valmistelijoiden ja neuvoston välistä vuorovaikutusta palautteen ja kehittämisehdotuksen läpikäymiseksi voisi kehittää.

Yhteistyöryhmä ehdotti, että työ- ja elinkeinoministeriössä kehitetty *sääntelytaakan las kentatyökalu* otettaisiin käyttöön ministeriöissä osana yritysvaikutusten arviointia. *Kuulemista ja sidosryhmäyhteistyötä* säädösvalmistelussa on ehdotettu kehitettäväksi monilla toimenpiteillä kuten kuulemisen hankeklinalla ja luomalla säädösvalmistelun avoimuutta ja kuulemista mittaavat indikaattorit. *Oikeuskansleri* aloitti keväällä 2018 suunnitelmallisen hallituksen esitysten ennakkotarkastuksen. Työryhmässä on ehdotettu, että oikeuskansleri kokoaisi antamiaan kommenttejaan vuosikertomukseensa. Työryhmä selvitti *lainvalmistelun voimavaroja* ministeriöissä. Selvityksen mukaan lainvalmistelulle ei varata kylliksi aikaa ministeriöissä. Osaamisessa koettiin olevan vain vähäisiä puutteita.

Yhteistyöryhmä katsoi, että kiire ja laaja-alaiset valmisteluhankkeet ovat aiheuttaneet haasteita lainvalmistelun suunnitelmallisuuteen ja resursointiin. Lainvalmistelijoiden vaihtuvuus on myös ollut suurta, mikä on lisännyt koulutustarvetta. Yhteistyöryhmä esitti itsensä kaltaista *toimielintä* lainvalmistelutyön suunnitelmallisuuden ja koordinoinnin kehittämiseen.

<sup>3</sup> Oikeusministeriön julkaisu, mietintöjä ja lausuntoja 2019:29.



Keväällä 2019 valmistui valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän raportti **valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisestä**.<sup>4</sup> Työryhmän raportissa on esitetty neljä kehittämissuositusta:

*Valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi:* Lisätään valtioneuvoston lainvalmistelun resursointia ja vahvistetaan pääministerin edellytyksiä johtaa valtioneuvoston lainvalmistelua joko luomalla valtioneuvoston kansliaan yhteinen lainvalmisteluresurssi tai vahvistamalla hankkeiden resursointia ministeriöissä. tarvittavan lisämäärärahan arvioidaan olevan 2-2,5 miljoonaa euroa vuodessa eli noin 20-30 henkilötyövuotta. Lisäksi lainvalmisteluhankkeiden koordinaatiota ministeriöissä pitäisi lisätä.

*Lainsäädäntösuunnittelu valtioneuvostossa:* Laaditaan koko hallituskauden kattava lainsäädäntöohjelma sekä laaditaan rullaava 12 kuukauden lainsäädäntöaikataulu. Lisäksi laaditaan jokaisesta lainvalmisteluhankkeesta erillinen hankesuunnitelma.

*Säädösvalmistelukoulutuksen ja osaamisen vahvistaminen:* Laajennetaan lainvalmistelukoulutuksen kouluttajaverkostoa ja vastuuta koulutuksen järjestämisestä. Ryhdytään toimiin koulutuksen kustannusten alentamiseksi. Sisällytetään lainvalmistelun peruskoulutukseen hankesuunnittelua ja –johtamista sisältäviä osioita ja hyödynnetään verkko-opiskelun mahdollisuuksia. Yhteistyötä yli ministeriörajojen kehitetään ja kehitetään klinikkatyypistä toimintaa lainvalmistelussa. Jokaiselle uudelle lainvalmistelijalle nimetään kokenut lainvalmistelija mentoriksi.

*Säädösvalmistelijan digitaalinen työpöytä:* Tavoitteena on, että lainvalmistelijoiden käytössä on laadukasta lainvalmistelua tukevat, automaatiota ja tekoälyä hyödyntävät ajanmukaiset digitaaliset tietoaaineistot ja työvälineet. Kootaan jo käytössä oleva lainvalmistelun tietoaaineisto yhteen paikkaan (tietoallas) ja toteutetaan ministeriöiden yhteistyötä digitalisaatiokysymyksissä.

Loppuvuodesta 2019 valmistui Itä-Suomen yliopiston toteuttama **säädösten sujuvoittamisen kokemuksia ja vaikutuksia käsittelevä VNTEAS – tutkimus**.<sup>5</sup> Säädösten sujuvoittaminen oli yksi Sipilän hallituksen kärkihankkeita. Tavoitteena oli säädöspolitiikan ohjauksen selkeyttäminen, sääntelyn nettomääräinen keventäminen ja säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen lisääminen. Tutkimusraportin mukaan vaihtoehtoisten ohjauskeinojen lisääminen jäi toiveiden tasolle. Muihin hankkeen keskeisiin tavoitteisiin ei varsinaisesti otettu kantaa tutkimusraportissa. Raportin mukaan säädöshankkeiden todellisia

4 Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2019:17.

5 Keinänen, A. – Sinkkilä, K. – Lonka, H. – Tuominen, R. – Pajujoja, J. & Vauhkonen, V.: Säädösten sujuvoittamisen kokemukset ja vaikutukset: Sipilän hallituksen kärkihankkeen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:55.

vaikutuksia sujuvoittamiseen oli liian aikaista arvioida. Tutkimuksen mukaan yksi keskeinen kärkihankkeen tulos oli tietoisuuden lisääntyminen sääntelyn kielteisistä vaikutuksista. Lainvalmistelun kehittämisessä pidettiin tärkeänä pitkäjänteistä työtä. Lisäksi kaivattiin indikaattoreita lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun arvioimiseksi.

Keväällä 2019 valmistui Itä-Suomen yliopiston **VNTEAS-tutkimus lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuudesta**.<sup>6</sup> Tutkimuksen mukaan lainvalmistelijat suhtautuvat arviointineuvoston toimintaan positiivisesti. Lainvalmistelijat toivoivat arviointineuvoston lausuntoa kuitenkin aikaisempaan vaiheeseen lainvalmisteluprosessissa. Arviointineuvostoa pidettiin tarpeellisena nimenomaan vaikutusarvioiden laadun kehittämisessä. Tutkimuksessa onkin päädytty lopputulokseen, että arviointineuvosto on osoittanut tarpeellisuutensa lainvalmistelun kehittämisessä. Tutkimushankkeessa ehdotettiin kuutta kehittämistoimenpidettä: 1) Arviointineuvoston neuvontaroolin vahvistaminen, 2) arviointineuvoston aktiivisempi yhteistyö ministeriöiden säädösjohtamisesta vastaavien ja poliittisten päättäjien kanssa, 3) aktiivisempi rooli aloitteiden tekemisessä lainvalmistelun laadun kehittämiseksi, 4) arviointineuvoston tehtävien ja resurssien suhteen uudelleenarviointi, 5) arviointineuvoston resursointi, 6) arviointineuvoston sääntely lakitasoiseksi.

Pääministeri Sanna Marinin **hallitusohjelmaan** (valtioneuvoston julkaisuja 2019:31) sisältyy runsaasti lainvalmistelun kehittämiseen liittyviä mainintoja sekä erillinen kirjaus lainsäädännön arviointineuvoston vahvistamisesta. Sanna Marinin hallitusohjelman alussa (1.1) on tehty lupaus tietopohjaisesta politiikasta: ”Laadukas lainvalmistelu on keskeistä politiikan uskottavuuden ja legitimitetin näkökulmasta. Sitoudumme tietopohjaisen politiikan tekoon sekä systemaattiseen vaikutusarviointiin kaikessa lainvalmistelussa. Syvennämme yhteistyötä tiedeyhteisön kanssa.”

Hallitusohjelmassa (3.1) mainitaan, että *ilmastovaikutusten arviointi* otetaan osaksi normaalia lainvalmistelua. Hallitus (3.3) varmistaa myös *kielellisten oikeuksien* toteutumisen viranomaistoiminnassa, hallinnossa ja lainvalmistelussa. Edelleen hallitusohjelmassa korostetaan *perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia*: ”Lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksissa vahvistetaan johdonmukaisesti. Ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset myös ihmisten toimeentuloon, ympäristöön, tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin ja yritysten toimintaedellytyksiin voidaan arvioida perusteellisesti. Perustuslain asemaa ja sen tulkinnan riippumattomuutta kunnioitetaan ja vahvistetaan samalla, kun lakiesitysten perustuslainmukaisuuden sekä vaikutusten arviointia tehostetaan ja laajennetaan.”

6 Keinänen, A. – Lonka, H. – Pajujoja, J. – Vartiainen, N. – Tuominen, R. – Halonen, M. & Koskela, T.: Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12.

Hallitusohjelman mukaan (3.3.) *lainsäädännön arviointineuvoston roolia vahvistetaan samalla, kun Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä, jonka valmistelu aloitetaan mahdollisimman pian. Laaditaan myös paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma.*

Kokonaisuudessaan säädöspoliittinen maisema oli vuonna 2019 hieman erilainen edelliseen vuoteen verrattuna jo pelkästään hallituksen vaihdoksen vuoksi. Monissa yhteyksissä todettiin myös lainsäädännön arviointineuvoston tarpeellisuus ja tarve kehittää toimintaa.

## 2.2 Vaikutukset arviointineuvoston työhön

Säädöspoliittisen maiseman kehitys vaikuttaa arviointineuvoston työhön. Nykypolitiikalle ominainen *hallituksen esitysten voimakas vuosittainen vaihtelu* heijastuu myös arviointineuvostoon. Kun hallituksen ensimmäisenä vuonna esityksiä annetaan vähän, myös arviointineuvoston arviointiin tulee vähemmän esityksiä. Vastaavasti hallituskauden loppupuolella annetaan paljon esityksiä, jolloin paine suurempaan arviointimäärään kasvaa arviointineuvostossa.

Erilaiset *sääntelyn kehittämishankkeet* ovat omiaan parantamaan lainvalmistelun laatua ja sikäli tukemaan myös arviointineuvoston työtä. Tosin näitä hankkeita on ollut yhtäjaksoisesti vireillä jo 25 vuotta ja lainvalmistelukulttuurin muutos on hidasta. Liian kireät valmistelu-aikataulut aikataulut leimaavat nykyistä lainvalmistelua. Lainsäädännön arviointineuvoston tarkastukselle ja mahdollisille korjaustoimenpiteille sen jälkeen ei varata kylliksi aikaa. Tämä heikentää arviointineuvoston työn vaikuttavuutta. Lainsäädännön arviointineuvoston on myös vaikea suunnitella ja rytmittää omaa työtään, koska varsin usein lainvalmisteluhankkeiden aikataulut muuttuvat merkittävästikin kesken valmistelun.

Uudet *HELO-ohjeet* tuovat uudenlaisen pohjan arviointityölle. Uudet ohjeet ovat melko suppeat, eikä niissä ole tuotu esiin monia hyvän lainvalmistelun periaatteita ja lähtökohtia, joita oppaassa on aiemmin ollut. Lainsäädännön vaikutuksista ei myöskään ole enää omaa jaksoa hallituksen esityksen rakenteessa, vaan se on yhdistetty ehdotuksiin.

Arviointineuvosto luonnollisesti ottaa arvioinnissaan huomioon edelleen HELO-ohjeiden lisäksi myös *hyvän lainvalmistelun periaatteet*, vaikkei niitä ole ohjeissa mainittukaan enää aiemmassa laajuudessa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset korostuvat aiempaa enemmän lainsäädännön arviointineuvoston arviointityössä. Niin ikään ilmastovaikutukset nousevat aiempaa keskeisempään asemaan vaikutusten arvioinnissa ja arviointineuvoston työssä.

Hallitusohjelmassa on kiinnitetty huomiota *lainsäädännön suunnitelmallisuuteen*. Hallituskauden lainsäädäntöohjelman ja lainsäädäntösuunnitelmien pitäisi parantaa lainsäädäntötyön aikatauluttamista. Arviointineuvoston työtä vaikeuttaa jossain määrin se, että hankkeet viivästyvät varsin usein alun perin ilmoitetuista aikatauluista. Lisäksi hallituksen esitykset annetaan usein ”ryppäinä” samoihin aikoihin, jolloin työn suunnitelmallinen rytmittäminen on vaikeaa.

Hallitusohjelmassa mainittu lainsäädännön *arviointineuvoston roolin vahvistamiseen tähtäävä työ* alkanee vuoden 2020 kuluessa. Valtioneuvoston kanslia asettanee työryhmän pohtimaan lainsäädännön arviointineuvoston asemaa ja voimavaroja. Tällä voi olla merkittävä vaikutus arviointineuvoston toimintaan.

## 3 Toiminta vuonna 2019

### 3.1 Lausunnot

#### Arvioinnin lähtökohdat

Kun lainsäädännön arviointineuvosto ottaa hallituksen esityksen käsiteltäväkseen, siitä ilmoitetaan viipymättä asianomaiselle ministeriölle. Ministeriötä pyydetään toimittamaan mahdollisimman valmis esitysluonnos neuvostolle. Arviointineuvosto ottaa siis ehdotuksen lausuttavakseen viime vaiheessa ennen asian siirtämistä päätettäväksi. Arviointineuvosto ei siten lausu asiasta vielä säännönmukaisen lausuntokierroksen aikana. Neuvoston työlle varattava noin neljän viikon käsittelyaika alkaa, kun esitysluonnos on saapunut kirjaamoon. Lisäksi ministeriön on syytä varata aikaa mahdollisiin korjauksiin lausunnon antamisen jälkeen. Lausunto julkistetaan, kun se on hyväksytty arviointineuvostossa.

Vuoden 2019 aikana lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon yhteensä viidestä hallituksen esityksestä. Tämä antoi tilaa neuvoston kansainväliselle toiminnalle. Lainsäädännön arviointineuvosto toimi vuonna 2019 kansainvälisen RegWatchEurope-verkoston puheenjohtajanaan, mikä työllisti etenkin arviointineuvoston puheenjohtajaa ja sihteeristöä.

Arviointineuvosto aloittaa yleensä asiakokonaisuuteen tutustumisen jo ennen kuin ministeriö antaa hallituksen esitysluonnoksen arvioitavaksi. Tämä nopeuttaa asian käsittelyä. Lausunnon mediaanikäsitelyaika neuvostossa vuonna 2019 oli 9 työpäivää.

Lainsäädännön arviointineuvosto otti keväällä 2018 käyttöönsä standardilausumat, jotka kuvaavat arviointineuvoston käsitystä esitysluonnoksen laadusta. Standardilausumissa viitataan säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeeseen (oikeusministeriö 2007).<sup>7</sup> Jokaiseen lausuntoon liitetään yksi seuraavista lausumista:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain pieniä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.

Arviointineuvosto ottaa kantaa vain siihen, kuinka säädösehdotukset on valmisteltu ja kuinka niissä on arvioitu vaikutuksia. Kantaa ei sen sijaan oteta sääntelyyn sisältöön.

---

<sup>7</sup> Ohjeet on hyväksytty vuonna 2007 valtioneuvoston periaatepäätöksensä.

## Arvioinnit vuonna 2019

Hallituksen esitysten laadussa on paljon vaihtelua. Vuonna 2019 arvioidusta viidestä esityksestä kukin arvioitiin eri tasolle asteikolla eli koko asteikko yhdestä viiteen oli käytössä. Arvointineuvoston vuoden 2019 aikana arvioimista hallituksen esitysluonnoksista yksi, esitys laeiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamiseksi (HE 34/2019), **täytti säädösehdoitusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset ja sai näin neuvoston parhaan lausuman**. Lainsäädännön arvointineuvoston hallituksen esitysluonnoksista antamat lausunnot ja arviointien tulokset on koottu taulukkoon 1.

**Taulukko 1. Lainsäädännön arvointineuvoston antamat lausunnot ja arviointien tulokset vuonna 2019**

Hallituksen esitys	Ministeriö	HE sivumäärä	Arvioinnin tulos
HE esitys laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 71/2019)	STM	27	5
HE laeiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamiseksi (HE 34/2019)	OKM	36	1
HE laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan muuttamisesta (HE 61/2019)	VM	32	4
HE työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n kumoamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamiseksi (HE 80/2019)	STM	30	3
HE laiksi eduskunnalle ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 4/2020)	STM	107	2

Vuonna 2019 lausunnoissa korostuivat aiempaa enemmän *ihmisvaikutusten* kuten lapsivaikutusten ja perusoikeusvaikutusten arviointi. Arvointineuvoston ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista valmistui tutkielma vuonna 2019.<sup>8</sup> Siinä oli käyty läpi kaikki arvointineuvoston vuoden 2018 lausunnot. Tutkimuksen mukaan neljässä viidesosassa neuvoston lausunnoista (n=24) oli arvioitu ihmisvaikutuksia. Pääosin lausuntojen huomiot liittyivät hyvinvointiin ja terveyteen. Yleensä ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin talouden näkökulmasta. Sen sijaan lapsivaikutuksista tai kielellisistä vaikutuksista oli vuoden 2018 lausunnoissa vain vähän mainintoja samoin kuin sukupuolivaikutuksista. Tutkimuksen mukaan monipuolista ihmisiin kohdistuvaa vaikutusten arviointia ei arvointineuvoston lausunnoissa tuoda kovin paljoa esille. Ihmisvaikutusten esiin tuomisessa vuoden 2019 lausunnoissa oli kuitenkin muutosta suhteessa aikaisempaan.

<sup>8</sup> Kouvalainen, Jaana: Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset. Dokumenttianalyysi lainsäädännön arvointineuvoston lausunnoista. Pro gradu –tutkielma. Terveystieteiden tiedekunta. It-Suomen yliopisto. Lokakuu 2019.

Lainvalmistelun puutteellisuudet ovat olleet vuodesta toiseen hyvin saman tyyppisiä. Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt säännönmukaisesti huomiota etenkin *taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten* puutteelliseen esittämiseen hallituksen esityksissä. Arviointineuvosto on tuonut usein esiin, että taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa ei ole esitetty taloudellisten vaikutusten euromääriä, suuruusluokkaa tai vaihteluväliä. Arviointineuvosto on nostanut esiin myös EU-lainvalmisteluhankkeiden vaikutusarvioiden puutteita.

*Perusoikeusvaikutusten* arvioinnissa on ollut puutteita. Perus- ja ihmisoikeuksia tarkastellaan esitysluonnoksissa usein vain lainsäädännön tasolla eikä käsitellä sitä, miten perusoikeudet toteutuvat yhteiskunnassa tai miten uudistukset vaikuttavat ihmisten ja yritysten arjessa.

Lainsäädännön arviointineuvosto on arvostellut lainsäädäntöhankkeiden puuttuvaa tai heikosti esitettyä *tavoitteenasettelua*. Hallituksen esitysten nykytilaa, tavoitteita, keinoja ja vaikutuksia koskevista kuvauksista ei monissa tapauksissa muodostu johdonmukaista ja koherenttia kokonaisuutta. Toisinaan esitysten tavoitteita kuvaavissa jaksoissa viitataan pelkästään hallitusohjelmaan tai muihin poliittisiin linjauksiin, jolloin varsinainen sisällöllinen tavoitteenasettelu jää vajaaksi. Lainsäädännön vaikutuksia on vaikea arvioida, jos hankkeelle ei ole esitetty kunnollisia tavoitteita.

Säädösehdotusluonnoksista puuttuu melko usein kunnollinen *vaihtoehtojen vertailu ja arviointi*. Laadukas lainvalmistelu vaatii, että verrataan ainakin 2-3 eri vaihtoehtoa sekä niiden vaikutuksia ja tehdään ratkaisut tämän vertailun pohjalta. Myös tutkimustietoa tulee hyödyntää esitysten tavoitteiden, keinojen, vaihtoehtojen ja vaikutusten perusteluissa. Osa esiin nostetuista ongelmakohtista olisi mahdollista korjata kohtalaisen vähäisellä työllä ja työtapoja kehittämällä. Osa taas voi vaatia lainvalmistelun laajempaa kehittämistä ja uudelleen organisointia.

Toisinaan arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota myös puutteelliseen *kuulemiseen*. Erilaisia sidosryhmiä tai yhteiskunnallisia ryhmiä ei ole aina kuultu riittävästi lainvalmistelussa. Arviointineuvosto katsoo, että avoin ja läpinäkyvä kuuleminen on olennainen osa hyvää säädösvalmistelua.



## 3.2 Aloitteet ja hankkeet

### Lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä

Arviointineuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadun parantamiseksi. Maaliskuussa 2019 arviointineuvosto teki aloitteen valtioneuvostotasaisen **lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi** Suomeen. Aloitteen tavoitteena oli edistää lainvalmistelun laatua niin yleisesti kuin tapauskohtaisestikin. Arviointineuvosto on erittäin tyytyväinen, että aloitteen johdosta pääministeri Antti Rinteen (valtioneuvoston julkaisu 2019:23) sekä pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan (valtioneuvoston julkaisu 2019:31) tuli lausuma, jonka mukaan Suomeen luodaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä. Valtioneuvoston kanslian johdolla toteutetaan vuosina 2020-2021 myös tutkimushanke (VNTEAS) jälkiarviointijärjestelmän nykytilasta ja merkityksestä. Toinen arviointineuvoston sihteeristön arviointineuvoksista toimii myös hankkeen ohjausryhmässä.

Lainsäädännön jälkiarvioinnilla tarkoitetaan lain vaikutusten ja vaikuttavuuden sekä toimeenpanon arvioimista. Suomessa ei ole systemaattista jälkiarviointijärjestelmää eikä jälkiarvioinnista ole ohjeistusta. Ministeriöt päättävät itsenäisesti jälkiarvioinneista. Jälkiarviointeja tehdään monin tavoin. Ministeriöt tekevät arviointeja itse sekä tilaavat niitä ulkopuolisilta tahoilta kuten yliopistoilta, tutkimuslaitoksilta ja konsulttiyrityksiltä. Toisinaan jälkiarvioinnit sisältävät laajoja tutkimushankkeita ja toisissa tapauksissa ne ovat suhteellisen kevyesti laadittuja virkamiesarvioita.

Systemaattinen jälkiarviointijärjestelmä on omiaan parantamaan lainvalmistelun ja lainsäädännön laatua. Sen avulla voidaan havaita, mitkä lainsäädäntöratkaisut ovat toimivia, korjata puutteita, ohjata toimeenpanoa sekä lisätä lainsäädännön hyväksyttävyyttä. Lisäksi sen avulla voidaan kerätä järjestelmällistä tietoa, mikä auttaa lainvalmistelun ja ennakkollisten vaikutusarvioiden kehittämisessä.

Jälkiarviointijärjestelmä edellyttää lisäresursseja. Arviointineuvosto katsoo, että järjestelmä tuo kuitenkin pitkällä aikavälillä säästöjä sääntelyn vaikutusten ja vaikuttavuuden, tehokkuuden, osuvuuden sekä hyväksyttävyyden parantuessa. Jälkiarviointijärjestelmän tulisi olla keskitetysti ohjattu, jolloin yksi taho vastaa jälkiarviointijärjestelmän ohjeistuksesta ja johtamisesta yhteistyössä ministeriöiden kanssa ja tukee jälkiarviointien laadintaa. Järjestelmän toimivuus edellyttää myös jälkiarviointiin liittyvän osaamisen lisäämistä ministeriöissä.

Arviointineuvosto painotti esityksessään, että asian valmistelu ja taustaselvitysten laatiminen tulisi aloittaa mahdollisimman pian ja jälkiarviointijärjestelmän tulisi näkyä seuraavan hallituksen ohjelmassa ja lainsäädäntösuunnitelmassa. Tällöin luodaan kriteerit, mitkä

uudistukset arvioidaan, miten jälkiarvioinnit laaditaan, mitkä tahot niitä tuottavat, miten ne rahoitetaan ja kuinka arvioiden laatua valvotaan.

Jälkiarviointien aiempaa systemaattisempi laatiminen ja arviointien laadun edistäminen ovat kansainvälisten käytäntöjen mukaista. OECD on suositellut jäsenmailleen lainsäädännön jälkiarvioinnin sisällyttämistä pysyväksi osaksi sääntelyjärjestelmää. Monet maat ovat myös ottaneet käyttöön lainsäädäntöhankkeiden systemaattisen jälkiarvioinnin. Osassa maita on luotu toimielin, jonka tehtävänä on valvoa jälkiarviointien laatua.

## EU-lainsäädännön vaikutusarviointit

Arviointineuvosto on myös valmistellut hanketta **EU-lainsäädännön vaikutusarvioinneista**. Arviointineuvosto on havainnut, että monien EU-pohjaisten esitysluonnosten vaikutusarviot ovat jääneet pintapuolisiksi. Esitysluonnoksista puuttuu myös olennaisia tietoja, jotka auttaisivat ymmärtämään EU-säännöksen kokonaisuutta. Samoin esityksistä voi jäädä epäselvä käsitys siitä, jättävätkö ne kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa ja miten tätä liikkumavaraa aiotaan käyttää. Esityksissä ei myöskään aina perustella EU-säädöksen vähimmäistason ylittävän sääntelyn esittämistä, eikä tietoa muiden maiden täytäntöönpanosuunnitelmista ole aina saatavilla.

Hankkeen pohjustukseksi arviointineuvoston sihteeristö on käynyt läpi systemaattisesti valtioneuvoston eduskunnalle antamien U-kirjelmien sekä U-jatkokirjelmien sisältämiä vaikutusarviointeja. U-kirjelmät tehdään usein nopeasti, muutaman viikon sisällä komission ehdotuksen jälkeen. Vuosittain kirjoitetaan noin viidestäkymmenestä vähän yli sataan. Arviointineuvoston sihteeristö kävi läpi kaikki vuoden 2018 U-kirjelmät, joita oli yhteensä 108 kappaletta. Tyypillisesti U-kirjelmissä kuvataan sääntelyn taustaa, ehdotuksen sisältöä, oikeusperustaa ja suhdetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen, ehdotuksen vaikutuksia, suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin, asian käsittelyä sekä valtioneuvoston kantaa.

U-kirjelmien sisältämä sääntelyn taustan kuvaus rajoittuu usein vahvasti siihen, miten asiaa on käsitelty EU:ssa ja miten valmistelu on edennyt. Sen sijaan varsinaista säädeltävää yhteiskunnallista ilmiötä tai ongelmaa tai sen laajuutta Suomen näkökulmasta ei esityksissä usein kuvata riittävästi. Noin kolmasosa U-kirjelmistä ei sisältänyt lainkaan erillistä tavoitejaksoa. Useissa tapauksissa tavoitteiden esittely oli niukkaa. Tätä voi pitää eduskunnan tiedonsaannin ja päätöksenteon kannalta ongelmallisena.

Vuoden 2018 aikana annetuista U-kirjelmistä 80 prosentissa on arvioitu ehdotetun sääntelyn vaikutuksia kotimaiseen lainsäädäntöön. Yli 90 prosentissa kirjoitettiin arvioitu jollain tavoin ehdotettavan sääntelyn taloudellisia vaikutuksia. Vaikutusarviot kohdistuvat valtaosin valtiontaloudellisiin vaikutuksiin ja yritysvaikutuksiin. Kotitalouksien

näkökulmasta vaikutuksia ei ole juuri arvioitu. Viranomaisvaikutuksia on arvioitu hieman alle puolessa kirjelmistä ja ympäristövaikutuksia noin kahdessa kolmasosassa. Noin puolessa kirjelmistä on esitelty komission vaikutusarvioita, jossa hankkeen vaikutuksia arvioidaan laajemmin koko EU:n tasolla.

Vaikutuksia tavallisten ihmisten elämään, kuten sukupuoli-, sosiaali- ja terveysvaikutuksia, vaikutuksia työelämään ja työllisyyteen, turvallisuuteen, ihmisoikeusvaikutuksia tai vaikutuksia lapsiin ja nuoriin tarkastellaan kirjelmissä vain harvoin. Kotimaisten vaikutusten esittelyssä keskitytään usein valtiolle tai yrityksille aiheutuviin vaikutuksiin ja esityksen päätarkoitus ja sen vaikutukset voivat jäädä kuvaamatta.

U-kirjelmien tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, ettei EU-lainvalmisteluhankkeiden sisältämiä vaikutuksia ole arvioitu tai esitelty riittävän monipuolisesti ja laajasti yhteiskunnallisesta näkökulmasta Suomen kannalta. U-kirjelmien sisältämät tavoitteet, keinot ja vaikutukset eivät myöskään muodosta kirjelmissä aina yhtenäistä ja koherenttia kokonaisuutta. Arviointineuvosto katsoo, että U-kirjelmien rakennetta ja vaikutusarviointia tulisi kehittää jo eduskunnan päätöksenteon helpottamiseksi.

### 3.3 Viestintä ja vuorovaikutus kotimaassa

Lainsäädännön arviointineuvosto on ollut yhteiskunnallisesti osallistuva vuonna 2019. Arviointineuvosto **julkistaa säännönmukaisesti lausuntonsa sekä niistä tehdyn tiedotteen** suomeksi ja ruotsiksi neuvoston internet-sivuilla. Lisäksi tiedotteet julkaistaan valtioneuvoston twitter-tilillä.

Arviointineuvoston sihteeristö on julkaissut neuvoston internet – sivuilla myös **kolumneja** sääntelystä ja lainvalmistelusta. Sihteeristön kolumnit ovat käsitelleet mm. ennakkollisen vaikutusarvioinnin epävarmuutta, valtioneuvoston U-kirjeiden sisältämiä vaikutusarvioita, perusoikeusvaikutuksia sekä säädösten määrää ja laatua.

Arviointineuvoston puheenjohtaja Leila Kostianen on **osallistunut aktiivisesti vaikutusarvioiteja ja lainvalmistelua koskevaan keskusteluun**. Puheenjohtaja Kostianen tapasi vuonna 2019 erityisen paljon sidosryhmiä ja poliittisten puolueiden edustajia. Myös sihteeristö kävi runsaasti esittelemässä toimintaa eri tahoille. Liitteeseen 1 on koottu puheenjohtajan ja arviointineuvoston sihteeristön tapaamiset, arviointineuvoston toiminnan esitelyt ja muut vastaavat tapahtumat.

Arviointineuvosto ja sen sihteeristö **tapaavat hallinnon edustajia** säännöllisesti kokouksissa, keskustelutilaisuuksissa ja seminaareissa. Arviointineuvosto on myös järjestänyt

suoria tapaamisia ministeriöiden kanssa. Sihteeristö on luennoinut lukuisissa lainvalmistelijoille suunnatuissa koulutustilaisuuksissa ja esitelty arviointineuvoston toimintaa eri tahoille.

Arviointineuvoston ja hallinnon edustajien välisissä tapaamisissa ja keskusteluissa on tyypillisesti tuotu esiin arviointineuvoston havaintoja vaikutusarvioinneista ja lainvalmistelusta yleisellä tasolla. Arviointineuvosto on myös saanut jonkin verran palautetta toiminnastaan. Tapaamisissa on myös käyty läpi lausunnon antamiseen liittyvää teknistä prosessia ja ministeriöt ovat puolestaan kuvanneet hallituksen esityksen valmisteluun liittyviä prosesseja.

Hallinnon lisäksi arviointineuvosto **tapaa muita sidosryhmiä**, kuten eduskuntaa, kansalaisjärjestöjen ja etujärjestöjen edustajia sekä asiantuntijoita. Myös näissä keskusteluissa on tyypillisesti esitelty neuvoston toimintaa ja nostettu esiin arviointineuvoston huomioita lainvalmistelusta. Ennen kevään eduskuntavaaleja keskusteluissa on usein käyty läpi arviointineuvoston kannalta tärkeitä asioita ja vaalien jälkeen käsitelty hallitusohjelmassa tehtyjä linjauksia.

Arviointineuvoston tapaamisten ja keskusteluiden myötä on vahvistunut käsitys siitä, että arviointineuvoston toiminta ja lausunnot herättävät laajaa yhteiskunnallista kiinnostusta. Esimerkiksi oikeuskansleri on eduskunnan tarkastusvaliokunnalle laatimassaan lausunnossa painottanut arviointineuvoston merkitystä ja pitänyt sitä arvokkaana.

Kotimaan toimijoiden lisäksi arviointineuvosto on tavannut suomalaisia Euroopan parlamentin jäseniä. Tapaamisissa on avattu arviointineuvoston ja eurooppalaisten arviointineuvostojen muodostaman kattojärjestö RegWatchEuropen toimintaa ja keskusteltu EU:n lainsäädäntöön liittyvistä prosesseista ja vaikutusarvioinneista.

### 3.4 Kansainvälinen toiminta

Arviointineuvosto toimi eurooppalaisten vaikutusarvioelinten muodostaman RegWatchEuropen puheenjohtajana vuonna 2019. Kansainvälinen toiminta ja puheenjohtajuuskausi ovat työllistäneet merkittävästi etenkin arviointineuvoston puheenjohtajaa ja sihteeristöä. Arviointineuvosto oli asettanut puheenjohtajakautensa tavoitteiksi kehittää verkoston metodologista yhteistyötä erilaisten työpajojen avulla, panostaa EU-vaikuttamiseen sekä tekemällä linjauksia verkoston laajentumisesta. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan asetetut tavoitteet ovat toteutuneet hyvin.

Arviointineuvosto organisoï vuoden 2019 aikana **neljä työpajaa**, joissa niin RWE:n jäsenorganisaatiot kuin kutsutut ulkopuoliset edustajatkin keskustelivat toimintatavoistaan, prioriteeteistaan ja haasteistaan vaikutusten arviointitoiminnassa. Työpajojen teemoja ovat olleet pienyrityksiin kohdistuvat lainsäädännön vaikutukset, arviointineuvostojen lausuntomallit ja toimintatavat, jälkiarvioinnit sekä niin sanottu yksi yhdestä-periaate, sääntelyn vähentäminen ja kestävään kehitykseen liittyvän lainsäädännön tarkastelu.

RWE on pyrkinyt edistämään vaikutusten arviointia ja parempaa sääntelyä EU:ssa ja sen jäsenmaissa. RWE on pyrkinyt vaikuttamaan EU:n toimielimiin etenkin **ulkoisella viestinnällä ja keskeisille toimijoille lähetetyillä kirjeillä**. Verkoston puheenjohtajana Leila Kostiaisen on tavannut lukuisia paremman sääntelyn avainhenkilöitä EU:ssa.

Suomen arviointineuvoston puheenjohtajuuskaudella on sovittu RWE:n jäsenkriteereistä ja siitä, kuinka uusia jäseniä otetaan verkostoon mukaan. Arviointineuvosto on myös aktiivisesti kutsunut RWE:n ulkopuolisia neuvostoja ja toimielimiä osallistumaan RWE:n järjestämiin työpajoihin. Useasta Euroopan maasta onkin osoitettu kiinnostusta RWE:n toimintaa kohtaan.

Arviointineuvosto järjesti yhteensä kahdeksan Helsingissä pidettyä RWE:n **toimintaan liittyvää tilaisuutta** vuonna 2019. Tapaamisiin kuuluivat RWE:n johtokunnan kokoukset 5–6.6 ja 3–4.12, sihteeristön kokoukset 26.3. ja 4.9. ja työpajat 26.3., 5.6., 3.9. ja 3.12. Arviointineuvoston puheenjohtaja Leila Kostiaisen ja arviointineuvoston sihteeristö ovat myös osallistuneet sekä arviointineuvoston että RWE:n edustajina OECD:n järjestämiin kokouksiin Osllossa 13.–14.6 ja Pariisissa 16.–18.4 ja 6.–7.11.

Arviointineuvosto osallistui myös lukuisiin RWE-verkoston ulkopuolisiin **kansainvälisiin tilaisuuksiin**. Näihin lukeutuivat mm. komission vaikutusarvioelimen, Regulatory Scrutiny Boardin (RSB), järjestämä konferenssi, eurooppalaisten arviointineuvostojen tapaaminen 19-20.9, komission organisoima paremman sääntelyn konferenssi 29.4. sekä paremman sääntelyn verkoston kokous Berliinissä 5.-6.12. Moniin tilaisuuksiin pyydettiin arviointineuvoston puheenjohtajan puheenvuoro tai esitys.

Arviointineuvoston puheenjohtajakaudella viestittiin RWE:n ydinsanomasta ja merkittävimmistä suosituksista Euroopan komissiolle ja parlamentille sekä useille kansainvälisille toimijoille. Tapaamisten lisäksi kirjeitä on lähetetty mm. Euroopan komission uudelle puheenjohtajalle Ursula von der Leyenille, paremmasta sääntelystä vastaavalle komissaarille Maroš Šefčovičille ja Euroopan komission sääntelyntarkastelulautakunnan puheenjohtajalle Veronica Gaffeyille. Suosituksiin lukeutuvat mm. paremman sääntelyn säilyttäminen komission keskeisenä tavoitteena, aikainen ja toistuva sidosryhmien kuuleminen, subsidiariteetti- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen sekä EU:n REFIT-ohjelman vahvistaminen.

## 4 Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja riskitekijät

### 4.1 Työpanos ja kustannukset

Lainsäädännön arviointineuvosto piti vuonna 2019 yhteensä 13 kokousta (17.1., 7.2., 7.3., 21.3., 10.4., 16.5., 7.6., 15.8., 5.9., 26.9., 24.10., 14.11. ja 12.12.). Vuoden 2019 huhtikuussa toimintansa aloittaneen neuvoston jäsenten osallistumisaste arviointineuvoston kokouksissa oli 92 %. Neuvosto piti tämän lisäksi kokouksia myös kirjallisesti. Kirjallisessa menettelyssä käsiteltiin ja hyväksyttiin lausuntoluonnoksia. Jäsenet tekevät työstään merkittävän osan kokousten ulkopuolella, perehtymällä lausuntoluonnoksiin ja hallituksen esityksiin.

Arviointineuvoston menot koostuvat pääosin neuvoston sihteeristön palkkamenoista. Muita kuluja aiheutuu neuvoston palkkiomenoista sekä muusta toiminnasta aiheutuvista kuluista, lähinnä kansainväliseen yhteistyöhön liittyvistä matkakuluista ja kokoustarjoiluista.

Arviointineuvoston jäsenten ja asiantuntijan vuosipalkkio oli aiemmin 4 400 euroa, varapuheenjohtajien 5 500 euroa ja puheenjohtajan 8 800 euroa. Arviointineuvoston palkkiota korotettiin 1.10.2019 alkaen. Korotuksen jälkeen jäsenten ja asiantuntijan vuosipalkkio on 8 800 euroa, varapuheenjohtajien 11 000 euroa ja puheenjohtajan 17 600 euroa.

### 4.2 Arviointineuvoston oma arvio

Lainsäädännön arviointineuvosto on neljän ensimmäisen toimintavuotensa aikana vaikiinnuttanut asemansa osana suomalaista lainsäädäntökoneistoa. Lainsäädännön arviointineuvosto on siitä annetun asetuksen mukaan itsenäinen ja riippumaton toimielin. Tämä edesauttaa osaltaan neuvoston lausuntojen vaikuttavuutta ja hyväksyttävyyttä. Arviointineuvoston oman käsityksen ja kokemuksen mukaan sen itsenäisyyttä ja

riippumattomuutta on arvostettu, eikä neuvoston lausuntojen sisältöön ole pyritty vaikuttamaan politiikan, hallinnon tai sidosryhmien suunnalta.

Arviointineuvosto on oman käsityksensä mukaan niukoista resursseista huolimatta kyennyt myös edistämään aktiivisesti lainvalmistelun ja vaikutusten arvioinnin laatua säädösvalmistelussa. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnosten laatu on parantunut viime vuosina. Neuvosto on havainnut lukuisia ongelmia vaikutusarvioinneissa ja tuonut niitä esiin lausunnoissaan. Neuvoston toiminta on omiaan parantamaan yksittäisten säädösehdotusten laatua. Suurempi merkitys on kuitenkin sillä, että neuvoston lausunnot vaikuttavat ohjaavasti vaikutusten arviointiin koko valtioneuvostossa.

Neuvoston edustajia on kuultu useaan kertaan eduskunnan valiokunnissa. Neuvoston toiminta on lisännyt vaikutusarvioiteja ja lainvalmistelun laatua koskevaa yhteiskunnallista keskustelua. Arviointineuvoston antamat lausunnot ovat saaneet paljon huomiota ja merkitystä suomalaisissa tiedotusvälineissä. Arviointineuvosto on myös tekemiensä aloitteiden myötä pystynyt kehittämään lainvalmistelun ja vaikutusten arvioinnin laatua.

Neuvoston toiminta on vähäisten henkilöresurssien takia haavoittuvaista. Toiminta häiriintyy helposti, jos jompikumpi arviointineuvoksista syystä tai toisesta on väliaikaisesti poissa työstä. Arviointineuvosto katsoo, etteivät sen käytettävissä olevat resurssit mahdollista neuvoston toiminnan merkittävää laajentamista. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää siksi myönteisenä, että hallitusohjelmassa on päätetty vahvistaa arviointineuvoston roolia.

Keväällä 2019 valmistui Itä-Suomen yliopiston tutkimus lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuudesta. Lainsäädännön arviointineuvoston tavoitteena on saada ulkopuolinen arviointi neuvoston toiminnasta jokaisella toimikaudella.

## 5 Havaintoja ja toimenpiteitä säädösvalmistelun kehittämiseksi

Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt säännönmukaisesti huomiota etenkin taloudellisten ja yhteiskunnallisten **vaikutusten puutteelliseen esittämiseen** hallituksen esityksissä. Näiden lisäksi perusoikeusvaikutusten arvioinnissa on esiintynyt puutteita. Perus- ja ihmisoikeuksia tarkastellaan usein vain lainsäädännön tasolla eikä kerrota sitä, miten perusoikeudet toteutuvat yhteiskunnassa tai miten mahdolliset uudistukset vaikuttavat ihmisten ja yritysten arjessa. Arviointineuvosto on nostanut esiin puutteita myös EU-lainvalmisteluhankkeiden vaikutusarvioinnissa. Vaikutusten arviointia ja siihen liittyvää osaamista pitää edelleen kehittää ministeriöissä.

Lainsäädännön arviointineuvosto on jo monena vuonna kiinnittänyt vuosikatsauksissaan huomiota **vaikutusarvioinnin heikkoon resursointiin**. Lainvalmistelun osuus valtioneuvoston koko työpanoksesta on arviolta 15 prosenttia tällä hetkellä. Ministeriöiden lainvalmistelunvoimavarojen lisääminen, ja etenkin talous- ja yhteiskuntatieteellisen osaamisen vahvistaminen, on neuvoston näkemyksen mukaan edelleen ajankohtaista.

Lainsäädännön arviointineuvosto on nostanut esiin valtioneuvoston lainvalmistelutoiminnan **suunnitteluun, johtamiseen, tukemiseen, seurantaan ja ennakoitavuuteen liittyviä puutteita**.<sup>9</sup> Neuvosto pitääkin tärkeänä, että lainsäädäntöhankkeiden suunnitelmallisuutta parannetaan. Säädöshankkeilla on usein liian kireä aikataulu, jolloin perusvalmisteluun ja vaikutusten arviointiin ei välttämättä jää kylliksi aikaa. Aikaa ei välttämättä myöskään varata hankkeen loppuvaiheeseen, eli arviointineuvoston käsittelyyn, laintarkastukseen, kääntämiseen tai mahdollisten korjausten tekemiseen. Sekä valtioneuvoston että eduskunnan valmistelu- ja päätöksentekokoneistot ruuhkautuvat, kun hankkeet saapuvat niihin suurina ryppäinä. Varsin usein aikataulut myös muuttuvat merkittävästikin valmistelun aikana.

<sup>9</sup> Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämistyöryhmän (Vnk:n julkaisuja 2019:17, s. 49) mukaan ”kattavaa ja reaaliaikaista kokonaiskäsitystä lainvalmisteluhankkeista valtioneuvoston tasolla ei ole ollut saatavilla”.



Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota myös **sääntelyn määrään ja sirpaleisuuteen**. Arviointineuvosto on työssään havainnut, että Suomessa annetaan varsin paljon suhteellisen pieniä asioita koskevia säädöksiä. Toisaalta myös mahdolliset isot uudistukset, jotka aiheuttavat heijastusvaikutuksia useampiin ministeriöihin, synnyttävät voimakasta pirstaleisuutta lainsäädännössä. Usein ministeriöt valmistelevat samaan sääntelykokonaisuuteen liittyviä säädöksiä ja lopulta nämä tulevat päätettäväksi eriaikaisesti. Arviointineuvosto katsookin, että samaan lakikokonaisuuteen liittyviä uudistuksia tulisi niputtaa mahdollisuuksien mukaan yhä kootummin yhden esityksen alle. Myös sääntelyn kokonaismäärää ja sen tarpeellisuutta on syytä tarkastella.

Vuosina 2019-2020 toteutetaan tutkimushanke (VNTEAS) **lainsäädännön jälkiarvioinnista**, jonka jälkeen tarkoitus on luoda jälkiarviointijärjestelmä Suomeen. Lainsäädännön arviointineuvosto suhtautuu myönteisesti tähän kehittämistyöhön.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että monia tärkeitä lakihankkeita viedään eteenpäin talousarviolakeina, jolloin niiden käsittelyaikataulu on varsin tiukka. Muutaman vuoden kokemuksen perustella **arviointineuvosto on havainnut, että sen on vaikea sovittaa omaa arviointityötä tiukkaan talousarviolakien aikataulutukseen**.

## 6 Katse tulevaan

Vuonna 2020 lainsäädännön arviointineuvosto pystyy keskittymään täysipainoisesti **hallituksen esitysluonnosten vaikutusten ja laadun arviointiin**, kun hallituksen lainsäädäntötyö on käynnistynyt täydellä teholla ja arviointineuvoston puheenjohtajuus RegWatchEurope-verkostossa on päättynyt.

Arviointineuvosto käynnistää **EU-pohjaisten lainsäädäntöhankkeiden arvioimiseen tähtäävän hankkeen** vuonna 2020. Lainsäädännön arviointineuvosto valitsee komission ohjelmasta 8–10 EU-pohjaista lainsäädäntöhanketta arvioitavaksi. Arviointineuvosto arvioi näistä hankkeista annettuja kirjallisia tuotoksia eduskunnalle (lähinnä U-kirjelmä). Arviointineuvoston lausunto annetaan sen jälkeen, kun U-kirjelmä on jo mennyt eduskuntaan. Neuvoston lausuntoa on lähes mahdoton sovittaa aikataulullisesti ennen U-kirjelmän eduskuntaan antamista.

Arvioinnin tarkoituksena on, että neuvoston havainnot U-jatkokirjeistä ja/tai hallituksen esityksistä on mahdollista ottaa huomioon jatkovalmisteluissa. EU-hankkeeseen kutsutaan osalliseksi kaikki ministeriöt, edustajat EU-osastolta valtioneuvoston kansliasta, EU-edustustosta ja oikeuskanslerin virastosta. Lisäksi hankkeesta informoidaan meppejä, suuren valiokunnan puheenjohtajaa ja valiokuntaneuvoksia.

Lainsäädännön arviointineuvosto **osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön** etenkin puheenjohtajan ja sihteeristön voimin muun muassa RegWatchEurope-verkoston, Better Regulation-verkoston sekä EU:n ja OECD:n kautta.

**Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi omia työprosessejaan** ja pyrkii kehittämään niitä. Tässä yhteydessä laaditaan prosessikuvaus neuvoston ja sen sihteeristön toiminnasta sekä pohditaan neuvoston lausuntojen rakennetta ja standardilausumia.

Hallitusohjelman mukaan **lainsäädännön arviointineuvostoa roolia vahvistetaan**. Tällöin neuvoston asema sekä toiminnan kehittäminen ja laajentaminen tulevat pohdittavaksi. Neuvoston voimavaroja olisi syytä vahvistaa. Tämä mahdollistaa monipuolisen osaamisen varmistamisen neuvoston sihteeristössä. On tärkeää, että sihteeristössä on

taloustieteellistä, yhteiskuntatieteellistä ja oikeustieteellistä osaamista. Roolia vahvistettaessa on syytä arvioida ainakin seuraavia asioita:

- Mikä on oikea sääntelytaso eli pitääkö lainsäädännön arviointineuvostosta säätää lailla
- Mikä on arviointineuvoston paras organisatorinen sijaintipaikka
- Pitääkö arviointineuvoston tehtäviin lisätä kansainvälinen yhteistyö
- Pitääkö arviointineuvostolla olla oma budjetti
- Pitääkö arviointineuvostolla olla oikeus pysäyttää sellaiset säädösehdotukset, jotka eivät täytä hyvän lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin kriteereitä
- Pitääkö arviointineuvoston roolia jälkiarvioinnin arvioinnissa vahvistaa
- Miten arviointineuvoston jäsenet ja puheenjohtaja valitaan
- Mikä on neuvoston palveluksessa olevien virkamiesten virkamiesoikeudellinen asema suhteessa arviointineuvostoon ja virkasijoituspaikkaan
- Mikä on tarkoituksenmukaisin vaihe neuvoston lausunnon antamiselle

Arviointineuvosto odottaa, että arviointineuvoston roolin vahvistamista koskeva valmistelu aloitetaan vuonna 2020 valtioneuvoston kansliassa.

## Liite

### Lainsäädännön arviointineuvoston, sen puheenjohtajiston ja sihteeristön esitelmät, tapaamiset ja muut tapahtumat

Paikka	Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
Helsinki	18.1.2019	Tapaaminen eduskunnan varapuhemies Tuula Haataisen kanssa (eduskunta)	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	23.1.2019	Tapaaminen ympäristöministeriön virkamiesjohdon kanssa	Keskustelu	Kostiainen Rantala Virolainen
Helsinki	6.2.2019	Neuvoston toiminnan esittely lainvalmistelun peruskurssilla (HAUS)	Esityksen pitäminen	Virolainen
Helsinki	7.2.2019	Tapaaminen puheenjohtaja Mikkel Näkkäläjärven kanssa (sos.dem. nuoret)	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	19.2.2019	Tapaaminen lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhaisen (OM) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	20.2.2019	Tapaaminen kansainvälisten asioiden päällikkö Pekka Ristelän ja asiantuntija Pia Björkbackan (SAK) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	6.3.2019	Tapaaminen johdon neuvonantaja Erkki Rajaniemen (FIVA) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	15.3.2019	Tapaaminen maa- ja metsätalousministeriön virkamiesjohdon kanssa	Keskustelu	Kostiainen Rantala Virolainen
Berliini	19.3.2019	Saksan arviointineuvoston NKR:n hyötyjen kvantifointia koskeva seminaari	Osallistuminen	Rantala Virolainen
Helsinki	22.3.2019	Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän loppuseminaari (LVM)	Osallistuminen	Kostiainen Virolainen
Helsinki	25.3.2019	Tapaaminen Tšekin arviointineuvoston puheenjohtaja Jirina Jilkovan kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	26.3.2019	RegWatchEuropen sihteeristön kokous	Puheenjohtaminen Rantala ja Virolainen	Rantala Virolainen
Helsinki	26.3.2019	RegWatchEuropen työpaja, pienten ja keskisuurten yritysten vaikutusarviointi	Osallistuminen	Rantala Virolainen
Helsinki	27.3.2019	Tapaaminen valtiosihteeri Vesa Vihriälän (VNK) kanssa	Keskustelu	Kostiainen Rantala
Helsinki	29.3.2019	Tapaaminen työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesjohdon kanssa	Keskustelu	Kostiainen Rantala Virolainen
Helsinki	2.4.2019	Valtiovarainministeriön lainvalmistelijoiden tapaaminen	Esityksen pitäminen Virolainen ja Rantala	Rantala Virolainen
Joensuu	3.4.2019	Luennon pitäminen Joensuun yliopistossa	Luento	Kostiainen
Helsinki	4.4.2019	Pyydetyn puheenvuoron pitäminen Suomen Lakimiesliiton tilaisuudessa	Pyydetty puheenvuoro	Kostiainen

Paikka	Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
Helsinki	8.4.2019	Kansliapäällikkökokous	Esityksen pitäminen	Kostiainen
Helsinki	8.4.2019	Arviointineuvoston toiminnan esittely lainvalmistelukoulutuksessa (Joensuun yliopiston organisoima)	Esityksen pitäminen	Virolainen
Helsinki	11.4.2019	Tapaaminen professori Ulla Liukkusen (HY) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	15.4.2019	Tapaaminen johtaja Tuire Santamäki-Vuoren (THL) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Pariisi	17.–18.4.	OECD:n Regulatory Committee'n konferenssi	Osallistuminen	Kostiainen Rantala
Helsinki	26.4.2019	Tapaaminen ministeri Anne Bernerin kanssa (LVM)	Keskustelu	Kostiainen
Bryssel	29.4.2019	Euroopan unionin komission Better regulation konferenssi	Osallistuminen	Kostiainen Virolainen
Helsinki	9.5.2019	Sääntelytaakan arviointi lainvalmistelussa, työ- ja elinkeinoministeriön koulutus	Osallistuminen	Virolainen
Helsinki	26.4.2019	Tapaaminen professori Kalle Määtän kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	14.5.2019	Tapaaminen puheenjohtaja Sirpa Raution (Ihmisoikeuskeskus) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	17.5.2019	Vaikutusarviointien esittely lainvalmistelun jatkokurssilla (HAUS)	Esityksen pitäminen	Virolainen
Helsinki	20.5.2019	Lainvalmistelun ajankohtaiskatsaus, oikeusministeriön järjestämä tilaisuus	Osallistuminen	Rantala Virolainen
Helsinki	22.5.2019	Tapaaminen Nita Korhosen kanssa (OwalGroup)	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	24.5.2019	Sisäministeriön virkamiesjohdon tapaaminen	Keskustelu	Kostiainen Rantala Virolainen
Helsinki	5.6.2019	RegWatchEuropen työpaja arviointineuvostojen lausunnoista	Puheenjohtaminen ja esityksen pitäminen Rantala Virolainen	Kostiainen Rantala Virolainen
Helsinki	3.6.2019	Tapaaminen Grönlund (Lex Analytica)	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	4.6.2019	Tapaaminen Nita Korhosen kanssa (Itla)	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	6.6.2019	RegWatchEuropen johtokunnan kokous	Puheenjohtaminen Kostiainen	Kostiainen Rantala Virolainen
Helsinki	12.6.2019	Arviointineuvoston toiminnan esittely lainvalmistelu tutuksi teemapäivässä korkea-kouluharjoittelijoille, valtioneuvoston kanslian järjestämä tilaisuus	Esityksen pitäminen	Virolainen
Oslo	13.–14.6.2019	OECD:n konferenssi teknologia hyödyntämisessä lainvalmistelussa	Osallistuminen	Kostiainen Virolainen
Helsinki	17.6.2019	Tapaaminen meppi Eero Heinäluoman (Euroopan parlamentti) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	19.6.2019	Tapaaminen liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesjohdon kanssa	Keskustelu	Kostiainen Virolainen
Helsinki	25.6.2019	Tapaaminen oikeuskansleri Tuomas Pöystin (OKV) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	27.–28.6.2019	Directors and Experts of Better Regulation seminaari, työ- ja elinkeinoministeriön järjestämä tilaisuus	Pyydetyn puheenvuoron pitäminen Kostiainen Rantala	Kostiainen Rantala Virolainen
Helsinki	8.7.2019	Tapaaminen pääministeri Antti Rinteen kanssa	Keskustelu	Kostiainen

Paikka	Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
Helsinki	22.7.2019	Tapaaminen eurooppaministeri Tytti Tuppuraisen kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	1.8.2019	Tapaaminen johtaja Jaakko Kianderin (Ilmarinen) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	8.8.2019	Tapaaminen johtaja Marja-Liisa Rajakankaan (STTK) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	28.8.2019	Tapaaminen meppi Nils Torvaldsin (Euroopan parlamentti) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	3.9.2019	Tapaaminen Ruotsin arviointineuvoston puheenjohtaja Claes Nordbergin kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	3.9.2019	RWE:n työpaja, ex post arviointi	Puheenjohtaminen Virolainen ja esityksen pitäminen Rantala	Ervasti Kostiainen Rantala Virolainen
Helsinki	4.9.2019	RegWatchEuropen sihteeristökokous	Puheenjohtajana Virolainen	Ervasti Virolainen
Helsinki	12.9.2019	Arviointineuvoston toiminnan esittely sisäministeriön laajennetulle johtoryhmälle	Esityksen pitäminen Ervasti ja Virolainen	Ervasti Virolainen
Helsinki	17.9.2019	Arviointineuvoston toiminnan esittely lainvalmistelun peruskurssilla (HAUS)	Esityksen pitäminen	Virolainen
Bryssel	19.9.2019	EU:n komission paremman sääntelyn konferenssi	Pyydetyn puheenvuoron pitäminen Kostiainen	Ervasti Kostiainen Virolainen
Bryssel	20.9.2019	Komission vaikutusarvioelimen Regulatory Scrutiny Boardin scrutiniser's event	Esityksen pitäminen Kostiainen	Ervasti Kostiainen Virolainen
Helsinki	24.9.2019	Tapaaminen puheenjohtaja Antti Palolan (STTK) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	25.9.2019	Tapaaminen vasemmistoliiton ministeriryhmän kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	27.9.2019	Tapaaminen meppi Eero Heinäluoman (Euroopan parlamentti) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	30.9.2019	Palaveri Anna Hyvärisen (VM) kanssa EU-hankkeiden vaikutuksista	Keskustelu	Ervasti Virolainen
Helsinki	30.9.2019	Tapaaminen valtiosihteerin Raimo Luoman (VNK) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	3.10.2019	Tapaaminen puheenjohtaja Mikkel Näkkäljärven kanssa (sos.dem nuoret)	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	10.10.2019	Arviointineuvoston toiminnan esittely valtiontalouden tarkastusviraston slovenialaisille vieraille	Esityksen pitäminen Ervasti ja Virolainen	Ervasti Virolainen
Helsinki	11.10.2019	Tapaaminen toiminnanjohtaja Oskari Nokso-Koiviston (Aalto-yliopisto) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	15.10.2019	Tapaaminen vihreiden ministeriryhmän kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	15.10.2019–30.9.2023	Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä	Asiantuntijajäsen	Ervasti
Helsinki	16.10.2019	Tapaaminen toimitusjohtaja Timo Kietäväisen (Keva) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Helsinki	18.10.2019	Tapaaminen oikeusministeri Anna-Maja Henrikssonin kanssa (OM)	Keskustelu	Kostiainen

Paikka	Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
Helsinki	21.10.2019	Osallistuminen haastatteluun, jossa selvitettiin VATT:n vaikuttavuutta	Haastattelu	Virolainen
Helsinki	22.10.2019	Keskustelu ympäristöministeriön asiantuntijoiden kanssa ilmastoaiheista	Keskustelu	Ervasti Virolainen
Berliini	22.10.2019	Saksan arviointineuvoston NKR:n konferenssi paremmasta sääntelystä	Osallistuminen	Kostiainen Liukko
Helsinki	28.10.2019	Tapaaminen meppi Sirpa Pietikäisen (Euroopan parlamentti) kanssa	Keskustelu	Kostiainen
Praha	31.10.2019	Financial Timesin Business Regulation Forum	Panelisti	Linnainmaa
Helsinki	1.11.2019	Arviointineuvoston toiminnan esittely oikeusministeriön säädösvalmistelutilaisuudessa	Esityksen pitäminen Ervasti ja Virolainen	Ervasti Virolainen
Pariisi	6.–7.11.2019	OECD:n Regulatory Policy Committee konferenssi	Pyydetyn puheenvuoron pitäminen Kostiainen	Kostiainen Ervasti Virolainen
Helsinki	21.11.2019	Arviointineuvoston puheenjohtajiston ja sihteeristön keskustelu oikeuskanslerinviraston johdon kanssa	Keskustelu, esityksen pitäminen Ervasti	Ervasti Kostiainen Linnainmaa Tala Virolainen
Helsinki	27.11.2019	Tapaaminen Sos.dem. puolueen erityisavustajien kanssa	Keskustelu	Kostiainen Ervasti Virolainen
Helsinki	3.12.2019	RegWatchEuropen työpaja yksi yhdestä – periaatteesta ja lainsäädännön kestävästä kehityksestä	Puheenjohtaminen Virolainen, esitysten pitäminen Ervasti ja Virolainen	Ervasti Kostiainen Virolainen
Helsinki	4.12.2019	RWE:n johtokunnan kokous, 4.12.2019	Puheenjohtaminen Kostiainen	Ervasti Kostiainen Virolainen
Helsinki	5.12.2019	Arviointineuvoston toiminnan esittely Espanjan arviointineuvoston edustajalle Mercedes Ortuno-Aarniolle	Esityksen pitäminen Virolainen	Kostiainen Virolainen
Helsinki	5.12.2019	Tapaaminen ekonomisti Antti Moisioin kanssa (OECD)	Keskustelu	Kostiainen
Berliini	5.–6.12.2019	Better Regulation Networkin seminaari "One in, One out in EU-level"	Osallistuminen	Ervasti
Helsinki	17.12.2019	Keskustelutilaisuus UNICEF:in edustajien kanssa lapsivaikutusten arvioinnista	Keskustelu, Esitys Ervasti	Kostiainen Ervasti Virolainen

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

ISBN Nid. 978-952-287-838-0  
ISBN PDF 978-952-287-837-3  
ISSN Nid. 2490-0796  
ISSN PDF 2490-1164