

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2020

VALTIOEUVOSTON KANSLIAN JULKAISUJA 2021:3

vnk.fi



VALTIOEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:3

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2020

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf: 978-952-383-441-5

ISSN pdf: 2490-1164

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2020

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:3

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Kieli suomi

Sivumäärä 29

Tiivistelmä

Lainsäädännön arviointineuvoston viidettä toimintavuotta sävytti koronaepidemia. Arviointineuvoston keskeinen tehtävä on lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista, mutta ministeriöissä muuhun kuin epidemiaan liittyvä lainsäädännön valmistelu hidastui ja vähensi siten arviointineuvoston käsiteltäväksi tulevien esitysten määrää. Lisäksi arviointineuvoston sihteeristö työskenteli keväällä 2020 poikkeusolojen ajan valtioneuvoston kanslialle, mikä vaikutti neuvoston työskentelyyn.

Vuonna 2020 arviointineuvosto antoi yhteensä 10 lausuntoa. Laajimmat esitykset, joista lausunto annettiin, olivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja laki oppivelvollisuuden pidentämisestä.

Arviointineuvoston havainnot hallituksen esityksistä vuonna 2020 olivat hyvin samanlaisia kuin edellisvuosina. Lausunnoissa kiinnitettiin lähes aina huomiota määrällisen arvioinnin puutteisiin. Puolessa lausunnoissa mainittiin puutteina vaihtoehtoisten keinojen käsittely sekä kustannusten ja hyötyjen arviointi. Lisäksi arviointineuvosto havaitsi puutteita perusoikeusvaikutusten arvioinnissa.

Arviointineuvosto kiinnitti huomiota lausunnoissaan myös epäselvään kirjoittamiseen. Jotkut hallituksen esitykset on kirjoitettu lähinnä asiantuntijoille, jolloin maallikon on vaikea ymmärtää esityksen sisältöä. Lainsäädäntö on tarkoitettu sen kanssa arjessa eläville yrityksille ja kansalaisille.

Asiasanat hallituksen esitykset, arviointi, lainsäädäntö, taloudelliset vaikutukset

ISBN PDF 978-952-383-441-5

ISSN PDF 2490-1164

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-441-5>

Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2020

Statsrådets kanslis publikationer 2021:3

Utgivare Statsrådets kansli

Språk finska

Sidantal

29

Referat

Det femte verksamhetsåret för rådet för bedömning av lagstiftningen präglades av coronavirusepidemin. Rådets viktigaste uppgift är att ge utlåtanden om utkast till regeringspropositioner, men antalet propositioner som rådet tog upp till behandling minskade på grund av fördröjningar i ministeriernas lagberedning utan anknytning till epidemin. Under undantagsförhållandena våren 2020 arbetade rådets sekretariat dessutom för statsrådets kansli, vilket påverkade rådets arbete.

År 2020 gav rådet för bedömning av lagstiftningen tio utlåtanden. De mest omfattande propositioner som rådet gav utlåtanden om var lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om förlängning av läroplikten.

Rådets observationer av regeringens propositioner 2020 var mycket likartade som under de föregående åren. I nästan alla utlåtanden fäste rådet uppmärksamhet vid brister i den kvantitativa bedömningen. Rådet nämnde behandlingen av alternativa metoder samt bedömningen av kostnader och fördelar som brister i hälften av sina utlåtanden. Rådet konstaterade också brister i bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Dessutom fäste rådet uppmärksamhet vid propositionernas oklara språkliga utformning. Vissa regeringspropositioner är främst skrivna för sakkunniga, vilket gör det svårt för lekmän att förstå deras innehåll. Lagstiftningen är avsedd för företag och medborgare som lever med den i sin vardag.

Nyckelord regeringspropositioner, bedömning, lagstiftning, ekonomiska konsekvenser

ISBN PDF 978-952-383-441-5

ISSN PDF

2490-1164

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-441-5>

Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, Annual review 2020

Publications of the Prime Minister's Office 2021:3**Publisher** Prime Minister's Office**Language** Finnish**Pages**

29

Abstract

The fifth year of the Finnish Council of Regulatory Impact Analysis was characterised by the COVID-19 epidemic. The main task of the Council is to issue opinions on the draft proposals of the Government, but the ministries' preparation of legislation not related to the epidemic slowed down this year, which reduced the number of proposals submitted to the Council. In addition, the Secretariat of the Council worked for the Prime Minister's Office during the state of emergency in spring 2020, which affected the Council's work.

Over the course of 2020, the Council issued a total of 10 opinions. The most extensive proposals on which the Council issued opinions were the Act on Organising Healthcare and Social Welfare and the Act on Extending Compulsory Education.

The findings of the Council concerning the Government's proposals in 2020 were very similar to its findings in previous years. The opinions almost always drew attention to shortcomings in quantitative assessment. Half of the opinions noted shortcomings in the treatment of alternative means and the assessment of costs and benefits. In addition, the Council found shortcomings concerning the assessment of impacts on fundamental rights.

The Council's statements also drew attention to unclear writing. Some government proposals are written mainly for experts, which makes it difficult for laypeople to understand their content. Legislation is intended for businesses and members of the public who live with it on a daily basis.

Keywords government proposals, assessment, legislation, economic impact**ISBN PDF** 978-952-383-441-5**ISSN PDF**

2490-1164

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-441-5>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Lainsäädännön arviointineuvosto	9
1.1 Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät ja kokoonpano	9
1.2 Lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista.....	10
2 Toiminta vuonna 2020	12
2.1 Poikkeuksellisen vuoden vaikutukset arviointineuvoston työhön	12
2.2 Lausunnot vuonna 2020.....	13
2.3 Havaintoja hallituksen esityksistä ja vaikutusarvioinneista	15
2.4 Viestintä ja vuorovaikutus kotimaassa	21
2.5 Kansainvälinen toiminta	22
3 Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja riskitekijät	23
3.1 Työpanos ja kustannukset	23
3.2 Arviointineuvoston oma arvio tuloksellisuudesta	23
4 Katse tulevaan	26
Liite 1 Lainsäädännön arviointineuvoston, sen puheenjohtajien ja sihteeristön esitelmät, tapaamiset ja muut aktiviteetit	27

ESIPUHE

Lainsäädännön arviointineuvoston viides toimintavuosi on muuttanut neuvoston työskentelyä samoin kuin mussakin toiminnoissa; koronaepidemia siirsi neuvoston etätyöskentelyyn ja uudelleenlaiseen kommunikointiin poliittisten toimijoiden, hallinnon ja sidosryhmien kanssa. Uudenlainen työtapa jatkuu edelleen ja koronatilanteen helpottuessa jäänee vaihtoehtoiseksi kokoustamismuodoksi. Maaliskuussa arviointineuvosto päätti, että se ei ota lausuttavaksi koronavirusepidemiaan liittyvää väliaikaista lainsäädäntöä, koska väliaikaisen lainsäädännön valmisteluaiakataulu ei mahdollistanut arviointineuvoston normaalia arviointiprosessia. Samalla päätettiin, että sihteeristö on valtioneuvoston kanslian käytössä valtioneuvoston toiminnan tukemiseksi.

Vuoden 2020 laajimmat lausunnot annettiin sosiaali- ja terveysministeriölle, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, ja opetus- ja kulttuuriministeriölle, laki oppivelvollisuuden pidentämisestä. Vuoden 2020 aikana arviointineuvosto on toistuvasti joutunut puuttumaan samoihin asioihin kuin aikaisempinakin vuosina. Erityisesti on kuitenkin kiinnitetty huomiota perusoikeusvaikutusten arviointiin, vaihtoehtoisten ratkaisujen esittämiseen ja arviointiin sekä hallituksen esitysten kieleen.

Hallituksen esitysten ymmärrettävä yleiskieli on hyvän lainvalmistelun olennainen osa. Ymmärrettävä kieliasu osaltaan takaa eduskunnan tiedonsaantioikeutta ja on ehdoton edellytys lain onnistuneelle toimeenpanolle. Arviointineuvosto on useita kertoja huomauttanut, että lainsäädäntöä ei pidä kirjoittaa alan asiantuntijoille, vaan sen kanssa arjessa eläville kansalaisille ja yrityksille.

Onnistunut lainvalmistelu edellyttää sekä poliittisilta toimijoilta että lainvalmistelijoilta selkeää ymmärrystä kummankin omasta roolista valmisteluprosessissa. Virkakunnan tehtävänä on etsiä ja arvioida parhaat ratkaisuvaihtoehdot poliittisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Ministerit ja hallitus päättävät valmistelun perusteella käytettävät keinot. Arviointineuvosto on joutunut koko toiminta-aikansa kiinnittämään huomiota vääräaikaiseen poliittiseen ohjaukseen, joka rajoittaa virkavalmistelua ja johtaa vaihtoehtoisten ratkaisujen liian ohueen vaikutusarviointiin.

Sekä hallinnosta että hallinnon ulkopuolelta on toistuvasti nostettu keskusteluun tarve arviointineuvoston roolin muuttamisesta valvojasta lainsäädäntöhankkeen alkuvaiheen neuvojaksi. Neuvosto on pitänyt tällaista roolin muutosta mahdottomana, koska neuvoston tehtävä on riippumaton arviointi lainsäädäntöesityksen vaikutusarviointien ja hankkeen valmistelun tasosta. Vaihtoehtoinen kahden lausunnon järjestelmä, jossa ensimmäinen lausunto annettaisiin esimerkiksi yleisen lausuntokierroksen yhteydessä ja toinen ennen esityksen antamista valtioneuvostolle, edellyttäisi neuvoston esittelijäresurssien moninkertaistamista. Lainsäädännön arviointineuvosto jatkaa edelleen resurssiensa puitteissa yhteistyötä ministeriöiden kanssa ja osallistuu vahvasti lainvalmistelijoiden koulutukseen, yleiseen ohjaukseen ja keskusteluun.

Lainsäädännön arviointineuvoston resurssit ovat OECD:n mukaan Länsi-Euroopan niukimmat. Vuonna 2021 sihteeristön henkilötyövuodet nousevat kolmeen. Arviointineuvosto kehittää itse koko ajan työtään tehokkaammaksi ja vaikuttavammaksi. Poliittisen päättäjän on arvioitava, halutaanko lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadun valvontaan lisää voimavaroja.

Helsingissä 29.4.2021

Leila Kostainen
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

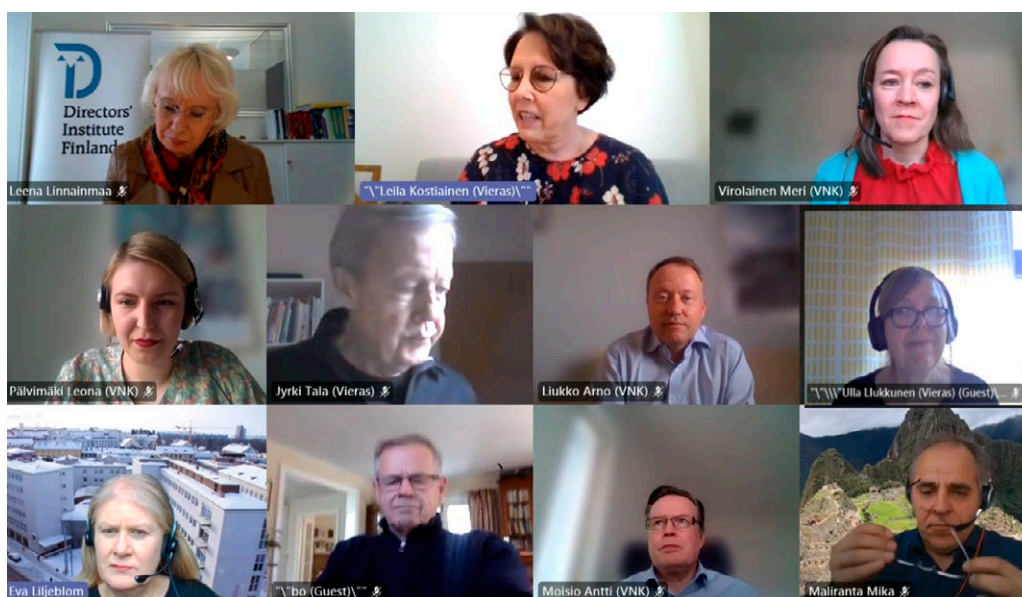
Arviointineuvostossa on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä.¹ Valtioneuvosto määrää neuvoston puheenjohtajan ja muut jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvostossa on oltava asiantuntemusta sekä lainvalmistelusta että eri vaikutusalueista. Neuvosto valitsee jäsenistään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

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 Kostainen.

¹ Valtioneuvoston asetuksen perustelumuiotiossa (21.12.2015) on käyty tarkemmin läpi neuvoston tehtäviä, kokoonpanoa ja nimittämistä.

Valtioneuvosto asetti 21.3.2019 lainsäädännön arviointineuvoston toiselle toimikaudelle 15.4.2019–14.4.2022. Leila Kostiainen jatkaa edelleen neuvoston puheenjohtajana. Varapuheenjohtajina toimivat pääsihteeri 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 toisella toimikaudella. Toisena sihteerinä toimi arviointineuvos Kaijus Ervasti kevätkaudella 2020 ja syyskuun alusta 2020 arviointineuvos Antti Moisio palasi tehtäviinsä. Syksyllä 2020 hallintotieteiden ylioppilas Leona Pälvimäki toimi harjoittelijana neuvoston sihteeristössä.

Kuva arviointineuvoston videokokouksesta 29.4.2021



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 ja lainsäädäntösuunnitelmia. 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 ja 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.

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.

Arviointineuvoston lausunnot ovat julkisia, ja ne julkaistaan [valtioneuvoston kanslian verkkosivuilla](#). Lausunnoista tehdään myös tiedote neuvoston kotisivulle. Lisäksi julkaisuista lausunnoista informoidaan Twitterissä. Verkkosivuilla ilmoitetaan myös arvioitavaksi valitut hallituksen esitysluonnokset.

2 Toiminta vuonna 2020

2.1 Poikkeuksellisen vuoden vaikutukset arviointineuvoston työhön

Koronaepidemia vaikutti normaaliin lainvalmistelutyöhön vuonna 2020. Epidemian hoitoon liittyen annettiin 86 hallituksen esitystä, kun hallituksen esityksiä annettiin yhteensä 264. Koronavirusepidemiaan liittyvistä esityksistä 50 annettiin kevätistuntokaudella ja 36 syysistuntokaudella. Lisäksi keväällä 2020 poikkeusolon aikana annettiin 26 valtioneuvoston asetusta, jotka kytkeytyivät epidemiaan. Ministeriöiden lainsäädäntöresursseja kohdennettiin epidemiaan liittyviin hankkeisiin, jolloin muiden hankkeiden aikataulut siirtyivät. Arviointineuvosto ei saanut valitsemiaan esityksiä käsiteltäväksi suunnitellussa aikataulussa, mikä vähensi lausuntojen kokonaismäärää. Esimerkiksi joulukuussa 2020 arviointineuvostolla oli valittuna 20 lakihanketta, joista odotettiin esitystä lausuttavaksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto päätti koronaepidemian alettua, ettei se arvioi epidemiaan liittyviä hallituksen esityksiä aikataulullisista syistä. Hallituksen esitysten käsittelyvauhti oli niin nopea, että neuvosto ei olisi ehtinyt nopeutetussakaan prosessissa käsitellä esityksiä. Myös eräät arviointineuvoston eurooppalaiset sisarneuvostot päättivät, etteivät ne ota käsittelyyn epidemiaan liittyviä hankkeita.

Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö siirtyi tekemään töitä valtioneuvoston kanslialle valmiuslain tullessa voimaan maaliskuussa. Tämän vuoksi sihteeristö teki melko vähän arviointineuvostoon liittyviä työtehtäviä keväällä 2020. Koronaepidemiaan liittyvien työjärjestelyjen lisäksi sihteeristö oli aliresursoitu lähes kolmasosan vuotta, mikä vaikutti neuvoston toimintaan.

Koronaepidemia vaikutti neuvoston työnteon edellytyksiin suoraan ja epäsuorasti, kuten edellä on kuvattu. Arviointineuvoston oman työn ennustettavuutta heikensi etenkin se, että ministeriöiden lainsäädäntöesitysten aikataulut viivästyivät.

2.2 Lausunnot vuonna 2020

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi kymmenen lausuntoa hallituksen esityksistä ja U-kirjelmistä vuonna 2020. Arvioitujen hallituksen esitysten laajuudet vaihtelivat suuresti. Sosiaali- ja terveydenhoidon niin sanottu järjestämislaki oli hyvin laaja yli 1 400 sivun paketti. Myös oppivelvollisuutta ja sähköisen viestinnän palveluja koskevat esitykset olivat laajoja. Toisaalta arviointineuvosto antoi lausunnon esimerkiksi työturvallisuuslain muuttamista koskevasta esityksestä, joka oli suppea 20-sivuinen esitys. Esitysten sivumääriin ei kuitenkaan kannata kiinnittää liiaksi huomiota, sillä suppeat esitykset saattavat sisältää yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita.

Arviointineuvosto arvioi, että kaksi hallituksen esitystä, sähköisen viestinnän palveluja ja turvapaikan hakijoiden oikeusturvaa koskevat esitykset, täyttivät säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Neuvosto antoi vain pieniä lisäysehdotuksia näihin esitysluonnokseen, joten nämä lausunnot saivat parhaan lausuman.

Kaikkien esitysten arviointiin käytettiin keskimäärin 13 työpäivää, mikä on selvästi nopeampi tahti kuin asetuksen sallima neljä viikkoa. Lainsäädännön arviointineuvoston hallituksen esitysluonnoksista antamat lausunnot ja arviointien tulokset on koottu taulukoon 1.

Taulukko 1. Lainsäädännön arviointineuvoston antamat lausunnot ja arviointien tulokset vuonna 2020

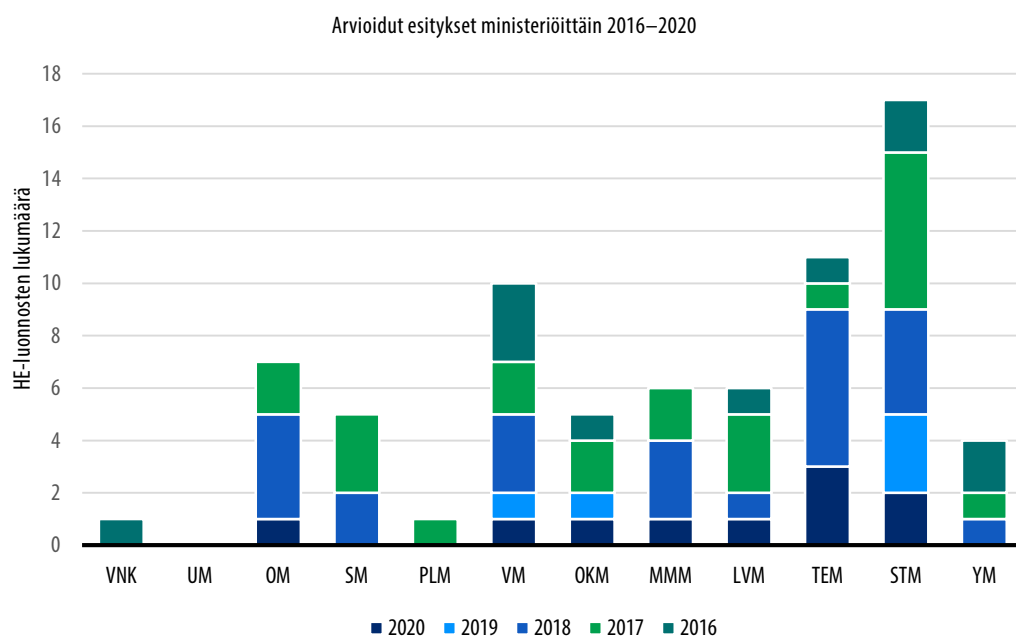
HE-luonnos	HE nro / U-kirjeen tunnus	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saa- tu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE-luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Työturvallisuuslain muuttaminen		STM	3.12.2020	18.12.2020	11	20	(muokattu) 3
Sote-järjestämislaki	HE 241/2020 vp	STM	17.10.2020	9.11.2020	16	1 427	3
Laki oppivelvollisuudesta	HE 173/2020	OKM	3.9.2020	23.9.2020	14	341	2
Arvonlisäverolain muuttaminen	HE 143/2020 vp	VM	28.8.2020	21.9.2020	16	41	2
Työsopimuslain muuttaminen (kilpailukieltosopimusten rajoittaminen)	HE 222/2020 vp	TEM	28.5.2020	18.6.2020	15	44	3
EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistusta koskeva U-kirjelmä ja U-jatkokirjelmät	U 73/2018 vp, UJ 5/2019 vp, UJ 4/2020 vp	MMM	jo eduskunnalla, kun otettu arviointiin	18.6.2020			muu
Energiatehokkuus	HE 104/2020 vp	TEM	13.3.2020	25.3.2020	8	59	4
Sähköisen viestinnän palvelut	HE 98/2020 vp	LVM	25.2.2020	17.3.2020	15	390	1
Kuntien työllisyyskokeilu	HE 87/2020 vp	TEM	26.2.2020	16.3.2020	13	86	3
Turvapaikanhakijoiden oikeusturva	HE 247/2020	OM	12.2.2020	27.2.2020	11	25	1

Arviointineuvosto antoi ensimmäistä kertaa lausunnon EU-pohjaisesta esityksestä EU-neuvottelujen ollessa vielä meneillään eli ennen esityksen toimeenpanoa. Tämä oli arviointineuvostolle merkittävä päänavaus. Neuvosto arvioi EU:n maatalouspolitiikan uudistusta koskevan U-kirjeen sekä kaksi U-jatkokirjelmää. Arviointineuvosto ei antanut esityksestä samanlaista lausumaa kuin hallituksen esityksestä, koska U-kirjelmä on muodoltaan ja vaatimuksiltaan erilainen. Neuvosto katsoi, että kirjelmistä sai kokonaisuutena hyvän käsityksen esityksistä, Suomelle olennaisista asioista ja keskeisistä vaikutuksista. Neuvosto teki kuitenkin joitakin kehittämissuhteita jatkovalmistelua varten.

2.3 Havaintoja hallituksen esityksistä ja vaikutusarvioinneista

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut vuosina 2016–2020 eniten lausuntoja sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön esityksistä. Tämä selittyy sillä, että näissä ministeriöissä valmistellaan eniten hallituksen esityksiä. Vähiten on annettu lausuntoja valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön esityksistä, koska näissä ministeriöissä valmistellaan lakeja vain vähän. Ulkoministeriön antamia esityksiä ei ole toistaiseksi arvioitu lainkaan, koska ulkoministeriössä lainvalmistelu on myös vähäistä. Vuonna 2021 arviointineuvosto on kuitenkin valinnut arvioitavaksi kaksi esitysluonnosta, jotka valmistellaan ulkoministeriössä.

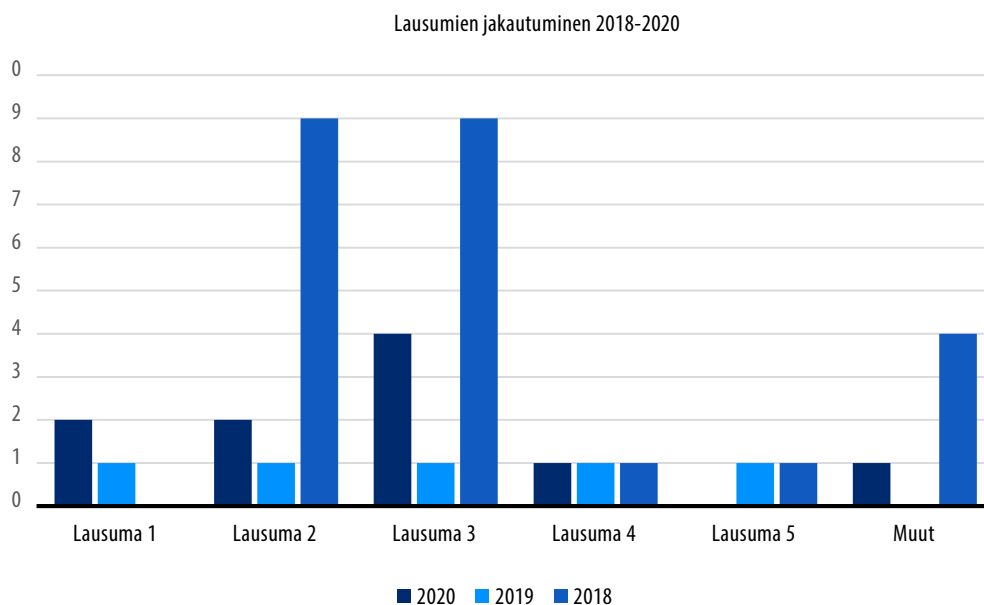
Kuvio 1. Lainsäädännön arviointineuvoston arvioimat esitykset ministeriöittäin



Lainsäädännön arviointineuvosto otti keväällä 2018 käyttöön standardilausumat, jotka kuvaavat arviointineuvoston käsitystä esitysluonnoksen laadusta. Standardilausumissa viitataan säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeeseen (oikeusministeriö 2007). 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.

Kuviossa 2 on kuvattu arviointineuvoston antamien lausumien jakaumaa vuosina 2018–2020 siten, että lausuma 1 on paras ja lausuma 5 heikoin. Kategoria ”muut” tarkoittaa sitä, että yllä olevat standardilausumat otettiin käyttöön kesken vuotta 2018, jolloin kaikki esitykset eivät saaneet standardilausumaa. Lisäksi U-kirjelmistä annetusta esityksestä ei annettu standardilausumaa. Lausumien jakaumasta nähdään, että suurin osa esityksistä saa toiseksi tai kolmanneksi parhaan lausuman. Ääripäitäkin esiintyy eli kaikkein parasta ja kaikkein heikointa lausumaa on myös annettu. Mikäli ministeriö olisi saamassa heikoimman lausuman, arviointineuvoston puheenjohtaja ottaa yhteyttä asiaa koskevaan ministeriin ennen lausunnon julkaisua ja kysyy, haluaako ministeriö vetää esityksensä takaisin. Toistaiseksi ministeriöt eivät ole vetäneet esityksiään pois.

Kuvio 2. Arviointineuvoston antamien lausumien jakautuminen vuosina 2018–2020

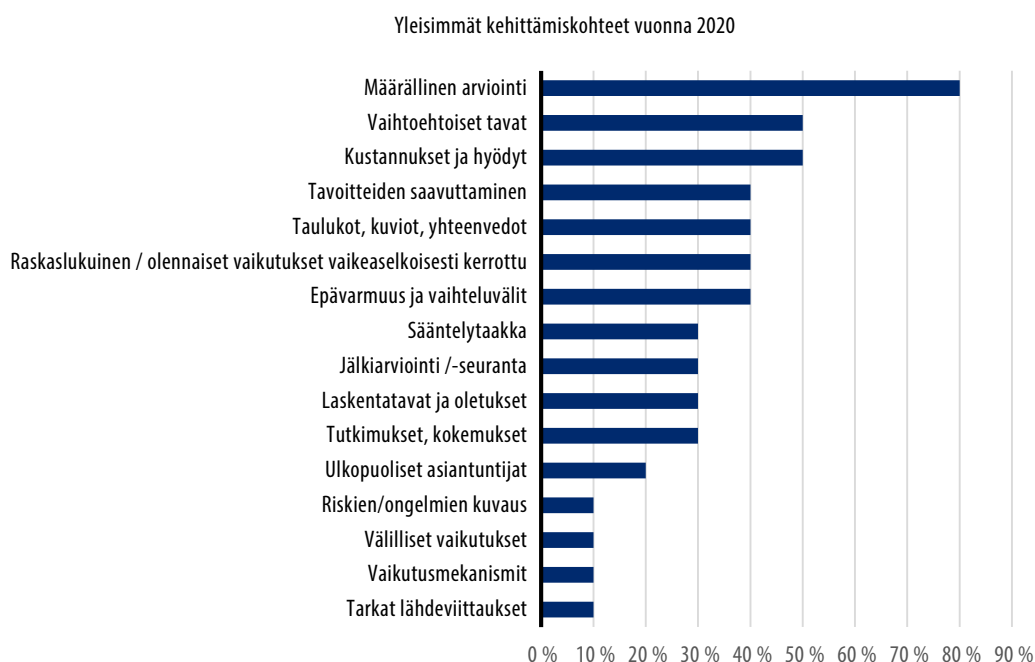
Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen esitysten vaikutusarviointien taso on parantunut, mutta vaihtelee edelleen kuten lausumien skaalasta voi päätellä. On kuitenkin otettava huomioon, että arviointineuvosto käsittelee vain noin 10 % annetuista hallituksen esityksistä. Tämän vuoksi neuvostolla ei ole tietoa siitä, miten vaikutusarviointit ovat kehittyneet niissä noin 90 prosentissa esityksiä, joita se ei ole käsitellyt.

Hallituksen esitysten puutteellisuudet ovat pysyneet vuodesta toiseen hyvin samantyyppisinä, vaikka satunnaista vaihtelua on jonkin verran. Esityksistä puuttuu tyypillisesti määrällisiä arvioiteja ja vaihteluvälejä, ja kustannusten ja hyötyjen euromääräiset arviot ovat vajavaisia. Tällöin esityksen määrällisistä vaikutuksista on vaikea päästä käsitykseen. Viime vuosina määrälliset vaikutusarviot ovat kuitenkin lisääntyneet, mikä on myönteistä.

Osassa hallituksen esityksiä ei kuvata riittävästi vaihtoehtoja tavoitteisiin pääsemiseksi. Tällöin jää epäselväksi, voisiko tavoitteisiin päästä edullisemmin tai tehokkaammin mahdollisesti jollakin muulla keinolla. Arviointineuvosto on huomauttanut myös siitä, jos esityksen tavoitetta ei ole kuvattu riittävän selvästi. Toisinaan esityksissä viitataan pelkästään hallitusohjelmaan tai muihin poliittisiin linjauksiin, jolloin on epäselvää mitä muutoksilla tavoitellaan. Arviointineuvosto on korostanut jälkiseurannan merkitystä monissa lausunnoissa, jotta esityksen vaikutuksia arvioitaisiin myös jälkikäteen. Jälkiarvioinnin tulokset hyödyttävät yleensä lainvalmistelua, kun samasta aihepiiristä suunnitellaan uusia hankkeita.

EU-kytkentäisissä esityksissä arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansallinen liikkumavara tulee esittää riittävän selkeästi. Vuonna 2020 hallituksen esityksiin liittyvissä arviointineuvoston lausunnoissa kiinnitettiin lähes aina (90 prosentissa lausunnoista) huomiota määrällisen arvioinnin puutteisiin. Usein (50 prosentissa lausunnoista) mainittiin puutteina myös vaihtoehtoisten keinojen käsittely sekä kustannusten ja hyötyjen arviointi. Harvimminkin mainittuja puutteita olivat (maininta 10 prosentissa lausunnoista) riskien kuvaus, välillisten vaikutusten arviointi, vaikutusmekanismien kuvaus ja lähdeviittaukset. Yhden esitysluonnoksen osalta arviointineuvosto kiinnitti huomiota siihen, ettei esityksestä järjestetty lainkaan lausuntokierrosta. Arviointineuvoston lausunnon jälkeen lausuntokierros kuitenkin järjestettiin.

Kuvio 3. Lausuntojen esiintymisprosentti arviointineuvoston vuonna 2020 antamissa lausunnoissa



Arviointineuvosto on joutunut kiinnittämään huomiota lausunnoissaan myös perusasioihin, kuten esityksissä käytettyyn kieleen. Tähän sisältyy epäselvä kirjoittaminen ja rakenteellinen sekavuus tekstissä. Kysymys on myös eduskunnan tiedonsaantioikeudesta. Hallituksen esitykset pitäisi kirjoittaa hyvällä yleiskielellä, mikä mainitaan myös HELO-ohjeissa. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan jotkut hallituksen esitykset on kirjoitettu lähinnä asiantuntijoille, jolloin maallikon on vaikea ymmärtää esityksen kokonaisuutta. Tämä on merkittävä ongelma, koska kansalaisten täytyy ymmärtää säädösten sisältö ja kyetä toimimaan sen mukaisesti. Jos vain asioihin vihkiytyneet ymmärtävät hallituksen esityksiä, ei valmistelu ole riittävän läpinäkyvää ja esityksen kannalta tärkeitä näkökulmia saattaa jäädä kokonaan havaitsematta valmisteluvaiheessa.

Komission vaikutusarviointielin Regulatory Scrutiny Board, RSB, on kiinnittänyt kirjoittamisen selkeyteen huomiota omassa työssään. RSB käytti niin sanottua Flesch-Kincaid algoritmia selvittääkseen, millaista kieltä käytetään komission julkaisemissa vaikutusarvioissa ja jälkiarvioissa. Tulosten mukaan lähes kaikki vaikutusarviointien ja jälkiarviointien tiivistelmät olivat sellaisia, että ne ylittivät 19-vuotiaan lukion käyneen lukijan ymmärtämisen tason. Lisäksi tiivistelmissä käytettiin paljon passiivirakenteita, jotka vaikeuttivat ymmärtämistä. Monien EU-kansalaisten on vaikea ymmärtää tiivistelmiä niiden kirjoitusasun mutkikkuuden vuoksi.²

Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevassa ohjeessa vaikutukset jaetaan neljään eri ryhmään: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisiin, ympäristövaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Nämä pääkategoriat sisältävät monia eri vaikutuslajeja. Arviointineuvosto otti tämän ohjeen arvioinnin perustaksi toimintansa alusta asti. Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeva ohje sisältää suuren määrän arvioitavia asioita, mutta neuvosto on pitänyt tärkeänä kiinnittää huomiota arvioitavan esityksen kannalta olennaisiin vaikutuksiin, kuten ohjeessakin todetaan. On esimerkiksi paljon esityksiä, joiden kansantaloudellinen merkitys on niin marginaalinen, ettei sitä kannata arvioida. Kaikilla hankkeilla ei myöskään ole vaikutuksia esimerkiksi alueiden kehittämiseen, joten sitä ei ole mielekästä tarkastella.

Vaikutuksia yrityksille kommentoidaan lähes kaikissa lausunnoissa (yritysvaikutuksista on maininta 80 prosentissa arviointineuvoston lausunnoista, ks. myös Kuvio 4), koska valtaosalla hallituksen esitysluonnoksia on ainakin jonkinlaisia vaikutuksia yrityksiin. Usein havainnot liittyvät epätarkkoihin kohderyhmien kuvauksiin, vaikutusten mittaluokkien puutteellisuuksiin tai epäselviin vaikutusmekanismeihin. Viranomaisvaikutuksia käsitellään myös usein lausunnoissa, koska lähes kaikilla esityksillä on kytkös viranomaisiin.

Yhteiskunnallisia vaikutuksia käsitellään monissa lausunnoissa. Tällöin näkökulma vaihtelee esityksestä toiseen riippuen siitä, mitkä vaikutukset kulloinkin arvioidaan olennaisiksi. Arviointineuvoston kokemusten mukaan vaikutusarviot esimerkiksi kansalaisten arkeen ja palvelujen saatavuuteen ovat usein puutteellisia. Esityksissä korostuu usein viranomaisten ja hallinnon näkökulma, jolloin vaikutukset asiakkaille ja esimerkiksi potilaille jäävät vähemmälle huomiolle.

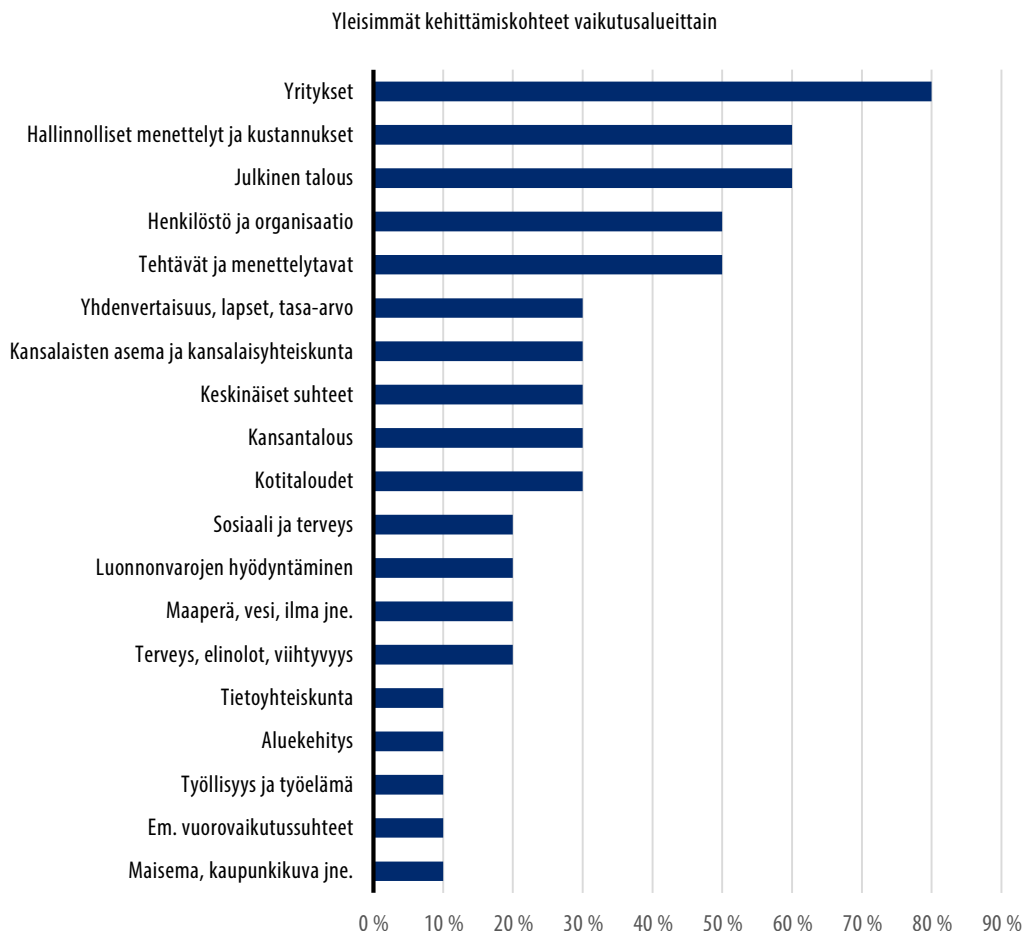
Ympäristövaikutuksia on käsitelty arviointineuvoston lausunnoissa jonkin verran vähemmän kuin muita vaikutuksia. Arviointineuvosto on valinnut arvioitavaksi yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittäviä säädöshankkeita, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhoitoon, työelämään, opetukseen ja turvallisuuteen liittyviä hankkeita, joissa

2 Annual Report 2019 Regulatory Scrutiny Board

ympäristönäkökulmat eivät ole olleet kaikkein keskeisimmässä roolissa. Arviointineuvoston työn yleiset lähtökohdat ovat siten vaikuttaneet siihen, että ympäristövaikutuksia on käsitelty hieman muita vaikutuksia vähemmän. Ympäristövaikutuksia on kuitenkin käsitelty aina, kun ne on koettu hankkeen kokonaisuuden kannalta olennaisiksi vaikutuksiksi. Esimerkiksi digitalisaatiota ja datan käyttöä koskeviin esitysluonnoksiin annetuissa lausunnoissa on kiinnitetty huomioita energiankäytön muutoksiin ja siten ilmasto- ja ympäristövaikutuksiin. Maankäyttöön ja rakennettuun ympäristöön, liikenteeseen ja metsien käyttöön liittyviin esitysluonnoksiin annetuissa lausunnoissa on luonnollisesti käsitelty ympäristövaikutuksia.

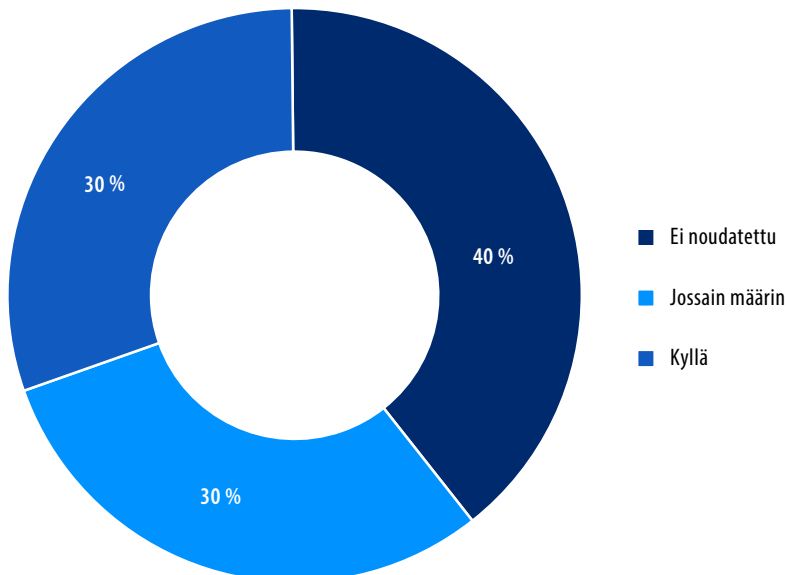
Kuviossa 4 on kuvattu yleisimpiä kehittämiskohteita vaikutusalueittain vuonna 2020. Kuvioista nähdään, että taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia on käsitelty eri näkökulmista. Myös viranomaisvaikutukset (henkilöstö ja organisaatio, tehtävät ja menettelytavat) ovat olleet esillä monissa lausunnoissa.

Kuvio 4. Yleisimmät kehittämiskohteet vaikutusalueittain vuonna 2020 (esiintymisprosentti arviointineuvoston lausunnoissa)



Arviointineuvosto seuraa lausuntojensa vaikuttavuutta vertaamalla eduskunnalle annettuja hallituksen esityksiä arviointineuvostolle annettuihin luonnosesityksiin. Viime vuosina noin puolet neuvoston antamista suosituksista on otettu lopullisissa hallituksen esityksissä huomioon kokonaan tai osittain. Vuonna 2020 lausuntojen huomioimisosuus kasvoi. Noin kolmasosa arviointineuvoston suosituksista huomioitiin kokonaan ja noin kolmasosa jossain määrin. Arviointineuvosto pitää muutosta oikeasuuntaisena, mutta lausuntojen pienestä määrästä johtuen on myös mahdollista, että vuosimuutos johtuu satunnaisvaihtelusta. Arviointineuvosto on huolestunut, kun noin 40 % neuvoston lausumista jää kokonaan huomiotta.

Kuvio 5. Arviointineuvoston lausuntojen suositusten huominen vuonna 2020



2.4 Viestintä ja vuorovaikutus kotimaassa

Koronaepidemia vaikutti keväällä 2020 arviointineuvoston viestintään ja vuorovaikutukseen. Valmiuslain aikana arviointineuvoston vuorovaikutus ja viestintä jäivät hyvin vähäisiksi. Toisaalta koulutukset, toiminnan esittelyt ja tapaamiset sidosryhmien kanssa jatkuivat poikkeusajan jälkeen melko normaalisti videoyhteyksiä hyödyntäen. Alkuvuosi 2020 sujui vuorovaikutuksen näkökulmasta normaaleissa merkeissä. Kokonaisuutena vuorovaikutus oli melko vilkasta hallinnon edustajien, kansainvälisten kumppaneiden ja muiden sidosryhmien kanssa. Liitteessä 1 on tarkempi kuvaus vuorovaikutuksesta vuonna 2020.

Arviointineuvosto on pitänyt tärkeänä pitää yllä keskusteluyhteyttä niin hallinnon, poliittisen päätöksenteon kuin muiden sidosryhmien kanssa. Tällöin voidaan käydä läpi lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin kipukohtia sekä saada palautetta neuvoston työstä. Samoin arviointineuvoston toiminnan esittelyt ja koulutukset erilaisissa lainvalmistelua koskevissa tilaisuuksissa ja ministeriöissä on koettu tärkeiksi.

Tapaamisten ja esittelyjen lisäksi arviointineuvosto viestii toiminnastaan sähköisesti. Arviointineuvosto julkistaa säännönmukaisesti lausuntonsa sekä niistä tehdyn tiedotteen suomeksi ja ruotsiksi neuvoston verkkosivuilla. Lisäksi tiedotteet julkaistaan valtioneuvoston Twitter-tilillä. Arviointineuvoston sihteeristö on julkaissut neuvoston verkkosivuilla myös kolumneja sääntelystä ja lainvalmistelusta. Verkkosivuilla on myös viittomakielinen kuvaus arviointineuvoston toiminnasta.

2.5 Kansainvälinen toiminta

Kansainvälinen toiminta keskittyi vuonna 2020 koronaepidemiaan ja sen aiheuttamiin seurauksiin. Epidemiaa käsiteltiin niin eurooppalaisten vaikutusarvioelinten muodostaman RegWatchEuropen kokouksissa kuin OECD:n videoseminaareissa. Arviointineuvosto osallistui kansainvälisiin tapahtumiin epidemiasta huolimatta yhtä paljon kuin aikaisemminkin videoyhteyksiä hyödyntäen. Kansainvälisissä kokouksissa käsiteltiin muun muassa muiden maiden lainsäädäntöprosesseja ja menettelyjä poikkeusaikana.

RegWatchEuropen neuvostojen puheenjohtajat, mukaan lukien arviointineuvoston puheenjohtaja Leila Kostiainen, tapasivat paremmasta sääntelystä vastaavan EU:n komission varapuheenjohtaja Maroš Šefčovičin tammikuussa 2020. Tapaamisessa käsiteltiin vuonna 2021 julkistettava komission paremman sääntelyn ohjelmaa ja siinä erityisesti Yksi yhdestä (One in, one out) -hanketta. Lisäksi keskusteltiin komission arviointineuvoston Regulatory Scrutiny Boardin vaikuttavuudesta EU:n lainvalmistelun laatuun. RegWatchEurope luovutti kesällä 2020 keskustelupaperin paremman sääntelystä komissiolle. RWE:n puheenjohtaja Saksan Johannes Ludewig esitteli keskustelupaperia myös EU:n neuvoston työryhmälle.

RegWatchEurope järjesti vuonna 2020 kaksi työpajaa, joihin osallistui RWE:n kahdeksan jäsenmaan lisäksi muita eurooppalaisia arviointineuvostoja. Työpajoissa käsiteltiin millä tavoin neuvostot erottavat tärkeät ja merkittävät hallituksen esitykset vähemmän tärkeitä ja kuulemisten merkitystä.

3 Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja riskitekijät

3.1 Työpanos ja kustannukset

Lainsäädännön arviointineuvosto piti vuonna 2020 yhteensä 14 kokousta (16.1., 6.2., 5.3., 26.3., 16.4., 4.5., 28.5., 17.6., 27.8., 17.9., 8.10., 5.11., 26.11. ja 17.12.). Lähes kaikki kokoukset pidettiin videokokouksina. Neuvoston jäsenten osallistumisaste arviointineuvoston kokouksissa oli 95 prosenttia. Tämän lisäksi neuvosto käsitteli ja hyväksyi lausuntoja kirjallisessa menettelyssä. Jäsenet tekevät työstään merkittävän osan kokousten ulkopuolella perehtymällä lausuntoluonnoksiin ja hallituksen esityksiin.

Arviointineuvoston menot koostuvat pääosin neuvoston sihteeristön palkkamenoista. Sihteeristö muodostuu kahdesta arviointineuvoksesta ja lisäksi sihteeristössä on ollut kolmen kuukauden ajan korkeakouluharjoittelija joka vuosi, myös vuonna 2020. Valtioneuvoston kanslia hoitaa neuvoston lausuntojen viestinnän, antaa tietoteknistä tukea ja tekee tarvittavat matkajärjestelyt neuvoston puolesta. Lisäksi valtioneuvoston kanslia antaa tilat kokousjärjestelyjä varten ja kanslian kautta on mahdollisuus hankkia kokoustarjoilut. Matkakulut ja kokoustarjoilukulut jäivät vuonna 2020 hyvin marginaalisiksi, kun koronapandemian vuoksi matkustaminen päättyi maaliskuussa ja kokoukset pidettiin videokokouksina maaliskuun lopusta lähtien.

Arviointineuvoston jäsenten ja asiantuntijan vuosipalkkio on 8 800 euroa, varapuheenjohtajien 11 000 euroa ja puheenjohtajan 17 600 euroa.

3.2 Arviointineuvoston oma arvio tuloksellisuudesta

Lainsäädännön arviointineuvosto on viiden ensimmäisen toimintavuotensa aikana vakiinnuttanut asemansa osana suomalaista lainsäädäntökoneistoa. Lainsäädännön arviointineuvosto on siitä annetun asetuksen mukaan itsenäinen ja riippumaton toimielin. 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 edistämään lainvalmistelun ja vaikutusten arvioinnin laatua säädösvalmistelussa. Neuvosto on havainnut lukuisia ongelmia vaikutusarvioinneissa ja tuonut niitä esiin lausunnoissaan ja mediassa. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnosten laatu on parantunut viime vuosina niiden esitysten osalta, joita se on arvioinut. Suurempi merkitys on kuitenkin sillä, jos neuvoston lausunnot vaikuttavat ohjaavasti vaikutusten arviointiin koko valtioneuvostossa.

Arviointineuvostoa pyydetään usein esiintymään tai kommentoimaan erilaisiin tilaisuuksiin ja asiantuntijaksi eduskunnan valiokuntiin. Arviointineuvoston lausuntoja käsitellään säännöllisesti mediassa. Arviointineuvoston asiantuntemusta on hyödynnetty myös hallinnon sisällä. Arviointineuvoston sihteeristö on osallistunut säädösten sujuvoittamisryhmän ja lainvalmistelun kehittämisryhmän toimintaan asiantuntijajäsenenä.

Neuvoston toiminta on lisännyt vaikutusarviointeja ja lainvalmistelun laatua koskevaa yhteiskunnallista keskustelua, mikä on vahvistanut neuvoston käsitystä, että neuvoston toiminnalla on laajempaa yhteiskunnallinen merkitystä.

Itä-Suomen yliopisto teki eduskunnan tarkastusvaliokunnalle selvityksen vaikutusarviointien toteutumisesta, nykytilasta ja kehittämistarpeista.³ Selvityksessä kommentoitiin myös arviointineuvoston työtä. Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että tarkastusvaliokunnan tilaama raportti antoi melko suppean käsityksen arviointineuvoston toiminnasta, mikä on osaltaan ymmärrettävää tiiviissä raportissa.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa raportissa ehdotetaan, että lainsäädännön arviointineuvosto saisi oikeuden palauttaa hallituksen esitysluonnoksen uudelleenvalmisteltavaksi, mikäli esitys katsotaan heikkolaatuiseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää asian selvittämistä tarpeellisena, mutta ymmärtää asiaan liittyvät periaatteelliset ongelmat. Selvityksessä tulisi kerätä kokemuksia esimerkiksi EU:n komission Regulatory Scrutiny Boardin vastaavasta palautusoikeudesta.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa raportissa ehdotetaan arviointineuvostolle myös uutta neuvonta-roolia vaikutusarviointien parantamiseksi. Arviointineuvosto suhtautuu neuvontarooliin kriittisesti. Arviointineuvosto katsoo, että neuvoston riippumattomuus tulee turvata kaikissa tilanteissa. Jos arviointineuvosto neuvoisi ministeriöitä vaikutusarvioinneissa ja myöhemmin arvioisi kyseistä hanketta, loisi se riippumattomuuden kanalta hyvin vaikean asetelman.

3 Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan neuvostolla on valvojan rooli (oversight body), eikä neuvoston ole tarkoitus neuvoa ministeriöitä yksittäisissä lakihankkeissa. Valvojan tehtävänä on ensisijaisesti tehdä havaintoja lainvalmistelun laadusta yleisellä tasolla ja tuottaa sitä kautta lisäarvoa yhteiskunnalle. Neuvoston perustamisen tausta-ajatuksena on ollut, että neuvoston lausuntojen kautta toteutuva ohjaus auttaisi parantamaan lainvalmistelun laatua valtioneuvostossa yleisesti ja laajemminkin kuin vain käsillä olevassa yksittäistapauksessa. Edellä on jo käynyt ilmi, että arviointineuvosto osallistuu lainsäädännön kehittämiseen yleisellä tasolla resurssiensa puitteissa.

Neuvontaroolin lisäämistä perustellaan usein sillä, että monet eurooppalaiset neuvostot tekevät neuvontatyötä. Suomen arviointineuvoston arviointifokus on kuitenkin selvästi laajempi kuin muiden vastaavien eurooppalaisten arviointineuvostojen. Esimerkiksi Ruotsin, Norjan ja Tanskan neuvostot keskittyvät vain yritysvaikutuksiin. Arviointineuvosto katsoo, että neuvoston laaja arviointifokus on myönteinen asia, koska se tukee eri yhteiskuntaryhmien luottamusta neuvoston tekemään arviointityöhön. Arviointineuvoston työkenttä muuttuu jatkuvasti vaativammaksi, kun ilmasto- ja ympäristövaikutusten sekä perusoikeusvaikutusten merkitys on kasvanut. Näitä vaikutuksia on nostettu esiin myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota myös neuvoston niukkoihin resursseihin: neuvoston jäsenet tekevät työtään sivutoimisesti ja sihteeristön resurssit ovat tietyvästi Länsi-Euroopan pienimmät. Arviointineuvosto pitää kuitenkin myönteisenä, että sihteeristön resursseja kasvatetaan yhdellä henkilötyövuodella vuonna 2021.

4 Katse tulevaan

Lainsäädännön arviointineuvosto jatkaa työtään paremman sääntelyn edistämiseksi monella saralla vuonna 2021.

Vuoden 2020 lopulla oikeusministeriö asetti valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston vuoden 2023 maaliskuun loppuun saakka. Osaamisverkostossa on edustaja kaikista ministeriöistä ja verkoston puheenjohtajana toimii arviointineuvoston sihteeristön arviointineuvos Antti Moisio. Osaamisverkoston asettaminen perustuu hallitusohjelmahankkeena valmisteltuun paremman sääntelyn toimintaohjelmaan. Verkosto toimii lainvalmistelun vaikutusarviointien yhteyshenkilöverkostonä ja tekee havaintojensa perusteella kehittämissuhteita vaikutusarviointien tieto- ja koulutustarpeista sekä keinoista vahvistaa valtioneuvostotason yhteistyötä vaikutusarviointien laatimisessa.

Arviointineuvoston sihteeristö osallistuu asiantuntijana lainvalmistelun kehittämistä koskeviin oikeusministeriön hankkeisiin vuonna 2021. Sihteeristö toimii asiantuntijajäsenenä myös uudessa oikeusministeriön luotsaamassa säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmässä.

Lainsäädännön arviointineuvosto on päättänyt vuoden 2021 alussa ottaa käsiteltäväksi myös koronaepidemiaan liittyviä hankkeita. Arviointineuvosto katsoo, että epidemia on mahdollisesti muuttunut osaksi uutta normaalia, jolloin epidemiaan liittyvät lainsäädäntöhankkeet eivät ole enää erityisen poikkeuksellisia. Arviointineuvosto käsittelee esitykset hyvin nopealla aikataululla, jotta lainsäädäntöprosessi ei hidastuisi neuvoston lausunnon vuoksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto teki vuonna 2019 aloitteen valtioneuvostotasaisen jälkiarviointijärjestelmän luomisesta. Asiasta on tehty VNTEAS-hanke, jossa annetaan ehdotuksia jälkiarvioinnin kehittämiseksi Suomessa. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan asiassa pitää edetä hallitusohjelman mukaisesti.

Lisäksi arviointineuvosto jatkaa EU-hankettaan, jossa arvioidaan eduskunnan saamaa tietoa EU:n lainsäädäntöhankkeista ja niiden kansallisista vaikutuksista.

Liite 1 Lainsäädännön arviointineuvoston, sen puheenjohtajien ja sihteeristön esitelmät, tapaamiset ja muut aktiviteetit

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
8.1.	Valtiontalouden tarkastusvirasto	Keskustelu tarkastusaiheista ym.	Ervasti Virolainen
13.1.	Valtiosihteerin Mikko Koskinen	Keskustelu arviointineuvostosta	Kostiainen
14.1.	Vammaisjärjestöjen lakimiehet	Esitys perusoikeusvaikutuksista arviointineuvoston näkökulmasta	Ervasti
16.1.	THL:n johtaja Tuire Santamäki-Vuori	Keskustelu arviointineuvostosta	Kostiainen
16.1.	Ympäristöministeriön lainvalmistelijat	Keskustelu ympäristövaikutuksista	Ervasti Virolainen
17.1.	OECD:n Regulatory Policy Committeeen edustajat Celine Kauffman ja Marianna Karttunen	Keskustelu rajat ylittävistä vaikutusarvioista	Kostiainen
17.1.	TEM, työllisyyden kuntakokeilun kuulemistilaisuus	Kuulemistilaisuuteen osallistuminen	Virolainen
29.1.	Keskustapuolueen erityisavustajat	Keskustelu arviointineuvostosta	Kostiainen Ervasti Virolainen
30.1.	Kansliapäällikkö Pekka Timonen	Keskustelu EU-lainsäädännön vaikutuksista	Kostiainen
31.1.	RWE:n tapaaminen komission varapuheenjohtaja Šefčovič'in kanssa, Bryssel	Keskustelu paremmasta sääntelystä	Kostiainen
31.1.	Komission Regulatory Scrutiny Board	Keskustelu EU-vaikutusarvioinneista	Kostiainen
31.1.	Suomen EU-edustusto erityisasiantuntija Mikko Holm	Keskustelu EU-lainsäädännön vaikutusarvioinneista	Kostiainen
1.1.2020– 28.4.2021	VNTEAS-hanke lainsäädännön jälkiarviointi ja nykytila ohjausryhmä	Puheenjohtajana toimiminen	Ervasti
3.2.	Kansliapäällikkökokous	EU-lainsäädännön vaikutusarviointien esittely	Kostiainen
5.2.	Viestintäjohtaja Päivi Anttikoski	Keskustelu arviointineuvoston viestinnästä	Kostiainen
7.2.	Erityisavustaja Henrik Haapajärvi	Keskustelu arviointineuvostosta	Kostiainen
10.2.	Uudet kasvualueet ja sääntely -työpaja	Työpajaan osallistuminen	Virolainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistajat
11.2.	HAUS, lainvalmistelukurssi	Arviointineuvoston toiminnan esittely	Virolainen
12.2.	Kansliapäällikkö Kirsi Varhila	Keskustelu sote-uudistuksesta	Kostiainen
24.2.	Arviointineuvoston EU-hankkeen aloitustilaisuuteen ministeriöiden edustajille	EU-hankkeen esittely ja palautteen kuuleminen hankkeesta	Kostiainen Ervasti Virolainen
25.2.	Norjalainen innovaatioalan delegaatio	Arviointineuvoston toiminnan esittely Kostiainen	Kostiainen Ervasti Virolainen
26.2.	Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä	Keskustelu perusoikeusvaikutuksista	Kostiainen
2.3.	STM:n johtoryhmän tapaaminen	Keskustelu arviointineuvostosta	Kostiainen Ervasti Virolainen
3.3.	STTK:n sote-palveluryhmän tapaaminen	Keskustelu sote-sektorin lainsäädäntöhankkeista	Kostiainen
13.3.	LVM:n lainvalmistelijat	Keskustelu sähköisen viestinnän palveluista	Kostiainen
26.5.	OECD -seminaari kriisiajan sääntelystä	Seminaariin osallistuminen	Virolainen
27.5.	Teknologiategollisuuden toiminnanjohtaja Pekka Suomela	Keskustelu kaivoslaista	Kostiainen
3.6.	RWE:n johtokunnan kokous	Kokoukseen osallistuminen, Keskustelu	Kostiainen Virolainen
24.6.	Sote-uudistukseen liittyvä tapaaminen, STM:n lainvalmistelijoiden kanssa	Keskustelu sotesta	Kostiainen Virolainen
29.7.	Ylimääräinen RWE:n johtokunnan kokous	Kokoukseen osallistuminen, Keskustelu	Kostiainen Virolainen
18.8.	Lainvalmistelutyö tutuksi -teemaryhmä korkeakouluharjoittelijoille	Arviointineuvoston toiminnan esittely	Virolainen
2.9.	RWE-sihteeristön kokous	Kokoukseen osallistuminen, Keskustelu	Virolainen
3.9.	RWE:n työpaja	Työpajaan osallistuminen	Virolainen
3.9.	Sitran vanhempi neuvonantaja Jouni Backman	Keskustelu Sitran hankkeesta	Kostiainen
10.9.	Valtiontalouden tarkastusvirasto	Seminaariin osallistuminen	Kostiainen
10.9.	Lainvalmistelun kehittämissuostyöryhmän kokous	Arviointineuvoston EU-hankkeen tilannekatsauksen esittely	Virolainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
16.9.	Terveystalon johtaja Lauri Korkea-aho	Keskustelu sotesta	Kostiainen
24.9.	Esittelijäforum, STM	Arviointineuvoston toiminnan esittely	Virolainen
24.9.	HAUS, lainvalmistelukurssi	Arviointineuvoston toiminnan esittely	Virolainen
24.9.	Naantali 24h	Seminaariin osallistuminen	Kostiainen
24.9.	Hyvinvointiala HALI ry:n toimitusjohtaja Ulla-Maija Rajakangas	Keskustelu sotesta	Kostiainen
29.9.	EU:n komissio RSB	Arviointineuvostojen verkostointitapaaminen	Kostiainen Moisio
29.9.	Valtiosihteeri Henrik Haapajärvi	Keskustelu arviointineuvoston kehittämisestä	Kostiainen
29.9.	Valtio JOVA -kurssi	Arviointineuvoston toiminnan esittely	Virolainen
30.9.	Helsingin yliopisto, yksityisoikeuden laitos	Esitelmän pitäminen	Kostiainen
6.10.	RWE:n työpaja	Työpajaan osallistuminen	Moisio Pälvimäki
20.10.	Lainvalmistelutilaisuus, MMM	Arviointineuvoston toiminnan esittely	Virolainen
23.10.	Keskustelu sote-valmistelijoiden kanssa, STM	Ennakkokeskustelu neuvoston lausunnosta	Moisio Virolainen
2.11.	RWE:n johtokunnan kokous	Kokoukseen osallistuminen, keskustelu	Kostiainen Virolainen
3.11.	Better Regulation Conference (DEBR)	Konferenssiin osallistuminen	Kostiainen Moisio Virolainen
4.11.	Pääministeri Sanna Marin	Keskustelu arviointineuvoston kehittämisestä	Kostiainen
18.11.	Yle politiikkaradio	Keskustelu sote-uudistuksesta radio- ohjelmassa	Kostiainen
24.11.	OKM seminaari	Esitelmän pitäminen	Kostiainen
30.11.	STTK:n sote-palveluryhmä	Sote-lausunnon esittely	Kostiainen
3.12.	Kohti sujuvampaa sääntelyä seminaari, TEM	Arviointineuvoston toiminnan esittely	Kostiainen Moisio Pälvimäki Virolainen
3.12.	Better Regulation Network - Regulatory Oversight (OECD RPC)	Seminaariin osallistuminen	Kostiainen Moisio
10.12.	Ilmastovaikutusten arviointi ja lainvalmistelutyöpaja, YM	Seminaariin osallistuminen	Virolainen

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

ISBN PDF 978-952-383-441-5
ISSN PDF 2490-1164