

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN JULKAISUJA 2022:5

vnk.fi



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:5

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

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

ISBN pdf: 978-952-383-445-3

ISSN pdf: 2490-1164

ISBN painettu: 978-952-383-429-3

ISSN painettu: 2490-0796

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Paino: PunaMusta Oy, 2022



Painotuotteet
4041-0619



PEFC-sertifioitu

Tähän painopaperiin
käytetty puu on peräisin
kestävästi hoidetuista
metsistä ja valvotuista
kohteista

www.pefc.fi

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:5

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Yhteisötekijä Valtioneuvoston kanslia

Kieli suomi

Sivumäärä 57

Tiivistelmä

Vuonna 2021 lainsäädännön arviointineuvosto antoi yhteensä 45 lausuntoa hallituksen esityksistä ja yhdestä U-kirjelmästä. Arviointineuvosto antoi vuoden aikana ennätysmäärän lausuntoja ja sai siten kattavamman kuvan lainvalmistelun laadusta. Arviointineuvosto antoi yhteiskunnallisesti merkittävimpien ja laajimpien hallitusten esitysten lisäksi lausuntoja myös suppeammista hallituksen esityksistä.

Arviointineuvoston havaintojen mukaan puutteet hallituksen esityksissä vuonna 2021 olivat hyvin samanlaisia kuin edellisvuosina. Lausunnoissa kiinnitettiin eniten huomiota esitysten ymmärrettävyyteen ja selkeyteen, määrällisen arvioinnin, kustannusten ja hyötyjen kuvaamisen riittävyyteen sekä kolmantena lain muutostarpeen ja nykytilan kuvaamisen puutteisiin. Lisäksi arviointineuvosto havaitsi parannettavaa muun muassa vaihtoehtoisten toteutustapojen kuvaamisessa, tavoitteiden asettelussa sekä riskien ja epävarmuuksien arvioinnissa.

Vuonna 2021 arviointineuvoston arvioimat hallituksen esitykset olivat laadultaan hieman heikkotasoisempia kuin aiempina vuosina. Tämä näkyi myös arviointineuvoston antamien lausuntojen standardilausumien keskiarvossa.

Tähän vuosikatsaukseen on koottu arviointineuvoston havaintoja vaikutusten arviointien haasteista pidemmältä aikaväliltä. Arviointineuvosto on huolissaan säädösvalmistelun laadusta ja kiinnittää erityistä huomiota lainvalmistelun johtamiseen ja suunnitteluun. Vuosikatsauksessa tarkastellaan myös sitä, miten arviointineuvoston toimintaa ja säädösvalmistelua voitaisiin kehittää.

Asiasanat taloudelliset vaikutukset, lainsäädäntö, arviointi, hallituksen esitykset

ISBN PDF 978-952-383-445-3

ISSN PDF 2490-1164

ISBN painettu 978-952-383-429-3

ISSN painettu 2490-0796

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-445-3>

Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2021

Statsrådets kanslis publikationer 2022:5

Utgivare Statsrådets kansli

Utarbetad av Statsrådets kansli
Språk finska

Sidantal 57

Referat

År 2021 gav rådet för bedömning av lagstiftningen sammanlagt 45 utlåtanden om regeringens propositioner och en U-skrivelse. Rådet för bedömning av lagstiftningen gav rekordmånga utlåtanden under året och fick således en mera heltäckande bild av lagberedningens kvalitet. Rådet gav utöver de samhälleligt mest betydande och mer omfattande regeringspropositionerna också utlåtanden om mindre regeringspropositioner.

Enligt rådets observationer var bristerna i regeringens propositioner 2021 mycket likartade som under de föregående åren. I utlåtandena fästes mest uppmärksamhet vid att propositionerna är begripliga och tydliga, att den kvantitativa bedömningen, kostnads- och nyttobeskrivningen är tillräcklig samt för det tredje att det finns behov av ändringar i lagen och i beskrivningen av nuläget. Rådet nämnde också vad som kan förbättras bland annat i fråga om att beskriva alternativa genomförandesätt, ställa upp mål samt bedöma risker och osäkerhetsfaktorer.

De propositioner som rådet bedömde 2021 var av något sämre kvalitet än tidigare år. Det syns också i genomsnittet av de standardutlåtanden som rådet har avgett.

I denna årsöversikt finns en sammanställning av rådets observationer av de utmaningar som konsekvensbedömningarna medför på längre sikt. Rådet oroar sig för kvaliteten på lagberedningen och fäster särskild uppmärksamhet vid hur lagberedningen leds och planeras. I årsöversikten granskas också hur rådets verksamhet och lagberedningen kan utvecklas.

Nyckelord ekonomiska konsekvenser, lagstiftning, bedömning, regeringspropositioner

ISBN PDF 978-952-383-445-3
ISBN tryckt 978-952-383-429-3

ISSN PDF 2490-1164
ISSN tryckt 2490-0796

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-445-3>

Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, Annual review 2021

Publications of the Prime Minister's Office 2022:5**Publisher** Prime Minister's Office**Group author** Prime Minister's Office**Language** Finnish**Pages**

57

Abstract

In 2021, the Finnish Council of Regulatory Impact Analysis issued a total of 45 statements on government proposals and one Union communication. During the year, the Council issued a record number of statements and thus gained a more comprehensive picture of the quality of law drafting. In addition to the most significant and extensive government proposals, the Council also issued statements on more concise government proposals.

The Council found that the shortcomings in the government proposals were very similar in 2021 as in previous years. The Council paid most attention to the comprehensibility and clarity of the proposals, to the sufficiency of quantitative assessment and description of costs and benefits, and to the shortcomings in describing the need to amend an act and the current situation. In addition, the Council found room for improvement in areas such as describing alternative solutions, setting objectives and assessing risks and uncertainties.

In 2021, the government proposals assessed by the Council were of slightly weaker quality than in previous years. This was also reflected in the average of the standard appraisals included in the Council's statements.

This annual review contains the Council's observations on the challenges related to impact assessments over a longer period of time. The Council is concerned about the quality of law drafting and pays particular attention to the management and planning of law drafting. The annual review also examines how law drafting and the Council's activities could be developed.

Keywords Economic impact, legislation, assessment, government proposals**ISBN PDF** 978-952-383-445-3**ISSN PDF** 2490-1164**ISBN printed** 978-952-383-429-3**ISSN printed** 2490-0796**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-445-3>

Sisältö

Esipuhe	8
1 Toiminta vuonna 2021	9
1.1 Rytminvaihdos muutti arviointineuvoston työskentelytapaa ja lisäsi lausuntomäärää	9
1.2 Lainvalmistelun nopeatahtisuus asettaa arviointineuvostonkin tiukkaan tilanteeseen	10
1.3 Pandemian vaikutus arviointineuvoston työhön.....	11
1.4 Lausunnot vuonna 2021	12
1.5 Havaintoja hallituksen esityksistä ja vaikutusarvioinneista	12
1.6 Viestintä ja vuorovaikutus kotimaassa	20
1.7 Kansainvälinen toiminta	21
2 Lainsäädännön arviointineuvoston havaintoja toimikaudelta 2019–2022	23
2.1 Lainvalmistelun johtaminen ja suunnittelu.....	23
2.2 Vaihtoehtoisten toteutustapojen arviointi.....	25
2.3 Lain tavoitteet	28
2.4 Olennaisiin asioihin keskittyminen	29
2.5 Puutteet kuulemisessa	30
2.6 Jälkiarviointi	31
3 Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja riskitekijät	32
3.1 Työpanos ja kustannukset	32
3.2 Arviointineuvoston itsearviointi	33
3.2.1 Tuottavuus ja tehokkuus	33
3.2.2 Vaikuttavuus	33
3.2.3 Laatu	35
3.3 Riskit	35
4 Katse tulevaan	37
4.1 Arviointineuvoston toiminnan kehittäminen.....	37
4.1.1 Lainsäädännön arviointineuvoston asemasta tulisi säätää lailla	37
4.1.2 Lainsäädännön arviointineuvostoon pääsihteerin virka	39
4.1.3 Lainsäädännön arviointineuvoston vaikuttavuutta tulisi tutkia	40
4.2 Säädosvalmistelun kehittäminen	40
4.2.1 Säädospolitiikan kehitysmuoto	40

4.2.2	Arviointineuvoston lausuntojen suositusten huomioimisen parantaminen.....	42
4.2.3	Vaikutusten arvioinnin järjestäminen valtioneuvostossa	43
5	Lainsäädännön arviointineuvosto	44
5.1	Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät ja kokoonpano	44
5.2	Lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista.....	45
	Liitteet	47
Liite 1	Lainsäädännön arviointineuvoston, sen puheenjohtajien ja sihteeristön esitelmät, tapaamiset ja muut aktiviteetit.....	47
Liite 2	Lainsäädännön arviointineuvoston antamat lausunnot ja arviointien tulokset vuonna 2021	52

ESIPUHE

Yhteiskunnallista kehitystä ohjataan lainsäädännöllä ja yksittäisten lakihankkeiden tavoitteena on saada aikaan muutoksia yhteiskunnassa ja sen eri toiminnassa. Muutosten suunnan päättävät poliittiset toimijat; hallitus ja eduskunta. Poliittiset toimijat joutuvat aina tekemään päätöksiä epätäydellisen tiedon varassa. Ratkaisuja tehtäessä pitäisi kuitenkin olla mahdollisimman hyvä käsitys suunniteltujen säädösten vaikutuksista ja siitä, johtaako uusi tai muutettu lainsäädäntö niihin muutoksiin, joita poliittisesti tavoitellaan ja millaisia epätoivottuja sivuvaikutuksia on odotettavissa.

On siis vastaansanomaton, että kun halutaan vahvistaa lainsäädännön osuvuutta ja tehokkuutta, kannattaa parantaa lainvalmistelun laatua ja siinä erityisesti vaikutusarviointeja. Myös OECD on vuosia kannustanut jäsenmaita panostamaan vaikutusarviointien laatuun ja laajuuteen sekä vaikutusarviointien laadinnan ja laadun valvontaan. Laadun valvontaan OECD on suositellut itsenäisten ja riippumattomien valvontaelinten perustamista. Lainsäädännön arviointineuvoston perustamisella kuusi vuotta sitten käynnistettiin Suomessakin uusi toiminto lainvalmistelun laadun parantamiseksi ja poliittisen päätöksen teon tietopohjan varmistamiseksi. Arviointineuvoston työn perimmäinen tarkoitus onkin omalta osaltaan varmistaa eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumista.

Tässä vuosikatsauksessa kuvataan arviointineuvoston kuuden vuoden kokemuksen perusteella niitä ongelmia, joita ministeriöillä on vaikutusarvioinneissa ja vaikutusarviointiin liittyvässä muussa lainvalmistelun laadussa ja suositellaan toimenpiteitä niiden korjaamiseksi. Haluamme nostaa esiin myös onnistumisia kuten teemme myös lausunnoissamme.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoihin sisältyviä huomioita, kritiikkiä ja suosituksia ei kohdisteta yksittäiselle lainvalmistelijalle vaan ministeriölle. Neuvosto on tietoinen siitä, että lainvalmistelun johtamiseen on vuosien varrella kiinnitetty huomiota, mutta neuvosto näkee edelleen ongelmia resurssoinnissa, lainvalmistelijoiden tuessa, aikataulutuksessa ja prosessin johtamisessa. Johtamisen puutteilla on moninaisia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ja tilanne voi aikaa myöten johtaa lainvalmistelukoneiston vaikeutuihin osaamis- ja resurssipuutteisiin ja myös valtioneuvoston ulkopuolelle ulottuviin kielteisiin vaikutuksiin. Lainvalmistelun johtaminen on ministeriöiden poliittisen ja virkajohdon vastuulla. Lainvalmistelun johtamiseen on nyt valtioneuvostossa kiinnitettävä vakavaa huomiota ja ryhdyttävä uusiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 28.3.2022

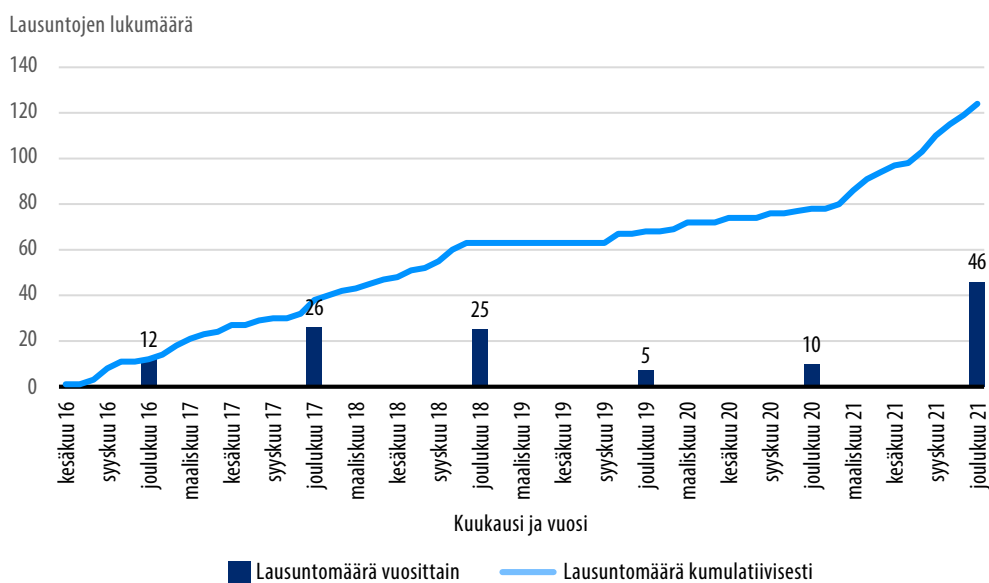
Leila Kostianen
Puheenjohtaja

1 Toiminta vuonna 2021

1.1 Rytminvaihdos muutti arviointineuvoston työskentelytapaa ja lisäsi lausuntomäärää

Lainsäädännön arviointineuvosto muutti työskentelytapansa alkuvuonna 2021, jotta neuvosto voisi antaa lausuntoja enemmän kuin aiempina vuosina. Työskentelytavan muutokseen vaikutti se, että neuvosto ei saanut riittävästi lausuntoja arvioitavaksi vuonna 2020, ja lausuntomäärä jäi kyseisenä vuonna suunniteltua pienemmäksi. Koronapandemia ilmeisesti viivytti muun kuin koronan hoitoon liittyvän lainsäädännön valmistelua. Alkuvuonna 2021 arviointineuvosto halusi varmistaa, että neuvostolla on riittävästi ja tasaisesti työtä koko vuodeksi, ja se valitsi kerralla lähes 50 uutta hallituksen esitystä arvioitavaksi. Tämän ns. rytminvaihdoksen jälkeen esityksiä tuli aikaisempaa enemmän arvioitavaksi, ja neuvosto antoi lausuntoja tasaisesti koko vuoden. Lausuntoja kertyikin vuonna 2021 ennätysmäärä.

Kuvio 1. Lausuntojen kokonaismäärä 2016–2021. Vuonna 2019 oli hallitusvaihdos, jonka vuoksi arviointineuvostolle ei luonnollisesti toimittu hallituksen esitysluonnoksia arvioitavaksi juuri ennen hallitusvaihdosta eikä heti sen jälkeen.



Huomioita: Vuoden 2016 lausuntomäärässä on mukana yksi valmisteltu lausunto, jota ei julkaistu, koska valmistelevalle ministeriölle ei esityksen eduskuntaan ennen kuin lausunto ehdittiin julkaista. Vuoden 2017 lausuntomäärässä on mukana kaksi tällaista lausuntoa.

Suurempien lausuntomäärien käsittely edellytti muutoksia myös neuvoston sisäiseen työskentelyyn. Aiemmin jokaisesta arvioituksi valitusta hallituksen esityksestä pidettiin esitys arviointineuvoston kokouksessa. Rytmivaihdon jälkeen lähes kaikki esitykset käsiteltiin ilman ennakkoesittelyä kirjallisessa menettelyssä. Tämä uusi menettely mahdollisti useamman esitysluonnoksen käsittelyn vuoden aikana. Toisin sanoen neuvoston jäsenet perehtyivät omatoimisesti hallituksen esitysluonnoksiin ja arviointineuvoston sihteeristön laatimiin lausuntoluonnoksiin. Neuvosto kommentoi lausuntoluonnoksia ja myöhemmin hyväksyi ne kirjallisessa menettelyssä. Yhteiskunnallisesti merkittävimmistä hankkeista pidettiin kuitenkin esittely neuvoston kokouksissa.

Lainsäädännön arviointineuvosto on aiemmin keskittynyt arvioimaan taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittäviä hallituksen esityksiä. Painotuksen syynä ovat olleet rajalliset resurssit. Arviointineuvosto on antanut vuosittain lausunnon noin 10 prosentista hallituksen esityksiä, jolloin on tärkeää, että valitut esitykset kattaisivat merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet. Vuonna 2021 arviointineuvosto arvioi enemmän myös pienempiä ja keskikokoisia hallituksen esityksiä, koska uusien valittujen esitysten joukko oli niin suuri.

Syksyllä 2021 arviointineuvosto valitsi jälleen yli 20 uutta eduskunnalle kevätistunto-kaudella 2022 annettavaa hallituksen esitystä arvioitavaksi. Kokemukset toiminnan rytmivaihdoksesta olivat hyviä, ja mallia päätettiin jatkaa. Lausuntovirta pysyi tasaisena koko vuoden, mutta toisaalta kasvanut lausuntojen määrä lisäsi neuvoston työmäärää olennaisesti.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan rytmivaihdos ei pelkästään kasvattanut lausuntomäärää, vaan antoi neuvostolle myös monipuolisemman kuvan lainvalmistelun tasosta. Laajemman tietopohjan myötä arviointineuvosto pystyy paremmin arvioimaan lainvalmistelun laatua, joka on yksi neuvoston perustehtävistä.

1.2 Lainvalmistelun nopeatahtisuus asettaa arviointineuvostonkin tiukkaan tilanteeseen

Arviointineuvoston rytmivaihdos aiheutti aluksi kireyttä ministeriöiden aikatauluihin, kun esityksiä valittiin yllättäen suuri määrä kerralla arvioitavaksi. Arviointineuvosto saikin runsaasti pyyntöjä käsitellä esityksiä nopeammin kuin neljässä viikossa. Pyyntö eivät kuitenkaan loppuneet ylimenokauden jälkeen, vaan ne ovat jatkuneet. Arviointineuvosto seuraa

jatkuvasti lausuntojensa käsittelyaikoja. Vuonna 2021 lausunnot käsiteltiin keskimäärin 18 päivässä ja käsittelyajan mediaani oli 16 päivää.¹

Arviointineuvoston kokemusten perusteella lainvalmistelun aikataulut ovat hyvin kireitä, mikä johtanee siihen, että arviointineuvostoa pyydetään käsittelemään hallituksen esitykset mahdollisimman nopeasti. Neuvosto on hyvin huolestunut siitä, että lainvalmistelijat joutuvat valmistelemaan hankkeita liian kireissä aikatauluissa. Arviointineuvoston tilastojen mukaan esitykset annetaan myös eduskunnalle melko nopeasti neuvoston lausunnon jälkeen. Eli kiire jatkuu neuvoston lausunnon antamisen jälkeen.

Rytminvaihdoksesta johtuen vuonna 2021 myös budjettilakeja käsiteltiin tavanomaista enemmän. Budjettilakien aikataulu on tiukka, jotta ne ehditään antamaan eduskunnalle määräajassa. Vuonna 2021 neuvosto käsiteli 17 budjettilakia, mikä oli reilu kolmannes kaikista vuoden aikana annetuista lausunnoista. Osa budjettilaeista tuli kuitenkin hyvissä ajoin käsittelyyn, joten niiden kanssa ei tullut aikataulupainetta. Arviointineuvosto on pyrkinyt pitämään huolta, että se käsittelee budjettilait tilanteen mukaan mahdollisimman nopeasti.

Arviointineuvosto pitää lausuntoprosessin kiirehtimispyyntöjä haasteellisina, sillä arviointineuvosto tarvitsee riittävästi aikaa perehtyäksään esityksin kattavasti. Arviointineuvosto toivoo, että neuvostolle annettaisiin mahdollisuus tehdä työnsä sille varatussa ajassa. Esitysten huolellinen läpikäynti ja lausuntojen laatiminen vaativat oman aikansa.

1.3 Pandemian vaikutus arviointineuvoston työhön

Vuonna 2020 koronapandemia löi leimansa myös arviointineuvoston työhön, kun neuvoston sihteeristö auttoi valtioneuvoston kansliaa koronapandemiaa koskevissa tehtävissä. Vuonna 2021 tilanne normalisoitui, mutta keväällä 2021 neuvoston sihteeristö oli mukana valmistelemassa pandemiaan liittyviä sulkutoimia. Tehtävät olivat kuitenkin melko rajattuja, eivätkä ne merkittävästi häirinneet neuvoston muuta työskentelyä.

Sitra selvitti kuluneen vuoden aikana lainsäädännön arviointineuvoston roolia koronapandemian aikana ja julkaisi aiheesta muistion.² Muistiossa nostettiin esille, että arviointineuvoston on koettu toimivan itsenäisesti ja riippumattomasti, mutta sihteeristön

¹ Luvuissa on mukana yleiset lomapäivät. Käsittelypäivien keskiarvoja ja mediaaneja pidentää yleisten lomapäivien lisäksi se, että tarkastelussa on mukana juuri ennen kesälomaa ja sen aikana annetut esitykset, joiden käsittelyaika oli selvästi keskimääräistä pidempi. Lisäksi ministeriöt saavat tiedon annettavasta lausuntoluonnoksesta vuorokautta ennen julkaisua, joten käsittelypäivät ovat käytännössä yhden päivän lyhyempiä.

² [Lainsäädännön arviointineuvoston rooli korona-aikana, Härkönen Hanna-Riitta, Sitra 2021.](#)

muista väliaikaisista tehtävistä johtuva jääviys erään esityksen kohdalla, jonka neuvosto olisi muutoin valinnut käsiteltäväkseen, herätti huolta neuvoston itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta.

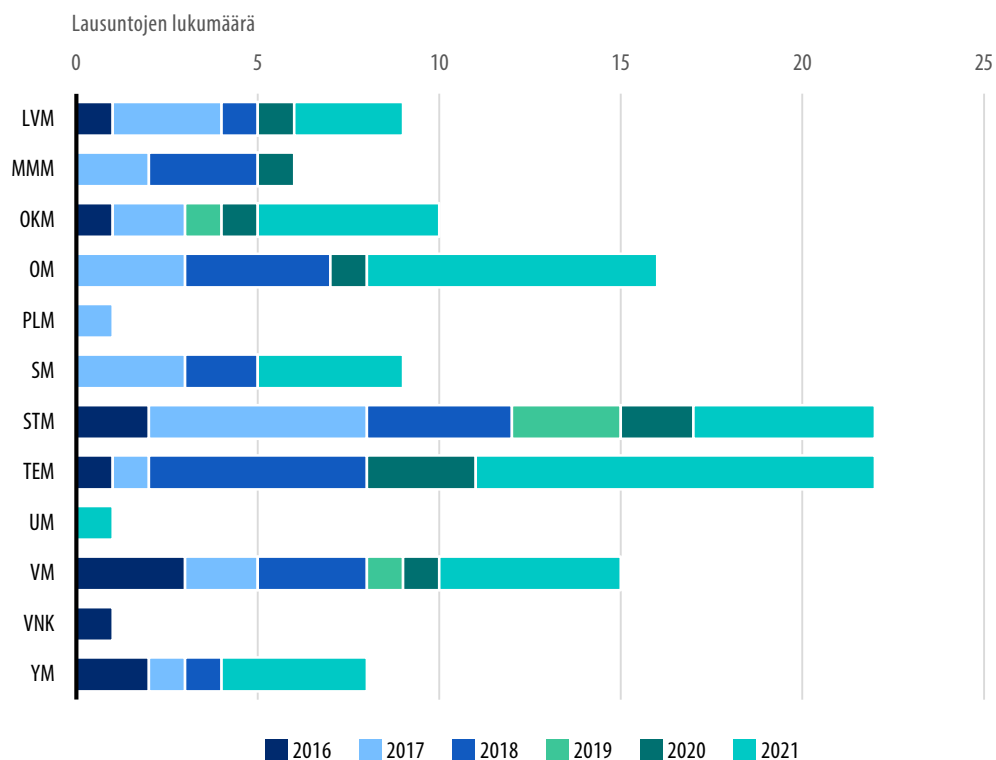
Arviointineuvosto ei ole tarkemmin analysoinut, miten pandemia on vaikuttanut säädösvalmisteluun ja etenkin vaikutusten arviointien laatimiseen. Voidaan kuitenkin olettaa, että pandemia on vaikuttanut ministeriöiden säädösvalmisteluhankkeiden valmistelussa käytettäviin resursseihin ja aikataulutukseen jollakin tapaa. Esimerkiksi kiireellisempiä hallituksen esityksiä on voitu priorisoida ja resursseja on mahdollisesti siirretty pandemiaan liittyvän sääntelyn valmisteluun. Arviointineuvostolla ei ole tietoa siitä, minkälaiset taustatekijät ovat vaikuttaneet neuvoston arvioimien hallituksen esitysluonnosten säädösvalmisteluhankkeiden valmisteluun.

1.4 Lausunnot vuonna 2021

Vuonna 2021 lainsäädännön arviointineuvosto antoi 45 lausuntoa hallituksen esityksistä ja yhden lausunnon U-kirjelmästä. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot koskivat vajaata 20 prosenttia kaikista vuonna 2021 eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Arvioitavana olevien esitysten yhteenlaskettu sivumäärä oli vajaat 5 000 sivua. Lisäksi arviointineuvosto antoi eduskunnan valiokunnille 7 lausuntoa eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä, joiden esitysluonnoksista neuvosto oli jo antanut lausunnon. Yhteensä arviointineuvosto antoi siten 53 lausuntoa vuonna 2021. Liitteessä 2 on kuvattu tarkempia tietoja annetuista lausunnoista.

1.5 Havaintoja hallituksen esityksistä ja vaikutusarvioinneista

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut vuosina 2016–2021 eniten lausuntoja työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön sekä valtiovarainministeriön esityksistä. Tämä selittyy sillä, että näissä ministeriöissä valmistellaan paljon hallituksen esityksiä. Vähiten on annettu lausuntoja ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön esityksistä, koska näissä ministeriöissä tehdään vähemmän lainvalmistelua. Vuonna 2021 arviointineuvosto antoi ensimmäistä kertaa lausunnon ulkoministeriön esitysluonnoksesta. Kuviossa 2 on kuvattu annetut lausunnot ministeriöittäin vuosina 2016–2021.

Kuvio 2. Lainsäädännön arviointineuvoston arvioimat esitykset ministeriöittäin 2016–2021.

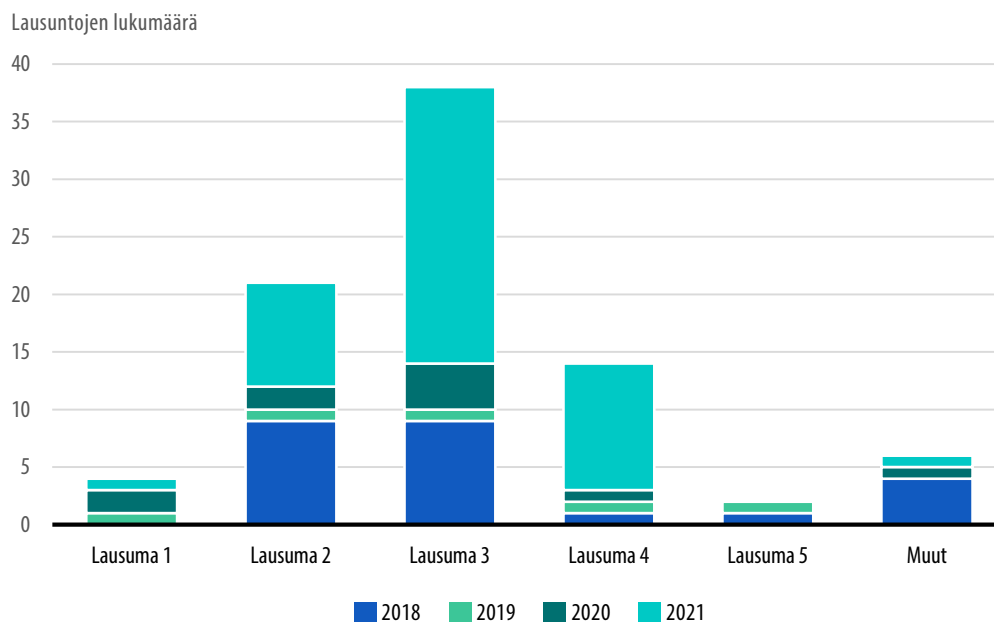
Lainsäädännön arviointineuvosto otti keväällä 2018 käyttöön standardilausumat, jotka kuvaavat arviointineuvoston käsitystä esitysluonnoksen laadusta. Standardilausumissa viitataan säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeeseen (oikeusministeriö 2007). Jokaiseen lausuntoon liitetään yksi seuraavista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

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä 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.

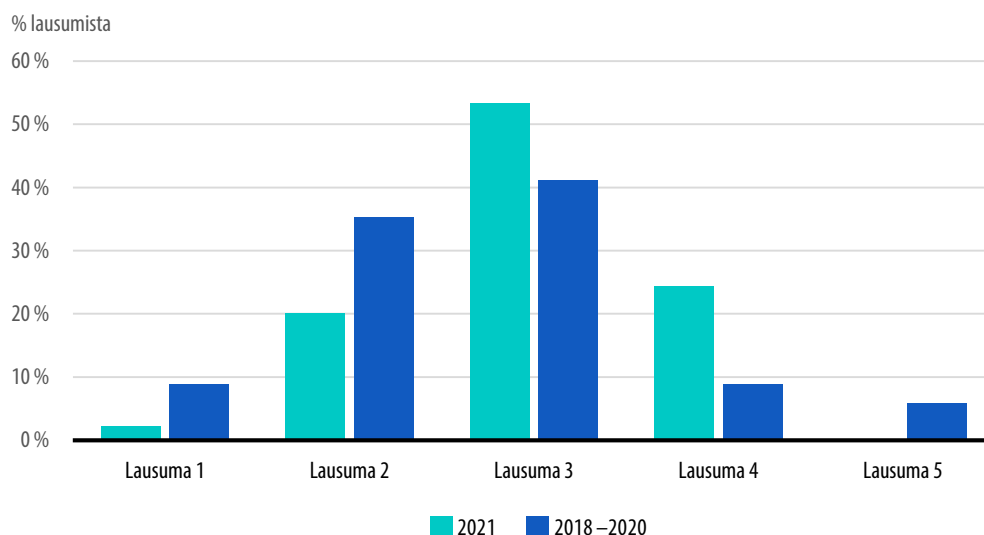
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä 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.³

Kuviossa 3 on kuvattu arviointineuvoston antamien lausumien jakaumaa vuosina 2018–2021 siten, että lausuma 1 on paras ja lausuma 5 on heikoin. Kategoria ”muut” tarkoittaa sitä, että yllä olevat standardilausumat otettiin käyttöön kesken vuotta 2018, jolloin kaikki esitykset eivät saaneet standardilausumaa. Lisäksi U-kirjelmistä ei ole annettu standardilausumaa. Lausumien jakaumasta nähdään, että suurin osa arviointineuvoston arvioimista hallituksen esityksistä on saanut keskimmäisen lausuman. Seuraavaksi eniten on annettu lausumia 2, joka on toiseksi paras lausuma. Kolmanneksi eniten arviointineuvosto on antanut toiseksi heikoimpia lausumia. Näiden lisäksi osa arvioiduista esityksistä on saanut myös kaikista heikoimman tai parhaimman lausuman. Kuviosta 3 voidaan myös havaita, että annetut lausumat kallistuvat hieman kohti asteikon parempaa päätyä, sillä parempia lausumia on kokonaisuutena annettu hieman kaikista heikoimpia enemmän.

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

Kuvio 3. Arviointineuvoston antamien lausumien jakautuminen vuosina 2018–2021

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen esitysten taso heikkeni hieman vuonna 2021. Kuten kuvioista 4 voidaan nähdä, lähes neljännes arvioituista esityksistä sai toiseksi heikoimman lausuman vuonna 2021. Edeltäneinä vuosina kahden heikoimman lausuman yhteenlaskettu osuus muodostaa noin seitsemäsosan kyseisten vuosien lausumien kokonaismäärästä. Niinpä vuonna 2021 annettiin suhteellisesti enemmän heikompi lausumia edeltäviin vuosiin verrattuna. Vuonna 2021 ei kuitenkaan annettu kertakaan kaikista heikointa lausumaa. Mikäli ministeriö olisi saamassa heikoimman lausuman, arviointineuvoston puheenjohtaja ottaa yhteyttä asiaa koskevaan ministeriin ennen lausunnon julkaisua ja kysyy, haluaako ministeriö vetää esityksensä takaisin. Vuonna 2021 myös keskimmäistä lausumaa annettiin suhteellisesti enemmän vertailujaksoon nähden. Kahden parhaimman lausuman osuus puolestaan väheni aiempiin vuosiin verrattuna: siinä missä vajaa puolet (44 %) esityksistä sai edeltävinä vuosina parhaan tai toiseksi parhaan lausuman, oli vastaava osuus vuonna 2021 hieman reilu viidesosa. Vuonna 2021 valtiovarainministeriön valmisteleva esitys eläkerahastosta sai ainoana esityksenä parhaan lausuman.

Kuvio 4. Arviointineuvoston antamien lausumien suhteellinen osuus vuosina 2021 ja 2018–2020

Aiemmistä vuosista poiketen arviointineuvosto valitsi vuoden 2021 alussa kerralla suuremman määrän hallituksen esitysluonnoksia arvioitavaksi. Lisäksi arviointineuvosto valitsi kuluneen vuoden aikana uusia esityksiä hyödyntäen istuntokauden lainsäädäntösuunnitelmaa⁴. Tämä ns. rytminvaihdos saattoi vaikuttaa siihen, että ministeriöillä oli vähemmän aikaa valmistella hallituksen esitysluonnoksia. Osa valituista hallituksen esityksistä oli saatettu valmistella melko pitkälle siinä käsityksessä, ettei arviointineuvosto ota esitysluonnosta lausuttavaksi. Tämä saattaa olla sen taustalla, että esitysten taso jäi hiukan normaalia huonommaksi. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että neuvosto käsittelee vuonna 2021 vain vajaan viidenneksen kaikista hallituksen esitysluonnoksista. Tämän vuoksi neuvostolla ei ole tietoa siitä, miten vaikutusarviointit ovat kehittyneet niissä reilussa 80 prosentissa esityksiä, joita se ei ole käsitellyt.

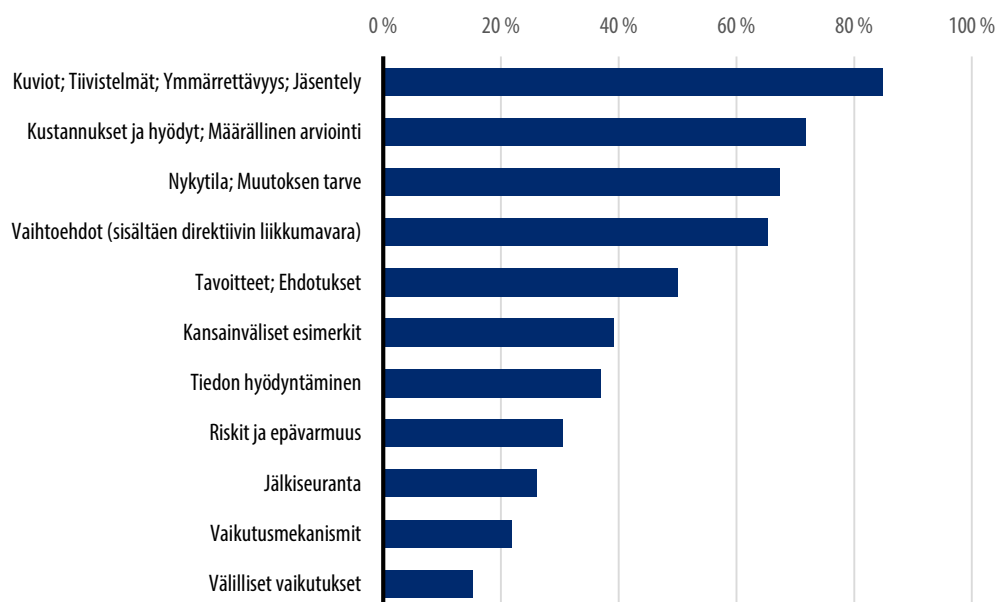
Vuonna 2021 eniten parannettavaa oli esitysluonnosten teknisessä ulkoasussa ja esitysluonnosten selkeydessä ja ymmärrettävyydessä. Melkein kaikissa esitysluonnoksissa esiintyi näitä teknisiä puutteita. Tämä tarkoittaa sitä, että esityksistä puuttui selventäviä kuvioita ja taulukoita, tekstiin olisi kaivattu tiivistelmiä, lähdeviitteet eivät olleet asianmukaisia tai tekstin jäsentely ei vastannut vaikutusarviointiohjetta. Lisäksi esitysluonnosten ymmärrettävyydessä oli parantamisen varaa, jolloin asiaa tuntemattoman oli vaikea ymmärtää keskeistä sisältöä. Yli kahdessa kolmannessa käsitellyistä esitysluonnoksista oli puutteita määrällisissä arvioissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muutoksen mittaluokasta, kohderyhmien määrästä tai kustannusten ja hyötyjen kohdentumisesta ei saanut riittävää

4 <https://valtioneuvosto.fi/lainsaadantosuunnitelma>

käsitystä. Kolmanneksi eniten arviointineuvosto kiinnitti huomiota puutteisiin nykytilan kuvauksessa ja perusteluihin, miksi lainmuutos tarvitaan ja mitä halutaan muuttaa. Jos nykytilan kuvaus on kovin puutteellinen, on myös muutoksen arvioiminen vaikeaa, koska vertailukohta on epäselvä.

Neljänneksi eniten puutteita oli vaihtoehtojen kuvaamisessa ja arvioimisessa, eli miten tavoitteeseen olisi päästy vaihtoehtoisten keinojen avulla. Tämä sisältää myös huomiot EU-taustaisten esitysten soveltamisesta kansalliseen lainsäädäntöön. EU-taustaisissa esityksissä on voitu kiinnittää huomiota siihen, ylittääkö kansallinen sääntely direktiivien vaatimukset, ja miten asiaa on perusteltu. Viidenneksi eniten huomautettavaa löytyi tavoitteiden ja keskeisten esitysten kuvaamisessa. Puolessa esityksissä jäi epäselväksi, mitä esityksellä tavoitellaan tai keskeisten esitysten kuvauksesta puuttui konkretia. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksen tavoitteeksi ei riitä se, että viitataan esimerkiksi hallitusohjelman kirjaukseen. Lisäksi puutteita havaittiin kansainvälisissä esimerkeissä ja vertailuissa, riskien ja epävarmuuden kuvaamisessa, tiedon hyödyntämisessä, jälkiseurannassa, vaikutusmekanismien kuvaamisessa ja välillisten vaikutusten tunnistamisessa. Näiden puutteiden esiintymisessä oli kuitenkin enemmän hajontaa.

Kuvio 5. Yleisimmät kehittämiskohteet hallituksen esitysluonnoksissa tarkastelunäkökulmittain vuonna 2021

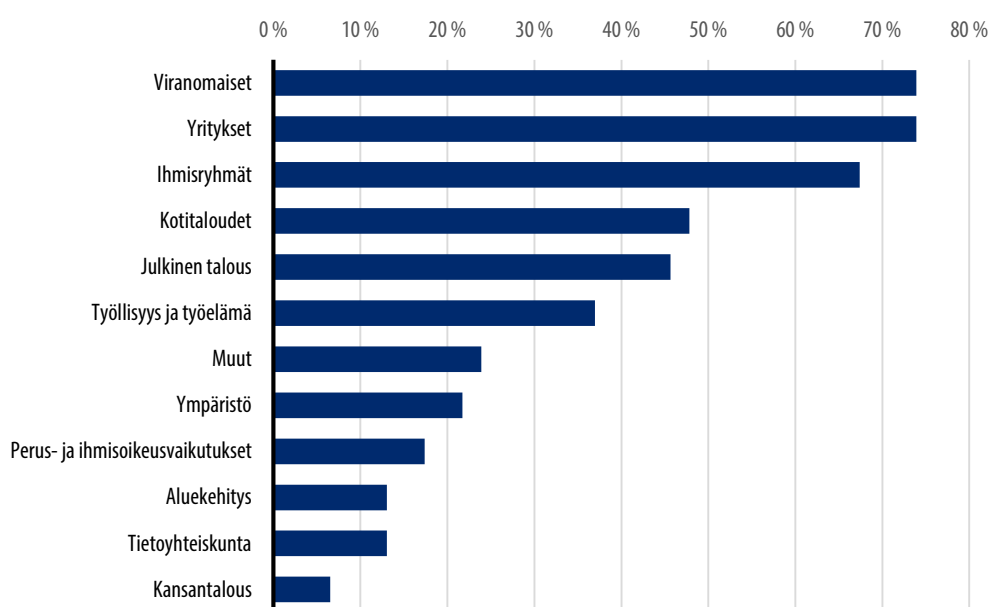


Arviointineuvoston näkemyksen mukaan keskeiset puutteet esitysluonnoksissa ovat pysyneet melko samanlaisina neuvoston toiminnan aikana. Määrälliset arviot ovat kuitenkin jonkin verran parantuneet viime vuosina, vaikka niissä on edelleen puutteita.

Aikaisempien vuosien tarkasteluihin verrattuna teknisiä puutteita ja havaintoja ymmärrettävyydestä on tilastoitu tarkemmin, mutta niiden suuri lukumäärä on yllättävä. Teknisiä puutteita on toisaalta vaikea verrata edellisiin vuosiin, koska tilastointi on nyt tarkempaa.

Vuonna 2021 arviointineuvosto kiinnitti lausunnoissaan huomioita etenkin viranomaisiin, yrityksiin ja erilaisiin ihmisryhmiin kohdistuviin vaikutuksiin (kuvio 6). Yleisimmät kehittämiskohteet eivät ole sinänsä yllättäviä, koska lähes kaikilla lakiesityksillä on vaikutuksia viranomaisille, yrityksille ja erilaisille ihmisryhmille. Yli kahdessa kolmasosassa käsitellyistä esitysluonnoksista esiintyi puutteita näissä kategorioissa. Viranomaisvaikutuksissa puutteet liittyivät tyypillisesti resurssikuvauksiin ja toiminnan organisointiin. Kustannusten ja hyötyjen kuvaamisessa oli parannettavaa yritysten osalta sekä erityyppisille yrityksille aiheutuvien vaikutusten kuvaamisessa. Vaikutuksilla eri ihmisryhmille tarkoitetaan esimerkiksi vaikutuksia lapsiin, nuoriin, vanhuksiin, vammaisiin, eri sukupuoliin ja eri sosioekonomisessa asemassa oleviin ihmisiin. Vaikutukset liittyvät tyypillisesti terveyteen, oikeusturvaan, kieleen ja palveluiden saamiseen – toisin sanoen tekijöihin, jotka liittyvät eri tavoin ihmisten arjen sujuvuuteen. Esitysluonnoksissa kyetään yleensä kuvaamaan vaikutukset hallintoon ja viranomaisiin melko hyvin, mutta vaikutukset palvelujen käyttäjiin ja asiakkaisiin voivat jäädä melko puutteelliseksi. Jos tehdään esimerkiksi uudistuksia terveydenhuoltoon, työelämään tai sosiaalitoimeen, hallinnollinen näkökulma on hyvin tunnistettu, mutta esimerkiksi lapsen etuun, työttömiin, vanhuksiin tai terveyspalvelujen käyttäjiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on puutteellista.

Kuvio 6. Yleisimmät kehittämiskohteet vaikutusalueittain vuonna 2021



Noin vajaassa puolessa esitysluonnoksia oli puutteita vaikutusarvioissa kotitalouksiin ja julkiseen talouteen. Kotitalouksia ja julkista taloutta koskevat huomiot liittyivät tyypillisesti kustannusten ja hyötyjen riittämättömään kuvaamiseen. Arviointineuvosto kiinnitti lisäksi jonkin verran huomiota siihen, että kotitaloudet ja esimerkiksi kunnat eivät ole samanlaisia, jolloin vaikutuksia eri ryhmiin tulisi tarkastella esityksissä. Puutteita vaikutuksissa työllisyyteen ja työelämään havaittiin noin kolmasosassa arvioituja esitysluonnoksia. Ympäristövaikutuksia oli käsitelty reilussa viidenneksessä esitysluonnoksista. Arviointineuvosto on ajoittain kommentoinut myös esitysluonnosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, aluekehitysvaikutuksia, tietoyhteiskuntavaikutuksia ja vaikutuksia kansantalouteen. On luontevaa, että näihin vaikutuslajeihin on tullut vähemmän huomioita, koska kaikilla esityksillä ei ole vaikutuksia esimerkiksi kansantalouteen. Satunnaisesti on myös kommentoitu yhteisvaikutuksiin, turvallisuuteen, rikollisuuden torjuntaan ja kansalaisyhteiskuntaan liittyviä seikkoja kategoriassa muut vaikutukset.

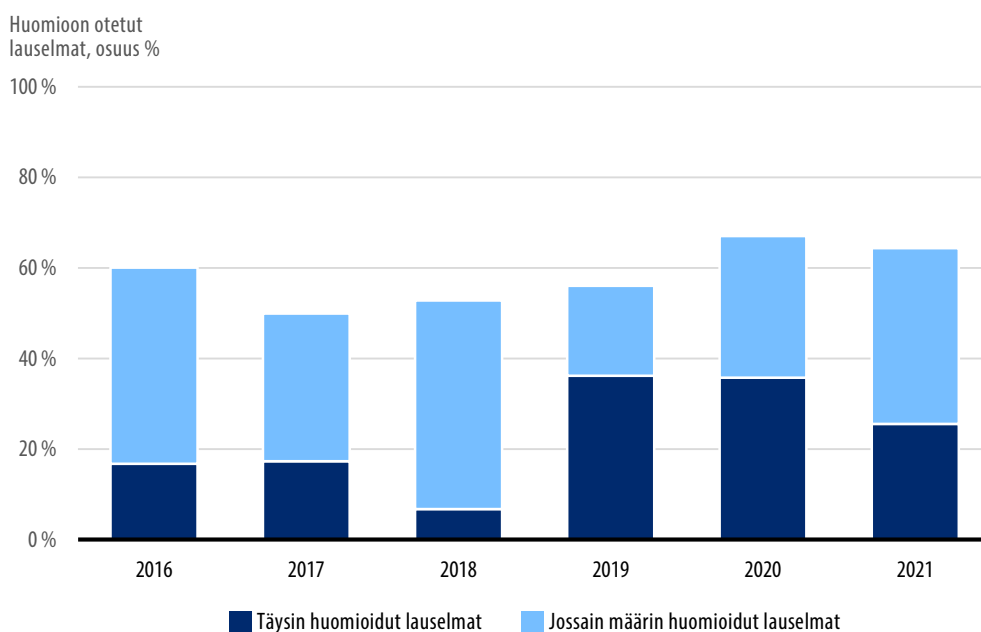
Arviointineuvosto seuraa lausuntojensa vaikuttavuutta tarkastelemalla sitä, miten lausunnoissa annettuja suosituksia huomioidaan. Suositusten huomioimista tarkasteltaessa on kuitenkin huomattava, etteivät lausunnot ja niissä annetut suositukset ole keskenään täysin yhdenmukaisia. Neuvoston lausunnon suositus voi olla hyvinkin perustavanlaatuisen tai toisaalta lausunnossa esitetty suositus voi olla luonteeltaan tekninen ja painoarvoltaan vähäisempi. Teknisten puutteiden, kuten esimerkiksi lähdeviitteiden lisäämisen ja tekstien uudelleenjärjestelyn, korjaaminen esitysluonnokseen voi olla helppoa. Tilanne on toinen, jos arviointineuvoston lausunnossa suositetaan kokonaan uusien vaikutusarvioiden laatimista puuttuvista olennaisista vaikutuslajeista. Arviointineuvoston lausunnon suositusten huomioimiseen voinee osaltaan vaikuttaa myös lausunnossa esitettyjen suositusten määrä. Jos lausunnossa on annettu vain muutama teknisluontoinen suositus hyvin valmisteltuun esitysluonnokseen, todennäköisesti muutokset voidaan tehdä ministeriössä esitysluonnokseen hyvinkin nopeasti. Jos esitysluonnoksesta on taas tehty arviointineuvoston lausunnossa runsaasti perustavanlaatuisia huomioita ja vielä ministeriön säädösvalmisteluhankkeen aikataulu on tiukka, suositusten huomioiminen on oletettavasti vaikeampaa. Näistä syistä suositusten huomioimisosuutta tulisi pitää suuntaa-antavana mittarina lausuntojen vaikuttavuudesta.

Arviointineuvosto on voinut antaa useita kehittämissuosituksia yhteen vaikutuslajiin, mikä tulee myös ottaa huomioon kuvioita 5 ja 6 tarkasteltaessa. Esimerkiksi yritysvaikutuksia koskevia kehittämissuosituksia saattoi olla useita yhdessä lausunnossa ja tyypillisesti tekniseen ulkoasuun ja ymmärrettävyyteen oli voinut tulla useita hieman erityyppisiä huomioita.

Arviointineuvosto on huomannut, että parhaiten esitysluonnoksissa huomioidaan sellaiset suositukset, jotka on kirjattu neuvoston lausunnon tiivistelmään etusivulle. Tämä on valitettavaa, sillä neuvoston lausunto on kokonaisuus, jonka tiivistelmään on poimittu vain joitakin tärkeimpiä huomioita lausunnosta.

Arviointineuvosto seuraa lausuntojensa vaikuttavuutta vertaamalla eduskunnalle annettuja hallituksen esityksiä arviointineuvostolle annettuihin luonnosesityksiin. Viime vuosina noin 50–60 prosenttia neuvoston antamista suosituksista on otettu huomioon kokonaan tai osittain hallituksen esityksissä. Vuonna 2020 lausuntojen huomioimisosuus kasvoi. Vuonna 2021 suosituksista huomioitiin hieman yli 60 %, jossa oli kuitenkin lievää laskua edellisvuoteen verrattuna. Merkille pantavaa on, että kokonaan huomioitujen suositusten määrä laski. Toisaalta vuosi 2020 oli hieman poikkeuksellinen pienen lausuntomäärän vuoksi. Sopivampia vertailukohtia voisivat olla vuodet 2017 ja 2018, joihin annettiin melko paljon lausuntoja. Näihin vuosiin verrattuna suositusten noudattamisprosentti on hiukan kasvanut.

Kuvio 7. Arviointineuvoston lausuntojen suositusten huominen vuosina 2016–2021*



* Kuvion tiedot perustuvat seuraaviin lausuntomääriin: 2016 (N = 11); 2017 (N = 21); 2018 (N = 24); 2019 (N = 5); 2020 (N = 8); 2021 (N = 36).

1.6 Viestintä ja vuorovaikutus kotimaassa

Arviointineuvosto jatkoi vuorovaikutusta hallinnon ja sidosryhmien kanssa lähes edellisvuosien tapaan. Vuoteen mahtui muun muassa hallinnon koulutustilaisuuksia, RegWatch Europe -verkoston kokouksia sekä ministeriöiden ja sidosryhmien tapaamisia. Koronapandemia vähensi yhteydenpitoa jonkin verran, mutta ei olennaisesti. Liitteessä 1 on tarkempi kuvaus neuvoston vuorovaikutuksesta vuonna 2021.

Arviointineuvosto on pitänyt tärkeänä pitää yllä keskusteluyhteyttä niin hallinnon, poliittisen päätöksenteon kuin muidenkin sidosryhmien kanssa. Tällöin voidaan käydä läpi lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin kipukohtia sekä saada palautetta neuvoston työstä. Arviointineuvoston puheenjohtaja on myös antanut useita haastatteluja mediassa. Arviointineuvoston toiminnan esittelyt ja koulutukset erilaisissa lainvalmistelua koskevissa tilaisuuksissa ja ministeriöissä on myös koettu tärkeiksi.

Tapaamisten ja esittelyjen lisäksi arviointineuvosto viestii toiminnastaan sähköisesti. Arviointineuvosto julkistaa säännönmukaisesti lausuntonsa sekä niistä tehdyt uutiset suomeksi ja ruotsiksi neuvoston verkkosivuilla. Lisäksi uutiset julkaistaan valtioneuvoston Twitter-tilillä. Verkkosivuilla on myös viittomakielinen kuvaus arviointineuvoston toiminnasta.

1.7 Kansainvälinen toiminta

Koronapandemia vaikutti eurooppalaisten arviointineuvostojen verkoston RegWatch-Europen työhön vuonna 2021 siten, että kaikki kokoukset ja työpajat järjestettiin verkossa. Toiminta jatkui muutoin normaalisti. Johtokunnan kokouksia oli kaksi kappaletta, samoin sihteeritason kokouksia oli kaksi ja työpajoja järjestettiin neljä kappaletta. RegWatchEuropen jäsenmaiden puheenjohtajat tapasivat komission varapuheenjohtaja Maros Šefčovič in syyskuussa 2021. Keskusteluissa käsiteltiin mm. sitä, että Euroopan unionin neuvosto ja parlamentti ottaisivat systemaattisesti huomioon paremman sääntelyn periaatteet ja kuinka EU-lainsäädäntöä voitaisiin toimeenpanna jäsenmaissa nykyistä tehokkaammin.

RegWatchEuropen työpajoissa keskusteltiin monista ajankohtaisista aiheista ja tehtiin monia yhteneviä havaintoja lainvalmistelusta ja arviointineuvostojen roolista. Esimerkiksi EU-pohjaista sääntelyä koskevassa esityksissä minimisääntelyn ylittäminen ilman kunnollisia perusteluja tuntui olevan yleinen ongelma kaikissa maissa. Työpajoissa keskusteltiin myös siitä, miten ns. megatrendit, kuten ilmastonmuutos, kyberturvallisuus, digitalisaatio ja kaupungistuminen, kyetään ottamaan riittävästi huomioon vaikutusarvioissa. Lainsäädännön arviointineuvostolla on tässä suhteessa parempi asema kuin monella muulla Euroopassa toimivalla arviointineuvostolla, koska Suomen arviointineuvoston laaja arviointifokus pakottaa arvioimaan asioita laajasta perspektiivistä. Sääntelyn kustannusten jälkiarvioinnista käytiin keskustelu, jossa todettiin, että sääntelyn kustannusseuranta on varsin kapea näkökulma sääntelyn jälkiarviointiin. Laajempaa jälkiarviointia tarvitaan edelleen. Vuoden lopulla keskusteltiin siitä, miten arviointineuvostojen uskottavuutta, legitimitteettiä ja merkitystä voitaisiin parantaa. Keskusteluissa löydettiin muutamia asiaa tukevia seikkoja: neuvostojen itsenäisyys ja riippumattomuus, neuvostojen mahdollisuus arvioida mahdollisimman aikaisin esityksiä, epävirallinen neuvonta ja ohjaus lausuntojen ohella,

riittävät resurssit, poliittisten päättäjien tuki ja neuvostojen korkean tason osaaminen. Neuvostojen työn vaikuttavuuden itsearviointi nähtiin vaikeana, minkä vuoksi ulkopuoliset arviot koettiin tärkeiksi.

Osallistuminen OECD:n toimintaan jäi vuonna 2021 normaalia ohuemmaksi koronapandemian vuoksi, mutta RegWatchEuropella on edelleen tiiviit yhteydet OECD:n sääntelypolitiikkaa tutkiviin asiantuntijoihin. RegWatchEuropen yhden työpajan teemana olikin OECD:n Regulatory Policy Outlookissa⁵ esitetyt havainnot arviointineuvostojen kaltaisten instituutioiden toiminnasta ja arviointineuvostojen merkittävyyden, legitimitetin ja uskottavuuden vahvistaminen. OECD:n mukaan neuvostoilla on ratkaiseva rooli edistää tietoon perustuvaa päätöksentekoa, laajaa näkemystä lainvalmistelussa ja sääntelyn laatua yleisemmin. OECD arvioi, että taloudellisten seikkojen lisäksi vaikutusarvioissa tulee huomioida yhteiskunnalliset näkökulmat (esim. köyhyys, tasa-arvo ja innovaatiot).

5 OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

2 Lainsäädännön arviointineuvoston havaintoja toimikaudelta 2019–2022

Lainsäädännön arviointineuvoston toimikausi päättyi huhtikuussa 2022. Tämä vuosikatsaus on toimikaudelle 2019–2022 asetetun arviointineuvoston viimeinen. Tässä luvussa esitetään yleisiä havaintoja lainvalmistelun laadusta ja arviointineuvoston toiminnasta sen koko kaudelta 2019–2022.

Lainsäädännön arviointineuvoston perimmäisenä tavoitteena on lainvalmistelun laadun parantaminen. Arviointineuvoston tärkein tehtävä on arvioida hallitusten esitysten vaikutusten arviointien laatua. Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnit ovat kytköksissä hallituksen esityksen muihin osiin kuten esimerkiksi tavoitteiden selkeyteen, hallituksen esityksen yleiseen ymmärrettävyyteen sekä vaihtoehtojen esittämiseen. Keskeinen havainto koko toimikaudelta on, että arviointineuvosto on joutunut toistuvasti kiinnittämään huomiota myös sellaisiin hallituksen esityksen kohtiin, jotka eivät ole suoraan liittyneet vaikutusten arviointiin, mutta ovat olennaisia vaikutusten arviointien ymmärrettävyyden kannalta.

2.1 Lainvalmistelun johtaminen ja suunnittelu

Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että säädöshanketta suunnitellaan hyvin alusta alkaen. Säädosvalmistelu on pitkä prosessi, jossa jo varhain tehdyt valinnat vaikuttavat hankkeen suuntaan. Tämän vuoksi on tärkeää, että aikaisessa vaiheessa aidosti ja vakavasti punnitaan esityksen tavoitteita, vaihtoehtoisia toteutustapoja sekä hyötyjä ja kustannuksia. Tällöin valmistelu pohjautuu huolelliseen pohdintaan ja saadaan valittua tavoitteiden edistämiseksi parhaimmat keinot. Myöhäisemmässä vaiheessa hankkeen perusratkaisujen muuttaminen voi olla haastavaa tai jopa mahdotonta. Aikainen vaikutusten arviointi on tärkeää myös EU-taustaisissa hankkeissa, jotta tunnistetaan Suomelle merkityksellisten hankkeiden vaikutusten olennaiset suuntaviivat jo ennen komission esityksen antamista.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja ei tule nähdä lainvalmistelun hidasteena, vaan olennaisena osana lainvalmistelun laadun valvontaa ja parantamista. Arviointineuvoston lausunnot antavat tietoa lainvalmistelun laadusta. Lainsäädännön arviointineuvoston rytminvaihdos on osaltaan edesauttanut lainsäädännön arviointineuvoston paikan vakiintumista säädosvalmisteluprosessin osana. Rytminvaihdoksesta johtuen yhä useammissa hankkeissa arviointineuvoston prosessi on tullut tutuksi.

Tästä huolimatta arviointineuvostoa pyydetään usein kiirehtimään lausuntomenettelyä, vaikka lausuntomenettely on pääosin hoidettu neljän viikon käsittelyaikaa nopeammin. Ministeriöiden lainvalmistelussa on vielä suuria haasteita sopeuttaa aikatauluja siten, että arviointineuvoston lausunto on vakiintunut osa säädösvalmisteluprosessia. Ajoittain lainvalmistelijoilla on vaikeuksia sovittaa arviointineuvoston lausuntoprosessi säädösvalmisteluhankkeen aikatauluun, vaikka arviointineuvosto on ilmoittanut esityksen arvioinnin valinnasta ministeriölle hyvissä ajoin, jopa vuotta tai kahta aikaisemmin, kun esitys annetaan eduskunnalle.

Lainsäädännön arviointineuvosto tarkistaa, miten sen lausunnot on otettu lopullisissa hallituksen esityksissä huomioon. Arviointineuvosto on kiinnittänyt erityistä huomiota vuosien ajan lausuntojen noudattamisasteeseen. Myös eduskunnan valiokunnat ovat ajoittain pyytäneet arviointineuvostoa kuultavaksi lausuntojen perusteella. On hallituksen esityksiä, joissa on hyvin vähäisesti huomioitu arviointineuvoston lausunnoissa esitetyt havainnot. On merkillepantavaa, että monissa tapauksissa hallituksen esitys annetaan eduskunnalle hyvin pian arviointineuvoston lausunnon julkaisemisen jälkeen.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoa on vaikea tai jopa mahdotonta ottaa huomioon, jos säädösvalmisteluhankkeen aikataulutusta on liian tiukka. Arviointineuvoston lausunnon tarkoituksena on parantaa hallituksen esityksen laatua ja tukea eduskunnan päätöksentekoa. Jos lausuntoa ei huomioida, ei lausunnon tarkoitus toteudu.

Lainsäädännön arviointineuvosto pitää periaatteellisenä kysymyksenä sitä, miten lainvalmistelun johtaminen tukee säädösvalmistelun prosessisuunnittelua ja aikataulutusta. Kiire on pysyvä elementti yhteiskunnassa, kuten myös säädösvalmistelussa. Arviointineuvosto katsoo, että kiire ei ole perusteltu syy ministeriöille jättää toistuvasti lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot huomioimatta säädösvalmistelussa. Onneksi löytyy myös positiivisia esimerkkejä siitä, miten huolellisesti lausunnot on otettu lainvalmistelussa huomioon. Esimerkiksi hallituksen esityksessä laiksi Sallatunturin kansallispuistosta (HE 104/2021) on otettu hyvin huomioon arviointineuvoston lausunnossa (VN/3045/2021) esitetyt huomiot. Lisäksi hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 104/2021) on hyvä esimerkki arviointineuvoston lausunnon (VN/2691/2020-02) suositusten hyvästä huomioimisesta.

Arviointineuvosto katsoo, että neuvoston lausuntojen huomiotta jättämisessä ei ole kyse pelkästään lainvalmistelun kiireestä, vaan myös hallituksen esityksen arviointineuvostolle toimittamisen oikea-aikaisuudesta ja säädösprosessin johtamisesta ministeriöissä. Ministeriöiden tulisi ajoittaa hallituksen esitysluonnosten toimittaminen arviointineuvostolle riittävän valmiina, mutta kuitenkin siten, että ministeriöissä on edellytykset ottaa lausunnossa annettu palaute huomioon. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ministeriöissä jää

riittävä aika lausunnon huolelliseen läpikäyntiin ja hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten arviointien muokkaamiseen tai teettämiseen.

Lainvalmisteluprosessia pitää suunnitella ja johtaa paremmin niin ministeriöiden virkajohdossa kuin poliittisessa johdossa. Tämä mahdollistuu osittain paremmalla säädösvalmisteluhankkeiden suunnittelulla, prosessijohtamisella, riittävällä hankkeiden aikataulutuksella ja lainvalmisteluun käytettävien riittävien resurssien ja vaikutustenarviointiin tarvittavan osaamisen turvaamisella. Toistuva kiire lainvalmisteluhankkeissa antaa viitteitä siitä, että hankkeiden resursointi ja aikataulutus eivät ole aina kohdillaan. Lainsäädännön arviointineuvosto kiinnittää asiaan erityistä huomiota.

Ministeriöiden johdon tulee vastata siitä, että lainvalmistelussa on riittävästi aikaa ja resursseja ottaa huomioon arviointineuvoston lausunnoissa esitetyt huomiot. Lainsäädännön arviointineuvosto ei voi täyttää tarkoitustaan, jos lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoa ei oteta lainvalmisteluprosessissa huomioon. Tällöin hallitusten esitysten laatuun ei parane. Arviointineuvosto pitää tilannetta huolestuttavana ja peräänkuuluttaa ministeriöiltä konkreettisia toimia asian korjaamiseksi.

2.2 Vaihtoehtojen toteutustapojen arviointi

Arviointineuvosto on menneen toimikautensa aikana kiinnittänyt huomiota siihen, että monessa esitysluonnoksessa vaihtoehtojen toteutustapojen arviointi on ollut puutteellista. Vaihtoehtojen arviointi on olennainen osa hyvää lainvalmistelua.

Hallituksen esitysten laatimisohteiden mukaan hallituksen esityksessä on myös jakso vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Ohjeen mukaan vaihtoehtoista kuvataan ne tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavana asian valmisteluun ryhtyessä tai asian valmistelun aikana, ja vertaillaan niiden arvioituja vaikutuksia. Huomiota on ohjeiden mukaan kiinnitettävä siihen, että lausunnoissa ja muissa kuulemisissa esitettyjä keinoja kuvataan.⁶

Kun kuvataan vaihtoehtoja, on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla. Vaihtoehtovertailuun otetaan tarpeen mukaan myös se vaihtoehto, että mitään ei tehtäisi.

6 Hallituksen esitysten laatimisohteet, oikeusministeriö.

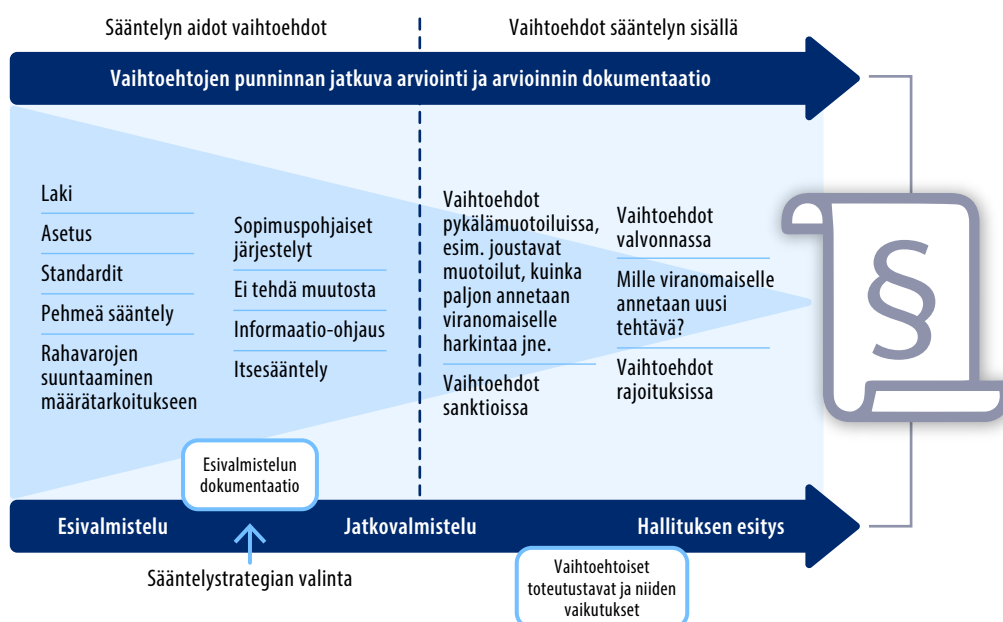
Vaihtoehtoisten toteutustapojen arvioinnin puutteet voivat johtua siitä, että säädösvalmisteluhankkeissa poliittinen ohjaus ei ole aina oikea-aikaista hyvän säädösvalmistelun vaatimusten kannalta. Huonosti ajoitettu ohjaus heikentää vaihtoehtoisten toteutustapojen arviointia säädösvalmistelussa ja vaihtoehtojen esittämistä hallituksen esityksissä. Jos hallitusohjelman kirjauksessa on esitetty tarkat, hyvinkin yksityiskohtaiset keinot ongelman ratkaisemiseksi, hallitusohjelmassa lukitut keinot vaikeuttavat säädösvalmistelussa muiden vaihtoehtoisten toteutustapojen arviointia. Myös poliittinen linjaus etenemistavasta säädösvalmisteluprosessin varhaisessa vaiheessa voi vaikuttaa siihen, että hallituksen esityksessä ei arvioida riittävästi tai ei ollenkaan vaihtoehtoisia toteutustapoja ongelman ratkaisemiseksi.

Arviointineuvosto on todennut, että hallitusohjelman kirjauksen tai muun linjauksen pohjalla käytettyjä perusteluita tai vaikutusten arviointeja ei yleensä ole saatavilla julkisista lähteistä. Ulkopuolisen on jälkikäteen vaikea hahmottaa, miten ja miksi linjaus on muodostunut, onko valittu etenemistapa perusteltu keino tavoitteeseen pääsemiseksi tai onko päätöksenteko ollut tietopohjaista. Huonosti ajoitettu poliittinen ohjaus rajoittaa hyvää säädösvalmistelua ja virkamiesten mahdollisuuksia esittää perusteltua keinoa ongelman ratkaisemiseksi.

Vaihtoehtoisten toteutustapojen arviointi on laaja käsite. Sääntelyn vaihtoehtoina voidaan tarkoittaa sääntelylle aitoja vaihtoehtoja eli säädetäänkö asiasta lailla vai käytetäänkö muita ohjauskeinoja. Hallituksen esityksessä sääntelystrategiaksi on valikoitunut lailla säättäminen. Tällöin hallituksen esityksessä voidaan esittää arvioituina vaihtoehtoina myös muita pohdittuja ohjauskeinoja, mutta myös vaihtoehtoja lailla säättämisen sisällä. Esimerkiksi vaihtoehtona lakisääntelyn sisällä voi olla riippuen sääntelyn aiheesta yksityiskohtaiset tai joustavat pykälämuotoilut tai vaikkapa erilaiset keinot sanktioinnissa.

Alla oleva kuvio 8 havainnollistaa vaihtoehtojen toteutustapojen käsitteen laajuutta. Kuviossa havainnollistetaan sitä, miten lakihankkeen alkuvaiheessa arvioidaan sääntelyn todellisia vaihtoehtoja. Hankkeen edetessä, hahmottuu sääntelyn aitojen vaihtoehtojen punninnan kautta tarkempi sääntelystrategia. Tämän jälkeen vaihtoehtojen toteutustapojen arviointi tiivistyy valitun sääntelystrategian sisällä tapahtuvaan vaihtoehtojen arviointiin. Esimerkiksi hankkeessa sääntelystrategiaksi valittaisiin lailla säätäminen. Vaihtoehtoja tämän jälkeen voidaan arvioida lailla säätämisen sisällä. Olennaista on myös se, että vaihtoehtojen punnintaa tehdään ja arvioinnin tulokset dokumentoidaan.

Kuvio 8. Vaihtoehtojen toteutustapojen arviointi säädösvalmistelussa.



Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeessa todetaan, että oikeudellinen sääntely ei aina ole ainoa mahdollinen keino yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamiseksi. Joskus esimerkiksi tiedottaminen, koulutus, elinkeinoelämän itsesääntely tai asennekasvatus saattavat olla lainsäädäntöä tehokkaampia välineitä yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten kartoittaminen ja arviointi parantavat myös sääntelyn kohderyhmien, sidosryhmien ja muiden tahojen mahdollisuuksia osallistua valmisteluun. Vaihtoehtojen toteutustapojen vaikutusten arviointi mahdollistaa sen, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista.⁷

⁷ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Oikeusministeriön julkaisuja 2007:6. s. 7.

Arviointineuvosto katsoo ongelmalliseksi vaihtoehtoisten toteutustapojen arvioinnin puutteet. Vaihtoehtojen arvioinnin kautta saadaan tietoa siitä, mikä olisi kannatettavin ratkaisuvaihtoehto tavoitteeseen pääsemiselle. Esitysluonnoksen laaja tietopohja ja vaihtoehtojen avoin arviointi edistävät myös sääntelyn hyväksyttävyyttä. Vaihtoehtoisesti esitysluonnoksessa voidaan viitata muuhun lakihankkeen avoimeen materiaaliin, johon on koottu yksityiskohtaisemmin vaihtoehtojen arviointia. Vaihtoehtojen arvioinnilla on tärkeä rooli myös tulevaisuudessa tapahtuvalle säädösvalmistelulle ja lain jälkiarvioinnille. Jos myöhemmin huomataan, että toteutettu sääntelyratkaisu ei ollutkaan paras vaihtoehto ongelman ratkaisemiselle, voidaan hyödyntää aikaisemmin arvioituja vaihtoehtoja.

On tärkeää, että vaihtoehtoisia sääntelytapoja selvitetään ja niistä keskustellaan aidosti ja vakavasti sääntelyprosessin kuluessa. Vain silloin vaihtoehtojen erittely voi tehokkaasti hyödyttää lainvalmistelijoita ja kohentaa sääntelyn laatua. Aito ja monipuolinen vaihtoehtojen tarkastelu hyödyttää myös poliittisia päättäjiä, jotka voivat näin varmistaa, että säädösehdotus perustuu huolelliseen harkintaan. Sidosryhmien mahdollisuus arvioida säädösehdotusta paranee niin ikään, jos ehdotuksen perusteluissa informoidaan sääntelyvaihtoehtoista.

2.3 Lain tavoitteet

Arviointineuvosto on kiinnittänyt menneen toimikauden aikana myös toistuvasti huomiota siihen, miten hallituksen esitysluonnoksissa kuvataan lain tavoitteet. Lain tavoitteita ei ole aina esitetty selkeästi. Hallituksen esitysluonnoksissa on saatettu jopa kuvata lailla säätämisen olevan itsessään lain tavoite. Lain tavoitteet ovat voineet jopa puuttua kokonaan.

Lain tavoitteen tulisi kertoa, mihin lailla halutaan vaikuttaa, mitä halutaan lailla edistää tai mikä ongelma ratkaistaan säätämällä laki. Laki on vain yksi keino tavoitteeseen pääsemiseksi, keino itsessään ei voi olla lain tavoite. Hallituksen esitysten laatimisoljeiden mukaan tavoitteet on esitettävä hallituksen esityksessä niin konkreettisina, että lain merkitys tavoitteiden toteuttajana on ymmärrettävä. Keinot tavoitteisiin pääsemiseksi esitetään hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset -jaksossa, jossa selostetaan pääpiirteittäin, mitä esityksessä ehdotetaan tavoitteiden toteuttamiseksi ja miksi ehdotus on perusteltu keino tavoitteiden saavuttamiseksi.⁸

Lain tavoitteet ovat merkityksellisiä vaikutusten arviointien kannalta siksi, että ilman selkeää tavoitteen asettelua ei voida arvioida kunnolla lain vaikutuksia. Vaikutusten

⁸ Hallituksen esitysten laatimisoljeet, oikeusministeriö.

arviointien tulisi kertoa, mitä vaikutuksia tavoitteen toteutuminen yhteiskunnassa aiheuttaa. Puutteellisesti tai liian laveasti kuvatut lain tavoitteet ovat yksi syy siihen, etteivät lain vaikutukset toteudu odotuksien mukaisesti. Jos lain tavoitteet ja keinot ovat epäsuhdassa keskenään, lain tavoitteet eivät voi toteutua täysimääräisinä. Esimerkiksi, jos hyvin suppeassa ja pienessä lakimuutoksessa kuvataan lain tavoitteeksi vaikkapa työllisyyden tai lasten oikeuksien edistäminen, rikollisuuden torjuminen ja niin edelleen, on selvää, että pienellä lakiteknisellä muutoksella ei saada aikaan kovin suuria muutoksia, jotka toteuttaisivat asetetun tavoitteen.

Selkeä ja riittävän tarkkarajainen lain tavoite edesauttaa myös jälkiarviointien toteuttamista. Ideaalitulanteessa lain tavoitteiden avulla voidaan kuvata ja konkretisoida sitä tosiasiallista ja oikeudellista tilaa, joka säädösehdotuksella uskotaan saatavan aikaan. Tämä edellyttää, että lakia säätäessä kiinnitetään huomiota arviointiasetelmaan, jotta tavoitteiden toteutumista voidaan aidosti arvioida.

2.4 Olennaisiin asioihin keskittyminen

Arviointineuvosto on toimikautensa aikana kiinnittänyt huomiota myös hallitusten esitysluonnosten ymmärrettävyyteen ja olennaisten asioiden kuvaamiseen. Esitysluonnosten ymmärrettävyys on tärkeää, jotta esimerkiksi sääntelyn tavoitteesta, kohteesta, toteutustavasta, toimenpiteistä ja vaikutuksista saadaan riittävä käsitys ja ymmärrys päätöksentekoa ja lain soveltamista varten.

Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä, että esitysluonnoksissa esitetään olennaiset asiat tiiviisti ja viitataan mahdollisiin olemassa oleviin selvityksiin, raportteihin ja tutkimuksiin. Tällöin esitysluonnos pysyy eheänä ja selkeänä kokonaisuutena, mutta sen pohjalla käytetty tieto on saatavilla aiheeseen syventymistä varten. Arviointineuvosto on joutunut ajoittain kiinnittämään huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole esitetty selkeästi, mihin tietoon pohjautuen esitysluonnos on valmisteltu. Esitysluonnoksesta on voinut puuttua asialliset viittaukset tutkimustietoon tai esitysluonnoksen vaikutusten arvioinneissa esitetään väite ilman tarkempia perusteluja. Esimerkiksi väitteestä ei selviä, perustuuko se viranomaisvalmistelussa saatuu tietoon, tieteelliseen tutkimukseen tai johonkin muuhun lähteeseen.

Arviointineuvosto on kiinnittänyt jonkin verran huomiota siihen, että esitysluonnoksissa kuvataan vaikutusten arviointeja koskeissa kappaleissa myös muuta tekstiä kuin vaikutusten arviointeja. Vaikutusten arviointien yhteydessä saatetaan esittää nykytilan tai voimassa olevan sääntelyn kuvausta, lain tavoitteita tai tekstiä siitä, miten lakia tulisi soveltaa. Ymmärrettävyyden kannalta vaikutusten arviointeja koskeissa kappaleissa tulisi keskittyä kuvamaan vain esitysluonnoksen vaikutuksia. Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että

vaikutusten arvioinnissa keskitytään juuri esitysluonnoksen kannalta olennaisiin vaikutuslajeihin. Tällöin esitysluonnos säilyy ytimekkäänä ja ymmärrettävänä kokonaisuutena.

Arviointineuvosto on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikutusten arviointien yhteydessä ei välttämättä kuvata niihin liittyviä epävarmuuksia tai perustella olennaisten vaikutusten arviointien puuttumista. Luonnollisesti hallituksen esityksellä ei aina ole vaikutuksia kaikkiin olemassa oleviin vaikutuslajeihin, eikä näiden arviointien puuttumista ole tarpeen aina perustella. Jos kuitenkin esitysluonnoksessa ei voida esittää olennaisia vaikutuksia esimerkiksi niiden arvioimisen haasteellisuuden tai muun syyn vuoksi, lisäksi vaikutusten arviointiin liittyvien epävarmuuksien ja puutteiden syiden avaaminen esitysluonnoksen ymmärrettävyyttä. Tällöin ennakkolisten vaikutusten arviointien puuttumista voidaan täydentää arvioimalla vaikutusta tarkemmin jälkiarvioinnin kautta. Tärkeää olisi tietää, miksi jotakin olennaista vaikutusta ei ole voitu arvioida ja miten vaikutusta tästä huolimatta tullaan seuraamaan ja arvioimaan myöhemmässä vaiheessa.

Lisäksi arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että taloudellisia vaikutusarviointeja kuvataan usein laajasti sanallisesti. Ymmärrettävyyttä lisäksi esitysluonnoksen olennaisten kustannusten ja hyötyjen kuvaaminen kootusti taulukossa. Taulukossa olisi myös syytä erotella suorat ja epäsuorat vaikutukset. Taloudellisissa vaikutuksissa ei myöskään riittävästi kuvata vaikutuksia vaihteluvälien kautta.

2.5 Puutteet kuulemisessa

Menneen toimikautensa aikana arviointineuvosto on joutunut kiinnittämään huomiota myös säädösvalmisteluhankkeiden kuulemisessa tapahtuneisiin puutteisiin. Merkittävä puute kuulemisessa on esimerkiksi se, että säädösvalmisteluhankkeessa ei toteuteta ollenkaan virallista lausuntokierrosta. Arviointineuvosto pitää huonona säädösvalmisteluna sitä, että lausuntokierrosta ei toteuteta. Kuulemisen ja säädösvalmisteluhankkeen lausuntokierroksen kautta saadaan sidosryhmiltä olennaista tietoa ehdotettujen muutosten vaikutuksista. Kuuleminen on vaikutusten arviointia läheisesti tukevaa toimintaa.

2.6 Jälkiarviointi

Jälkiarviointi on ollut myös yksi teema, johon arviointineuvosto on toimikautensa aikana kiinnittänyt useamman kerran huomiota. Arviointineuvosto teki vuonna 2019 aloitteen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän toteuttamisesta⁹ ja siihen liittyvän taustamuistion¹⁰. Muistiossa esitetyt tarkentavat näkökohdat ovat edelleen ajankohtaisia ja muistiossa perustellaan jälkiarvioinnin yleiset tavoitteet ja merkitys säädösten vaikutusten arvioinnille.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen on edennyt valtioneuvostossa. Oikeusministeriöllä on lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa -hanke, jonka tavoitteena on kehittää ja yhtenäistää lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointia valtioneuvostossa¹¹. Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä pyysi lausuntoa kesällä 2021 lainsäädännön jälkiarviointien kehittämiseksi. Lisäksi lakien toimivuuden ja jälkiarviointien nykytilasta sekä niihin liittyvistä kehitysehdotuksista julkaistiin huhtikuussa 2021 VN-TEAS-rahoituksella toteutettu selvitys¹².

Menneen toimikautensa aikana arviointineuvosto on kuitenkin edelleen kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota siihen, että esitysluonnosten kuvaukset lakien toimeenpanon ja vaikutusten seurannan järjestämisestä ovat olleet ajoittain puutteelliset. Etenkin lakien toimeenpanon ja vaikutusten seurannan merkitys korostuu, jos hallituksen esitysluonnoksessa on suurta epävarmuutta ennakkollisissa vaikutusten arvioinneissa tai olennaisia vaikutuslajeja ei ole voitu erinäisistä haasteista johtuen riittävästi arvioida. Tällaisessa tilanteessa olisi tärkeää selvittää lain toimeenpanon seurannan ja vaikutusten jälkiarvioinnin kautta lain tavoitteiden toteutumista ja toteutuneita vaikutuksia.

9 Lainsäädännön arviointineuvoston aloite valtioneuvoston kanslialle lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi 27.3.2019.

10 Taustamuistio lainsäädännön arviointineuvoston aloitteeseen 27.3.2019.

11 Hanketunnus OM041:00/2021

12 Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi: Nykytilan kuvauksesta kehittämissuhteisiin. Rantala, Järvisen, Pitzén, Kautto, Ahonen, Uusikylä, Jaakkola, Saarela, Aaltonen & Carling. 2021.

3 Toiminnan tuloksellisuus, vaikuttavuus ja riskitekijät

3.1 Työpanos ja kustannukset

Lainsäädännön arviointineuvosto piti vuonna 2021 yhteensä 12 kokousta (21.1., 11.2., 11.3., 29.4., 20.5., 10.6., 26.8., 23.9., 14.10., 4.11., 25.11. ja 16.12.). Elokuulle saakka kokoukset pidettiin videokokouksina, jonka jälkeen järjestettiin kolme läsnäkokousta, joihin on voinut osallistua myös videoyhteyden avulla. Vuoden kaksi viimeistä kokousta järjestettiin COVID-19-tilanteen heikentymisen vuoksi videokokouksina. Neuvoston jäsenten osallistumisaste arviointineuvoston kokouksissa oli 93 prosenttia.

Arviointineuvoston työmäärä oli vuonna 2021 poikkeuksellisen suuri rytmivaihdoksen vuoksi. Lausuntoja annettiin ennätysmäärä, mikä vaati neuvostolta venymistä, etenkin kun neuvoston jäsenet työskentelevät neuvostossa oman toimen ohella. Hallituksen esitysluonnoksiin ja lausuntoluonnoksiin tutustutaan kokousten ulkopuolella, joten omaoiminen perehtyminen korostuu neuvoston työssä.

Arviointineuvoston menot koostuvat pääosin neuvoston sihteeristön palkkamenoista. Sihteeristö muodostuu kahdesta arviointineuvoksesta ja elokuussa 2021 sihteeristössä aloitti erityisasiantuntija. Suunnittelija on avustanut sihteeristöä ja neuvostoa erilaisissa toimeksiantoissa ja käytännön asioissa. Korkeakouluharjoittelija on avustanut kolmen kuukauden ajan etenkin vuosikatsauksen tietojen koostamisessa.

Valtioneuvoston kanslia hoitaa neuvoston lausuntojen viestinnän ja antaa tietoteknistä tukea. Lisäksi valtioneuvoston kanslia antaa tilat kokousjärjestelyjä varten. Kokoustarjoilukulut jäivät vuonna 2021 melko vähäisiksi, koska koronapandemian vuoksi kokoukset pidettiin pääosin videokokouksina. Matkakuluja ei kertynyt lainkaan.

Arviointineuvoston jäsenten ja asiantuntijan vuosipalkkio on 8 800 euroa, varapuheenjohtajien 11 000 euroa ja puheenjohtajan 17 600 euroa. Palkkion perusteena on kuukausipalkkio, joka maksetaan 11 kuukaudelta.

3.2 Arviointineuvoston itsearviointi

Arviointineuvosto tarkkailee myös toimintansa tuotoksia, laatua ja vaikuttavuutta. Arviointineuvosto teetti itsearviointikyselyn keväällä 2022 neuvoston jäsenille. Itsearviointikyselyn perusteella nähtiin tarpeelliseksi arviointineuvoston toiminnan ja vaikuttavuuden ulkopuolinen arviointi. Kokonaisuutena neuvosto oli tyytyväinen toimintaansa.

3.2.1 Tuottavuus ja tehokkuus

Arviointineuvosto valitsi vuonna 2021 yhteensä 71 hallituksen esitystä arvioitavaksi. Edelliseltä vuodelta siirtyi 25 hallituksen esitysluonnosta käsiteltäväksi vuodelle 2021. Uusista valituista esityksistä saapui vuoden 2021 aikana 47 arvioitavaksi.

Arviointineuvosto oli valinnut arvioitavaksi tilintarkastuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (Kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmisteleva työryhmä, hanke numero TEM007:00/2019), joka ei saapunut arviointineuvostolle arvioitavaksi, sillä esitystä ei ministeriössä edistetty. Arviointineuvosto lisäksi peruutti itse saatavien perinnästä annetun lain muutosta koskevan hallituksen esitysluonnoksen arvioinnin joulukuussa (hanke numero OM001:00/2021). Arvioinnin peruuttaminen johtui siitä, että arviointineuvostolla oli samanaikaisesti käsitellyssä useampi kooltaan laaja hallituksen esitysluonnos ja saatavien perinnästä annetun lain muuttamista koskevaa esitystä ei olisi saatu käsiteltyä neljän viikon aikataulussa.

Neuvoston rytminvaihdos nopeutti lausuntojen käsittelyä, mikä mahdollisti aikaisempia vuosia suuremman lausuntomäärän. Verrattain suuri lausuntomäärä ei kuitenkaan perustunut vain sisäisten työtapojen muuttamiseen, vaan yksikertaisesti suurempaan esitysluonnosten valittuun määrään.

3.2.2 Vaikuttavuus

Arviointineuvosto on rytminvaihdoksella ja sihteeristön resurssien nostamisella voinut parantaa vaikuttavuuttaan, kun lausuntoja on voitu antaa edellisiä vuosia enemmän. Lausuntoja on annettu ennätysmäärä ja lausuntojen käsittelyajat ovat pysyneet alle neljän viikon käsittelyajan.

Arviointineuvoston vaikuttavuutta voidaan mitata arvioimalla sitä, miten hyvin lopullisissa hallituksen esityksissä on otettu neuvoston lausunto huomioon. Arviointineuvosto mittaa lausuntojen noudattamisastetta ja vuoden 2021 havaintoja on esitetty edeltävissä kappaleissa.

Arviointineuvoston lausuntojen noudattamisasteen seurannalla saadaan selville neuvoston vaikuttavuus yksittäiseen hallituksen esitykseen. Edellä on kuvattu lainvalmistelussa esiintyvää kiirettä ja sen vaikutusta siihen, miten neuvoston lausunnot otetaan huomioon ministeriöissä. Neuvoston vaikuttavuuteen yksittäisissä lausunnoissa vaikuttaa myös ministeriön virkamiesvalmistelun tosiasiallinen mahdollisuus ottaa arviointineuvoston lausunto säädösvalmisteluhankkeessa huomioon.

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

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

Neuvoston vaikuttavuuden mittaaminen lainvalmistelukulttuuriin on haasteellista. Jotta neuvoston vaikuttavuudesta saataisiin tarkempi kuva, edellyttäisi se riittävän objektiivista ja tieteellistä tutkimusta. Tutkimuksessa tulisi mahdollisesti arvioida hallitusten esitysten laatua aikana ennen neuvoston perustamista ja vertailla koko neuvoston elinaikana annettuihin hallitusten esitysten luonnoksiin ja myös neuvostossa arvioituihin hallitusten esitysten luonnosten laatuun. Vertailu edellyttäisi riittävää verrokkiryhmää, jotta voitaisiin arvioida, onko neuvoston olemassaolo vaikuttanut hallitusten esitysluonnosten laatuun. Luonnollisesti arvioinnissa tulisi huomioida myös muita yhteiskunnassa tapahtuneita muuttujia kuten esimerkiksi muut lainvalmistelun laatua parantaneet tai heikentäneet toimet. Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että arviointineuvoston työskentelyä ja vaikuttavuutta arvioitaisiin säännöllisesti, esimerkiksi toimikausittain ulkopuolisen tahon toimesta.

Arviointineuvoston vaikuttavuutta voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, että mitä huomioita arviointineuvosto tuo esille lainvalmistelun kehityskohteista ja puutteista sekä miten yhteiskunnassa kehityskohteisiin ja puutteisiin reagoidaan. Esimerkiksi arviointineuvosto teki aikaisemmin aloitteen lainsäädännön jälkiarviointien kehittämistä ja asia on edennyt valtioneuvostossa.

3.2.3 Laatu

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

Arviointineuvosto on pitänyt toimintansa laadun takeena sitä, että neuvoston koostuu hyvin monipuolisesta osaamisesta. Neuvoston jäsenten erilainen osaaminen ja tausta takaavat sen, että lausunnoissa otetaan huomioon erilaisia näkökulmia ja asioita tarkastellaan laajasti useasta eri näkökulmasta.

Vuoden 2021 aikana arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota lausuntojen ulkoasuun. Lausuntopohjan rakenne on uudistettu ja ulkoasua on yhdenmukaistettu ja muokattu saavutettavammaksi.

3.3 Riskit

Arviointineuvosto on tunnistanut joitakin riskejä neuvoston toiminnalle.

Arviointineuvoston riippumattomuuden ja puolueettomuuden riskinä on nähty se, että valtioneuvoston kanslia voi antaa sihteeristölle muita tehtäviä. Sitra selvitti kuluneen vuoden aikana lainsäädännön arviointineuvoston roolia korona-aikana ja julkaisi aiheesta muistion.¹³ Muistiossa nostettiin esille, että arviointineuvoston on koettu toimivan itsenäisesti ja riippumattomasti, mutta sihteeristön muista väliaikaisista tehtävistä johtuva jääviys erään esityksen kohdalla, jonka neuvosto olisi muutoin valinnut käsiteltäväkseen, herätti Sitran muistion mukaan huolta neuvoston itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Arviointineuvoston sihteeristön väliaikaiset tehtävät olivat poikkeuksellisia koronatilanteesta johtuvia. Sihteeristön resurssien lisääminen on vähentänyt kyseisen riskin toteutumista tulevaisuudessa. Jatkossa voidaan paremmin varmistaa, että mahdolliset muut poikkeukselliset tehtävät jakaantuvat sihteeristössä siten, että aina on jäävityksen sihteeristön edustaja tukemassa arviointineuvoston toimintaa.

Arviointineuvosto on tunnistanut riskiksi sen, että ajoittain on esiintynyt erilaisia toiveita siitä, että arviointineuvosto voisi antaa konkreettisempaa neuvontaa yksittäisen säädösvalmisteluhankkeen vaikutustenarviointien toteuttamisessa tai osallistua ministeriöiden

¹³ Lainsäädännön arviointineuvoston rooli korona-aikana, Härkönen Hanna-Riitta, Sitra 2021.

vaikutusten arvioinnin suunnitteluun. Arviointineuvosto pitää tässä riskinä itsenäisen aseman ja puolueettomuuden vaarantumista. Neuvostolla on lainsäädännön laatua valvova rooli (regulatory oversight body). Jos arviointineuvosto osallistuu vaikutusten arviointien laatimiseen ja suunnitteluun, ei olisi mahdollista arvioida puolueettomasti tehtyjä vaikutusten arviointeja. Arviointineuvosto arvioi jo tehtyjä vaikutusten arviointeja ja sen rooli on itsenäinen ja puolueeton. Sen tehtävään ei kuulu laatia arvioitavalle säädöshankkeelle uusia laajempia tai parempia vaikutusarvioita. Arviointineuvosto pitää kuitenkin erittäin tärkeänä, että lainvalmistelussa on riittävä tuki ja osaaminen vaikutusten arviointien suunnittelulle ja teettämiselle, mutta arviointineuvoston puolueeton ja riippumaton asema ei mahdollistaisi tämänkaltaista toimintaa.

Arviointineuvosto näkee yhtenä riskinä toiminnalleen säädösvalmistelun asettaman aikataulupaineen. Usein arviointineuvostolta pyydetään lausuntoa mahdollisimman nopeasti, jotta neuvoston lausunto ei viivyttaisi lainvalmistelua. Neuvoston lausunnon läpikäymiseen ei ole useinkaan varattu riittävästi aikaa ministeriöissä. Liian kireä lainvalmistelun aikataulu aiheuttaa riskin siitä, että neuvosto ei voi toteuttaa tarkoitustaan lainvalmistelun ja vaikutusten arviointien laadun parantamisessa.

Arviointineuvoston jäsenet työskentelevät neuvostossa oman toimen ohessa. Lausuntojen määrän lisääntyminen johtaa ajoittain työmäärän kasaantumiseen niin, että neuvoston jäsenet ovat tyytymättömiä mahdollisuuksiinsa suorittaa tehtävänsä riittävän hyvin. Lausuntojen määrää ei kuitenkaan haluta vähentää. Tämä tarkoittaa sitä, että tulevaisuudessa jatketaan neuvoston sisäisten työtapojen kehittämistä.

Lisäksi yksi riski arviointineuvoston toiminnassa on neuvoston puheenjohtajan ja jäsenten työtaakan ja siitä saatavan korvauksen oikeasuhtaisuus. Jos työtaakasta saatava korvaus ei ole oikeasuhteinen, voi riskiksi muodostua vaikeus saada neuvostoon jäseniä ja sitouttaa jäseniä ajallisesti vaativaan tehtävään.

4 Katse tulevaan

Arviointineuvoston toimikausi päättyy huhtikuussa 2022. Uusi neuvosto tulee jatkamaan toimintaa ja neuvoston kehittämistä. Arviointineuvoston tavoitteena on 30–50 lausunnon antaminen vuosittain ja tämän tarkoituksena on varmistaa ja lisätä neuvoston vaikuttavuutta myös tulevaisuudessa. Arviointineuvosto katsoo, että tulevaisuudessa olisi tärkeää säätää lailla arviointineuvoston asemasta ja perustaa neuvoston sihteeristöön pääsihteerin virka. Arviointineuvosto katsoo, että sen toiminnan vaikuttavuutta ja tarkempia syitä hallitusten esitysten vaikutusten arviointien laadulle olisi tarpeen tutkia erillisellä tutkimuksella tai selvityksellä.

Oman toiminnan kehittämisen lisäksi arviointineuvosto pitää tärkeänä myös säädösvalmistelun kehittämistä valtioneuvostossa. Arviointineuvosto katsoo, että tulisi selvittää tarkempia syitä sille, miksi arviointineuvoston lausuntoja ei huomioida lopullisissa hallituksen esityksissä. Selvityksen kautta saatavan tiedon avulla voitaisiin pureutua juurisyihin, jotka estävät neuvoston lausuntojen huomioimisen ministeriöissä.

4.1 Arviointineuvoston toiminnan kehittäminen

4.1.1 Lainsäädännön arviointineuvoston asemasta tulisi säätää lailla

Lainsäädännön arviointineuvostosta on annettu valtioneuvoston asetus.¹⁴ Lainsäädännön arviointineuvoston vakiintuneen toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi lainsäädännön arviointineuvoston asemasta ja tehtävistä tulisi säätää lailla. Lailla säätäminen turvaisi lainsäädännön arviointineuvoston itsenäistä asemaa, vaikuttavuutta ja toiminnan jatkuvuutta sekä varmistaisi lainvalmistelun laadun mittaamisen jatkossakin.

Lailla säätämisen yhteydessä olisi myös sopiva mahdollisuus tarkastella lainsäädännön arviointineuvoston toimintatapoja ja yhteensovitusta säädösvalmistelun kanssa. Tulisi harkita esimerkiksi voisiko neuvosto tulevaisuudessa antaa samasta hallituksen esityksestä toisen lausunnon tilanteissa, joissa lainsäädännön arviointineuvosto on joutunut antamaan heikoimman lausuman hallituksen esitysluonnoksesta.

14 Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta 2015/1735.

Oikeusvaltiotilanne on heikentynyt muutamassa EU-maassa. Viime vuosien kokemukset ovat vahvistaneet käsitystä, että vakiintuneet viranomaiset ja niiden elimet ovat olennainen osa demokraattisen oikeusvaltion turvaamista. Lainsäädännön arviointineuvostoa voidaan pitää lainvalmistelun laatua tarkkailevana instituutioon. Lainsäädännön arviointineuvosto onkin mainittu Euroopan komission vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen Suomen oikeusvaltiotilannetta koskevassa luvussa¹⁵, jossa vaikutustenarvioinnit tunnustetaan osaksi Suomen erityisen osallistavaa lainsäädännön täytäntöönpanoa.

Tällä hetkellä ei ilmene lainsäädännön arviointineuvostoon kohdistuvaa poliittista tai muuta painostusta tai uhkaa, joka voisi heikentää neuvoston toimintaedellytyksiä. Toiminnan jatkuvuuden kannalta varautuminen ja riskien hallinta edellyttävät ennakkollisia toimia. Esimerkiksi Norjassa toimivan Suomen lainsäädännön arviointineuvostoa vastaavan sisarnevoston toiminnan jatkuvuuteen kohdistuu poliittisia paineita. Suomessa on hyvä arvioida neuvoston asemaa sellaisena aikana, jolloin neuvostoon ei kohdistu ulkopuolisia paineita.

Lainsäädännön arviointineuvosto joutuu ajoittain antamaan hyvinkin kriittisiä lausuntoja hallitusten esityksistä. On tärkeää, että hallitusten esityksistä saadaan luotettavaa tietoa eduskunnan päätöksenteon tueksi. Lisäksi muulla yhteiskunnalla, kuten erilaisilla organisaatioilla ja yksilöillä, on oikeus valvoa ylimpien päätöksentekojen toimintaa. On tärkeää, että neuvoston itsenäinen ja riippumaton rooli turvataan myös tulevaisuudessa riippumatta poliittisesta ilmapiiristä.

Lainsäädännön arviointineuvoston asemasta säätäminen lailla tukisi lainvalmistelun laadun kehittämistä ja eduskunnan tiedonsaantioikeutta sekä edistäisi yhteiskunnan luottamusta lainvalmisteluun. Lisäksi neuvoston asemasta säätäminen lailla vahvistaisi neuvoston itsenäistä ja riippumatonta asemaa. Näin lainsäädännön arviointineuvoston roolia avointa yhteiskuntaa ja oikeusvaltiota tukevana instituutioon tulee vahvistaa. Lainsäädännön arviointineuvoston asemaa tulisi vahvistaa säätämällä lainsäädännön arviointineuvostosta lain tasolla.

15 Euroopan komissio (2020). Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Oikeusvaltiokertomus 2020. Luku: Oikeusvaltiotilanne Suomessa. Oheisasiakirja. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa.

4.1.2 Lainsäädännön arviointineuvostoon pääsihteerin virka

Arviointineuvoston vuoden 2021 alussa toteuttaman rytminvaihdoksen seurauksena lausuntojen määrä on huomattavasti kasvanut. Laajan lausuntovolyymien kautta neuvoston työ saa vaikuttavuutta ja arviointineuvosto on asettanut tavoitteekseen, että se antaisi vuosittain 30–50 lausuntoa luonnoksista hallituksen esityksiksi.

Arviointineuvostoa koskevan asetuksen mukaan arviointineuvosto on itsenäinen ja riippumaton eikä ulkopuolista vaikuttamista valtioneuvoston kanslian tai poliittisten toimijoiden taholta ole myöskään käytännössä ilmennyt. Arviointineuvoston toiminnan itsenäisyyden turvaamiseksi on tärkeää, että neuvoston puheenjohtaja kykenee johtamaan arviointineuvostoa sekä sen lausuntojen valmistelua ja käsittelyä riippumattomasti ja itsenäisesti. Arviointineuvoston puheenjohtajan valtioneuvosto on määrännyt tehtävään. Palkkio tehtävästä on 1 600 euroa 11 kuukaudelta vuodessa. Arviointineuvoston sihteeristön operatiivinen johtaminen nykyisellä tavalla vie puheenjohtajalta kokemuksen mukaan noin puolet kokoaikatyön ajasta. Se ei vastaa tehtävästä saatavaa palkkiota eikä ole mahdollista kokoaikatyön ohessa.

Neuvostoa tukevasta käytännön valmistelutyöstä vastaa arviointineuvoston sihteeristö, joka on sijoitettu valtioneuvoston kansliaan. Sihteeristössä oli aiemmin kaksi asiantuntijaa. Vuonna 2021 sihteeristöä vahvistettiin kolmannella valmistelijalla. Arviointineuvoston sihteeristen keskeinen tehtävä on valmistella esitykset arviointineuvoston lausunnoiksi sekä neuvostokäsittelyn jälkeen viimeistellä ne.

Tilanteessa, jossa arviointineuvoston lausuntomäärä on huomattavasti kasvanut, itse asiassa moninkertaistunut, on tarve aiempaa vahvemmin ja strukturoidummin resursoida lausuntojen valmistelun yhtenäistä ohjaamista, jotta lausunnot ja niissä esitetyt näkemykset ja kannanotot säilyvät yhtenäisinä. Toisaalta puheenjohtajan päivittäistä ja operatiivista työmäärää on syytä vähentää ja samalla edelleen vahvistaa arviointineuvostoa perustamalla sen sihteeristöön pääsihteerin virka. Pääsihteerin tehtävänä olisi toimia arviointineuvoston sihteerinä ja siinä roolissa valmistella lausuntoja ja muutoinkin tukea neuvoston toimintaa. Pääsihteerin ominaisuudessa pääsihteerin ohjaisi lisäksi muiden sihteeristen toimintaa, tukisi heitä sekä huolehtisi lausuntokäytännön yhtenäisyydestä. Pääsihteerin tehtäviin kuuluisi myös vastata sihteeristön toiminnasta sekä sen toiminnan suunnittelusta ja kehittämisestä.

OECD suosittelee jäsenmailleen monenlaisia toimia sääntelyn ja lainsäädännön laadun parantamiseksi. Eräs keino on riippumattomien ulkoisten arviointielinten perustaminen arvioimaan sääntelyn laatua. Näkökulmana voi tällöin olla yleisesti lainsäädännön vaikutusarviointien laatu tai yksityiskohtaisemmin sääntelytaakan arviointi. OECD suosittelee, että lainsäädännön laatua arvioiville elimille annettaisiin riittävä mandaatti, esimerkiksi lakiin

tai asetukseen perustuen¹⁶. OECD:n mukaan arviointielinten tulisi olla riittävästi resursoituja ja riippumattomia poliittisesta päätöksenteosta ja hallinnosta. Toisaalta etäisyys käytännön lainvalmisteluun ei saisi olla myöskään liian suuri. Pääsihteerin virka vahvistaisi arviointineuvostoa ja turvaisi sen riittävää resursointia.

4.1.3 Lainsäädännön arviointineuvoston vaikuttavuutta tulisi tutkia

Arviointineuvosto pitää tärkeänä sen toiminnan vaikuttavuuden arvioimista. Jotta vaikuttavuutta voidaan luotettavasti arvioida, tulisi asiasta teettää vaikuttavuudesta ulkopuolinen tutkimus. Yhtä tärkeänä arviointineuvosto pitää sen tutkimista, mistä hallituksen esityksissä vaikutusten arvioinneissa ilmenevät laatu puutteet johtuvat.

4.2 Säädosvalmistelun kehittäminen

4.2.1 Säädospolitiikan kehitysmuoto

Arviointineuvosto pitää tärkeänä säädosvalmistelun aktiivista ja jatkuvaa kehittämistä valtioneuvostossa. Arviointineuvosto seuraa omalta osaltaan säädosvalmistelun kehittämisen suuntaa valtioneuvostossa ja se voi tarvittaessa tehdä aloitteita säädosvalmistelun laadun parantamiseksi.

Arviointineuvoston menneen toimikauden aikana valtioneuvostossa on ollut käynnissä erilaisia säädosvalmistelun kehittämishankkeita. Esimerkiksi Paremmän sääntelyn toimintaohjelman tavoitteena on parantaa valtioneuvoston lainvalmistelun laatua, suunnitelmallisuutta ja avoimuutta erilaisin toimenpitein. Toimintaohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi on asetettu erillisiä hankkeita, joita kuvataan tiivistetysti alempana. Toimintaohjelman toimikausi on 2020–2023, mutta osa siihen liittyvistä hankkeista voi jatkua pidempään. Toimintaohjelman ohjausryhmänä toimii oikeusministeriön asettama lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä (LAKE-työryhmä).

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän tehtävänä on huolehtia ministeriöiden välisestä yhteistyöstä lainvalmistelun kehittämisessä. Työryhmän tehtävänä on muun muassa edistää hallitusohjelmaan sisältyvien lainvalmistelun hankkeiden laatua koskevien kirjausten toteutumista, edistää lainvalmisteluohjeiden ja hyvän lainvalmistelumenetelyjen periaatteiden noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa ja

16 OECD (2012): Recommendation Of The Council On Regulatory Policy And Governance, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

raportoida kansliapäällikkökokoukselle lainvalmistelun yhteensovittamisessa ja laadussa havaituista haasteista ja tehdä ehdotuksia valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämiseksi. Työryhmän eri asiakokonaisuuksien valmistelua varten LAKE-työryhmä on asettanut kolme alatyöryhmää: lainvalmistelun osaamisen kehittämisen alatyöryhmä, teknologian ja digitalisaation hyödyntäminen lainvalmistelussa -alatyöryhmä ja vaikutusten arvioinnin kehittämisen alatyöryhmä.

LAKE-työryhmä käynnisti kesäkuussa 2021 Paremmän sääntelyn toimintaohjelmaan liittyvän hankkeen lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittämiseksi ja yhtenäistämiseksi valtioneuvostossa. Syyskuussa 2021 työryhmä järjesti julkisen lausuntokierroksen, jossa se kysyi eri tahojen näkemystä siitä, miten jälkiarviointia tulisi kehittää. Hankkeen taustalla on lainsäädännön arviointineuvoston tekemä aloite jälkiarviointijärjestelmän luomisesta sekä viime vuosina julkaistut selvitykset lainsäädännön jälkiarviointien kehittamisestä Suomessa. Lakien toimivuuden ja jälkiarviointien nykytilasta sekä niihin liittyvistä kehitysehdotuksista julkaistiin huhtikuussa 2021 VN-TEAS-rahoituksella toteutettu selvitys. Myös Aalto-yliopisto on toteuttanut aiheeseen liittyvän selvityksen vuonna 2019.

Oikeusministeriö on asettanut valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston toimikaudelle 18.12.2020–31.3.2023. Osaamisverkoston perustaminen liittyy Paremmän sääntelyn toimintaohjelmaan ja se tekee yhteistyötä LAKE-työryhmän vaikutusten arvioinnin alatyöryhmän kanssa. Verkoston tavoitteena on vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä sekä tukea säädösvalmistelijoita vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa. Verkoston tärkein tehtävä on varmistaa, että jokaisesta ministeriöstä löytyy yhteyshenkilö, jonka kautta valmistelija saa lisätietoa vaikutusarvioinnin tarpeisiin ministeriön toimialaan liittyvissä kysymyksissä.

Lisäksi valtioneuvostossa on meneillään uuden säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeen valmistelu. Uuden ohjeen tarkoituksena on parantaa säädösehdotusten vaikutusten arviointeja. Hanke perustuu Paremmän sääntelyn toimintaohjelmaan ja sitä ohjaa LAKE-työryhmä. Työryhmän työhön osallistuvat kaikki ministeriöt, minkä lisäksi mukana on pysyvä asiantuntija lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristöstä.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelman toteuttamissuunnitelmassa esitetään kaksi toimea teknologian ja digitalisaation hyödyntämisen kehittämiseen lainvalmistelussa. Näistä ensimmäinen liittyy lainvalmistelun tietopohjan kehittämiseen parantamalla säädösvalmistelua tukevan aineiston käytettävyyttä. Toinen toimi liittyy kehittämishankkeisiin, joilla parannetaan Finlexin hyödynnettävyyttä sekä kehitetään johtolauseen ja rinnakkaistekstien automatisointia. Digitalisaation hyödyntämiseen liittyen voidaan käynnistää myös muita erikseen päätettäviä kehittämishankkeita.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelmassa lainvalmistelun laatua kehitetään laatimalla lainvalmistelun laadun indikaattorit. Tähän liittyen toteutetaan VN TEAS-hanke, joka alustaa lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorien mahdollista käyttöönottoa. Hankkeen valmistuu joulukuussa 2022. Hankkeen ensimmäisessä osassa laaditaan tutkimuksellisen selvityksen perustuen ehdotus lainvalmisteluprosessin laatuindikaattoreista tai tarkastelukehikosta. Hankkeen toisessa osassa toteutetaan ensimmäisessä osassa laadittuja indikaattoreita hyödyntäen esitys, jossa kerätään indikaattoreihin pohjautuva aineisto, jonka pohjalta analysoidaan ja arvioidaan lainvalmisteluprosessin laadullista nykytilaa.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö johtaa sääntelyn sujuvoittamisen työryhmää, jonka toimikausi on 10.2.2020–31.3.2023. Työryhmä tekee yhteistyötä LAKE-työryhmän kanssa. Tämän lisäksi se voi toimia yhteistyössä myös Lainsäädännön arviointineuvoston ja sen sihteeristön sekä EU-sihteeristön kanssa. Työryhmän tehtäviä ovat Yksi yhdestä -kokeilun laajentamisen ohjaus valtioneuvostossa, yrityksiä koskevan sääntelyn sujuvoittamisen tukeminen ja koordinointi sekä hallitusohjelman yrityssääntelyn sujuvoittamiseen liittyvien toimien täytäntöönpanon tukeminen ja edistäminen. Näiden lisäksi työryhmän tehtävänä on EU-tason sääntelyn sujuvoittamiseen liittyvien aloitteiden käsittely.

Arviointineuvosto pitää tärkeänä toimia, joilla voidaan parantaa ja edistää säädösvalmistelun laatua. Säädösvalmistelun eri osa-alueiden laadun parantaminen edesauttaa myös vaikutusten arviointien laadun parantumista. Vaikutusten arvioinnit ovat kiinteä osa säädösvalmistelun koko prosessia, joten vaikutusten arviointien laadun parantaminen edellyttää myös koko säädösvalmisteluprosessin eri vaiheiden toimivuutta. Arviointineuvosto on tuonut esille toimikautensa aikana esiintyviä haasteita yleisemmin säädösvalmistelussa, jotka vaikuttavat vaikutusten arviointiin. Näitä haasteita ovat esimerkiksi toistuva kiire lainvalmistelussa, puutteet lain tavoitteiden, keinojen ja vaikutusten esittämisessä sekä vaihtoehtoisten toteutustapojen kuvaamisessa ja arvioinnissa. Jos lainvalmistelun organisoimisessa, johtamisessa ja resursoimisessa on haasteita, ei auta, vaikka vaikutusten arviointeja ja jälkiarviointeja varten olisi esimerkiksi laadukkaat ohjeet. Ohjeistuksien ja toimintatapojen sujuva soveltaminen edellyttää säädösvalmisteluhankkeessa riittävää ajallista resurssointia ja osaamisen varmistamista.

4.2.2 Arviointineuvoston lausuntojen suositusten huomioimisen parantaminen

Arviointineuvosto pitää huolestuttavana, jos sen lausunnoissa esitettyjä huomioita ja suosituksia ei oteta huomioon lopullisissa hallituksen esityksissä. Olisi hyvä selvittää tarkempia syitä, miksi lausuntojen suosituksia ei aina oteta huomioon ministeriöissä. Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että saadaan tarkempi ymmärrys, mitä asioita säädösvalmisteluprosessissa voitaisiin kehittää, jotta neuvoston lausunnot otettaisiin paremmin huomioon.

Yksi keino voisi olla se, että arviointineuvosto käy lausunnon antamisen jälkeen keskustelun ministeriön kanssa lausunnon huomioon ottamisesta.

4.2.3 Vaikutusten arvioinnin järjestäminen valtioneuvostossa

Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä vaikutusarvioinnin osaamisverkoston toimintaa. Ministeriöiden välinen yhteistyö vaikutusten arviointien kehittämisessä ja tekemisessä on tärkeää. On hyvä, että valtioneuvostossa on yhteyshenkilöt, joiden kautta säädösvalmistelija saa lisätietoa vaikutusarvioinnin tarpeisiin ministeriön toimialaan liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi säädösvaikutusten arvioinnin ohjeiden ajantasaistaminen ja niiden tunnettavuuden edistäminen säädösvalmistelijoiden keskuudessa on kannatettavaa.

Säädösvaikutusten arviointi on tällä hetkellä jokaisen ministeriön vastuulla. Ministeriöiden säädösvalmistelijoiden resursseista, työkuormasta ja aikataulupaineista ei ole saatavilla kattavaa tietoa, mutta oletettavasti ministeriöiden välillä voi olla eroja säädösvalmistelukulttuurissa ja hankkeiden resursoinnissa.

Vaikutusten arviointeja ei voi tehdä laadullisesti hyvin, jos niiden tekemiseen ei ole aikaa tai riittävää osaamista. Säädösvalmistelussa tulisi enemmän olla tiimimäisempää työskentelyä, jossa säädösvalmistelun vastuita on jaettu. Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusten arviointien ei tulisi olla ainoastaan yksittäisen säädösvalmistelijan tehtävänä, vaan vaikutusten arviointeja olisi syytä pääsääntöisesti laatia ministeriöissä useamman asiantuntijan toimesta. Toisaalta voi olla tilanteita, että vaikutusten arvioinnissa monien menetelmien soveltaminen vaatii alan erityisosaamista, joten säädösvalmistelijan tulisi saada apua muista ministeriöstä tai esimerkiksi valtioneuvoston ulkopuolelta yliopistoilta tai tutkimuslaitoksilta.

Arviointineuvosto katsoo, että valtioneuvostossa olisi hyödyllistä koota tietoa, miten vaikutusten arviointien laatiminen ja tuen organisointi on järjestetty eri ministeriöissä. Tiedon avulla voitaisiin saada näkemys hyvistä käytännöistä ministeriöissä vaikutusarviointien parantamiseksi.

5 Lainsäädännön arviointineuvosto

5.1 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

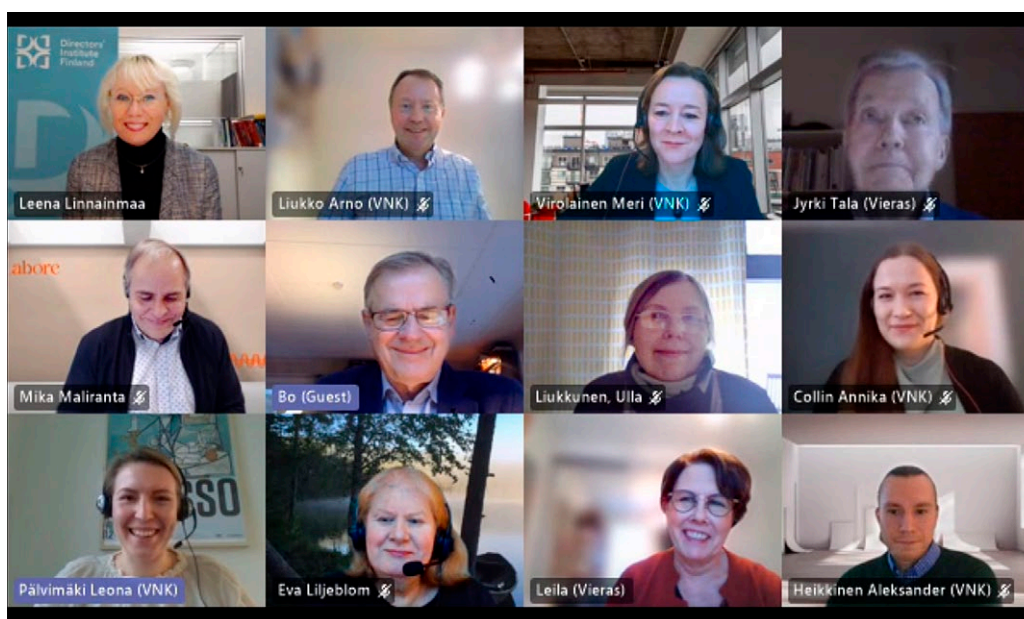
Arviointineuvostossa on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä.¹⁷ Valtioneuvosto määrää neuvoston puheenjohtajan ja muut jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvostossa on oltava asiantuntemusta sekä lainvalmistelusta että eri vaikutusalueista. Neuvosto valitsee jäsenistään itselleen kaksi varapuheenjohtajaa. Valtioneuvoston kanslia nimittää neuvoston sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Neuvostolla on kolme kokopäivätoimista sihteeriiä, ja heidät on sijoitettu valtioneuvoston kanslian istuntoyksikköön.

Valtioneuvoston yleisistunto nimitti lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajan ja jäsenet ensimmäiselle toimikaudelle huhtikuussa 2016. Vuoden 2017 alusta lähtien arviointineuvoston puheenjohtajana on toiminut oikeustieteen kandidaatti Leila Kostiainen.

¹⁷ Valtioneuvoston asetuksen perustelumuiustiossa (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 Kostainen jatkoi edelleen neuvoston puheenjohtajana. Varapuheenjohtajina ovat toimineet pääsihteeri Leena Linnainmaa ja professori Jyrki Tala. Muut jäsenet ovat vanhempi neuvonantaja Bo Harald, professori Eva Liljebloom, professori Ulla Liukkunen ja professori Mika Maliranta. Valtioneuvoston kanslian neuvostoon nimitetty pysyvä asiantuntija on hallitusneuvos Arno Liukko. Arviointineuvoston sihteeritöissä ovat toimineet arviointineuvokset Antti Moisio ja Meri Virolainen. Erityisasiantuntija Annika Collin aloitti kolmantena sihteerinä 9.8.2021. Suunnittelija Leona Pälvimäki on toiminut hallinnollisena avustajana ja valtiotieteen kandidaatti Aleksander Heikkinen on ollut 1.10.2021 alkaen harjoittelijana yksikössä.

Kuva 9. Kuva arviointineuvoston videokokouksesta 20.1.2022.



5.2 Lausuntojen antaminen hallituksen esitysluonnoksista

Lainsäädännön arviointineuvoston keskeisin tehtävä on antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista. Neuvosto arvioi esitysluonnoksia vasta lausuntokierroksen jälkeen ennen asian viemistä valtioneuvoston päätettäväksi. Neuvosto valitsee itsenäisesti arvioitavat esitysluonnokset. Valinnassa hyödynnetään muun muassa hallituksen lainsäädäntöohjelmaa ja lainsäädäntösuunnitelmia. Valinnassa painotetaan 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 eri laajuisista esitysluonnoksista eli myös pienempiä hankkeita arvioidaan.

Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi, kuinka säädösehdotusten vaikutuksia on arvioitu. Arviointineuvosto perustaa työnsä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeisiin sekä hallituksen esityksen laatimisohjeisiin.¹⁸ 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.

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 arviointineuvoston verkkosivuilla [Lainsäädännön arviointineuvosto - Valtioneuvoston kanslia \(vnk.fi\)](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082). Lausunnoista tehdään myös uutinen neuvoston kotisivulle. Lisäksi julkaistuista lausunnoista informoidaan Twitterissä. Verkkosivuilla ilmoitetaan myös arvioitavaksi valitut hallituksen esitysluonnokset.

18 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082> ja <http://helo.finlex.fi/>

Liitteet

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

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
19.1.	Tehy, Soten vaikutukset	Alustus	Kostiainen
22.1.	OECD -videoseminaari: "Effective and innovation-friendly rulemaking in the Fourth Industrial Revolution"	Seminaariin osallistuminen	Kostiainen Moisio Virolainen
27.1.	LAKE:n vaikutusten arvioinnin kehittämisen alatyöryhmä	Vaikutusarvioinnin osaamisverkoston työsuunnitelman esittely	Moisio
5.2.	Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kuuleminen: Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.	Lausunnon esittely valiokunnan kuulemisessa	Moisio
9.2.	Eduskunnan ympäristövaliokunnan kuuleminen vaikutusten arvioinnin parantamisesta	Lausunnon esittely valiokunnan kuulemisessa	Virolainen
11.2.	Suomen Kuntaliiton Rahoitus- ja johtamisfoorumi (RAFO)	Paneelikeskustelu aiheesta "Kuntatalouden tulevaisuus – hajautettu hallinto?"	Moisio
17.2.	Ympäristötiedon foorumin webinaari: "Yhteisvaikutukset ja rajapinnat valmistelussa olevissa lakihankkeissa"	Kommenttipuheenvuoro seminaarin esityksiin lainsäädännön arviointineuvoston näkökulmasta	Moisio Kostiainen, osallistuminen
18.2.	Lainvalmistelukoulu	Esitys vaikutusarvioinneista ja arviointineuvostosta	Virolainen
19.2.	Eduskunnan lakivaliokunta	Kuuleminen	Kostiainen
22.2.	Teollisuuden palkansaajien seminaari	Osallistuminen	Kostiainen
26.2.	Eduskunnan sote-valiokunta	Kuuleminen	Kostiainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
8.3	Laken seminaari	Puheenvuoro	Kostiainen
10.3	RWE-OECD seminaari	Osallistuminen	Kostiainen
12.3.	Kuuden suurimman kaupungin talousseminaari: Kuntatalous sote-uudistuksen kourissa	Esitelmä otsikolla: "Kaupunkien investoinnit: kansainvälinen perspektiivi ja Suomen sote-uudistus"	Moisio
15.3.	Lainvalmistelijoiden aamukahvitilaisuus säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista	Esitys Vaikutusarvioinnin osaamisverkoston perustamisesta	Moisio Kostiainen, osallistuminen
15.3.	RegWatchEuropen työpaja: "Scrutiny of transposed EU legislation: methodology, requirements, challenges"	Seminaariin osallistuminen	Violainen
15.3.	Lainsäädännön arviointineuvoston ja ympäristöministeriön virkamiesjohdon tapaaminen	Keskustelu	Kostiainen Linnainmaa Moisio Violainen
16.3.	RegWatchEuropen sihteeristökokous	Kokoukseen osallistuminen	Violainen
16.3.	STTK:n sote-ryhmän kokous	Alustus soten vaikutuksista	Kostiainen
17.3	Sile, hiljaiset toimijat lainvalmistelussa	Puheenvuoro	Kostiainen
24.3	Kuntaliiton sote-kuntapäivät	Osallistuminen (paneeliin)	Kostiainen
12.4.	Australian lainvalmistelujärjestelmän esittely (erityisasiantuntija Satu Pentikäinen/TEM)	Keskustelu	Harald Kostiainen Moisio Tala Violainen
13.4	Sitran haastattelu arviointineuvoston roolista korona-aikana	Haastattelu	Kostiainen
19.4.	Sitran haastattelu arviointineuvoston roolista korona-aikana	Sihteeristön haastattelut	Violainen Moisio
22.4.	Keskustelu valtiovarainministeriössä kuntataloudesta ja sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisesta	Keskustelu	Moisio

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
6.5	Yle, Marja Sannikka, Lainvalmistelun laatu	Haastattelu	Kostiainen
6.5.	Komission Regulatory Scrutiny Boardin neljäs vuosittainen konferenssi	Konferenssiin osallistuminen	Moisio Virolainen
10.5	Vaikutusarvioinnin osaamisverkosto, jälkiarviointi	Puheenvuoro	Kostiainen
10.5.	Sitran toimeksiannosta tehty haastattelu arviointineuvoston roolista korona-aikana	Haastattelun antaminen	Moisio
19.5.	Valtioneuvoston lainvalmistelun peruskurssi: Vaikutusten arviointi osana lainvalmisteluprosessia	Koulutuksen pitäminen ministeriön virkamiehille	Moisio Virolainen
21.5.	Lainvalmistelun kehittämistyöryhmän kokous	Esityksen pitäminen arviointineuvoston vuosikatsauksesta 2020	Virolainen
26.5.	Kuulemistilaisuus lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen uudistamisesta	Puheenjohtajan puheenvuoro kuulemistilaisuudessa	Kostiainen Moisio Virolainen
31.5.	Kuulemistilaisuus vaikutusarviointiohjeen uudistaminen – taloudelliset vaikutukset	Kuulemistilaisuuteen osallistuminen	Moisio Virolainen
1.6.	RegWatchEuropen työpaja: "Regulatory Oversight and Strategic Foresight"	Työpajaan osallistuminen	Kostiainen Virolainen
2.6.	RegWatchEuropen johtokunnan kokous	Kokoukseen osallistuminen	Kostiainen Virolainen
8.6.	Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen verkoston kokous	Esitelmä aiheesta: "Lainsäädännön vaikutusarviointien kehittäminen – arviointineuvoston toiminta ja muita viimeaikaisia hankkeita"	Moisio
8.6.	Kuulemistilaisuus vaikutusarviointiohjeen uudistaminen – ympäristövaikutukset	Kuulemistilaisuuteen osallistuminen	Virolainen
11.6.	Valtiovarainministeriön rahoitusjärjestelmäselvitys, haastattelu	Haastattelun antaminen	Moisio
17.6.	Kp Kirsi Varhila, arviointineuvoston lausunnot	Keskustelu	Kostiainen

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
24.6.	Kuulemistilaisuus vaikutusarviointiohjeen uudistaminen – ihmiseen kohdistuvat vaikutukset	Kuulemistilaisuuteen osallistuminen	Kostiainen Virolainen
2.9.	Ympäristöministeriön vaikutusten arvioinnin verkoston kokous jälkiarvioinnista	Esityksen pitäminen	Virolainen
9.9.	Ruotsin Regeringskanslietin selvitys lainsäädännön vaikutusarvioinnin kehittamisestä Suomessa, haastattelu	Haastattelun antaminen	Moisio
10.9.	Lainvalmistelun kehittämissyhmän kokous	Arviointineuvoston EU-hankkeen tilannekatsauksen esittely	Virolainen
14.9.	Erkka Railo, Mustread, lainvalmistelun laatu	Haastattelu	Kostiainen
14.9.	RegWatchEuropen työpaja: "Follow-up of costs"	Työpajaan osallistuminen	Collin Virolainen
15.9.	RegWatchEuropen sihteeristökokous	Kokoukseen osallistuminen	Collin Virolainen
14.9.	Valtiovarainministeriön seminaari kuntien eriytymiskehityksestä.	Paneelikeskusteluun osallistuminen	Moisio
17.9.	RWE:n tapaaminen komission varapuheenjohtaja Šefčovič'in kanssa, Bryssel	Keskustelu	Kostiainen
13.9.	Suomen arviointiyhdistyksen kokous: metodityöpaja	Esityksen pitäminen arviointineuvostosta	Virolainen
27.9.	Kansliapäällikkökokous, ajankohtaista arviointineuvostosta	Alustus	Kostiainen
8.10.	Valtiosihteeri Haapajärven tapaaminen arviointineuvoston roolin vahvistamisesta	Keskustelu	Kostiainen
21.10.	Kp Timosen tapaaminen arviointineuvoston roolin vahvistamisesta	Keskustelu	Kostiainen
Lokakuu	EK:n haastattelu neuvoston jäsenille	Neuvoston haastattelut	Harald Kostiainen Linnainmaa Maliranta

Aika	Tilaisuus/elin	Rooli/tarkoitus	Osallistujat
19.11	Eduskunnan hallintovaliokunta	Kuuleminen	Kostiainen
26.11.	Sitran Kansanvallan peruskorjaus, julkistus	Kommenttipuheenvuoro	Kostiainen
30.11	RegWatchEuropen työpaja: "OECD's Regulatory Policy Outlook"	Työpajaan osallistuminen	Kostiainen Collin Heikkinen Pälvimäki Virolainen
1.12	RegWatchEuropen johtokunnan kokous	Kokoukseen osallistuminen	Kostiainen Virolainen
2.12	EU:n komission paremman sääntelyn videokonferenssi	Konferenssiin osallistuminen	Kostiainen Virolainen
13.12	Valtioneuvoston lainvalmistelun peruskurssi: Vaikutusten arviointi osana lainvalmisteluprosessia	Koulutuksen pitäminen ministeriöiden virkamiehille	Moisio Virolainen

Liite 2 Lainsäädännön arviointineuvoston antamat lausunnot ja arviointien tulokset vuonna 2021

HE-luonnoksen nimi	HE nro/ U-kirjelmän tunnus	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saatu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE- luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Hallituksen esitys laiksi jätelain muuttamisesta	HE 40/2021 vp	YM	25.1.2021	15.2.2021	16	279	2
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028	HE 46/2021	TEM	12.2.2021	22.2.2021	7	60	4
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta	HE 154/2021	YM	17.2.2021	3.3.2021	11	56	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta	HE 48/2021	TEM	18.2.2021	15.3.2021	18	69	3
Hallituksen esitys geenitekniikkalain muuttamisesta	HE 49/2021 vp	STM	1.3.2021	9.3.2021	7	29	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta sekä laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta	HE 42/2021	TEM	2.3.2021	16.3.2021	11	33	2
Hallituksen esitys laiksi tieliikenteen puhtaiden ja energiatehokkaiden ajoneuvojen hankinnoista	HE 70/2021	LVM	8.3.2021	29.3.2021	16	61	2
Hallituksen esitys laiksi vanhusasiavaltuutetusta	HE 82/2021	OM	9.3.2021	25.3.2021	13	30	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista	HE 62/2021	VM	12.3.2021	9.4.2021	21	35	3

HE-luonnoksen nimi	HE nro/ U-kirjelmän tunnus	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saatu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE- luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain, eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta	HE 94/2021	STM	16.3.2021	1.4.2021	13	63	4
Hallituksen esitys avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi	HE 74/2021	VM	18.3.2021	14.4.2021	20	78	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi	HE 76/2021	OKM	1.4.2021	27.4.2021	19	82	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta annetun lain muuttamisesta	HE 79/2021	TEM	27.4.2021	29.4.2021	3	14	4
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi	HE 129/2021	STM	30.4.2021	28.5.2021	21	306	2
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	HE 93/2021	OKM	30.4.2021	6.5.2021	5	41	3
Hallituksen esitys laiksi Sallatunturin kansallispuistosta	HE 104/2021	YM	6.5.2021	21.5.2021	12	17	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta	HE 135/2021	SM	7.5.2021	2.6.2021	19	202	2
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta		OM	12.5.2021	9.6.2021	21	119	3

HE-luonnoksen nimi	HE nro/ U-kirjelmän tunnus	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saatu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE- luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta	HE 124/2021	SM	26.5.2021	23.6.2021	21	181	3
Hallituksen esitys lastensuojelulain muuttamisesta	HE 170/2021	STM	15.6.2021	1.7.2021	13	50	4
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain sekä ratalain 24 §:n muuttamisesta	HE 138/2021	LVM	17.6.2021	6.8.2021	37	84	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta	HE 163/2021	SM	18.6.2021	16.8.2021	42	286	4
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi	HE 147/2021	OKM	29.6.2021	27.8.2021	44	89	4
Hallituksen esitys yhteistoimintalaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi	HE 159/2021	TEM	1.7.2021	6.9.2021	48	227	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rekrytointitukikokeilusta ja siihen liittyviksi laeiksi	HE 160/2021	TEM	8.7.2021	25.8.2021	35	54	2
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta	HE 122/2021	UM	30.7.2021	30.8.2021	22	68	3
Hallituksen esitys eduskunnalle vanhemmuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	HE 132/2021	OM	10.8.2021	6.9.2021	20	150	4
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi energiantensiivisten yritysten sähköistämistuesta		TEM	27.8.2021	16.9.2021	15	47	3

HE-luonnoksen nimi	HE nro/ U-kirjelmän tunnus	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saatu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE- luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta	HE 165/2021	OKM	31.8.2021	20.9.2021	15	37	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrienuhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta	HE 162/2021	SM	2.9.2021	15.9.2021	10	22	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain sekä kauppalain 4 §:n muuttamisesta	HE 180/2021	OM	6.9.2021	28.9.2021	17	127	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lainmuuttamisesta	HE 191/2021	OKM	6.9.2021	21.9.2021	12	22	4
Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi	HE 167/2021	TEM	15.9.2021	4.10.2021	14	178	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi	HE 220/2021	LVM	22.9.2021	11.10.2021	14	333	2
Hallituksen esitys eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi	HE 225/2021	TEM	24.9.2021	14.10.2021	15	115	4
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi	HE 232/2021	TEM	29.9.2021	27.10.2021	21	98	4

HE-luonnoksen nimi	HE nro/ U-kirjelmän tunnus	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saatu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE- luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotuksesta annetun lain ja tuloverolain 9 ja 10 §:n muuttamisesta	HE 204/2021	VM	7.10.2021	22.10.2021	12	41	3
Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajaluotoista (U 38/2021)		OM	12.10.2021	8.11.2021	20	13	muu
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta	HE 231/2021	STM	15.10.2021	11.11.2021	20	145	2
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrityksen saneerauksesta annetun lain ja laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyvistä laeista	HE 238/2021	OM	25.10.2021	15.11.2021	16	188	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta	HE 236/2021	VM	1.11.2021	24.11.2021	18	96	3
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi		OM	9.11.2021	10.12.2021	24	119	2
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain muuttamisesta		OM	18.11.2021	13.12.2021	18	96	3

HE-luonnoksen nimi	HE nro/ U-kirjelmän tunnus	Valmisteleva ministeriö	HE-luonnos saatu ministeriöstä arvioitavaksi	Lausunto julkistettu	Työpäivät esityksen saamisesta lausuntoon	HE- luonnoksen sivumäärä	Standardi- lausuma
Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilun järjestämistä koskevan lainsäädännön voimassaolon jatkamisesta		TEM	23.11.2021	9.12.2021	13	28	4
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta	HE 1/2022	VM	30.11.2021	15.12.2021	12	27	1
Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta		YM	3.12.2021	23.12.2021	15	452	3

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

ISBN Nid. 978-952-383-429-3
ISBN PDF 978-952-383-445-3
ISSN Nid. 2490-0796
ISSN PDF 2490-1164