



Kaijus Ervasti

15.5.2020

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTON LAUSUNTOJEN HUOMIOON OTTAMINEN LAIN- VALMISTELUSSA

1. Johdanto

Lainsäädännön arviointineuvoston päätehtävä on arvioida, miten hallituksen esitysluonnoksissa on arvioitu esityksen vaikutuksia. Arviointineuvoston lausunnoissa on aluksi tiivistelmä, johon on koottu keskeisimmät huomiot sekä neuvoston lausuma esitysluonnoksesta. Sen jälkeen lausunnoissa on hallituksen esitysluonnoksen sisältöä kuvaava jakso. Lausunnon pääsisältö on jaksossa "arvio hallituksen esitysehdotuksesta ja vaikutusarviosta". Siinä on tuotu esiin neuvoston arvio esitysehdotuksen ja vaikutusarviointien laadusta.

Lainsäädännön arviointineuvosto otti keväällä 2018 käyttöönsä standardilausumat, jotka kuvaavat arviointineuvoston käsitystä esitysluonnoksen laadusta. Standardilausumissa viitataan säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeeseen (oikeusministeriö 2007).¹ Jokaiseen lausuntoon liitetään yksi seuraavista lausumista:

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

¹ Ohjeet on hyväksytty vuonna 2007 valtioneuvoston periaatepäätöksensä.

5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.

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

Neuvosto on nähnyt eniten ongelmia seuraavien tekijöiden kuvaamisessa: kustannukset ja hyödyt, riskit ja ongelmat, vaikutusmekanismit, välilliset vaikutukset, vaikutusten määrällinen arviointi toteuttamisvaihtoehdot ja tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Vaikutusalueittain tarkasteltuna eniten kehittämiskohteita on löydetty yritysvaikutuksissa, kotitalousvaikutuksissa, viranomaisvaikutuksissa, vaikutuksissa julkiseen talouteen sekä vaikutuksiin kansalaisten asemaan yhteiskunnassa.²

Lainsäädännön arviointineuvosto on pyrkinyt vuosikatsauksissaan arvioimaan määrällisesti, missä määrin neuvoston lausuntoja on otettu huomioon hallituksen esityksissä. Näin voidaan saada yleiskuva lausuntojen vaikutuksista hallituksen esityksiin.

Arviointineuvoston seurannan mukaan noin puolessa arviointineuvoston tarkastelun kohteeksi joutuneista hallituksen esityksistä on noudatettu kokonaan tai osittain arviointineuvoston kehittämisehdotuksia. Puolessa taas niitä ei ole otettu huomioon.³

On tarpeen saada määrällisiä arvioita yksityiskohtaisempi käsitys siitä, miltä osin ja miten lausunnot on otettu huomioon lakiesitysten viimeistelyssä. Sen vuoksi arviointineuvosto päätti käynnistää selvitystyön, jossa neuvoston lausuntojen vaikutuksia hallituksen esityksiin arvioidaan laadullisesti. Selvitystyössä käytiin läpi kaikki vuonna 2019 arvioitavaksi annetut hallituksen esitysluonnokset, niistä annetut arviointineuvoston lausunnot, lopulliset hallituksen esitykset sekä asiaan liittyvät eduskunta-asiakirjat. Selvityksessä on tarkasteltu, minkälaisia muutoksia arviointineuvosto on edellyttänyt, kuinka kattavasti muutoksia on tehty ja miltä osin sekä sitä, miten arviointineuvoston lausunto on selostettu hallituksen esityksessä.

On hyvä muistaa, ettei tällainen tarkastelu anna kokonaiskuvaa arviointineuvoston työn vaikuttavuudesta. Arviointineuvoston päävaikutus on siinä, että se on omiaan parantamaan hallituksen esitysten ja niiden vaikutusten arvioinnin laatua sitä kautta, että ministeriöt varustautuvat jo ennakollisesti, että saattavat joutua arvioinnin kohteeksi. Ajatuksena on myös, että näitä lausuntoja luetaan ministeriöissä ja nähdään, minkälaisia vaikutusarviointeja odotetaan. Tällöin arviointineuvoston toiminta on omiaan muuttamaan lainvalmistelukulttuuria.

² Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:10.

³ Arviointineuvoston tarkoituksena on kehittää lausuntotoiminnan ja sen vaikutusten määrällistä arviointia aikaisempaa monipuolisemmaksi ja kattavammaksi.

2. Vuoden 2019 esitykset

Vuonna 2019 lainsäädännön arviointineuvosto antoi poikkeuksellisen vähän lausuntoja eli kaikkiin 5 kappaletta. Tämä johtui siitä, että vuonna 2019 hallituksen esityksiä annettiin ennätyskellisen vähän ja hallitus vaihtui kaksi kertaa vuoden aikana.

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

Taulukko 1 Lainsäädännön arviointineuvoston antamat lausunnot ja arviointien tulokset vuonna 2019

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

Vuonna 2019 lausunnoissa korostuivat aiempaa enemmän ihmisvaikutusten kuten lapsivaikutusten ja perusoikeusvaikutusten arviointi. Arviointineuvoston ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista valmistui tutkielma vuonna 2019.⁴ Siinä oli käyty läpi kaikki arviointineuvoston vuoden 2018 lausunnot. Tutkimuksen mukaan lapsivaikutuksista tai kielellisistä vaikutuksista oli vuoden 2018 lausunnoissa vain vähän mainintoja samoin kuin sukupuolivaikutuksista. Tutkimuksen mukaan monipuolista ihmisiin kohdistuvaa vaikutusten arviointia ei arviointineuvoston lausunnoissa tuoda kovin paljoa esille. Ihmisvaikutusten esiin tuomisessa vuoden 2019 lausunnoissa oli kuitenkin muutosta suhteessa aikaisempaan.

⁴ Kouvalainen, Jaana: Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset. Dokumenttianalyysi lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoista. Pro gradu –tutkielma. Terveystieteiden tiedekunta. It-Suomen yliopisto. Lokakuu 2019.

Vuonna 2019 annetut lausunnot kohdistuivat myös keskimääräistä enemmän sosiaali- ja terveysalalle sekä yhteiskunnan erityisryhmiin. Tarkasteltavat esitykset kohdistuivat erityisesti lapsiin, vanhuksiin ja työttömiin.

3. Lastensuojelulain muuttaminen

3.1. Säädösehdotus ja arviointineuvoston lausunto

Syksyllä 2019 arviointineuvosto sai arvioitavakseen ehdotuksen hallituksen esitykseksi laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Esitysehdotuksessa ehdotettiin, että lastensuojeluasioissa otettaisiin käyttöön valituslupa-järjestelmä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Toiseksi ehdotetaan itsenäisyysvarojen maksupäivän takarajan siirtämistä 25 vuoteen aikaisemman 21 vuoden sijaan. Kolmanneksi ehdotetaan, että kunnan velvollisuus järjestää jälkihuoltoa 25 vuoteen asti koskisi vain lain voimaantulopäivänä jälkihuollon piirissä oleviin lapsiin ja nuoriin. Taustalla oli hallinto-oikeuksien valitusjärjestelmän uudistaminen. Uudistuksessa valtaosaan hallinto-oikeuden päättämistä asioista tuli valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Arviointineuvosto sai esityksen arvioitavakseen 17.9.2019. Kun kävi ilmi, että asiasta tul-tai-siin antamaan varsin kriittinen lausunto, puheenjohtaja oli yhteydessä peruspalveluministerin valtiosihteriin. Esitysehdotus vedettiin takaisin korjattavaksi 23.9.2019. Samalla valmistelija oli yhteydessä lausuntoa valmistelemaan arviointineuvokseen ja he keskustelivat esityksen ongelmista. Asiaa käsiteltiin neuvoston kokouksessa 26.9.2019. Samana päivänä eli kolme päivää esityksen poisvetämisen jälkeen arviointineuvosto sai uuden version esitysehdotuksesta. Siinä yhteiskunnallisia vaikutuksia oli arvioitu ensimmäistä esitystä laajemmin. Neuvosto teki asiasta nopeasti lausunnon, joka toimitettiin STM:lle 8.10.2019 ja julkisuuteen 9.10.2019. asia vietiin hallituksen käsittelyyn noin kaksi viikkoa lausunnon antamisen jälkeen.

Arviointineuvosto antoi erittäin kriittisen lausunnon esitysehdotuksesta. Esitysehdotus sai huonoimman arvosanan eli arviointineuvosto katsoi, 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. Arviointineuvoston mukaan keskeisimmät puutteet olivat seuraavat:

* Ehdotetun valituslupauudistuksen vaikutuksia on arvioitu ensisijaisesti tuomioistuinjärjestelmän näkökulmasta. Vaikutuksia pitää arvioida seikkaperäisemmin etenkin lastensuojelutoimenpiteiden kohteeksi joutuneiden lasten ja nuorten näkökulmasta ja heidän perusoikeuksiensa toteutumisen kannalta. Jälkihuoltoa koskevan uudistuksen taloudellisia vaikutuksia tulee arvioida nuorten ja heidän perheidensä näkökulmasta.

* Hallituksen esitysehdotuksen pääasiallista sisältöä kuvaava jakso on ylimalkaisesti kirjoitettu. Siitä ei käy ilmi, että lastensuojeluasioissa otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esityksen pääasialliseen sisältöön on syytä lisätä tämä keskeinen informaatio.

* Nykytilaa kuvaavassa jaksossa on kuvattu lainsäädännöllistä tilannetta. Jaksossa on syytä käsitellä myös, mitä lastensuojeluasioiden käsittely viranomaisissa ja tuomioistuimissa merkitsee lastensuojelutoimenpiteiden kohteeksi joutuneiden lasten ja nuorten kannalta.

* Esitysehdotuksessa ei ole lainkaan erillistä tavoitejaksoa ja tavoitteita on kuvattu vain tuomioistuinten näkökulmasta. Esityksessä on syytä arvioida uudistuksen tavoitteita esitettyä seikkaperäisemmin lasten ja nuorten aseman näkökulmasta.

* Esitysehdotuksen eri toteuttamisvaihtoehtoja koskevaa jaksoa on syytä täydentää ja syventää. Samalla on syytä esittää ja vertailla menettelytapoja myös muissa maissa.

Lausunnon kritiikki kohdistui siis pääosin riittämättömään lapsivaikutusten ja perusoikeusvaikutusten arviointiin. Arviointineuvoston kriittistä lausuntoa käsiteltiin hyvin laajasti julkisuudessa.

3.2 Asian jatkokäsittely ja lausunnon vaikutukset

Kun hallituksen esitysehdotus oli ollut säännönmukaisella lausuntokierroksella, suurin osa lausunnonantajista suhtautui varovaisen myönteisesti muutoksenhakulupa-an lastensuojeluasioissa. Oikeuskansleri tosin huomautti, että asiaa on syytä käsitellä perustuslakivaliokunnassa, koska alun perin sitä ei oltu viemässä valiokunnan käsittelyyn.

Lopullinen hallituksen esitys annettiin hyvin nopeasti arviointineuvoston käsittelyn jälkeen ja vietiin eduskuntaan, eikä suuria muutoksia enää tehty. Seuraavassa luettelo arviointineuvoston kannanotoista ja niiden huomioon ottamisesta.

Taulukko 2 Lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot lastensuojelulakia koskevaan hallituksen esitysehdotukseen ja kannanottoihin reagoiminen⁵

Arviointineuvoston kanta	Korjaustoimenpiteet	Miten otettu huomioon
--------------------------	---------------------	-----------------------

⁵ Taulukoihin on koottu vain sellaiset lainsäädännön arviointineuvoston (kriittiset) kannanotot, joissa on esitetty joitain lisätoimenpiteitä tai katsottu, että joku asia olisi pitänyt tehdä toisin. Myönteisiä kannanottoja, joissa on todettu esimerkiksi vaikutusarvio hyväksi, ei ole taulukoissa.

Arviointineuvoston kanta	Korjaustoimenpiteet	Miten otettu huomioon
--------------------------	---------------------	-----------------------

<p><i>Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksen pääasialliseen sisältöön pitää lisätä tieto siitä, että esityksessä ehdotetaan valituslupajärjestelmän käyttöönottoa lastensuojeluasioissa.</i></p>	<p>Tieto lisätty pääasialliseen sisältöön</p>	<p>Otettu huomioon</p>
<p><i>Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksen nykytilaa koskevassa jaksossa on syytä käsitellä lasten ja nuorten asemaa lastensuojeluasioissa ja sitä, mitä lastensuojeluasioiden käsittely ja päätöksenteko viranomaisissa sekä hallinto-oikeuksissa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa merkitsee lasten ja nuorten kannalta.</i></p>	<p>Nykytilan kuvausta on hieman muutettu ja laajennettu. Lapsen ja nuoren näkökulma puuttuu edelleen.</p>	<p>Otettu huomioon vain vähäisessä määrin</p>
<p><i>Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä olisi syytä kertoa ja analysoida, millainen lastensuojelujärjestelmä ja valitusjärjestelmä muissa vertailukelpoisissa maissa on.</i></p>	<p>Ei kansainvälistä vertailua</p>	<p>Ei ole otettu huomioon</p>
<p><i>Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä on syytä arvioida uudistuksen tavoitteita lasten ja nuorten aseman, oikeusturvan ja perusoikeuksien näkökulmasta ottaen huomioon koko lastensuojeluun liittyvä päätöksentekoketju.</i></p>	<p>Esitykseen on lisätty lyhyt tekninen tavoitejakso.</p>	<p>Ei ole otettu huomioon.</p>
<p><i>Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdoituksen eri toteuttamisvaihtoehtoja koskevaa jaksoa on syytä syventää ja täydentää.</i></p>	<p>Vaihtoehtoja kuvaavaa jaksoa on muokattu, mutta ei neuvoston viitoittamaan suuntaan.</p>	<p>Ei ole otettu huomioon.</p>
<p><i>Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä pitää esittää suuntaa-antava arvio taloudellisista vaikutuksista lastensuojelun kohteena olevien lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä osalta.</i></p>	<p>Esitystä ei ole muutettu kuin pienissä yksityiskohdissa.</p>	<p>Ei ole otettu huomioon.</p>
<p><i>Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksia on arvioitu riittävästi jälkihuollon osalta, mutta hallituksen esityksessä olisi syytä arvioida myös valituslupajärjestelmän vaikutukset kuntiin ja se, vaikuttaako valituslupajärjestelmä hallinto-oikeuksien juttumääriin.</i></p>	<p>Ei muutosta</p>	<p>Ei ole otettu huomioon</p>

<p><i>Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksen vaikutukset asianosaisiin ja erityisesti heidän oikeusturvaansa ja perusoikeuksiensa toteutumiseen tulee arvioida aikaisempaa monipuolisemmin ja seikkaperäisemmin.</i></p>	<p>On lisätty kappale, jossa käsitellään lasten kuulemisia hallinto-oikeuksissa. Lisäksi jaksoa "suhde perustuslakiin" kehitetty.</p>	<p>On otettu huomioon vähäisessä määrin.</p>
--	---	--

Kuten taulukosta 2 havaitaan, lastensuojelulakia koskevassa uudistuksessa arviointineuvoston kannanottoja ei otettu huomioon kuin vähäisessä määrin. Hallituksen esityksessä (HE 71/2019, s. 15-16) Arviointineuvoston lausuntoa on käsitelty varsin laajasti:

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausunnon hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnista 9.10.2019. Arviointineuvoston mukaan hallituksen esitysehdotus on selkeästi ja ymmärrettävästi kirjoitettu ja voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sen muutoksia on selostettu tiiviisti. Arviointineuvoston lausunnon johdosta esitysehdotuksen pääasialliseen sisältöön on lisätty tieto siitä, että hallintoprosessilain voimaantulon myötä lastensuojeluasioissa tulee käyttöön valituslupajärjestelmä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja esitykseen on lisätty Esityksen tavoitteet -jakso. Esitystä on täydennetty niin, että siitä ilmeni selkeämmin, ettei tällä hallituksen esityksellä ehdoteta muutosta valituslupajärjestelmään, lastensuojelulain jälkihuollon ikärajan korotukseen, jälkihuollon palveluihin eikä jälkihuoltojärjestelmään. Hallintoprosessilain hyväksyessään eduskunta on hyväksynyt valituslupamenettelyn pääsääntönä ja tältä osin myös perustelut ovat jo sisältyneet kyseisen lain hallituksen esitykseen. Nykytilaa kuvaavaan jaksoon on täydennetty, kuinka lastensuojeluasioiden käsittelyssä viranomaisissa ja tuomioistuimissa tulee aina ottaa huomioon kyseessä olevan lapsen etu. Lisäksi suppeassa hallituksen esityksessä on tuotu pitkin esitystä esiin mm., kuinka viranomais- ja tuomioistuin käsittelyt ovat pitkiä ja lasta HE 71/2019 vp 16 ja perhettä kuormittavia, kuinka erityisesti vastentahtoiset huostaanotot perustuvat yksilölliseen harkintaan lapsen edusta ja kuinka nämä päätökset eivät juurikaan muutu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Läpi esityksen on kirjattu huostaanoton viimesijaisuus silloin, kun se on lapsen hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämätöntä ja kuinka lapsen elämä ja perheen tilanne saadaan rauhoittumaan vasta tuomioistuinprosessin päätyttyä. Muut toteuttamisvaihtoehdot –jaksoon on tarkennettu seikkoja, jotka ovat johtaneet valittuun esitykseen. Esityksen Taloudellisia vaikutuksia koskevaan jaksoon on lisätty tarkennus siitä, että jälkihuollon taloudellisia vaikutuksia nuoriin ja heidän perheisiinsä ei ole mahdollista arvioida, koska jälkihuollon palvelujen sisällöstä ei ole olemassa tilastotietoa ja koska jälkihuollon palvelujen sisältö tai järjestelmä ei muutu.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon mukaan esityksessä vaikutuksia pitäisi arvioida seikkaperäisemmin etenkin lastensuojelutoimenpiteiden kohteeksi joutuneiden lasten ja nuorten näkökulmasta ja heidän perusoikeuksiensa toteutumisen kannalta. Lasten ja nuorten perusoikeuksien kannalta vaikutuksia on arvioitu laajasti sekä Muut toteuttamisvaihtoehdot- että Suhde perustuslakiin

ja säätämisyjärjestys –jaksoissa ja niitä on täydennetty arviointineuvoston lausunnon johdosta. Eri maiden lastensuojeluprosessit, päätöksenteko sekä valitusluvut eroavat toisistaan hyvin paljon. Tästä syystä hallituksen esitykseen ei ole tässä aikataulussa mahdollista lisätä esitystä tai vertailla menettelytapoja muissa maissa.

Jos tarkastelee tuota hallituksen esityksen selostusta, siitä voidaan löytää erilaisia ulottuvuuksia. Ensinnäkin joiltain osin on kerrottu, että arviointineuvoston kannanottojen huomiointiin ottaminen "ei ole mahdollista". On myös katsottu, että tavoitteisiin liittyvät perustelut sisältyvät jo aiemmin hyväksytyyn päätökseen valituslupajärjestelmän käyttöönotosta. Hallituksen esityksessä on myös katsottu arviointineuvoston näkemyksestä poiketen, että siinä on arvioitu laajasti vaikutuksia lasten ja perusoikeuksien kannalta. Näin ollen arviointineuvoston ja hallituksen käsitys siitä, mitä perusoikeusvaikutukset ylipäätään ovat, näyttäisi jossain määrin poikkeavan toisistaan.

Perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan (16/2019 vp) varsin kriittinen hallituksen esitystä kohtaan. Valiokunta katsoi esimerkiksi, että huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevilla päätöksillä on aina suuri merkitys lapsille ja heidän perheilleen. Näin ollen valituslupa pitäisi myöntää niissä aina.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta suhtautui vielä kriittisemmin ehdotettuun sääntelyyn (StVM 18/2019). Valiokunnan mukaan huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa ei pitäisi edellyttää valituslupaa. Lisäksi valiokunta katsoi, että ensiasteen päätöksenteko lastensuojeluasioissa vaatii kokonaisvaltaista uudelleenarviointia.

Lopullisessa päätöksessään (EV 80/2019) eduskunta hyväksyi uudistuksen siten, että huoltajan tai 12 vuotta täyttäneen lapsen vastustaessa tehdystä huostaanotosta tai sijaishuoltopäätöksestä on vapaa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi eduskunta edellytti, että hallitus käynnistää lastensuojelun päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamistarpeen arvioinnin ja ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.

3.3 Johtopäätökset

Kokonaisuudessaan uudistuksessa kyse oli siitä, että lastensuojelulain muutosta oltiin viemässä valitusluvan osalta eduskuntaan puhtaana teknisenä uudistuksena eli, että viittaukset aikaisempaan hallintolainkäyttölakiin olevat viittaukset korjattaisiin viittauksiksi uuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi vain seuraavansa yleistä linjaa, joka muutoksenhakujärjestelmästä oli tehty oikeusministeriön valmistelun pohjalta.

Lainsäädännön arviointineuvosto taas katsoi, ettei uudistusta voinut perustella ja käsitellä vain teknisenä uudistuksena, jonka tavoitteena oli korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kehittäminen. Arviointineuvosto katsoi, että uudistuksessa pitäisi arvioida lapsi- ja perusoikeusvaikutukset sekä kuvata, mitä uudistus merkitsee lasten ja heidän perheidensä näkökulmasta. Kun lastensuojeluasiat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja uudistus on valmisteltu siellä, ei tätä voida välttää viittaamalla eduskunnan aikaisempiin ratkaisuihin.

Ministeriö katsoi, että uudistuksella on kiire, koska oltiin jo loppuvuodessa ja muutoksenhalusäännökset ja uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa oli joka tapauksessa tulossa voimaan seuraavan vuoden alussa. Tämän vuoksi valittuja perusratkaisuja ei enää ryhdytty miettimään tai arvioimaan niiden perustaa tai vaikutuksia.

Kun tarkastelee hallituksen esityksen jaksoa arviointineuvoston lausunnosta, vaikuttaa myös siltä, ettei valmistelussa ole käsitetty perusoikeuksien ja lapsen oikeuksien sekä perusoikeusvaikutusten ja lapsivaikutusten eroa samalla tavoin kuin arviointineuvosto näkee ne. Perusoikeuksista tarvitaan toki normatiivista arviointia, mutta perusoikeusvaikutuksissa kyse on yhteiskunnallisesta tarkastelusta, kuinka perusoikeudet toteutuvat ihmisten ja yritysten arjessa. Perusoikeusvaikutukset eivät siis tyhjene vielä juridiseen tarkasteluun.

Lopullisessa hallituksen esityksessä arviointineuvoston näkemyksiä ei otettu huomioon kuin vähäisessä määrin. On vaikea arvioida, mikä merkitys arviointineuvoston lausumilla oli myöhempään eduskuntakäsittelyyn. On mahdollista, että kritiikki lapsi- ja perusoikeusvaikutusten puuttumisesta vaikutti myös siihen.

4. Varhaiskasvatusta koskeva uudistus

Syksyllä 2019 arviointineuvosto sai arvioitavakseen ehdotuksen varhaiskasvatusta koskevaksi uudistukseksi. Uudistuksella palautettiin lapsen subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatusoikeutta rajattiin edellisellä hallituskaudella. Lapsen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen rajattiin Sipilän hallituskaudella 20 tuntiin viikossa entisen kokopäiväisen oikeuden sijasta 1.8.2016 lähtien. Lapsella oli kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos lapsen vanhemmat työskentelevät kokoaikaisesti tai opiskelevät päätoimisesti tai toimivat yrittäjinä. Lapsella oli oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Varhaiskasvatus oli järjestettävä aina kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen, perheen olosuhteiden takia tai jos se on muuten lapsen edun mukaista. Nyt rajoitukset poistettiin. Uudistuksessa siis kumottiin edellisen hallituksen aikana tehtyjä muutoksia lakiin, eikä säädetty varsinaisesti mitään uutta.

Arviointineuvosto antoi erittäin myönteisen lausunnon esityksestä. Se antoi parhaan mahdollisen arvosanan eli arviointineuvoston mukaan hallituksen esitysluonnos täytti säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla oli vain pieniä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen. Taulukossa 3 on esitetty arviointineuvoston kannanotoista ja niiden huomioon ottamisesta.

Taulukko 3 Lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot varhaiskasvatusta koskevaan uudistukseen ja kannanottoihin reagoiminen

Arviointineuvoston kanta	Korjaustoimenpiteet	Miten otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksessa on</i>	Ei muutoksia	Ei ole otettu huomioon

arvioitu nykytilaa pääosin monipuolisesti, mutta siinä pitäisi kertoa myös varhaiskasvatuksen kokonaiskustannukset ja niiden jakautuminen kuntien varhaiskasvatukseen ja yksityiseen hoitoon.		
<i>Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä on syytä kertoa, mitä muiden maiden järjestelmistä tulisi päätellä Suomen näkökulmasta.</i>	Ei muutoksia	Ei ole otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto pitää hyvänä, että julkistaloudellisia vaikutuksia on arvioitu euromääräisesti ja että arvioinnin perusteita on myös avattu. Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on syytä arvioida myös dynaamisia vaikutuksia kansantalouteen.</i>	Ei muutoksia	Ei ole otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksessa on syytä arvioida euromääräisiä kokonaisvaikutuksia yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita tuottaville yrityksille tai ainakin haarukoida niiden kokoluokkaa.</i>	Ei muutoksia	Ei ole otettu huomioon

Hallituksen esitys annettiin hyvin nopeasti. Kun arviointineuvosto antoi lausuntonsa 2.10.2019, hallituksen esitys ilmoitettiin eduskunnan täysistunnolle jo 8.10.2019 eli alle viikossa. Hallituksen esitystä ei oltukaan muutettu lainkaan arviointineuvoston kommenttien pohjalta. Esitys hyväksyttiin muuttamattomana eduskunnassa (EV 43/2019).

Varhaiskasvatusta koskeva uudistus oli hyvin valmisteltu. Arviointineuvoston esille nostamia huomioita ei kuitenkaan otettu huomioon lainkaan hallituksen esityksessä. Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan (2019) hallituksen esityksen valmistelua kuvaavassa jaksossa tulisi olla tiedot lainsäädännön arviointineuvoston lausunnosta. Varhaiskasvatusta koskevassa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole mainintaa, että arviointineuvosto on antanut siitä lausunnon tai siitä, miten lausunto on otettu huomioon. Toukokuussa 2020 arviointineuvosto lähetti asiasta kirjeen opetusministerille sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäällikölle.

5. Kuntalain muuttaminen

Syksyllä 2019 arviointineuvosto sai arvioitavakseen ehdotuksen kuntalakia koskevaksi muutokseksi. Esitysehdotuksessa ehdotettiin muutettavaksi kuntalakia siten, että kunnallisvalitukseen tulee muutoksenhakulupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi ehdotettiin pieniä teknisiä muutoksia siihen, kuinka eräitä pieniä alueita siirretään kunnasta toiseen.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi melko kriittisen lausunnon esityksestä. Lausunto si-
joitettiin toiseksi huonoimpaan kategoriaan eli arviointineuvoston mukaan hallituksen esitysluonnos oli puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tuli korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista. Arviointineuvosto esitti ison joukon kannanottoja esityksestä, kuten kuviosta 4 näkyy.

Taulukko 4 Lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot kuntalain muutokseen ja kannanottoihin reagoiminen

Arviointineuvoston kanta	Korjaustoimenpiteet	Miten otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että kunnallisvalituksen muutoksenhakulupajärjestelmästä olisi ollut asianmukaista pyytää lausuntoja myös muilta kuin viranomaisilta ja työmarkkinajärjestöiltä.</i>	Ei muutoksia	Ei ole otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksen nykytilaa kuvaavassa jaksossa on selostettu lainsäädäntökehitystä sekä valituslupajärjestelmää tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta. On syytä kertoa kunnallisvalitusinstituution merkityksestä myös kunnan asukkaiden sekä osallistuvan demokratian ja oikeusturvan näkökulmasta sekä perusoikeusnäkökulmasta.</i>	On tehty muutoksia	On otettu huomioon osittain
<i>Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksessa on syytä pohtia esityksen tavoitteita, muutosta ja sen vaihtoehtoja kansalaisnäkökulmasta ja kuntalaisten oikeusturvanäkökulmasta.</i>	On tehty muutoksia	Otettu huomioon vain vähäisessä määrin
<i>Arviointineuvosto pitää hyvänä, että taloudellisten vaikutusten suuruus-</i>	On tehty muutoksia	On otettu huomioon osittain

luokka korkeimmalle hallinto-oikeudelle on arvioitu ja pitää taloudellisten vaikutusten arviointia korkeimman hallinto-oikeuden osalta uskottavana. Esitysehdotuksessa on syytä arvioida taloudellisia vaikutuksia esitettyä laajemmin myös kunnallisvalituksen osapuolten eli kuntien ja kuntalaisten kannalta. Taloudellisia vaikutuksia pitää arvioida myös yritysten ja kansantalouden näkökulmasta.		
<i>Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen vaikutuksiin viranomaisten toimintaan sekä kansalaisten asemaan viranomaisissa tulee arvioida.</i>	On tehty muutoksia	On otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen vaikutuksia on syytä arvioida kuntalaisten oikeusturvan ja osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta, kunnan viranhaltijoiden näkökulmasta ja perusoikeusnäkökulmasta sekä laajemminkin koko yhteiskunnan näkökulmasta.</i>	On tehty muutoksia	On otettu osittain huomioon

Arviointineuvoston kannanotot otettiin pääosin huomioon osittain. Hallituksen esityksen valmistelua koskevassa jaksossa oli seuraava maininta arviointineuvoston käsittelystä:

Esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota ehdotusten perusteluihin, erityisesti vaikutusten arviointiin. Esityksen perusteluja on tarkistettu ja täsmennetty arviointineuvoston huomautusten pohjalta.

Arviointineuvosto antoi lausuntonsa valtiovarainministeriölle 3.10.2019. Hallituksen esitys ilmoitettiin eduskunnan täysistunnolle 25.10.2019 eli hieman alle kahden viikon päästä. Esitykseen tehtiin melko paljon korjauksia arviointineuvoston lausumien johdosta. Esitys hyväksyttiin sellaisenaan eduskunnassa (EV 79/2019).

6. Aktiivimallin leikkureiden purkamista koskeva esitys

Syksyllä 2019 arviointineuvosto sai arvioitavakseen ehdotuksen työttömyysturvaa koskevaksi uudistukseksi eli ns. aktiivimallin leikkureiden purkamista koskevan esityksen. Esityksessä ehdotettiin muutettaviksi työttömyysturvalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ja työttömyyskassalakia.

Työttömyysturvalakia ehdotettiin muutettavaksi siten, että niin kutsuttua työttömyysturvan omavastuupäivin toteutettua aktiivimallia (aktiivimalli) koskevat säännökset kumottaisiin. Tästä seuraisi, että työttömyysetuuden saajan ei tarvitsisi täyttää kyseisissä säännöksissä säädettyjä palkkatyötä, yritystoimintaa tai työllistymistä edistävään palveluun tai työllistymistä tukevaan toimintaan osallistumista koskevia ehtoja (aktiivimallin velvoitteet) säilyttääkseen työttömyysetuutensa täytenä. Edelleen aktiivimallin edellytysten täyttämättä jääminen ei enää johtaisi työttömyysetuuden alentamiseen 4,65 prosentilla (aktiivimallin leikkuri). Muilta osin työttömyysetuuden saajia koskevat etuuden saannin edellytykset säilyisivät ennallaan.

Arviointineuvosto esitti jonkin verran kritiikkiä hallituksen esityksestä eli arvio sijoittui tasolle kolme. Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suositteli, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen toimeksianto aktiivimallin leikkureiden poistosta näytti sitoneen virkamiesvalmistelua siten, että edellytykset tavoitteen selvittämiselle ja vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen ja niiden vaikutusten monipuoliseen arviointiin olivat heikentyneet. Arviointineuvosto esitti hyvin paljon kannanottoja esityksestä, kuten kuvio 5 näkyy.

Taulukko 5 Lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot aktiivimallin leikkureiden purkamiseen ja kannanottoihin reagoiminen

Arviointineuvoston kanta	Korjaustoimenpiteet	Miten otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto pitää ongelmallisena, että hallituksen esitysluonnoksesta on vaikea hahmottaa tavoitetta lain muutokselle. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole kuvattu vaihtoehtoja valitulle keinolle. Luonnoksessa viitataan hallitusohjelman kirjaukseen ns. aktiivimallin leikkureiden poistosta sekä joihinkin muihin hallitusohjelman työllisyyttä koskeviin kirjauksiin. Luonnoksessa ei kuitenkaan tuoda esille, mitä ongelmaa esityksellä on tarkoitus muuttaa tai korjata.</i>	On tehty muutoksia	On otettu osittain huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että luonnoksesta tulee selkeästi käydä ilmi esityksen tavoite.</i>	On tehty muutoksia	On otettu osittain huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että aktiivimallin lopullisia tutkimustuloksia pitää hyödyntää esityksen valmistelussa. Tutkimustulosten avulla saadaan arvokasta tietoa aktiivimallin vaikutuksista, joiden perusteella lainsäädäntöä voidaan tarvittaessa muokata. Tutkitun tiedon avulla saadaan toimivampaa sääntelyä jatkossa.</i>	On tehty muutoksia	On otettu huomioon

<p><i>Arviointineuvoston näkemyksen mukaan</i> hallituksen toimeksianto aktiivimallin leikkureiden poistosta näyttää sitoneen virkamiesvalmistelua siten, että edellytykset tavoitteen selvittämiseksi ja vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen ja niiden vaikutusten monipuoliseen arviointiin ovat heikentyneet. Ehdotuksen kokonaisuuden hahmottamista vaikeuttaa se, että tavoite jää vaikeaselkoiseksi ja toisaalta työllisyyttä kompensoivat toimet valmistellaan erikseen. Arviointineuvoston mukaan tässä esityksessä olisi luontevaa käsitellä vaihtoehtoisia työllisyyttä parantavia toimia ja vertailla niiden antamia tuloksia Suomessa ja muissa maissa.</p>	<p>Ei muutoksia</p>	<p>Ei ole otettu huomioon</p>
<p><i>Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen,</i> että lausuntokierros kohdistui varsin suppeaan joukkoon. Esimerkiksi tutkimuslaitoksilta ja yliopistoilta ei pyydetty lausuntoa, vaikka näillä tahoilla on tutkimuksellista tietoa asiasta. On kuitenkin myönteistä, että esitysluonnoksessa on selvitetty lausuntokierroksen keskeinen palaute ja sen perusteella tehdyt muutokset.</p>	<p>Ei muutoksia</p>	<p>Ei ole otettu huomioon</p>
<p><i>Arviointineuvosto katsoo,</i> että esitysluonnoksessa tulee pohtia, millaisia pidemmän aikavälin dynaamisia vaikutuksia työllistymisellä on kotitalouksille. Työntekijät kerryttävät työssä olleessaan osaamistaan ja luovat edellytyksiä tuottavuuden nostamiselle, mikä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja palkkakehitystä pitkällä aikavälillä. Esitys heikentää työhaun kannustimia leikkureiden poistamisen myötä. Tämä puolestaan todennäköisesti heikentää työllistymistä ja siten työttömien pitkän aikavälin työmarkkina-asemaa.</p>	<p>Ei muutoksia</p>	<p>Ei ole otettu huomioon</p>
<p><i>Arviointineuvosto katsoo,</i> että esitysluonnoksessa tulee käsitellä yritysvaikutuksia.</p>	<p>On tehty muutoksia</p>	<p>On otettu osittain huomioon</p>
<p><i>Arviointineuvosto pitää myönteisenä,</i> että esitysluonnoksessa on annettu euromääräinen arvio muutoksista julkiselle taloudelle niin valtiolle, kunnille kuin työllisyysrahastoillekin. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, onko kyseessä staattinen vai dynaaminen laskelma. Aktiivimallin leikkureiden purkaminen aiheuttaa laajempia vaikutuksia julkiselle taloudelle kuin pelkästään edellä mainittuihin etuusmenoihin. Työnteon kannusteiden heikentyminen ja työllisten määrän mahdollinen vähentyminen aiheuttaa mm. verotulojen</p>	<p>On tehty muutoksia</p>	<p>On otettu osittain huomioon</p>

menetyksiä ja lisää palvelujen käyttöä. Esitysluonnoksessa tulee käsitellä työttömyyden aiheuttamia laajoja kustannuksia julkiselle taloudelle.		
<i>Arviointineuvosto katsoo</i> , että esitysluonnoksessa voisi lyhyesti käsitellä vaikutuksia kansantalouteen.	On tehty muutoksia	On otettu osittain huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo</i> , että esitysluonnoksen perusteella saa kohtalaisen hyvän käsityksen viranomaisvaikutuksista. Henkilötyövuosien vähentymisestä aiheutuvan säästön voisi kuvata euromääräisesti.	Ei tehty muutoksia	Ei ole otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto pitää myönteisenä</i> , että esitysluonnoksesta käyvät ilmi ne kansalaisryhmät, joiden asemaa esitys erityisesti muuttaisi. Aktiivimallin aiheuttamia alue- ja sukupuolivaikutuksia sekä vaikutuksia eri-ikäisten työttömien asemaan ja työllistettävyyteen on kuvattu havainnollisesti. Lisäksi on onnistuneesti tuotu esiin niitä seikkoja, jotka vaikuttavat työllisyyskehitykseen leikkureiden poistamisen yhteydessä. Esitysluonnoksessa ei käsitellä sääntelytaakkaa, joka on aiheutunut työttömille aktiivimallin ehtojen tulkinnasta tms. Tämä tukiehtojen tulkintaan kuluva ajan poistumista voisi käsitellä lyhyesti luonnoksessa.	On tehty muutoksia	On otettu huomioon

Hallituksen esityksessä on oma jaksonsa arviointineuvoston lausunnosta:

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esityksestä lausuntonsa. Lausunnossa arviointineuvosto kiinnitti huomiota seuraaviin seikkoihin. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksesta oli vaikea hahmottaa tavoitetta lain muuttokselle. Tältä osin on täydennetty kuvausta esityksen suhteesta hallitusohjelmaan. Arviointineuvoston huomio lopullisten aktiivimallin tutkimustulosten hyödyntämisestä on huomioitu esityksessä. Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota yritysvaikutusten käsittelyyn. Tältä osin esityksen taloudellisiin vaikutuksiin on lisätty huomio yritysten työllistämismahdollisuuksia mahdollisesti koskevista muutoksista. Lisäksi arviointineuvoston lausunnon perusteella on täsmennetty ja täydennetty eräitä esityksen taloudellisia vaikutuksia, mutta työttömyyden aiheuttamia laajoja kustannuksia julkiselle taloudelle ei esityksessä olla käsitelty johtuen siitä, että esityksessä on pyritty peilaamaan sen taloudellisia vaikutuksia ensisijaisesti suhteessa aktiivimallista säätämistä koskeneeseen hallituksen esitykseen ja toisekseen siksi, että aktiivimallin kumoaminen ei itsessään vielä merkitse välttämättä työttömyyden nousua, vaan aktiivisella työvoimapolitiikalla on mahdollista vaikuttaa myönteisesti työllisyyteen mallin kumoamisesta huolimatta.

Tässä hallituksen esityksen selostuksessa ei ole tuotu esiin kaikkia lainsäädännön arviointineuvoston esiin tuomia huomioita. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti huomiota hyvin moniin seikkoihin ja vielä suhteellisen laajasti kirjotettuna. Hallituksen esityksessä on käsitelty myös sitä, miksi joitain lausunnossa esiin tulleita seikkoja ei ole otettu huomioon, mikä usein hallituksen esityksissä tavanomaisesti jätetään käsittelemättä.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausuntonsa 9.10.2019 ja asia ilmoitettiin eduskunnassa saapuneeksi 8.11.2019 eli korjauksille oli jätetty noin kuukausi aikaa.

Mielenkiintoista on se, että eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti lausunnossaan (TyVL 5/2019) huomiota sellaisiin vaikutusten arvioinnin puutteisiin, joita lainsäädännön arviointineuvosto ei ollut tuonut esiin lausunnossaan. Valiokunta lausui aktiivimallin hyvinvointivaikutuksista seuraavasti:

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että aktiivimallin vaikutusten arvioinnissa ei ole selvitetty mallin vaikutuksia työttömien hyvinvointiin ja työkykyyn. Tutkimusten mukaan viime vuosina sosiaaliturvaan tehdyillä muutoksilla on ollut kielteisiä sosiaalisia ja psykologisia vaikutuksia pitkään työttömänä olleisiin, osatyökykyisiin sekä kasaantuneiden vaikeuksien parissa kamppaileviin työnhakijoihin. Työttömyysturvaan liittyvät epäoikeudenmukaisuuden kokemukset voivat lanistaa heikossa asemassa olevaa ihmistä tavalla, joka heikentää entisestään työllistymisen edellytyksiä. Tutkimuksessa on saatu viitteitä siitä, että aktivointitoimet uhkaavat erityisesti miesten itseluottamusta ja kokemusta yhteiskunnallisesta arvokkuudesta. Lisäksi tiedetään, että työttömyysturvan tulkinnanvaraisuus, epävarmuus päätösten laadusta sekä epäoikeudenmukaisiksi koetut kielteiset työkyvyttömyyseläkepäätökset kuormittavat, heikentävät koettua työkykyä ja murtavat luottamusta yhteiskuntaan. TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille tehdyssä kyselyssä puolet vastaajista katsoi, että malli sopii huonosti yhteen asiakkaan yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin kanssa. Vastaajien Valiokunnan lausunto TyVL 5/2019 vp 4 mukaan aktiivimalli asettaa työttömät eriarvoiseen asemaan ja tuottaa kielteisiä hyvinvointivaikutuksia ainakin osalle. Hyvinvointiin ja työkykyyn tulee jatkossa arvioida ja ottaa huomioon työvoimapolitiittisia menettelyjä ja erilaisia uudistuksia ja kokeiluja toteutettaessa.

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta kiinnitti mietinnössään (StVM 14/2019) myös huomiota hyvinvointivaikutusten arvioinnin puuttumiseen. Lakiesitys hyväksyttiin eduskunnassa muuttamattomana (EV 70/2918).

Kokonaisuudessaan hallituksen esityksessä otettiin jossain määrin huomioon arviointineuvoston huomiot, muttei kokonaisuudessaan. Arviointineuvoston lausuntoa käsiteltiin myös tavallista seikkaperäisemmin.

7. Vanhuspalvelulain uudistus (hoitajamitoitus)

Loppuvuodesta 2019 lainsäädännön arviointineuvosto sai käsiteltäväkseen ehdotuksen hallituksen esitykseksi laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta.

Esitysehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi iäkkään henkilön palvelutarpeen selvittämisessä ja arvioinnissa käytettävästä yhtenäisestä kansallisesta seuranta- ja arviointimittaristosta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta ja siinä huomioon otettavasta välitöntä asiakastyötä tekevästä henkilöstöstä. Lakiin lisättäisiin velvoite vähintään 0,7 työntekijän mitoituksesta asiakasta kohti. Mittauksessa otettaisiin huomioon välitöntä asiakastyötä tekevä henkilöstö. Tukipalveluihin pitäisi varata erilliset voimavarat. Siirtymäajalla henkilöstömitoitus voi olla alempiikin edellyttäen, että palvelutaso on riittävä ja turvaa laadukkaat palvelut. Tällöinkin henkilöstömitoituksen tulisi olla vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti.

Arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta melko myönteisen arvion eli toiseksi parhaan mahdollisen. Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suositteli, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista. Arviointineuvoston huomiot on esitetty taulukossa 6.

Taulukko 6 Lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot vanhuspalvelulain muutokseen ja kannanottoihin reagoiminen

Arviointineuvoston kanta	Korjaustoimenpiteet	Miten otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksen nykytilan kuvaus on pääosin erittäin laadukas ja monipuolinen. Kansainvälinen vertailu jää kuitenkin ohueksi. Jakson päätteeksi on vähintään syytä kertoa, mitä muiden maiden järjestelmistä tulisi päätellä Suomen näkökulmasta.</i>	On tehty muutoksia	On otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä on syytä tehdä vertailu siitä, miten erilaisten vaihtoehtojen avulla saadaan toteutettua uudistuksen tavoitteen mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveystalvveluihin ja minkälaiset vaikutukset eri vaihtoehtoilla on.</i>	On tehty muutoksia	On otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä pitää esittää taloudelliset vaikutukset eri kokoisille yrityksille tai ainakin vaikutusten mittaluokka.</i>	On tehty muutoksia	On otettu huomioon
<i>Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksia on selostettu melko yleisellä tasolla. Niitä olisi syytä arvioida esitettyä seikkaperäisemmin.</i>	On tehty muutoksia	On otettu huomioon

Arviointineuvoston kannanotot otettiin laajasti huomioon jatkovalmistelussa. Hallituksen esityksessä on oma jaksonsa arviointineuvoston lausunnosta. Siinä on hyvin seikkaperäisesti selostettu arviointineuvoston kannanottoja. Lisäksi on kerrottu kunkin kannanoton osalta, mitä asialle on tehty:

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausunnon esityksestä 30.12.2019. Arviointineuvosto toteaa, että kyse on yhteiskunnallisesti ja poliittisesti merkittävästä uudistuksesta. Lausunto oli kokonaisuudessaan positiivinen. Esitys on arviointineuvoston mukaan kirjoitettu erittäin ymmärrettävästi sekä selkeästi ja siitä saa hyvin käsityksen uudistuksesta ja sen lähtökohdista, nykytilasta ja sen ongelmista sekä esityksen tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Neuvosto pitää hyvänä, että esitys sisältää myös numeerista tietoa ja graafisia esityksiä. Arviointineuvosto pitää esityksen vaikutusten arviointia varsin kattavana ja monipuolisena erityisesti julkistaloudellisten vaikutusten osalta. Ne on lausunnon mukaan kuvattu poikkeuksellisen kattavasti ja monipuolisesti. Hyvänä pidetään myös sitä, että esitysehdotuksessa on tuotu myös poikkeuksellisen avoimesti esiin epävarmuudet ja haasteet, joita tavoitteiden saavuttamiseen ja uudistuksen vaikutuksiin sisältyy. Vaikutusarvioinnin kannalta pidetään kuitenkin jossain määrin ongelmallisena sitä, että lainsäädännön kokonaisuudistuksen vaikutuksia ei voida vielä uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa arvioida, mikä vaikeuttaa uudistuksen kokonaisuuden hahmottamista. Arviointineuvosto toteaa, että kokonaisvaikutuksia tulee arvioida uudistuksen seuraavassa vaiheessa. Arviointineuvosto tuo lausunnossaan esiin esitysluonnoksen keskeisimpinä puutteina ja kehittämiskohteina neljä kokonaisuutta. Neuvosto pitää esityksen kansainvälisen vertailun osiota HE 4/2020 vp 87 varsin ohuena ja katsoo, että esityksessä tulisi ainakin kuvata sitä, mitä muiden maiden järjestelmistä tulisi päätellä Suomen näkökulmasta. Toisena kohtana arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä on syytä tehdä vertailua eri toteuttamisvaihtoehdoista ja etenkin siitä, miten erilaisten vaihtoehtojen avulla saadaan toteutettua uudistuksen tavoitteen mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, ja minkälaiset vaikutukset eri vaihtoehdoilla on. Neuvoston mukaan edes vahva poliittinen tavoitteenasettelu ei ole syy olla tekemättä vaihtoehtojen vertailua hallituksen esityksessä. Kolmantena ja neljäntenä kohtana arviointineuvosto esittää huomautuksia yritysvaikutusten ja viranomaisvaikutusten sisällöstä. Neuvosto toivoo, että esitykseen lisättäisiin taloudelliset vaikutukset eri kokoisille yrityksille tai ainakin vaikutusten mittaluokka. Viranomaisvaikutuksia pidetään melko yleisellä tasolla kuvattuina ja niitä tulisi arvioida seikkaperäisemmin. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista. Arviointineuvosto katsoo, että lausuntopalaute ja sen huomioon ottaminen on kuvattu hyvin ja monipuolisesti ja palaute vaikuttaa otetun vakavasti. Neuvosto pitää hyvänä ja informatiivisena myös esitysehdotukseen sisältyvää erillistä jaksoa toimeenpanon tuesta ja seurannasta. Arviointineuvosto toteaa lausunnossa arvioinnit esitysehdotuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista. Arviointia on tehty asiakasvaikutuksista sisältäen myös perusoikeusvaikutukset. Tie-

tynlaisesta abstraktiudesta ja yleisyydestä huolimatta arviota voidaan lausunnon mukaan pitää riittävänä kuvaamaan muutosta asiakkaiden elämässä, koska kyse on ilmiöstä, jonka kuvaaminen esimerkiksi määrällisillä mittareilla olisi hyvin vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista. Lisäksi kyseisessä luvussa on arvioitu vaikutuksia omaisiin, työhyvinvointiin, sukupuolten tasa-arvoon sekä kielellisiin oikeuksiin ja muiden palvelujen saatavuuteen. Arviointineuvosto katsoo, että on esitetty yhteiskunnalliset vaikutukset hyvin ja riittävän monipuolisesti. Kokonaisuudessaan useita yhteiskunnallisten vaikutusten ulottuvuuksia on selostettu tiiviisti arvioiden todennäköisiä seurauksia laadullisesti. Arviointineuvosto pitää informatiivisena esitysehdotuksessa olevaa yhteenvetotaulukkoa riskeistä. Lainsäädännön arviointineuvoston esittämät huomiot on otettu esityksessä huomioon. Esityksen muiden maiden lainsäädäntöä koskevasta vertailusta on tehty päätelmät. Toteuttamisvaihtoehtoja koskevaa lukua sekä palvelutarpeen arviointijärjestelmän, että palvelujen laadun ja riittävän henkilöstön varmistamisen osalta on täydennetty. Lisäksi on täydennetty yritys- ja viranomaisvaikutuksia koskevia lukuja.

Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti hallituksen esitysluonnoksen arviointineuvostolle 2.12.2019. Taustalla oli kova paine saada asia käsitellyksi nopeasti. Ministeriön ajatus oli, että hallituksen esitys viedään eduskuntaan 30.12. He olisivat halunneet arviointineuvoston lausunnon viikon 50 lopulla eli 13.12. mennessä, koska esityslistat jaettiin valtioneuvoston istuntoon 16.12. Näin arviointineuvostolle olisi jäänyt kahdeksan arkipäivää asian käsitteilyyn. Arviointineuvoston mahdollisten huomioiden korjaamiseen ei olisi jätetty juuri lainkaan aikaa. Pääministeri Antti Rinteen hallitus hajosi kuitenkin, eikä kiire ollut enää ajankohtainen, koska toimitusministeriö ei voinut antaa hallituksen esitystä vanhuspalvelulain muutoksesta.

Ministeri Krista Kiuru kertoi eduskunnan täysistunnossa 6.12. 2019, että lain viivästyminen johtuu arviointineuvostosta: " En tietenkään ole osannut ennakoida sitä, että juuri aloittanut hallitus voisi ajautua tilanteeseen, jossa Antti Rinteen hallitus hajosi, eikä arviointineuvostolla tuona aikana ollut tietenkään velvollisuutta edistää tämän hallituksen lainsäädäntöesitysten tarkastelua, minkä johdosta olemme aikataulussa jäljessä." Edelleen hän toteisi seuraavaa hallituksen esityksen lopullisesta valmistumisesta: "Itse luotan kuitenkin siihen, että jos on mahdollista tuon arviointineuvoston tehdä käsittely ja tehdä sitä työtä niin, että se valmistuu vielä tällä viikolla...Mutta nyt ollaan tilanteessa, jossa arviointineuvosto ei ole vielä päättänyt työtään, koska heillä oli tämä tauko tässä työssä, mikä on ihan ilmiselvää. (PTK 83/2019).

Edelleen hallituksen tavoitteena olisi siis saada asia päätettäväksi vielä vuoden 2019 aikana. Vaikka eduskunnalle ilmoitettiin, että arviointineuvosto pitää taukoa työssä, tämä ei pitänyt paikkaansa, vaan arviointineuvosto kyllä valmisteli esitystä koko ajan. Arviointineuvosto luovutti lausuntonsa 30.12.2019 ministeriölle eli 17 arkipäivän päästä siitä, kun se oli saanut esitysluonnoksen lausuttavakseen. Kyse lienee ollut jonkinlaisesta väärinymmärryksestä tai tiedonkulun ongelmista ministeriön ja arviointineuvoston välillä.

Helmikuun 7. päivä 2020 hallituksen esitys ilmoitettiin annetuksi eduskunnan täysistunnossa. Eduskunnan lähetekeskustelussa 12.2.2020 ministeri Kiuru totesi seuraavaa: Lopuksi totean, että hallituksen esitys on valmisteltu perusteellisesti ja huolellisesti. Tästä on saatu

poikkeuksellisen myönteinen palaute myös lainsäädännön arviointineuvostolta." Tähän vastasi kansanedustaja Sari Sarkomaa huudahduksella "poikkeuksellisen paljon tuli huomautuksia arviointineuvostolta!" (PTK 5/2020)

Kansanedustaja Sarkomaa teki myös 13.1.2020 kirjallisen kysymyksen lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon ja muiden lausuntojen huomioon ottamisesta sekä ympärivuorokautisen hoivan sitovan hoitajamitoitusesityksen ja vanhuspalvelulain kokonaisuudistuksen valmistelusta, aikatauluista sekä rahoituksesta (KK 441/2019). Edustaja Sarkomaa esitti eduskunnan työjärjestyksen 27 §:n perusteella asianomaisen ministerin vastataivaksi kysymyksen, jonka yksi osa oli, että " aikooko hallitus ottaa huomioon jatkovalmistelussaan kaikki lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossaan antamat suositukset" ja " milloin hallitus aikoo tehdä arviointineuvoston suosittelman vanhuspalveluiden kokonaisuuden arvioinnin"

Ministeri Kiuru vastasi, että hallitus on eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä ottanut huomioon lainsäädännön arviointineuvoston antamat suositukset. Lausuntokierrokselta tullut palaute ja lainsäädännön arviointineuvoston lausunto eivät edellyttäneet sisällöllisiä muutoksia keskeisiin ehdotuksiin, vaan niiden perusteella tehtiin muita pienempiä tarkennuksia lakiehdotukseen ja sen perusteluihin. (Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 441/2019 vp)

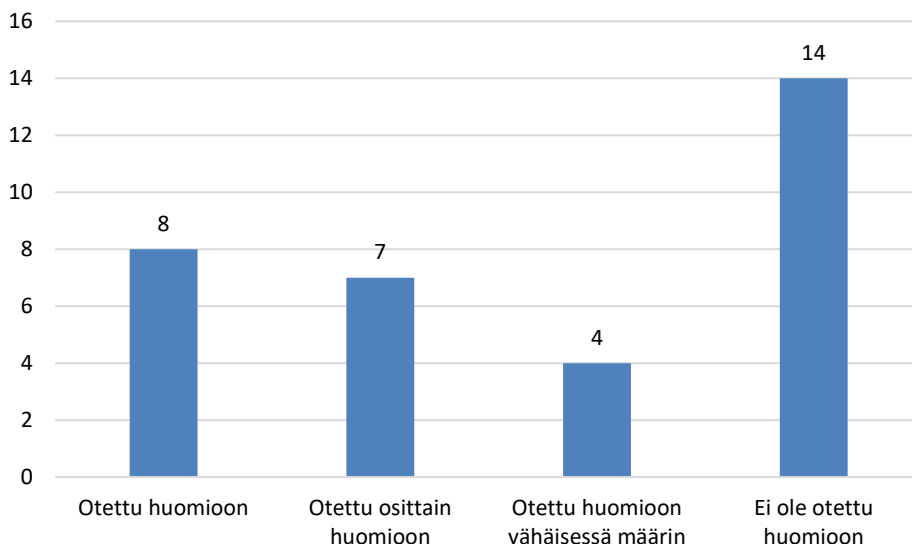
Hallituksen esitys on tällä hetkellä perustuslakivaliokunnan käsittelyssä. Valiokunta on arvioinut lausuntonsa valmistuvan toukokuun alussa (<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Tilasto/Sivut/EDK-2020-AK-282949.aspx>).

Kokonaisuudessaan vanhuspalvelulain muutos oli arviointineuvoston näkökulmasta hyvin valmisteltu, mutta arviointineuvosto teki joitain huomautuksia ja korjausehdotuksia. Ne otettiin hyvin huomioon jatkovalmistelussa. Itse uudistus aiheutti paljon poliittista keskustelua ja arviointineuvoston kannanotot otettiin myös yhtenä argumenttina mukaan hallituksen ja opposition väliseen poliittiseen kamppailuun.

8. Johtopäätökset

8.1. Lausuntojen sisältö

Vuonna 2019 lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon viidestä hallituksen esitysluonnoksesta. Esitysluonnoksista esitettiin 33 sellaista huomiota arviointineuvoston lausunnoissa, joissa edellytettiin jotain korjattavaksi tai muutoin kritisoitiin kyseisen esityksen valmistelua. Näin ollen arviointineuvosto teki keskimäärin noin 7 kriittistä kommenttia esitysehdotusta kohden. Hieman alle puolessa tapauksista arviointineuvoston kommentit otettiin huomioon kokonaan tai osittain jatkovalmistelussa ja hieman alle puolessa vain vähäisissä määrin tai ei lainkaan, kuten kuviosta 1 näkyy.



Kuvio 1 Lainsäädännön arviointineuvoston kannanottojen huomioon ottaminen hallituksen esitysten jatkovalmistelussa vuonna 2019 (n=33)

Havainto on yhdenmukainen aikaisempien vuosien havaintojen kanssa. Myös vuoden 2018 osalta on katsottu, että noin puolet lausunnoista oli otettu huomioon jatkovalmistelussa ja puolta ei.⁶

Selkeästi useimmin lausunnoissa nostettiin esiin puutteina taloudellisten vaikutusten suuruusluokka tai vaihteluväli (4), yritysvaikutukset (4) ja vaihtoehtojen kartoitus (4). Muita useassa launnossa esiintyviä ongelmia olivat puutteet nykytilan kuvauksessa (3), kotitalousvaikutuksissa (3), viranomaisvaikutuksissa (3), sekä kansainvälisessä vertailussa. Lausunnoissa puututtiin myös mm. perusoikeusvaikutuksiin (2), dynaamisiin vaikutuksiin (2), tavoitteenasetteluun (2) ja julkistaloudellisiin vaikutuksiin (2).

Kun lausuntojen määrä vuonna 2019 oli vähäinen, vertailua lausuntojen sisällöstä ei voida tehdä yksityiskohtaisesti edellisiin vuosiin. Vuonna 2018 yleisimmät kehittämiskohteet lausunnoissa olivat kustannusten ja hyötyjen kuvaus, riskien ja ongelmien kuvaus, vaikutusmekanismit, välilliset vaikutukset, vaikutusten määrällinen arviointi, toteuttamisvaihtoehtojen kuvaus, tavoitteiden saavuttamisen arviointi sekä tiedon hyödyntäminen vaikutusarvioissa. Eri vaikutusryhmistä kärkeen nousivat vuonna 2018 yritysvaikutukset, kotitalousvaikutukset, viranomaisvaikutukset ja vaikutukset julkiseen talouteen.⁷ Vuonna 2019 nousi huomion kohteeksi siis paljon saman tyyppisiä asioita kuin vuonna 2018.

Vuonna 2019 lausunnoissa korostuivat kuitenkin aiempaa enemmän ihmisvaikutusten kuten lapsivaikutusten ja perusoikeusvaikutusten arviointi. Arviointineuvoston ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista valmistui tutkimus vuonna 2019.⁸ Siinä oli käyty läpi kaikki arviointineuvoston vuoden 2018 lausunnot. Tutkimuksen mukaan neljässä viidesosassa neuvoston lau-

⁶ Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:10.

⁷ Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:10.

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

sunnoista (n=24) oli arvioitu ihmisvaikutuksia. Pääosin lausuntojen huomiot liittyivät hyvinvointiin ja terveyteen. Yleensä ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin talouden näkökulmasta. Sen sijaan lapsivaikutuksista tai kielellisistä vaikutuksista oli vuoden 2018 lausunnoissa vain vähän mainintoja samoin kuin sukupuolivaikutuksista. Tutkimuksen mukaan monipuolista ihmisiin kohdistuvaa vaikutusten arviointia ei arviointineuvoston lausunnoissa tuoda kovin paljoa esille. Ihmisvaikutusten esiin tuomisessa vuoden 2019 lausunnoissa oli kuitenkin muutosta suhteessa aikaisempaan.