



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017



LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja | **4/2018**

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2018



Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017

Valtioneuvoston kanslia

ISBN Nid. 978-952-287-580-8

ISBN PDF 978-952-287-581-5

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-581-5>

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018



Sisältö

Esipuhe	5
1 Lainsäädännön arviointineuvostosta	7
2.1 Lausunnot.....	9
2.2 Kokoukset.....	15
2.3 Viestintä ja medianäkyvyys.....	16
2.4 Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa.....	16
2.5 Yhteistyö hallinnon kanssa	19
2.6 Kansainväliset yhteydet.....	19
2.7 Talous	21
3 Toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus	22
4 Havaintoja lainsäädännön valmistelun kehittämiseksi	24

ESIPUHE

Lainsäädännön arviointineuvoston toisena toimintavuonna neuvoston työskentely on vaikiintunut, mutta käytännön työtapoja kehitetään edelleen. Arviointineuvoston lausunnot ovat lisänneet hallinnon sisäistä ja myös julkista keskustelua lainvalmistelun laadusta, valmistelun resursseista, poliittisen ohjauksen oikeasta ajankohdasta ja vaikutusarvioinnille asetettavista vaatimuksista.

Ministeriöiden ja arviointineuvoston välisissä keskusteluissa esille on noussut erityisesti lainvalmistelun aikataulutusta ja arviointineuvoston lausunnon vaatima aika ja sen ajankohda. Suomen niukasti resursoitu arviointineuvosto on perustettu parantamaan omalta osaltaan lainvalmistelun laatua antamalla julkisia, kaikille lainvalmistelijoille tiedoksi tarkoitettuja lausuntoja vaikutusarvioinneista. Osallistuminen lainvalmisteluun ei tässä järjestelmässä ole mahdollista eikä sallittua.

Arviointineuvoston tähän asti antamat lausunnot koskevat luonnoksia hallituksen esityksiksi. Neuvostoa koskevan asetuksen mukaan se voi lisäksi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista, sekä etukäteisistä että myös jälkiarvioinneista. Neuvosto onkin valmistellut toimintatapoja, joilla se voisi lausuntojensa avulla tukea EU-lainsäädännön valmisteluun liittyvää vaikutusarviointia ja arvioida tulevaan lainsäädäntöön vaikuttavia jälkiarviointeja.

Viime vuonna eduskunnan valiokunnat ovat ryhtyneet kutsumaan arviointineuvostoa kuultavaksi valiokuntiin. Tämä on neuvostolle uusi työmuoto, ja se edellyttää neuvoston sihteeristöltä tosiasiallisesti uuden lausunnon laatimista käsiteltävästä hallituksen esityksestä aiemmin annetun hallituksen esitysluonnosta koskevan lausunnon lisäksi. Valiokuntien tarve kuulla arviointineuvostoa ei tule ainakaan vähenemään, mikäli hallituksen esityksissä ei nykyistä perusteellisemmin selvitetä neuvoston suosituksia ja myös sitä, miten suositukset on lopullisessa hallituksen esityksessä otettu huomioon.

Lainsäädännön arviointineuvosto toimii aktiivisesti itsenäisten ja riippumattomien eurooppalaisten arviointineuvostojen verkostossa RegWatchEuropassa. Eurooppalainen

yhteistyö on suomalaisille tärkeä yhteistyöväylä, jonka kautta pystymme vertailemaan ja kehittämään omaa järjestelmäämme ja toimintaamme. Yhtä tärkeitä kumppaneita työn kehittämisen kannalta ovat myös Euroopan komission arviointielin Regulatory Scrutiny Board ja OECD.

Suomen arviointineuvosto on RegWatchEuropen puheenjohtaja vuoden 2019. Valmistautuminen puheenjohtajuuteen edellyttää neuvostolta jo tänä vuonna eurooppalaisen verkottumisen vahvistamista ja seuraavan eurooppalaisen toimintavuoden suunnittelua sekä varautumista puheenjohtajakauden lisääntyviin resurssitarpeisiin.

Helsingissä 25.4.2018

Leila Kostiainen

puheenjohtaja

1 Lainsäädännön arviointineuvostosta

Lainsäädännön arviointineuvostosta annettu valtioneuvoston asetus (1735/2015) tuli voimaan helmikuun alussa 2016. Arviointineuvoston tehtävä on toteuttaa riippumatonta ja itsenäistä lainsäädännön vaikutusarviointien arviointia. Hallinnollisesti neuvosto toimii valtioneuvoston kanslian yhteydessä ja sen kaksi sihteerii ja pysyvä asiantuntija ovat valtioneuvoston kanslian virkamiehiä.

Arviointineuvostoa koskevan asetuksen mukaan lainsäädännön arviointineuvoston tehtäviä ovat:

1. Antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi
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. Valtioneuvosto määrää neuvoston puheenjohtajan ja muut jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvostossa on oltava asiantuntemusta lainvalmistelusta ja riittävä asiantuntemus eri vaikutusalueiden tarkasteluun. Neuvosto valitsee jäsenistään itselleen kaksi varapuheenjohtajaa. Valtioneuvoston kanslia nimittää neuvoston sihteerit ja

mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Neuvostolla on kaksi kokopäivätoimista sihteerä, ja heidät on sijoitettu valtioneuvoston kanslian istuntoyksikköön.

Valtioneuvoston yleisistunto nimitti lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtajan ja jäsenet ensimmäiselle toimikaudelle 15.4.2016–14.4.2019, ja neuvosto aloitti toimintansa huhtikuussa 2016. Neuvoston ensimmäisenä puheenjohtajana toimi 31.12.2016 saakka oikeustieteen tohtori, dosentti Kalle Määttä. Joulukuussa 2016 yleisistunto muutti neuvoston kokoonpanoa; vuoden 2017 alusta lukien puheenjohtaja on toiminut oikeustieteen kandidaatti Leila Kostianen. Varapuheenjohtajina toimivat varatoimitusjohtaja Leena Linnainmaa ja emeritusprofessori Jyrki Tala. Muut jäsenet ovat Kalle Määttä, vanhempi neuvonantaja Bo Harald, professori Ari Hyytinen, professori Eva Liljeblom, professori Tuula Linna ja oikeustieteen kandidaatti Rauno Vanhanen. Valtioneuvoston kanslian neuvostoon nimittämä pysyvä asiantuntija on hallitusneuvos Arno Liukko. Neuvoston sihteerinä ovat arviointineuvos Antti Moisio ja arviointineuvos Meri Virolainen. Ajalla 1.9.-31.12.2017 arviointineuvoston sihteeristössä on toiminut myös asiantuntija Tuomas Lih.



Kuva: Lauri Heikkinen,
valtioneuvoston kanslia

2 Toiminta vuonna 2017

2.1 Lausunnot

Arviointineuvoston keskeinen tehtävä on antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista. Arviointineuvosto arvioi kokonaisvaltaisesti mahdollisimman valmiita hallituksen esityksiä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lausuntokierroksen huomiot on sisällytetty esitysluonnokseen ja esitysluonnos on sisällöltään mahdollisimman lopullisessa muodossaan. Neuvosto valitsee itsenäisesti arvioitavat esitysluonnokset. Valinnassa hyödynnetään muun muassa hallituksen lainsäädäntösuunnitelmia ja kansliapäällikkökokouksen esittämiä lainsäädäntöhankkeita. Valinnassa painotetaan taloudellista ja yhteiskunnallista merkittävyyttä. Tavoitteena on kuitenkin myös ministeriökattavuus ja se, että lausuntoja annettaisiin erilaajuisista esitysluonnoksista.

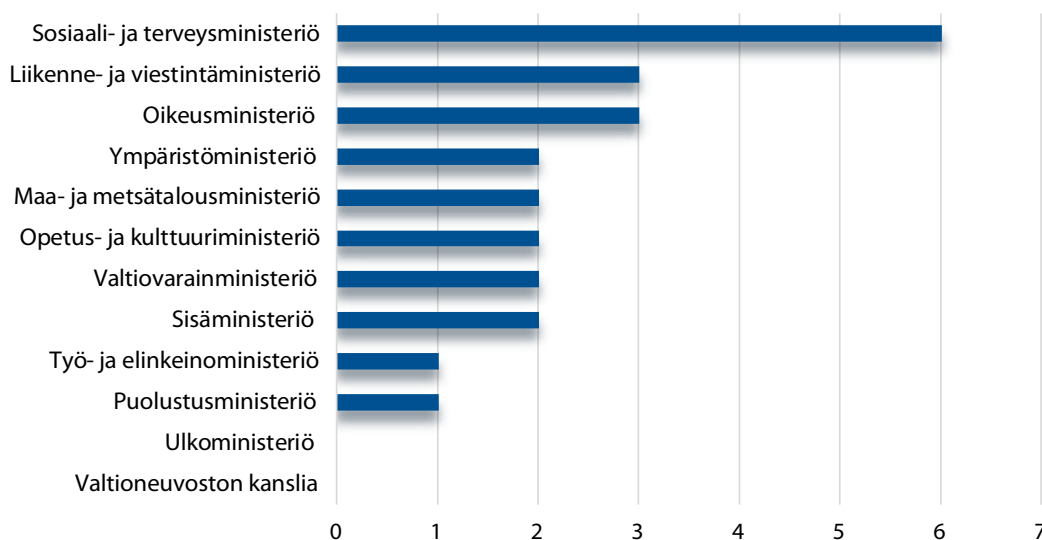
Kun lainsäädännön arviointineuvosto ottaa hallituksen esityksen käsiteltäväkseen, siitä ilmoitetaan viipymättä asianomaiselle ministeriölle, jota pyydetään toimittamaan mahdollisimman valmis esitysluonnos neuvostolle. Arvioitavaksi annettava esitysluonnos sekä siihen saadut lausunnot ja lausuntoyhteenvedot toimitetaan valtioneuvoston kanslian kirjaamoon (kirjaamo@vnk.fi). Neuvoston työlle varattava noin neljän viikon käsittelyaika alkaa, kun esitysluonnos on saapunut kirjaamoon. Lausunto julkistetaan, kun se on hyväksytty ja allekirjoitettu.

Arviointineuvoston arviointityö ajoittuu lainvalmisteluprosessin loppuvaiheeseen. Arviointineuvosto ei osallistu esitysluonnoksen valmistelutyöhön. Arviointineuvoston tehtävänä ei myöskään ole ottaa kantaa esitysluonnosten perustuslainmukaisuuteen.

Vuoden 2017 aikana lainsäädännön arviointineuvosto otti käsiteltäväksi yhteensä 30 hallituksen esitysluonnosta, ja vuoden 2017 loppuun mennessä valmistui 26 lausuntoa¹. Kolme lausuntoa julkistettiin vuoden 2018 puolella.

Vuonna 2017 arviointineuvoston arviointi kohdistui kymmenen eri ministeriön valmistelemiini esitysluonnoksiin (Kuva 1). Mukana oli sekä laajoja että suppeampia esitysluonnoksia, joskin laajat esitysluonnokset painoutuivat arvioinnissa selkeästi (Kuva 2). Kun kaikkein laajimmat esitykset (yli 100 perustelusivua²) muodostivat 9 % kaikista valtioneuvoston vuoden 2017 aikana antamista hallituksen esityksistä, tämän suuruusluokan esitysten osuus arviointineuvoston arvioimista esitysluonnoksista oli 50 %. Käytännössä arviointineuvosto arvioi kaikkein laajimmista hallituksen esityksistä yli puolet. Arviointineuvoston vuoden aikana arvioimat esitykset sisälsivät yhteensä noin 5750 sivua. Perustelusivujen määränä mitattuna arviointineuvosto arvioi noin kolmanneksen kaikista edellisvuoden hallituksen esitysten perusteluista.

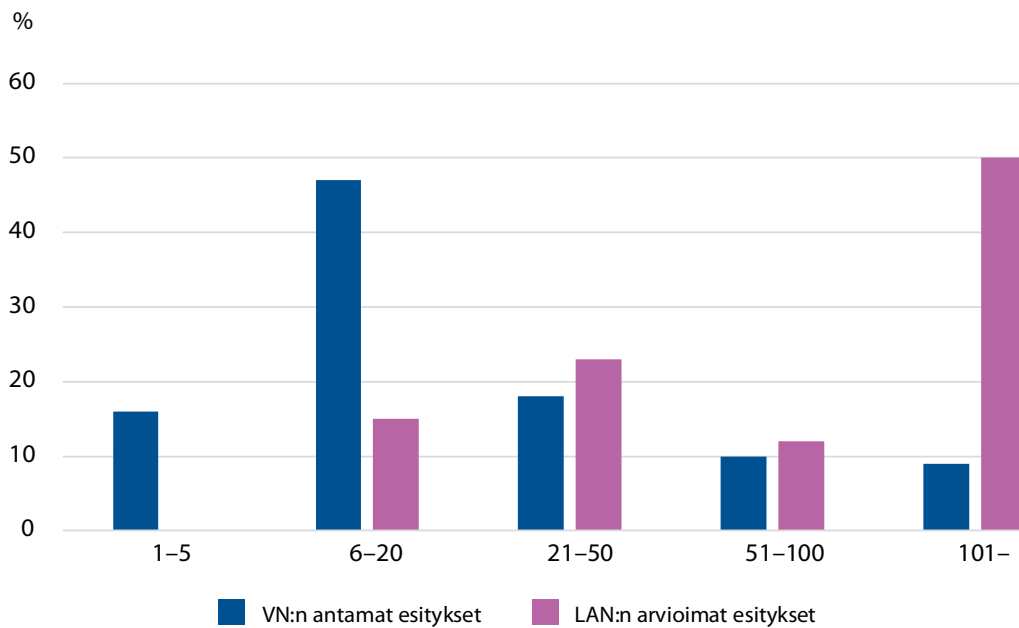
Kuva 1 Arviointineuvoston vuonna 2017 antamat lausunnot ministeriöittäin, N=24



1 Vuonna 2017 julkistettiin yhteensä 24 lausuntoa. Lisäksi valmistuivat lausunnot esitysluonnoksista moottori- pyöräverolaiksi ja veneverolaiksi. Kyseisiä lausuntoja ei julkaistu, koska esitysluonnokset vedettiin pois käsittelystä ennen lausuntojen julkistamista.

2 Perustelusivuilla tarkoitetaan hallituksen esityksen yleisperusteluja ja yksityiskohtaisia perusteluja.

Kuva 2 Arviointineuvoston vuonna 2017 arvioimien esitysten (N=26) suuruusluokka perustelusiivuna suhteessa valtioneuvoston antamien hallituksen esitysten (N=206) suuruusluokkaan (prosenttia arvioituista/annetuista esityksistä)



Lausuntojen mediaanikäsitelyaika neuvostossa oli työpäivinä vajaat kolme viikkoa (13 työpäivää, joka sisältää myös kesälomakauden) (Taulukko 1).

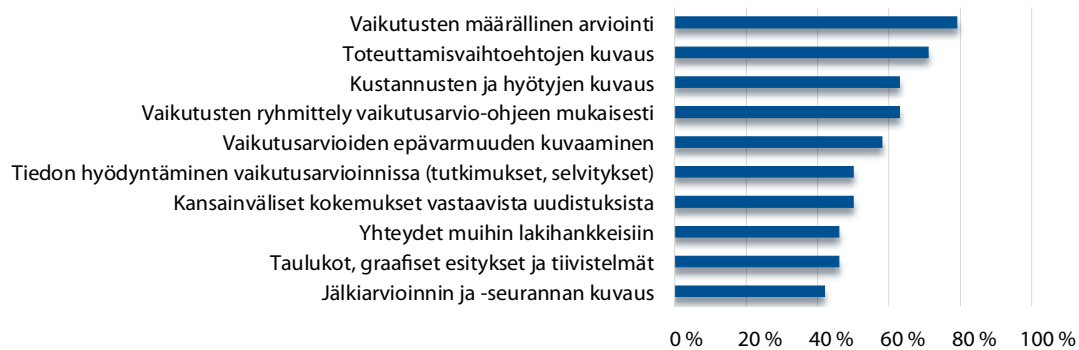
Merkittävässä osassa arvioitujen hallituksen esitysluonnosten vaikutusten arvioinneissa on ollut huomattavia puutteita. Arvioitavana on kuitenkin ollut myös esitysluonnoksia, joiden vaikutusarvioista arviointineuvostolla on ollut vain vähän huomautettavaa. Esimerkiksi esitysluonnoksessa laiksi vakuutusten tarjoamisesta (STM) vaikutusarvioinnin menettelytapa ja avoimuus olivat arviointineuvoston näkemyksen mukaan esimerkillisiä. Esitysluonnos laiksi Kevasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (OKM) täytti arviointineuvoston mukaan pitkälti säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset ja oli sujuvasti kirjoitettu.

Taulukko 1 Tietoja vuoden 2017 aikana annetuista lausunnoista

HE-luonnos	Valmisteleva ministeriö	Muokattu HE-luonnos saatu ministeriöstä	Lausunto julkistettu	Lausunnon käsittelyaika arviointineuvostossa työpäivinä siitä, kun esitysluonnos saatu arvioitavaksi	Pykälät, lkm	He-luonnoksen sivumäärä
Postilaki	LVM	19.12.2016	16.1.2017	20	16	96
Tuomioistuinlaki	OM	16.12.2016	16.1.2017	21	20	105
Metsätietojärjestelmä	MMM	24.1.2017	10.2.2017	13	10	50
Maakunta- ja sote-järjestämisuudistus	STM	19.1.2017	13.2.2017	17	yli 200	1002
Pelastustoimen järjestäminen	SM	6.2.2017	20.2.2017	10	17	33
Ammatillinen koulutus	OKM	9.2.2017	2.3.2017	15	yli 200	545
Eläkesäätiöt ja -kassat	STM	7.2.2017	8.3.2017	21	yli 200	335
Keva	OKM	13.3.2017	23.3.2017	8	1	18
Alkoholilaki	STM	6.4.2017	24.4.2017	12	122	222
SOTE-valinnanvapaus	STM	5.4.2017	26.4.2017	15	96	318
Sosiaali- ja terveystieteiden tuottaminen	STM	10.4.2017	5.5.2017	19	42	124
Yksitystielaki	LVM	26.5.2017	19.6.2017	16	20	172
Maankäyttö- ja rakennuslaki	SM	16.6.2017	22.6.2017	4	5	30
Asumisoikeusasunnot	YM	16.6.2017	30.6.2017	10	115	88
Liikenteen palvelut	LVM	5.7.2017	8.8.2017	24	yli 200	878
Vakuutusten tarjoamislaki	STM	24.7.2017	24.8.2017	23	120	327
Tulotietojärjestelmä	VM	8.9.2017	20.9.2017	8	40	176
Kiinteistönmuodostamislaki (3D)	MMM	13.10.2017	9.11.2017	19	17	71
EURES	TEM	10.11.2017	16.11.2017	4	7	24
Kuntien takauskeskuslaki	VM	5.12.2017	15.12.2017	8	1	11
Laki oikeudenkäynneistä hallintoasioissa	OM	5.12.2017	18.12.2017	9	126	241
Sotilastiedustelu	PLM	8.12.2017	21.12.2017	9	123	414
Siviilitiedustelu	SM	8.12.2017	21.12.2017	9	135	385
Tiedustelutoiminnan valvonta	OM	8.12.2017	21.12.2017	9	23	78

Kuva 3 esittää yleisimmät lausunnoissa esiin nostetut kehittämiskohteet arviointimenetelmittain.

Kuva 3 Yleisimmät kehittämiskohteet hallituksen esitysluonnosten vaikutusten arvioinnissa menetelmittain (esiintymisprosentti arviointineuvoston vuonna 2017 antamissa lausunnoissa, N=24)



Useimmin arviointineuvosto on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota määrällisten vaikutusarvioiden puutteisiin. Vaikutusarvioita esitetään esitysluonnoksissa usein ainoastaan laadullisesti, jolloin olennaisimpienkin kustannus- ja hyötyerien suuruusluokka saattaa jäädä epäselväksi. Silloin esitysluonnoksen perusteella ei ole mahdollista päätellä, ylittävätkö esitysluonnoksesta saatavat hyödyt siitä aiheutuvat kustannukset. Eräs tähän liittyvä puute on, että taloudellisista vaikutuksista ei juurikaan esitetä kokoavia yhteenvetoja taulukkomuodossa. Koska määrällisiin vaikutusarvioihin liittyy väistämättä epävarmuutta, asia tulisi tuoda esitysluonnoksessa avoimesti esiin esimerkiksi vaihteluvälien avulla.

Tutkimustulosten, selvitysten ja kansainvälisten kokemusten hyödyntämisessä vaikutusarvioinneissa on vielä parannettavaa, joskin esitysluonnosten välillä on tässä suuriakin eroja. Epäselvyyttä vaikutusarvioihin aiheuttaa toisinaan yhteydet muihin lakihankkeisiin. Tällöin esitysluonnoksessa viitataan muissa hallituksen esityksissä esitettyihin arvioihin, mutta vaikutusarvion kokonaisuudesta ei pysty muodostamaan riittävää käsitystä.

Esitysluonnoksissa ei myöskään aina riittävästi perustella ehdotettavia toimenpiteitä vaihtoehtoisten toteuttamistapojen avulla. Keskeisimmät ehdotukset tulisi aina perustella vaihtoehtojen vertailun avulla.

Kuvassa 4 esitetään yleisimmät lausunnoissa esiin nostetut kehittämiskohteet vaikutusalueittain. Arviointineuvosto on lausunnoissaan kiinnittänyt usein huomiota puutteisiin taloudellisten vaikutusten eri osa-alueiden (kotitaloudet, yritykset, julkinen talous ja kansantalous) arvioinnissa. Vaikutusarvioiden täydentämistä on suositeltu usein myös viranomais-ten toimintaan kohdistuvien vaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten osalta.

Kuva 4 Yleisimmät kehittämiskohteet hallituksen esitysluonnosten vaikutusten arvioinnissa vaikutusalueittain (esiintymisprosentti arviointineuvoston vuonna 2017 antamissa lausunnoissa, N=24)



Osa arviointineuvoston esiin nostamista kehittämiskohteista ja puutteista olisi ollut vältettävissä noudattamalla paremmin oikeusministeriön valmistelemaa vaikutusten arviointiohjetta (oikeusministeriö 2007)³. Kysymys on kuitenkin myös lainvalmistelussa käytettävissä olevista resursseista ja vaikutusarviointeja koskevasta osaamisesta. Ministeriössä ei ilmeisesti aina ole sellaista kustannusten ja hyötyjen arvioinnissa tarvittavaa taloudellista erityisosaamista, jota vaikutusarvioiden tekemisessä tarvittaisiin. Ministeriön tulisikin hankkia arviointiin tarvittaessa ulkopuolista tukea esimerkiksi taloudellisista tutkimuslaitoksista tai yliopistoista.

³ Vuonna 2007 hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätös säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista.

2.2 Kokoukset

Lainsäädännön arviointineuvosto piti vuonna 2017 yhteensä 18 kokousta (13.1, 3.2, 17.2, 10.3, 31.3, 18.4, 21.4, 12.5, 2.6, 16.6, 18.8, 31.8, 8.9, 29.9, 3.11, 24.11, 27.11 ja 15.12). Neuvoston jäsenten osallistumisaste kokouksissa oli 80 %. Lisäksi neuvosto piti kokouksia kirjallisessa menettelyssä, jossa hyväksyttiin aiemmin käsiteltyjä lausuntoja. Merkittävä osa neuvoston työstä tehdään kokousten ulkopuolella tutustumalla lausuntoluonnoksiin ja hallituksen esityksiin. Neuvoston jäsenten lausuntojen valmistelutyö tapahtuukin pääosin kokousten ulkopuolella.

Arviointineuvoston kokouksissa vieraili useita asiantuntijoita vuonna 2017:

- Hallitusneuvos Ismo Tuominen sosiaali- ja terveysministeriöstä esitteli alkoholilain kokonaisuudistusta koskevaa esitysluonnosta (10.3.2017).
- Hallitusneuvos Pirjo Kainulainen ja alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä FT Maija-Liisa Junnilla esittelivät valinnanvapauslakia koskevaa esitysluonnosta (31.3.2017).
- Lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen ja erityisasiantuntija Heli Heikkola esittelivät esitysluonnosta siviilitiedustelulaiksi (31.8.2017).
- Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström esitteli puolustusministeriön esitysluonnosta sotilastiedustelulaiksi (31.8.2017).
- Lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri esitteli tiedustelun valvontaa koskevaa oikeusministeriön esitysluonnosta (31.8.2017).
- EU-asioiden osaston apulaisosastopäällikkö Jori Arvonon kertoi ajankohtaisista EU-asioista vaikutusarvioinnin näkökulmasta (8.9.2017).
- Lainsäädäntöneuvos Anu Talus, lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri ja erityisasiantuntija Tanja Jaatinen esittelevät hallituksen esitysluonnosta EU:n tietosuoja-asetuksen toimeenpanosta (24.11.2017).
- Hallitusneuvos Immo Aakkola, ylitarkastaja Raisa Leivonen ja asianajaja Eija Warma esittelevät EU:n tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia (27.11.2017).

2.3 Viestintä ja medianäkyvyys

Arviointineuvoston lausunnot ovat julkisia, ja ne julkaistaan valtioneuvoston kanslian verkkosivuilla (vnk.fi/arviointineuvosto). Lausuntojen julkaisun yhteydessä on julkaistu uutinen tai tiedote lausunnosta. Lisäksi julkaistuista lausunnoista on informoitu Twitterissä. Verkkosivuilla on lisäksi listaus jo arvioitavaksi valituista hallituksen esitysluonnoksista.

Arviointineuvoston lausuntoja on käsitelty runsaasti mediassa, ja neuvoston lausuntoihin on viitattu usein esimerkiksi eduskunnassa. Arviointineuvoston puheenjohtaja on antanut useita haastatteluita eri medioille arviointineuvoston lausunnoista sekä neuvoston työstä. Arviointineuvosto viestii toiminnastaan myös erilaisissa seminaareissa ja tapaamisissa.

2.4 Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa

Arviointineuvosto on ollut tiiviissä vuorovaikutuksessa valtionhallinnon ja muiden sidosryhmien kanssa vuonna 2017. Neuvoston puheenjohtaja on tavannut laajalti ministereitä, ministeriöiden virkamiesjohtoa, eduskunnan valiokuntia sekä etujärjestöjen edustajia.

Arviointineuvoston puheenjohtaja Kostiaisen osallistui vuonna 2017 seuraaviin tapaamisiin, paneelikeskusteluihin ja muihin vastaaviin tapahtumiin:

- Valtiosihteeri Jari Partasen tapaaminen 2.1.2017.
- Aalto-yliopiston projektipäällikkö Oskari Nokso-Koiviston tapaaminen 5.1.2017.
- Ministeri Mika Lintilän tapaaminen 12.1.2017.
- STTK:n puheenjohtaja Antti Palolan tapaaminen 12.1.2017.
- Ministeri Jari Lindströmin tapaaminen 26.1.2017.
- Osallistuminen oikeusministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön järjestämään hyvää lainvalmistelua koskevaan paneelikeskusteluun 26.1.2017.
- Ajankohtaiskatsauksen antaminen kansliapäällikkökokouksessa 30.1.2017.
- Ministeri Timo Soinin tapaaminen 30.1.2017.
- Lainvalmistelun laatua koskevan esityksen antaminen hallituksen strategiaistunnossa 30.1.2017.
- Ministeri Petteri Orpon tapaaminen 3.2.2017.
- THL:n johdon tapaaminen 6.2.2017.
- Akavan työelämäasioiden johtajan Maria Löfgrenin tapaaminen 10.2.2017.

- SAK:n puheenjohtaja Jarkko Elorannan tapaaminen 13.2.2017.
- SDP:n puheenjohtaja Antti Rinteen tapaaminen 14.2.2017.
- Lainvalmistelun laatua koskevan esityksen pitäminen VTV:n neuvottelukunnassa 2.3.2017.
- Osallistuminen valtiovarainministeriön soten valinnanvapautta koskevaan seminaariin 10.3.2017.
- RKP:n puheenjohtaja Anna-Maja Henrikssonin tapaaminen 16.3.2017
- EK:n johtaja Hannu Rautiaisen tapaaminen 23.3.2017.
- Etlan tutkimusjohtaja professori Mika Malirannan tapaaminen 24.3.2017.
- Ministeri Anne Bernerin tapaaminen 27.3.2017.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön osastopäällikkö Kirsi Varhilan tapaaminen 10.4.2017.
- Aalto-yliopiston projektipäällikkö Oskari Nokso-Koiviston ja professori Otto Toivasen tapaaminen 12.4.2017.
- Mediconsult Oy:n lääketieteellisen johtajan Ville Salaspuron tapaaminen 19.4.2017.
- Valtiosihteeri Paula Lehtomäen tapaaminen 12.5.2017.
- Finanssiala ry:n varatoimitusjohtaja Esko Kivisaaren ja johtaja Lea Mäntyniemen tapaaminen 15.5.2017.
- Helsingin yliopiston jatko-opiskelija Mika Mäkilän tapaaminen 29.5.2017.
- Valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeri Timo Lankisen tapaaminen 30.5.2017.
- Sosiaalidemokraattiset Nuoret ry:n puheenjohtaja Mikkel Näkkäläjärven tapaaminen 19.6.2017.
- Valtiosihteeri Jari Partasen tapaaminen 20.6.2017.
- Ministeri Anne Bernerin tapaaminen 29.6.2017.
- Ministeri Anne Bernerin ja valtiosihteeri Paula Lehtomäen tapaaminen 2.8.2017.
- Ministeri Antti Häkkäsen tapaaminen 17.8.2017.
- Esityksen pitäminen Ympäristöministeriön norminpurkua koskevassa seminaarissa 30.8.2017.
- Työ- ja elinkeinoministeriön erityisavustaja Jukka Ihanuksen tapaaminen 12.9.2017.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön osastopäällikkö Kirsi Varhilan tapaaminen 24.10.2017.
- Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaaran tapaaminen 2.11.2017.
- Pihlajalinnan liiketoimintajohtaja Pekka Utraisen tapaaminen 7.11.2017.

- Valtiovarainministeriön erityisavustaja Anssi Kujalan tapaaminen 10.11.2017.
- HUS:n toimitusjohtaja Aki Lindenin tapaaminen 16.11.2017.
- Valtioneuvoston kanslian lainsäädäntöneuvos Heidi Kailan tapaaminen 17.11.2017.
- Pensions European pääsihteeri Matti Leppälän tapaaminen 21.11.2017.
- Osallistuminen oikeusministeriön sääntelytaakkaa koskevaan seminaariin 27.9.2017.
- Hyvinvointialan liiton toimitusjohtaja Ulla-Maija Rajakankaan tapaaminen 29.11.2017.

Arviointineuvoston sihteeristöä on kutsuttu eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisiin valiokuntien käsitellessä hallituksen esityksiä, joista arviointineuvosto on antanut lausunnon. Arviointineuvoston sihteeristö on osallistunut myös säännöllisesti säädösten sujuvoittamisryhmän kokouksiin, joita johtaa valtiosihteeri Jari Partanen. Arviointineuvoston sihteeristö on myös luennoinut useissa HAUSin lainvalmistelijoille suunnatuissa koulutustilaisuuksissa. Lisäksi sihteeristö on osallistunut vuonna 2018 seuraaviin tapaamisiin ja tilaisuuksiin:

- Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan esittely valtionalouden tarkastusvirastossa 18.1.2017.
- Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan esittely valtioneuvoston kanslian tietotukiryhmälle 7.10.2017.
- Talousvaliokunnan asiantuntijakuuleminen tulotietojärjestelmästä 25.10.2017.
- Valtioneuvoston kanslian lainsäädäntöneuvos Heidi Kailan tapaaminen 17.11.2017.
- Suomen Terveystieteiden Seuran seminaari 5.5.2017, esitys otsikolla lainsäädännön arviointineuvoston näkökulma sote-uudistuksen vaikutusten arviointiin.
- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen sote-valinnanvapausesityksestä 17.5.2017.
- Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan asiantuntijakuuleminen sote-valinnanvapausesityksestä 17.5.2017.
- Lainsäädännön arviointineuvoston esittely eduskunnan kanslian järjestämässä koulutustilaisuudessa eduskunnan virkamiehille 9.10.2017.
- Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan asiantuntijakuuleminen liikenteen palveluja koskevasta lakiesityksestä 22.11.2017.

Arviointineuvosto on lisäksi edustettuna oikeusministeriön työryhmässä, joka valmistelee uudet ohjeet hallituksen esityksen laatimiseksi (HELO-työryhmä). Työryhmän toimikausi alkoi 1.10.2016.

Lainsäädännön arviointineuvostosta julkaistiin kansantaloustieteen aikakauskirjassa artikkeli, jossa kuvattiin neuvoston toimintaa.⁴

2.5 Yhteistyö hallinnon kanssa

Arviointineuvosto ja sen sihteeristö tapaavat hallinnon edustajia säännöllisesti erilaisissa kokouksissa ja seminaareissa. Toisinaan on myös järjestetty tapaamisia suoraan arviointineuvoston ja ministeriön välillä. Arviointineuvoston sihteeristö on tiiviisti yhteydessä hallintoon esitysluonnosten lausuntoihin liittyvissä käytännön kysymyksissä.

Arviointineuvosto järjesti yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa vaikutusarviointiseminaarin 23.10.2017 Säätytalolla. Seminaarissa puhuivat liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner ja oikeusministeri Antti Häkkänen sekä Saksan arviointineuvoston (Nationaler Normenkontrollrat) puheenjohtaja Johannes Ludewig ja Euroopan komission sääntelyntarkastelulautakunnan jäsen Nils Björkstén. Arviointineuvoston puheenjohtaja Leila Kostiainen johti tilaisuutta. Seminaariin osallistui noin 160 henkeä. Seminaarin oli kutsuttu mm. lainvalmistelun johtoa ja lainvalmistelijoita sekä vaikutusarviointien asiantuntijoita. Arviointineuvosto sai runsaasti myönteistä palautetta onnistuneesta seminaarista ja korkeatasoisesta ohjelmasta.

2.6 Kansainväliset yhteydet

Arviointineuvosto liittyi eurooppalaisten sisarelinten muodostaman verkoston kattoorganisaatioon RegWatchEuropeen heti toiminnan alussa kesällä 2016. Arviointineuvoston puheenjohtajisto sekä sihteeristö ovat osallistuneet aktiivisesti RegWatchEuropeen toimintaan ja kokouksiin. Neuvoston puheenjohtaja Kostiainen, varapuheenjohtaja Linnainmaa ja arviointineuvoston sihteeristö osallistuivat Euroopan komission arviointineuvoston Regulatory Scrutinity Boardin järjestämään parempaa sääntelyä koskevaan seminaariin 20.3.2017 Brysselissä. Seminaariin oli kutsuttu RegWatchEuropeen jäsenmaat.

⁴ Hyytinen Ari ja Moisio Antti: Lainsäädännön arviointineuvosto – lainvalmistelun vaikutusarviointia. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2017.

Puheenjohtaja Kostiainen osallistui vuonna 2017 seuraaviin kansainvälisiin tapaamisiin ja kokouksiin:

- Saksan arviointineuvoston (Nationaler Normenkontrollrat) puheenjohtaja Johannes Ludewigin tapaaminen Berliinissä 24.5.2017.
- RegWatchEuropen johtokunnan kokous Lontoossa 6.–7.6.2017.
- RegWatchEuropen ja Regulatory Scrutinity Boardin tapaaminen Brysselissä 26.6.2017.
- Saksan arviointineuvoston (Nationaler Normenkontrollrat) puheenjohtaja Johannes Ludewigin ja Euroopan komission sääntelyntarkastelulautakunnan jäsenen Nils Björkstenin tapaaminen Helsingissä 22.10.2017.
- Viron valtioneuvoston kanslian edustajien tapaaminen vaikutusarviointeihin liittyen Helsingissä 17.11.2017.
- Euroopan komission sääntelyntarkastelulautakunnan jäsenen Nils Björkstenin tapaaminen Brysselissä 21.11.2017.
- Erityisasiantuntija Johanna Himmasen ja erityisasiantuntija Antti Holmin tapaaminen EU-edustustossa Brysselissä 22.11.2017.
- Euroopan komission ensimmäisen varapuheenjohtajan Frans Timmermansin tapaaminen yhdessä RegWatchEuropen puheenjohtajien kanssa Brysselissä 22.11.2017.
- Georgian parlamentin edustajien tapaaminen Helsingissä 23.11.2017.
- RegWatchEuropen johtokunnan kokous Lontoossa 12.–13.12.2017.

Arviointineuvoston sihteeristön edustaja osallistui RegWatchEuropen sihteeristötason kokoukseen 14.9.2017 Lontoossa. Arviointineuvoston sihteeristö teki vierailun 24.8.2017 Osloon, jossa Norjan Regelrådet isännöi Norjan, Ruotsin ja Suomen arviointineuvoston sihteeristöjen yhteistä keskustelutilaisuutta. Lisäksi arviointineuvoston sihteeristön edustaja osallistui RegWatchEuropen johtokunnan kokoukseen 6.–7.6.2017 sekä edellä mainittuihin Viron ja Georgian delegaation tapaamisiin Helsingissä.

Arviointineuvostolla on kiinteät suhteet RegWatchEuropeen sekä Regulatory Scrutinity Boardiin. Yhteistyö muiden eurooppalaisten neuvostojen kanssa on hyödyttänyt arviointineuvostoa. Suomi on RegWatchEuropen puheenjohtaja vuonna 2019.

2.7 Talous

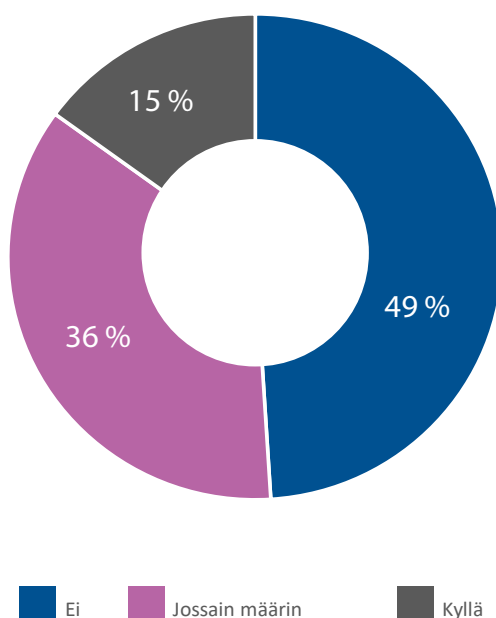
Arviointineuvostosta johtuvat menot ovat suurimmaksi osaksi neuvoston sihteeristön palkkamenoja. Lisäksi kuluja aiheutuu neuvoston palkkiomenoista sekä muista toiminnasta aiheutuvista juoksevista kuluista, lähinnä kansainväliseen yhteistyöhön liittyvistä matkakuluista.

Arviointineuvoston jäsenten vuosipalkkio oli 3 600 euroa, varapuheenjohtajien 4 300 euroa ja puheenjohtajan 6 800 euroa vuonna 2017.

3 Toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus

Arviointineuvostolla ei ole resursseja seurata ajantasaisesti neuvoston suositusten huomioimista lopullisissa hallituksen esityksissä eduskunnalle, mutta karkeaan arvioon perustuvan vuosittaisen seurannan mukaan hieman yli puolet neuvoston lausunnoissa esitetyistä puutteista olisi ainakin osittain korjattu esitysten jatkovalmistelussa vuonna 2017 (kuva 5).

Kuva 5 Arviointineuvoston vuonna 2017 esittämien suositusten huomioiminen hallituksen esityksissä eduskunnalle (arviointineuvoston arvioimat esitysluonnokset, joista oli annettu hallituksen esitys 28.2.2018 mennessä, N=21)



Arviointineuvoston lausuntojen mediaanikäsitelyaika oli 13 työpäivää. Arviointineuvoston mandaatin mukaan hallituksen esitykset tulee toimittaa neuvostolle mahdollisimman valmiina, minkä vuoksi neuvoston neljän viikon käsittelyaika ajoittuu lainvalmisteluprosessin loppupäähän.⁵ Arviointineuvosto on myös viranomainen, joten hallituksen esitysluonnokset ovat julkisuuslain mukaan julkisia sen jälkeen, kun ne on toimitettu valtioneuvoston kirjaamoon arvioitavaksi. Arviointineuvoston työn vaikuttavuus ja julkisuus painottuvat siten lainvalmisteluprosessin loppupuolelle.

⁵ Lainsäädännön arviointineuvostoa koskevan valtioneuvoston asetuksen (1735/2015) asetusmuistiossa todetaan, että "valittu hallituksen esitys toimitetaan arviointineuvostolle mahdollisimman valmiina esitysluonnoksena."

Arviointineuvoston rooli lainvalmistelun laadun parantamisessa muodostuu monesta eri osasta. Valittavat hallituksen esitysluonnokset ovat sisällöltään ja laajuudeltaan hyvin erilaisia, kuten luvusta 2.1 käy ilmi. Arviointineuvosto on itsenäisesti valinnut arvioitavaksi monia esitysluonnoksia, joita ministeriöiden säädösten sujuvoittamista koskeva työryhmä on myös pitänyt keskeisinä.⁶ Yksittäiset arviointineuvoston lausunnot toimivat siten myös laajemmin kannanottoina, eivätkä ne ilmennä näkemystä vain yksittäisestä hallituksen esitysluonnoksesta.

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota laaja-alaisesti vaikutusarviointeihin ja lainvalmistelun laatuun. Arviointineuvosto voi ohjata ministeriöitä tiedon lähteille lausunnoissaan, mikäli tietopohjassa havaitaan puutteita. Lausunnoissa viitataan usein tutkimuksiin ja viitteellisiin laskuesimerkkeihin, mutta arviointineuvoston tehtävä ei ole tehdä vaikutusarvioita.

Arviointineuvoston käytettävissä olevat resurssit eivät tällä hetkellä mahdollista nykyistä laajempaa esitysluonnosten käsittelymäärää. Toisaalta lausuntojen kannanottojen yleistettyvyyden ja valittujen esitysluonnosten monipuolisuuden vuoksi käsittelymäärän kasvattaminen ei ole välttämättä tarpeellista, kun arviointineuvoston toiminta on järjestetty periaatteella, että lausunnoista opitaan lausunnon kohdetta laajemmin.

Arviointineuvosto kehittää yhteistyötä sille olennaisten sidosryhmien, kuten oikeuskanslerinviraston ja muiden arviointineuvostojen kanssa paremman sääntelyn edistämiseksi.

Valtioneuvoston kanslia asetti neuvostolle tulostavoitteeksi ottaa käsiteltäväksi vähintään 35 hallituksen esitystä vuonna 2017. Tavoitteeseen pääsyä vaikeutti olennaisesti se, että hallituksen esitysten valmisteluajataulu poikkesi usein merkittävästi istuntokauden alkupuolella julkaistusta lainsäädäntösuunnitelmasta. Suunnitelmista poikkeaminen vaikeutti neuvoston työskentelyä ja työn suunnittelua. Vuodelle 2018 ei asetettu määrällistä tulostavoitetta muun muassa siksi, että valtioneuvoston kanslia on käynnistänyt VN-TEAS-tutkimushankkeen arvioimaan arviointineuvoston vaikuttavuutta. Tutkimushankkeen toteuttaa Joensuun yliopisto professori Anssi Keinäsen johdolla, ja arviointi valmistuu vuoden 2018 loppuun mennessä.

Arviointineuvoston toimintaedellytysten ja -kyvyn vahvistamista on suositeltu kahdessa vuoden 2018 alussa valmistuneessa VN-TEAS-tutkimushankkeessa: Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen sekä ”Yksi yhdestä” -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia.⁷

6 Kooste norminpurun tuloksista vuodelta 2017 löytyy sivulta: <http://www.norminpurku.fi/wp-content/uploads/2018/01/Kooste-vuoden-2017-tuloksista.pdf>.

7 Tutkimushankkeiden loppuraportit löytyvät sivulta: <http://tietokayttoon.fi/etusivu>.

4 Havainnot lainsäädännön valmistelun kehittämiseksi

Arviointineuvoston havaintojen mukaan tarvitaan edelleen toimia lainsäädännön laadun parantamiseksi. Arviointineuvoston käsityksen mukaan ministeriöiden tulisi parantaa vaikutusarviointien resursointia. Oikeusministeriön selvityksestä lainvalmistelun voimavaroista käy ilmi, että lainvalmistelijoista ylivoimaisesti suurin osa on oikeustieteellisen koulutuksen saaneita.⁸ Arviointineuvosto katsoo, että juridiikan osaaminen on luonnollisesti tärkeää lainvalmistelussa, mutta myös muiden koulutustaustan omaavien osallistumista lainvalmisteluun tulisi lisätä. Etenkin taloustieteellistä osaamista tulisi lisätä ministeriöissä. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan tulisi pohtia eri vaihtoehtoja ministeriöiden vaikutusarviointiresursoinnin parantamiseksi, jotta lainvalmisteluun saadaan monipuolista osaamista ja luodaan edellytyksiä kokonaisvaltaisille vaikutusarvioinneille.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan resurssi- ja osaamisrajoitteiden lisäksi ministeriöiden toimintakulttuureissa saattaa olla joitakin puutteita, jotka vaikuttavat lainvalmistelytyön laatuun. Muun muassa lainvalmistelun johtamiseen tulisi arviointineuvoston mukaan kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi lainsäädännön aikataulutusta tulisi kehittää ennakoitavammaksi.

Arviointineuvoston havaintojen mukaan lainsäädännön laadun parantaminen tarvitsee onnistuakseen poliittisen päätöksenteon tuen. Olennainen osa tätä tukea on riittävän ajan antaminen valmistelutyölle. Lainvalmistelun voimavaroja koskevan selvityksen mukaan kriittisimpänä osa-alueena voimavarojen riittävyydessä nähdään lainvalmistelulle varatun ajan riittämättömyys.

Suomen arviointineuvoston resurssit ovat selkeästi pienimmät verrattuna muiden EU-maiden ja Norjan neuvostoihin. Arviointineuvoston tavoitteena on keskittyä jatkossakin esitysluonnosten arviointiin, eikä neuvosto tavoittele konsultoivaa roolia ministeriöiden vaikutusarviointien tekemisen avustamisessa. Niukat resurssit tulee keskittää nykyisten tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen. Arviointineuvosto pitää myös tärkeänä vaalia itsenäistä ja riippumatonta asemaansa, jota vaikeuttaisi yksittäisten esitysluonnosten vaikutusarviointeihin puuttuminen ja myöhemmin niiden arvioiminen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että monien hallituksen esitysluonnosten kieliasu on tekninen tai muutoin vaikeaselkoinen, mikä vaikeuttaa lain ymmärtämistä.

⁸ Oikeusministeriö: Lainvalmistelun voimavarat vuonna 2016.

Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että myös muiden kuin asiantuntijoiden on saatava riittävä käsitys lainmuutoksesta ja sen vaikutuksista. Tämä koskee myös EU-lainsäädäntöä, jolle on tyypillistä pitkäkö käsittelyaika, jonka edetessä eduskuntaa informoidaan säännöllisesti, mutta usein sirpaleisesti. Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että direktiivin toimeenpanoa koskevassa tai vastaavassa hallituksen esityksessä tulee antaa riittävä kokonaiskuva direktiivistä ja sen vaikutuksista.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ohjeita lainvalmisteluun on runsaasti, mutta ne ovat epäyhtenäisiä ja osin päällekkäisiä. Hallituksen esitysten laatimisohjeiden lisäksi voimassa on ainakin oikeusministeriön vaikutusarviointiohje, joka on valtioneuvoston hyväksymä, sosiaali- ja terveystieteiden ihmisaikutuksia käsittelevä ohje ja oikeusministeriön kielivaikutuksia koskeva ohje. Lainlaatijan EU-oppaassa käsitellään EU-oikeuden huomioon ottamista kansallisessa säädösvalmistelussa, mutta varsinainen EU-vaikutusarviointiohje puuttuu.

Arviointineuvosto suosittelee yhtenäistetyn ja uudistetun vaikutusarviointiohjeen tekemistä, joka sisältäisi ohjeet myös EU-lainsäädännön vaikutusten arvioimiseksi. Ohjeen tulisi kuitenkin olla tiivis, jotta se olisi lainvalmistelijan näkökulmasta hyödyllinen ja hallittavissa oleva kokonaisuus. Arviointineuvosto suosittelee esimerkiksi ytimekkään tarkistuslistan tekemistä, joka auttaisi lainlaatijaa helposti tarkistamaan, ovatko kaikki olennaiset näkökohdat tulleet huomioiduksi.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

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

ISSN PDF 1799-7828
ISSN Nid. 0782-6028
ISBN PDF 978-952-287-581-5
ISBN Nid. 978-952-287-580-8