

Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuus lainvalmistelussa

18.12.2020

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro gradu -tutkielma

Tekijä: Hanna-Riitta Härkönen (284638)

Ohjaajat: Anssi Keinänen ja Niko Vartiainen

Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Hanna-Riitta Härkönen			
Työn nimi Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuus lainvalmistelussa			
Pääaine Lainsäädäntötutkimus	Työn laji Pro gradu -tutkielma	Aika 18.12.2020	Sivuja VII+89
Tiivistelmä <p>Tutkielman aiheena on lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuus lainvalmistelussa. Tutkielmassa selvitetään, kuinka tarkasti arviointineuvoston antamia lausuntoja ja niiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä kuvataan hallituksen esityksissä. Lisäksi tutkielmassa selvitetään, miten lausunnoissa esitetyt kommentit huomioidaan lopullisissa hallituksen esityksissä. Tutkielma on jatkoa aikaisemmalle <i>Keinäsen ym. (2019)</i> toteuttamalle tutkimukselle, minkä johdosta tutkimustuloksia verrataan toisiinsa sekä esitetään yhdistettyjä tuloksia kokonaisvaltaisemman kuvan saamiseksi tutkimuskohteesta. Tutkielmassa perehdytään myös hyvää lainvalmistelua koskeviin kysymyksiin ja lainvalmisteluoppaisiin sekä esitellään arviointineuvoston toimintaa, riippumattomuutta ja eräiden muiden maiden vastaavien neuvostojen toimintamalleja.</p> <p>Tutkimusaineistoon kuuluu kokonaisuudessaan 64 arviointineuvoston lausuntoa, niitä koskevat hallituksen esitykset sekä 20 esitysluonnosta. Aineistoon sisältyvät siten sekä <i>Keinäsen ym. (2019)</i> tutkimusaineistoon kuuluneet 40 ensimmäistä arviointineuvoston lausuntoa (17.6.2016–9.3.2018) että 24 arviointineuvoston myöhemmin antamaa lausuntoa (13.4.2018–31.12.2019) ja niitä koskevat esitykset. Tutkielman empiirinen osio on toteutettu laadullisen tutkimuksen menetelmin. Havaintoja arviointineuvoston lausuntojen kuvauksista sekä lausunnoissa esitettyjen kommenttien huomioimisesta on luokiteltu niiden tarkkuuden perusteella. Analyysin tuloksia esitetään myös määrällisessä muodossa ja taulukoissa tulosten havainnollistamiseksi.</p> <p>Tutkielmassa havaitaan, että hallituksen esityksissä on lähes aina kuvattu arviointineuvoston lausunto ja sen johdosta tehdyt toimenpiteet, mutta kuvausten tarkkuudessa on laajasti kehitettävää. Yhdistettyjen tulosten perusteella toimenpiteiden kuvaukset ovat puutteellisempia lausuntojen kuvauksiin nähden, mutta tulosten vertailun valossa toimenpiteiden kuvauksissa on tapahtunut positiivista kehitystä. Kokonaisuutena arvioituna lausunnoissa esitetyt kommentit huomioidaan hallituksen esityksissä useimmiten kokonaan tai osittain. Osittain hallituksen esityksiä on täydennetty laajasti, mutta usein täydennykset jäävät silti tiiviiksi. Tulosten perusteella kommentteja olisi aiheellista ottaa laajemmin huomioon. Tutkimustulosten välillä on enimmäkseen vain pieniä eroavaisuuksia eri vaikutusalueita koskevien täydennysehdotusten huomioimisessa. Hallituksen esitysten säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden mukainen rakenteellinen esittäminen vaikuttaa kuitenkin kehittyneen selvästi aiemmasta. Tutkielman lopussa esitetään havaintoja arviointineuvoston toiminnan kehittämisestä ja vaikuttavuuden edistämisestä.</p>			
Avainsanat Lainsäädännön arviointineuvosto, lainvalmistelu, hallituksen esitys, vaikutusten arviointi, lainsäädäntötutkimus			

SISÄLLYS

LYHENNELUETTELO	V
KUVIOT JA TAULUKOT.....	VI
1 JOHDANTO.....	1
2 MITÄ ON HYVÄ LAINVALMISTELU?.....	6
2.1 Lähtökohtia lainvalmistelun laadun kehittämiseksi.....	6
2.2 Näkökulmia hyvästä lainvalmisteluprosessista.....	7
2.3 Lainvalmisteluoppaat suuntaviivoina.....	9
2.4 Lainvalmistelun laatuun liittyvää tutkimusta.....	13
3 LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO	19
3.1 Arviointineuvoston perustaminen ja sen toiminnasta yleisesti	19
3.2 Arviointineuvoston toiminta ensimmäisten vuosien aikana	21
3.3 Kansainvälisiä kokemuksia.....	24
3.4 Arviointineuvoston toiminnan itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta	30
3.5 Arviointineuvostoa koskevaa tutkimusta	34
4 TUTKIELMAN AINEISTO JA METODI.....	39
4.1 Laadullinen tutkimus metodina.....	39
4.2 Tutkielman empiirisen osan toteutus	41
5 ARVIOINTINEUVOSTON LAUSUNTOJEN KUVAAMINEN HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ.....	44
6 ARVIOINTINEUVOSTON LAUSUNTOJEN HUOMIOIMINEN HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ.....	54
6.1 Aineiston analyysistä	54
6.2 Hallituksen esitysten analyysi.....	55
6.2.1 Hallituksen esitys laiksi ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi	55
6.2.2 Hallituksen esitys Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi	57
6.2.3 Hallituksen esitys laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.....	58
6.2.4 Hallituksen esitys rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi..	59
6.2.5 Hallituksen esitys työsopimuslain ja työttömyysturvain muuttamisesta	60
6.2.6 Hallituksen esitys laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.....	62

<i>6.2.7 Hallituksen esitys laiksi osakesäästötilistä ja laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta</i>	63
<i>6.2.8 Hallituksen esitys laeiksi varhaiskasvatustilistä ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta</i>	65
<i>6.2.9 Hallituksen esitys laeiksi aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskeviksi lainsäädännöksi</i>	66
<i>6.2.10 Hallituksen esitys laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta.....</i>	67
6.3 Analyysin yhteenveto ja tutkimustulosten vertailua	68
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	80
LÄHTEET	84
LIITTEET	

LYHENNELUETTELO

EU	Euroopan unioni
HELO	Hallituksen esitysten laatimisohteet
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
NKR	Nationaler Normenkontrollrat (Saksan arviointineuvosto)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OHRA-hanke	Valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	Oikeusministeriö
SM	Sisäministeriö
SOTE-uudistus	Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
RPC	Regulatory Policy Committee (Iso-Britannian arviointineuvosto)
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
VM	Valtionvarainministeriö
YM	Ympäristöministeriö

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1. Tutkimuskysymysten kohdistuminen suhteessa hallituksen esityksen valmistelu-prosessiin ja arviointineuvoston lausuntoon.

Taulukko 1. Yhteenveto arviointineuvostojen toiminnasta.

Taulukko 2. Arviointineuvoston lausuntojen kuvaaminen hallituksen esityksissä.

Taulukko 3. Arviointineuvoston lausuntojen johdosta tehtyjen toimenpiteiden kuvaaminen hallituksen esityksissä.

Taulukko 4. Arviointineuvoston lausunnot ja niissä esiintyvien kommenttien määrä.

Taulukko 5. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen ajoneuvojen katsastustoimintaa koskevassa hallituksen esityksessä.

Taulukko 6. Arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisissa hallituksen esityksissä.

Taulukko 7. Yleisimmät vaikutusalueet ja muut arvioitavat seikat sekä niiden huomioiminen lopullisissa hallituksen esityksissä.

Taulukko 8. Tutkimustulosten vertailu sekä yhdistetyt tulokset arviointineuvoston kommenttien huomioimisesta lopullisissa hallituksen esityksissä.

Taulukko 9. Tutkimustulosten vertailu sekä yhdistetyt tulokset yleisimmiksi havaittujen vaikutusalueiden ja muiden arvioitavien seikkojen huomioimisesta lopullisissa hallituksen esityksissä.

Taulukko 10. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen Tuomioistuinvirastoa koskevassa hallituksen esityksessä.

Taulukko 11. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen eläinten hyvinvointilakia koskevassa hallituksen esityksessä.

Taulukko 12. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen rahankeräyslakia koskevassa hallituksen esityksessä.

Taulukko 13. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen työsopimuslain ja työttömyys-turvalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Taulukko 14. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Taulukko 15. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen osakesäästötiliä ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Taulukko 16. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen varhaiskasvatustilaa ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Taulukko 17. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen aktiivimallin leikkureita koskevassa hallituksen esityksessä.

Taulukko 18. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista koskevassa hallituksen esityksessä.

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön aiheena on lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuus lainvalmistelussa. Lainsäädännön arviointineuvosto on itsenäinen ja riippumaton valtioneuvoston kanslian yhteyteen vuonna 2015 perustettu toimielin. Arviointineuvosto perustamisen tavoitteena oli lainvalmistelun laadun edistäminen erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien suhteen. Lisäksi perustamisen päämääränä oli kehittää ministeriöiden lainvalmistelukulttuuria yleisesti esimerkiksi lainvalmistelun aikataulujen ja suunnittelun kohdalla.¹ Arviointineuvostolle kuuluvat tehtävät on määritelty valtioneuvoston asetuksessa lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015). Yhtenä neuvoston tehtävistä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista (2 §). Arviointineuvoston tehtäviin ei siis kuulu tehdä vaikutusarviointeja, vaan esittää niitä koskevia kehittämis- ja korjausehdotuksia.²

Arviointineuvoston vaikuttavuudella tutkielman yhteydessä tarkoitetaan sitä, onko arviointineuvoston toiminnalla vaikutusta lainvalmistelun laatuun, tässä yhteydessä etenkin lopullisten hallituksen esitysten sisältöön. Lainvalmistelun käsitteellä tutkielmassa tarkoitetaan puolestaan valtioneuvostossa ja siihen kuuluvissa ministeriöissä tapahtuvaa oikeudellisen sääntelyn valmistelua. Lainvalmistelu on toimintaa, jonka seurauksena on tarkoitus syntyä valmis säädösehdotus. Ehdotukseen sisältyvät tavallisesti säännöstekstit ja niitä koskevat perustelut.³ Tutkielman aihe koskee arviointineuvoston antamia lausuntoja lainvalmisteluprosessin perusvalmisteluvaiheessa tuotetuista esitysluonnoksista sekä keskittyä jatkovalmistelussa viimeistelyjen säädösehdotusten analyysiin.⁴

Lainsäädännön ja lainvalmistelun laatua koskevaa keskustelua käydään Suomessa aktiivisesti ja paine laadun kehittämiseen on yhä enemmän kasvanut. Lainvalmistelun laadulla on suurta yhteiskunnallista merkitystä, koska lainsäädännöllä pyritään usein selvittämään haastavia ja monimutkaisia yhteiskunnallisia asioita. Aiheeseen liittyvä tutkimus antaa tietoa hyvistä käytännöistä sekä ohjeita, joita voidaan hyödyntää lainvalmistelussa ja sen kehittämisessä. Tämä on tärkeää, koska laadukas lainvalmistelu luo vahvempaa tietopohjaa poliittiselle päätöksenteolle, jolloin päättäjillä on tiedossa paras mahdollinen informaatio eri

¹ Valtioneuvoston kanslia, kohta Lainsäädännön arviointineuvosto.

² Valtioneuvoston kanslia, kohta Lainsäädännön arviointineuvosto.

³ Valtioneuvoston kanslia 2019a, s. 15–16.

⁴ Perus- ja jatkovalmistelusta sekä yleisesti lainvalmisteluprosessista ks. Lainvalmistelijan prosessiopas.

vaihtoehtojen ja päätösten vaikutuksista yhteiskuntaan.⁵ Siksi lainvalmistelun laatuun liittyvä tutkimus on merkittävä ja ajankohtainen tutkimusaihe. Arviointineuvosto on ollut toiminnassa vasta vajaan viiden vuoden ajan, eikä se ole ollut vielä laajasti tutkimuksen kohteena. Tiedon tuottaminen arviointineuvoston toiminnasta on siten merkityksellistä sen toiminnan ja vaikuttavuuden kehittämisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta tuo esille viimeaikaisessa lausunnossaan suomalaisen lainvalmistelun tilan ja lainsäädännön laadun olevan tällä hetkellä aika vaihtelevaa. Valiokunta katsoo ministeriöiden lainvalmistelun olevan kokonaisuutena melko hyvää, mikä näkyy erityisesti hyvin valmistelluista yleislainsäädännön uudistuksista. Sen sijaan esimerkiksi kokonaisvaikutusten arviointi perusoikeuksiin ja koko perusoikeusjärjestelmään jää paikoittain puutteelliseksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.⁶ Perustuslakivaliokunta on yksi niistä tahoista, jolla on omalta osaltaan tehtäviä lainvalmistelun laadun valvonnassa. Perustuslain (731/1999) 74 §:ssä valiokunnalle on säädetty tehtäväksi antaa lausuntoja säädösehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Muut eduskunnan valiokunnat toimivat myös eräänlaisina lainvalmistelun laadun valvojina antaessaan mietintöjä ja lausuntoja säädösehdotuksista. Muun muassa sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on eräissä lausunnoissaan ja mietinnöissään käsitellyt kiireellisten lainvalmistelun aikataulujen haitallisia vaikutuksia sekä vaikutusarviointien puutteellisuutta.⁷ Oikeusministeriössä huolehditaan puolestaan jatkovalmistelun yhteydessä erityisesti säädösehdotusten lakiteknisestä tarkastuksesta.⁸ Lisäksi valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa lainvalmistelun laillisuutta sekä hyvän lainvalmistelutavan ja erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista säädösvalvonnassaan. Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä myös ehdotuksia säännösten kehittämiseksi havaitessaan mahdollisia puutteita.⁹

Lainvalmistelun laadun valvonta on tärkeässä roolissa, kun tavoitteena on laadun kehittäminen ja lainvalmistelua koskevien ongelmakohtien selvittäminen. Lainsäädännön arviointineuvosto on juuri tätä tavoitetta varten perustettu uusi täysin hallinnosta riippumaton toimielin, joka kohdistaa valvontaa arvioimiensa esitysluonnosten vaikutusarviointeihin ja muuhun sisältöön. Havaitessaan sisällössä puutteita voi se kiinnittää niihin lausunnoissaan huomiota

⁵ Tala 2005, s. 87–88.

⁶ PeVL 30/2020 vp, s. 9.

⁷ Ks. mm. StVL 3/2020 vp; StVM 14/2015 vp; StVM 5/2006 vp.

⁸ Lainvalmistelun prosessiopas, kohta Jatkovalmistelu.

⁹ Ks. mm. K 4/2018 vp; K 2/2019 vp; Oikeuskanslerinvirasto 2019.

sekä käydä dialogia ministeriöiden kanssa esitysluonnoksista ja lainvalmistelun kehittämistä yleisesti.¹⁰

Tutkielma on jatkoa *Keinäsen ym. (2019)*¹¹ toteuttamalle tutkimukselle, jossa on arvioitu arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta perustuen arviointineuvoston lausuntojen ja niitä koskevien hallituksen esitysten analyysiin sekä lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien haastatteluihin. Tutkielmassa hyödynnetään tutkimuksessa luotuja aineiston luokitteluja analysoitaessa arviointineuvoston antamia lausuntoja ja niitä koskevia hallituksen esityksiä. Tutkielmassa on analysoitu erikseen 24 arviointineuvoston lausuntoa ajalta 13.4.2018–31.12.2019, niitä koskevat hallituksen esitykset sekä kymmenen hallituksen esityksen luonnosta, jotka eivät kuuluneet vielä alkuperäisen tutkimuksen aineistoon. Koska analyysissä esitetään kuitenkin yhdistettyjä tutkimustuloksia, kokonaisuudessaan tutkielman aineistoon kuuluu 64 arviointineuvoston lausuntoa, niihin liittyvät hallituksen esitykset sekä 20 esitysluonnosta. Aineistoon sisältyvät siten myös *Keinäsen ym. (2019)* tutkimuksen analyysin kohteena olleet 40 ensimmäistä arviointineuvoston lausuntoa ajalta 17.6.2016–9.3.2018, 38¹² hallituksen esitystä ja kymmenen esitysluonnosta.

Tutkielman tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

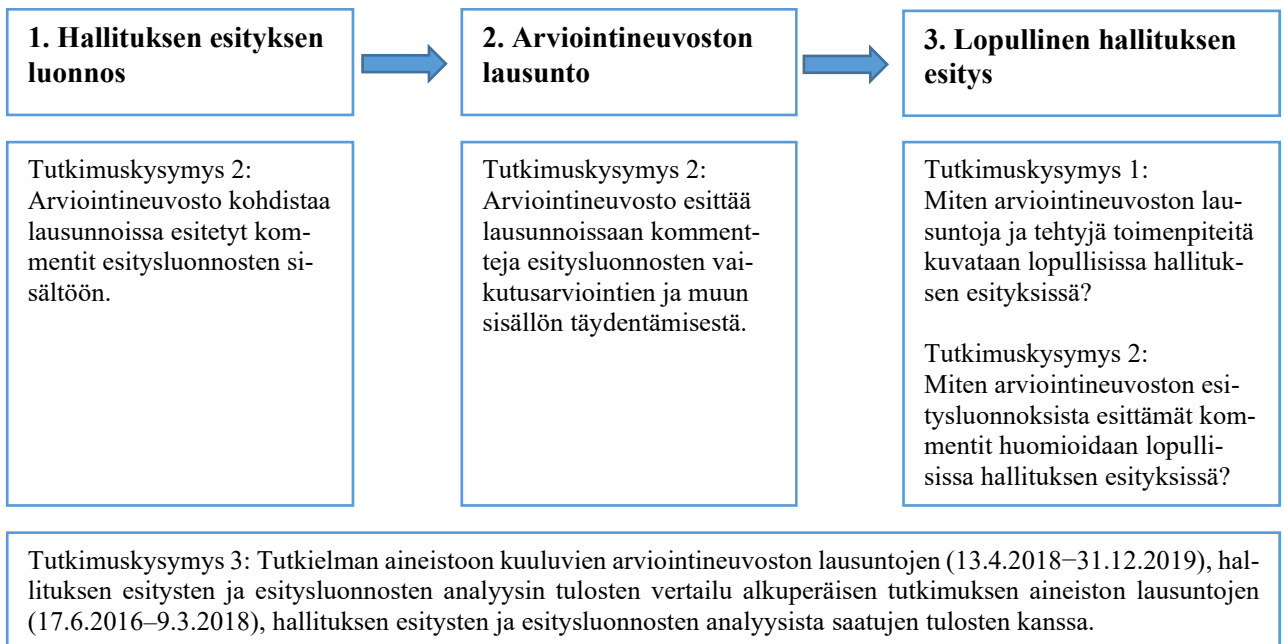
- 1) Miten arviointineuvoston lausuntoja ja niiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä kuvataan hallituksen esityksissä?
- 2) Miten arviointineuvoston lausunnoissa esitetyt kommentit huomioidaan lopullisissa hallituksen esityksissä?
- 3) Onko arviointineuvoston lausuntojen ja toimenpiteiden kuvauksessa sekä kommenttien huomioimisessa tapahtunut muutoksia verrattuna alkuperäisen tutkimuksen tuloksiin? Millaisia muutokset ovat?

Seuraavassa kuviossa selvennetään tutkimuskysymysten kohdistumista suhteessa hallituksen esityksen valmisteluprosessiin ja arviointineuvoston lausuntoon.

¹⁰ Valtioneuvoston kanslia, kohta Lainsäädännön arviointineuvosto.

¹¹ Keinänen, Anssi – Lonka, Harriet – Pajuoja, Jussi – Vartiainen, Niko – Tuominen, Risto – Halonen, Mia – Koskela, Tarja, Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12.

¹² Kahta hallituksen esitystä ei ollut vielä annettu tutkimuksen analyysivaiheessa. Keinänen ym. 2019, s. 50.



Kuvio 1. Tutkimuskysymysten kohdistuminen suhteessa hallituksen esityksen valmisteluprosessiin ja arviointineuvoston lausuntoon.

Tutkielmassa hyödynnetään empiiristä oikeustutkimusta, jossa oikeudellisia ilmiöitä tutkitaan empiirisin metodein. Empiiristen menetelmien avulla empiirisessä oikeustutkimuksessa kerätään kokemukseräistä, havaintoihin perustuvaa ja mittaamalla kerättyä tietoa sekä analysoidaan tätä tietoa ja tehdään johtopäätöksiä tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä.¹³ Tutkielmassa käytetään tutkimusmetodina laadullista eli kvalitatiivista tutkimusta.¹⁴ Laadullisen sisällön analyysin menetelmin¹⁵ tutkielmassa kuvataan sanallisesti arviointineuvoston lausuntojen, hallituksen esitysten ja niiden luonnosten sisältöä muun muassa sen osalta, kuinka arviointineuvoston lausunnoissa esitetyt kommentit on lopullisissa hallituksen esityksissä huomioitu. Tutkielman laadullinen aineisto ei sulje pois tulosten määrällistä esittämistä ja siksi analyysissä hyödynnetään myös tulosten kvantifiointia. Laadullisen tutkimuksen yhteydessä kvantifointi merkitsee laadullisen analyysin muokkaamista määrälliseen muotoon, jolloin on mahdollista laskea konkreettisesti, kuinka monta kertaa kukin tutkielman analyysiin kuuluva luokka ilmenee aineistossa.¹⁶ Tutkielman yhteydessä analyysin perusteella

¹³ Keinänen – Väättänen 2015, s. 2.

¹⁴ Ks. laadullisesta tutkimuksesta Eskola – Suoranta 2008; Metsämuuronen 2001.

¹⁵ Ks. laadullisesta sisällön analyysistä Eskola – Suoranta 2008, s. 137–193.; Tuomi – Sarajärvi 2018.

¹⁶ Eskola – Suoranta 2008, s. 164–165.

saatuja havaintoja esitetään tarkkoina lukuina, prosenttiosuuksina sekä taulukkojen avulla tulosten havainnollistamiseksi.¹⁷

Tutkielman rakenne on seuraava. Toisessa luvussa esitellään lainvalmistelun laatuun ja sen kehittämiseen liittyviä tekijöitä, lainvalmisteluoppaita sekä aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta. Kolmannessa luvussa keskitytään lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kuvaamiseen sen ensimmäisten vuosien aikana. Luvussa esitellään arviointineuvostoa koskevaa tutkimusta, eräiden muiden maiden vastaavia toimintamalleja sekä tarkastellaan arviointineuvoston toimintaa itsenäiselle ja riippumattomalle valvojalle tai sääntelijälle asetetussa teoreettisessa kehyksessä. Esiteltyt hyvää lainvalmistelua ja arviointineuvoston toimintaa koskevat seikat muodostavat tutkielman teoreettisen pohjan. Neljännessä luvussa käydään läpi tarkemmin tutkielman aineistoa ja metodologiaa sekä sitä, kuinka tutkielman empiirinen osio on toteutettu.

Tätä seuraavat kaksi lukua keskittyvät tutkimustuloksiin ja niiden analyysiin. Viidennessä luvussa analysoidaan arviointineuvoston lausuntojen ja niiden johdosta tehtyjen toimenpiteiden kuvaamista hallituksen esityksissä. Toimenpiteiden kuvaamisella tarkoitetaan sitä, millaisia korjauksia ja muutoksia hallituksen esitykseen kuvataan tehdyksi arviointineuvoston antaman lausunnon johdosta. Kuudennessa luvussa puolestaan käsitellään sitä, miten arviointineuvoston lausunnoissaan esittämät kommentit otetaan huomioon lopullisissa hallituksen esityksissä. Molempien analyysien kohdalla tutkielman tutkimustuloksia verrataan alkuperäisen tutkimuksen tuloksiin. Lisäksi analyysissa esitetään yhdistettyjä tutkimustuloksia. Lopuksi esitellään tutkielman johtopäätöksiä ja tuodaan esille näkökulmia arviointineuvoston toiminnan kehittämisestä ja lausuntojen vaikuttavuuden edistämisestä tulevaisuudessa.

¹⁷ Laadullisesta tutkimusmetodista, analyysistä ja aineistosta tarkemmin luvussa 4.

2 MITÄ ON HYVÄ LAINVALMISTELU?

2.1 Lähtökohtia lainvalmistelun laadun kehittämiseksi

Arviointineuvoston tavoitteisiin kuuluu edistää hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua ja kehittää ministeriöiden lainvalmistelukulttuuria yleisesti. Tämä tehtävä on luonnollisesti yhteydessä ajatukseen siitä, mitä hyvä lainvalmistelu ylipäänsä tarkoittaa.

Lainvalmistelun laatu nousee aika ajoin julkisen keskustelun kohteeksi erilaisten säädöshankkeiden johdosta, joista viimeisimpiin kuuluvana voidaan mainita sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen (SOTE-uudistuksen) valmistelu.¹⁸ Suomessa on jo vuosien ajan pyritty vastaamaan laadukkaamman lainvalmistelun kehittämisen tarpeeseen. Pääministeri *Sanna Marinin* hallitusohjelmassa korostetaan tietopohjaisen politiikan tärkeyttä. Tavoitteisiin sisältyy laadukas lainvalmistelu, joka on keskeinen osa politiikan uskottavuuden ja legitimitetin näkökulmasta. Hallitusohjelmassa sitoudutaan tietopohjaisen politiikan tekoon ja systemaattiseen vaikutusarviointiin yleisesti lainvalmistelussa. Tavoitteena on myös syventää yhteistyötä tiedeyhteisön kanssa.¹⁹

Lainvalmistelun laadun ongelmien taustalla on tunnistettu useita tekijöitä. Eräinä suurimmista ongelmista ovat liian tiukat ja hankkeisiin liittyvät epärealistiset aikataulut, mikä aiheuttaa pulmia esimerkiksi lausuntoaikojen suhteen. Lainvalmistelun sisällöllinen laatu kärsii liian kiireisestä aikataulusta.²⁰ Tämä on riski myös eduskunnan tiedonsaannin riittävän toteutumisen kannalta, mikä on merkittävä ongelma, kun päätöksenteossa pyritään valitsemaan paras mahdollinen vaihtoehto tietyn ongelman ratkaisemiseksi.²¹ Taustalla on myös tekstien rönsyilevyys sen sijaan, että esityksissä keskityttäisiin olennaisiin asioihin ja tekstiä kirjoitettaisiin ajatuksella. Poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun ajoittain epäselvät roolit sekä paikoittain katkeileva polku poliittisista linjauksista lainsäädäntöön voivat myös heikentää valmistelun laatua.²² Samaa asiaa koskevia muita säädöshankkeita ei myöskään oteta hallituksen esityksissä usein riittävästi huomioon. Lisäksi osaaminen

¹⁸ Kritiikki SOTE-uudistuksen valmistelussa on kohdistunut muun muassa liialliseen poliittiseen ohjaukseen sekä esityksen lainvalmistelijoihin kohdistuneeseen jatkuvaan kiireeseen. Tällöin esimerkiksi perustuslaillisiin ongelmiin ei ehditty paneutua kunnolla, minkä vuoksi ehdotukset olivat usein puutteellisesti valmisteltuja. Ks. muun muassa Erhola ym. 2019.

¹⁹ Valtioneuvoston julkaisuja 2019, s. 11.

²⁰ Kemiläinen – Keinänen 2015, s. 1.

²¹ PeVL 30/2020 vp, s. 9.

²² Oikeuskanslerinvirasto 2019, s. 6–11.

lainvalmistelussa jakautuu usein epätasaisesti, vaikka erityisesti laajemmissa hankkeissa monialainen yhteistyö ja vuorovaikutus olisivat oleellinen osa laadukasta ja asiantuntevaa valmistelua.²³

Arviointineuvoston perustamisen lisäksi lainvalmistelun laadun kehittämiseksi on perustettu erilaisia hankkeita ministeriötasolla. Esimerkiksi oikeusministeriö asetti ajalle 15.10.2019–30.9.2023 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän ministeriöiden välisen yhteistyön jatkamiseksi. Säädösvalmistelun laadun kehittämiseksi on toiminut kaksi oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian asettamaa työryhmää myös vuosina 2003–2011²⁴ sekä vuosina 2011–2015²⁵. Nykyisen yhteistyöryhmän tavoitteeksi määriteltiin toteuttaa hallitusohjelmaan sisältyvää tavoitetta edistää säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisäämistä. Lisäksi yhteistyöryhmän tarkoituksena on muun muassa edistää hyvän lainvalmistelumenettelyn noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä, seurata lainvalmisteluoppaiden ja prosessikaavion hyödyntämisen noudattamista sekä tiivistää kansallisen ja Euroopan unionin (EU) paremman sääntelyn keskusteluyhteyttä.²⁶

2.2 Näkökulmia hyvästä lainvalmisteluprosessista

Yksi perinteisistä lainvalmistelua luonnehtivista malleista on rationaaliseen päätöksentekoprosessiin perustuva *rationaalinen lainvalmistelu*, jossa lainsäädäntö nähdään tavoitteellisenä ja instrumentaalisenä välineenä yhteiskunnassa. Tarkoituksena on kohdistaa toimijan – kuten viranomaisten ja yritysten – rajallisia resursseja niin tehokkaalla tavalla kuin mahdollista.²⁷

Rationaaliseen päätöksentekoprosessiin sisältyy kuusi vaihetta: 1) ongelman määrittely, 2) tavoitteiden asettaminen, 3) toimintavaihtoehtojen tunnistaminen, 4) toimintavaihtoehtojen

²³ Slant ym. 2014, s. 4.

²⁴ Vuosina 2003–2011 toimivat oikeusministeriön asettamat kolme säädösvalmistelun kehittämistyöryhmää (SÄKE-ryhmät). Niiden tehtävänä oli toimia ministeriöiden lainvalmistelukulttuuria edistävinä ideointi- ja kehittämisfoorumeina ja pyrkiä ratkaisemaan lainvalmistelussa esiin nousseita ongelmia. Työryhmien tehtäviin kuului vaihtelevasti muun muassa vaikutusten arvioinnin laadun parantamisen keinojen pohtiminen, ministeriöiden EU- ja muun kansainvälisen yhteistyön paremman sääntelyn toteuttamisen koordinoiminen ja toiminnastaan raportoiminen sekä tarvittavien ehdotusten tekeminen kansliapäällikkökokoukselle ja valtioneuvostolle. Ks. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:10; Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2007:14; Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 22/2011.

²⁵ Vuonna 2011 perustetun säädösvalmistelun yhteistyöryhmän tehtävänä oli muun muassa kehittää säädösvalmistelun voimavaroja, organisoida ja kehittää säädösvalmistelua ministeriöissä sekä vaikuttaa avoimeen vuorovaikutukseen ja vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointiin säädösvalmistelussa. Ks. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 27/2015.

²⁶ Oikeusministeriö 2019, s. 10–11.

²⁷ Keinänen – Vuorela 2015, s. 171.

vaikutusten arviointi, 5) parhaimman vaihtoehdon valinta sekä 6) valitun vaihtoehdon täytäntöönpano. Rationaalisen päätöksenteon mallissa lainvalmistelu nähdään järkeen perustuvana ongelmaratkaisuna, jossa lainvalmisteluprosessin vaiheet voidaan jakaa toisistaan erotettaviksi lineaarisesti eteneviksi vaiheiksi. Rationaalista mallia kannattavat näkevät asian niin, että lainvalmistelijoiden on mahdollista säätää tietyillä kriteereillä mitaten parhaita mahdollisia säädöksiä turvautuen tieteelliseen tietoon sekä järjelliseen päättelyyn. Mallin ytimessä on siis ajatus siitä, että lainvalmistelijat löytävät parhaimman ratkaisukeinon vertaamalla systemaattisesti eri vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja.²⁸

Keinänen ja Vuorela tuovat esiin lainvalmistelun ihanteiden toteutumista koskevassa tutkimuksessaan, että rationaalisen prosessin vaiheet voidaan tunnistaa kotimaisista lainvalmisteluohjeista. Tutkimuksessa tuodaan esille, että hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukaisesti lakiehdotuksessa täytyy kuvata vallitseva tilanne ja siihen liittyvät ongelmat. Säädösvalmistelun kuulemisohjeissa puolestaan huomioidaan, että sidosryhmiä kuulemalla voidaan selvittää asiaan liittyviä erilaisia näkökohtia, vaikutuksia ja toteuttamismahdollisuuksia. Lisäksi vaikutusten arviointiohjeiden mukaan saatu tieto säännöksestä auttaa sidosryhmiä valmistautumaan siihen ennakolta, mikä voi edistää täytäntöönpanoa.²⁹

Rationaalisessa lainvalmistelun mallissa on kuitenkin nähty myös puutteensa. Jos lainvalmistelu nähdään ainoastaan rationaalisenä toimintana, jättäisi se sidosryhmien osallistumisen valmistelun ulkopuolelle. Lainvalmistelu tiivistyisi lähinnä mekaaniseksi tiedon hankinnaksi ja päätöksenteon vuorotteluksi, jossa sidosryhmien olisi mahdollista vain täydentää lainvalmistelun tietopohjaa omalla myötävaikutuksellaan.³⁰ Esimerkiksi *Jyrki Tala* on kohdistanut kritiikkiä rationaalista mallia kohtaan. Talan mukaan malli ei ota riittävästi huomioon lainvalmisteluun liittyvää epätäydellisyyttä, epävarmuutta ja erimielisyyksiä. Hän esiteli vuonna 2010 vaihtoehtoiseksi lainlaadinnan malliksi *institutionaalis-realistisen* mallin.³¹

Talan mukaan tarkoituksena ei ole syrjäyttää taustana olevaa rationaalisen toiminnan mallia, vaan mallin taustalla on lainvalmisteluprosessiin liittyvät keskeiset tiedon puutteet. Institutionaalisuus mallissa merkitsee lainvalmistelun näkemistä julkisen organisaation järjestelmään ja menettelyihin liittyvänä toimintana. Realistinen puoli mallissa sen sijaan ilmentää

²⁸ Pakarinen 2011, s. 5–6.

²⁹ Keinänen – Vuorela 2015, s. 173.

³⁰ Pakarinen 2011, s. 5–7.

³¹ Tala 2010a, s. 70.

informaation ja asiantuntemuksen tärkeää roolia ja niiden yhteyttä poliittiseen päätöksentekoon. Lisäksi realismi korostaa lainvalmisteluun liittyvää epävarmuutta ja erimielisyyttä.³²

Tala esittelee mallin koostuvan viidestä lainsäädäntöön liittyvästä erityispiirteestä, joista ensimmäinen on instrumentalistinen suhtautuminen lainvalmisteluun. Lainsäädäntöä ja sen tekijöiden osuutta ei voida ymmärtää ellei säädöksen nähdä olevan jokaiselle sen valmisteluun osallistuvalla väline viedä eteenpäin tärkeinä pitämiään tavoitteita. Toisena piirteistä on lainvalmistelun yhteys oikeusjärjestelmän kokonaisuuteen eli sen perusratkaisuihin, keskeisiin käsitteisiin, systematiikkaan ja oikeudenalajaotteluihin. Juridinen osaaminen lainvalmistelussa on sen oleellinen osa. Kolmantena piirteinä Tala korostaa tiedon ja asiantuntemuksen erityistä merkitystä, mikä ohjaa lainvalmistelua. Tähän liittyy vahvasti tiedon epätäydellisyys sekä tiedon ja asiantuntemuksen hyödyntäminen strategisesti tavoitteena edistää tietyn toimijan tavoitteita. Tätä ei rationaalisessa mallissa oteta riittävästi huomioon.³³

Neljäs institutionaalis-realistisen mallin piirteistä on lainvalmistelua koskevat epävarmuustekijät. Epävarmuustekijöinä voivat olla yhteiskunnallinen tilanne tai oikeustila, joissa säännöksiä tullaan tulevaisuudessa lopulta soveltamaan. Lisäksi epävarmaa on se, kuinka muun muassa viranomaiset ja tuomioistuimet tulevat implementoimaan säännöksiä. Viidentenä pääasiallisena institutionaalis-realistisen mallin piirteinä Tala mainitsee lainvalmistelua ohjailevan ja selittävän erimielisyyden. Esimerkiksi puolueiden kiistely tai etujärjestöjen ja sidosryhmien erimielisyydet lakiuudistuksesta vaikuttavat lainvalmistelun kulkuun.³⁴

2.3 Lainvalmisteluoppaat suuntaviivoina

Kotimaiset lainvalmisteluoppaat ovat yksi olennainen lähtökohta hyvän lainvalmistelun kriteerien selventämiseksi. Näistä keskeisimpiin kuuluvat erityisesti hallituksen esitysten laatimisohjeet³⁵ (HELO-ohjeet) sekä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet³⁶. Uudet HELO-ohjeet julkaistiin vuonna 2018 korvaten oppaan vuodelta 2004. Ohjeissa mainitaan hallituksen esitysten laatimisen lähtökohtana olevan esitysten tiivis kirjoittaminen, hyvä yleiskieli ja laaja tietopohja. Lisäksi lähtökohtana ovat lakiesitykseen sisältyvät perustelut

³² Tala 2010a, s. 75–76.

³³ Tala 2010b, s. 813–814.

³⁴ Tala 2010b, s. 814.

³⁵ Hallituksen esitysten laatimisohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 49:2018.

³⁶ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Oikeusministeriön julkaisuja 2007:06

sen tarpeellisuudesta, haluttujen tavoitteiden saavuttamisesta ja siihen sisältyvien keinojen tarkoituksenmukaisuudesta.³⁷

Ohjeisiin on koottu hallituksen esityksen perusrakenne, jota kunkin esityksen tulisi noudattaa. Viitenä ensimmäisenä lukuna hallituksen esitykseen tulisi sisällyttää asian tausta ja valmistelu, nykytila ja sen arviointi, tavoitteet, ehdotukset ja niiden vaikutukset sekä muut toteuttamisvaihtoehdot. Tämän lisäksi esityksestä tulisi käydä ilmi lausuntopalaute, säännöskohtaiset perustelut, lakia alemman asteinen sääntely, lain voimaantulo ja suhde muihin esityksiin sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys. Ohjeisiin sisältyy myös jokaista lukua koskevia yksityiskohtaisempia ohjeita.³⁸

Ehdotuksia ja niiden vaikutuksia koskevassa jaksossa tulisi kertoa pääpiirteittäin, mitä keinoja esityksessä ehdotetaan, jotta esityksen tavoitteet saavutettaisiin. Jaksoon tulisi kirjoittaa tiivis esitys ehdotusten pääasiallisista vaikutuksista säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden mukaisesti. Hallituksen esitykseen täytyy sisältyä keskeiset tulokset, miten vaikutuksia on arvioitu, mihin lähteisiin tiedot perustuvat sekä liittyykö arviointiin epävarmuutta. Muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa tulisi käydä läpi keskeisiä vaihtoehtoisia ratkaisuja esityksen tavoitteiden toteuttamiselle, joita on harkittu valmistelun aikana. Vaihtoehtojen vaikutuksia tulisi myös vertailla valittuun sääntelykeinoon. Jaksossa olisi asianmukaista käsitellä lyhyesti, mitä keinoja muissa valtioissa on toteutettu samantyyppisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuvauksessa tulisi käsitellä maita, joiden oikeusjärjestys ja -kulttuuri ovat sen verran lähellä Suomen järjestelmää, että keinot voisivat tulla Suomessa sovellettaviksi. Lyhyt vertailu muiden maiden mallien ja Suomessa harkittavien keinojen välillä olisi myös asianmukaista parhaan sääntelykeinoon valinnassa.³⁹

HELO-ohjeisiin sisältyy lisäksi omat rakenteensa EU-taustaisille, valtiosopimustaustaisille ja monitaustaisille hallituksen esityksille. Ne noudattavat enimmäkseen edellä kuvattua perusrakennetta, mutta esimerkiksi EU-taustaisessa esityksessä on käsiteltävä EU-säädöksen valmistelua ja valtiosopimustaustaisessa esityksessä tulee huomioida sopimuksen määräysten suhde Suomen lainsäädäntöön. Yksi uusien HELO-ohjeiden selkeimmistä eroista edellisiin ohjeisiin vuodelta 2004 on erillinen esityksen toimeenpanoa ja seurantaa koskeva luku.

³⁷ Oikeusministeriö 2018, s. 13, 33 ja 42.

³⁸ Oikeusministeriö 2018, s. 7.

³⁹ Oikeusministeriö 2018, s. 24–25.

Jaksossa tulisi esittää toimet lain toimeenpanoa varten, jos niitä on suunniteltu. Lisäksi jaksossa tulisi selostaa, miten lain toimivuutta tullaan seuraamaan.⁴⁰

Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeissa ohjeissa keskitytään oppaan nimen mukaisesti säädösehdotusten vaikutusten arviointiin. Kyseiset ohjeet toimivat yhtenä lähtökohdana myös lainsäädännön arviointineuvoston toiminnalle ja oppaaseen viitataan laajasti sen antamissa lausunnoissa. Ohjeiden mukaan sen on tarkoitus täydentää HELO-ohjeita ja edesauttaa säädösehdotuksista aiheutuvien seurausten monipuolista arviointia. Ohjeissa huomioidaan, että vaikutusarvioinnin merkittävyys pohjautuu sen tehtävään tuottaa tietoa lainsäädännön erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista päätöksentekoa varten.⁴¹

Vaikutusten arviointi kattaa neljä pääkategoriaa, joihin lukeutuvat taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Nämä vaikutusalueet puolestaan jakautuvat vielä yksityiskohtaisempiin vaikutuksiin. Tavoiteltujen vaikutusten ja niistä koituvien hyötyjen lisäksi esityksissä tulisi huomioida myös niistä koituvat kustannukset ja mahdolliset kielteiset vaikutukset. Vaikutusten arvioinnissa tulisi kyetä tunnistamaan sekä esityksestä aiheutuvat välittömät että välilliset vaikutukset. Ohjeissa kuitenkin huomioidaan, että arvioinnissa tulisi keskittyä säädöshankkeen olennaisiin vaikutuksiin. Arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus riippuvat ehdotuksen sisällöstä ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävydestä.⁴²

Muita kotimaisia merkityksellisiä lainvalmisteluoppaita ovat lainvalmistelun prosessiopas⁴³, lainkirjoittajan opas⁴⁴ sekä säädösvalmistelun kuulemisopas⁴⁵. Lainvalmistelun prosessiopas on luotu kuvaamaan koko lainvalmisteluprosessin vaiheita. Oppaaseen sisältyvät kuvaukset aina lakialoitteen antamisesta ja esivalmistelusta lain vahvistamiseen ja sen täytäntöönpanoon ja seurantaan asti. Koko prosessin yksityiskohtaisen kuvauksen perusteella sen on katsottu ilmentävän lainvalmistelun ihanteellista mallia.⁴⁶ HELO-ohjeissa lainvalmistelun prosessioppaan esitetään olevan hyvä hyödynnettäväksi suunniteltaessa lainvalmisteluhanketta sekä hankkeen resursoinnissa ja riittävän aikataulun suunnittelussa.⁴⁷

⁴⁰ Oikeusministeriö 2018, s. 8.

⁴¹ Oikeusministeriö 2007, s. 7.

⁴² Oikeusministeriö 2007, s. 8.

⁴³ Lainvalmistelun prosessiopas. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

⁴⁴ Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013.

⁴⁵ Säädösvalmistelun kuulemisohjeet. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:29.

⁴⁶ Lonka ym. 2020, s. 5.

⁴⁷ Oikeusministeriö 2018, s. 11.

Lainkirjoittajan opas on laaja kokonaisuus, joka omalta osaltaan kuvaa, kuinka tietyt tekijät tulee lainvalmistelussa ottaa huomioon. Siinä käsitellään kattavasti perustuslain huomioon ottamista ja etusijaa lainvalmistelussa sekä perusoikeuksien merkitystä yleisellä tasolla ja näkökohtia, joita lainvalmistelijan tulisi huomioida perusoikeutta koskevassa sääntelyssä. Perustuslain ja perusoikeuksien lisäksi opas sisältää ohjeita Ahvenanmaan huomioon ottamisesta lainvalmistelussa sekä Euroopan unionin oikeudesta ja valtiosopimuksista osana Suomen oikeusjärjestystä. Opas sisältää myös lakitekniisiä ohjeistuksia. Siinä määritellään säädöksiin ja määräyksiin viittaamista sekä lakikielen onnistunutta käyttöä esimerkiksi yleiskielen vaatimusta, säätämisen sanastoa ja sanajärjestystä.⁴⁸

Viimeisenä käsiteltävänä kotimaisena lainvalmisteluoppaana on säädösvalmistelun kuulemisopas. Se sisältää kuulemisen suunnitteluun ja menetelmiin sekä saadun palautteen käsittelyyn liittyviä ohjeita. Ohjeiden tarkoituksena on edistää kuulemiskäytäntöjen ja menetelmien säännöllistä hyödyntämistä, mikä edesauttaa lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmien sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia prosessin aikana. Lausuntomenettelystä ohjeistetaan avaamalla lausuntopyyntöä, lausuntotiivistelmää ja lausuntopalautteen kirjaimista hallituksen esitykseen koskevaa sisältöä. Lausuntomenetelmien kohdalla oppaassa paineutetaan esimerkiksi kuulemis- ja keskustelutilaisuuksiin, sähköisiin demokratiapalveluihin sekä sosiaalisen median hyödyntämiseen. Lisäksi oppaan viimeisessä luvussa painotetaan säädösvalmisteluun sisältyviä lakisäätteisiä kuulemisvelvoitteita.⁴⁹

Kotimaisten lainvalmisteluoppaiden lisäksi Euroopan unionin parempaa sääntelyä koskeviin suuntaviivoihin, *Better Regulation Guidelines*, sisältyviä vaikutusten arvioinnin ohjeita voidaan hyödyntää jäsenvaltioissa vaikutusarviointien tukena. Oppaaseen sisältyy ohjeita vaikutusten arviointia koskevista keskeisistä toimijoista, arvioinnin prosessista sekä yksityiskohtaisempaa tietoa keskeisistä arvioitavista vaikutusalueista. Oppaan mukaan vaikutusten arviointia koskevaan raporttiin täytyy sisältyä 1) kuvaus ympäristövaikutuksista, yhteiskunnallisista vaikutuksista ja taloudellisista vaikutuksista sekä arvio ovatko nämä vaikutukset merkittäviä, 2) kuvaus siitä, keihin esitys kohdistuu, 3) yritysvaikutukset, 4) vaikutukset kilpailukykyyn sekä 5) selkeä kuvaus kuulemisprosessista ja siitä saaduista tuloksista.

⁴⁸ Oikeusministeriö 2013, s. 7–13 ja 20–22.

⁴⁹ Säädösvalmistelun kuulemisopas, kohdat Kuuleminen lainvalmisteluprosessissa, Menetelmät ja Lakisäätteiset kuulemisvelvoitteet.

Vaikutusten arvioinnissa tulee myös arvioida erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja niiden vaikutusten perusteella.⁵⁰

Lainvalmisteluoppaiden voidaan sanoa antavan lainvalmistelijoille hyvän lähtökohdan laadukkaaseen lainvalmistelun toteuttamiseen. Lainvalmistelijoiden on havaittu kokevan ohjeet tärkeänä lainvalmistelun työkaluna, mutta oppaiden kehittämisen puolesta on kuitenkin myös puhuttu. Lainvalmistelijat ovat muun muassa kokeneet, että vaikutusarviointiohjeet ovat osittain liian yleisluontoisia, jolloin monet yksittäiset kysymykset jäävät lainvalmistelijan oman asiantuntemuksen varaan.⁵¹

2.4 Lainvalmistelun laatuun liittyvää tutkimusta

Lainvalmistelun laatuun liittyviä tekijöitä ja kriteerejä on tutkittu laajasti niin Suomessa kuin kansainvälisissä tutkimuksissa. Tutkimukset ovat kohdistuneet kattavasti yksittäisiin lainlaadinnan osa-alueisiin sekä lainvalmistelun laatuun liittyviin tekijöihin kokonaisuutena.

Rantala on käsitellyt lainvalmisteluprosessia perusteellisesti tutkimuksessaan lainvalmistelun laadusta hallituksen kärkihankkeissa. Tutkimuksessa keskitytään hankkeiden tietopohjan merkittävyyteen laadukkaassa päätöksenteossa, vaikutusten arviointiin, toimeenpanoon ja seurantaan, sidosryhmien kuulemiseen sekä valmistelun avoimuuteen. Tutkimuksessa havaittiin useita tekijöitä, joilla erityisesti on vaikutusta lainvalmistelun laatuun. *Rantala* esittää muun muassa, että tarkat hallitusohjelmakirjaukset ja vahva poliittinen tai hallinnollinen ohjaus heikentävät edellytyksiä laadukkaaseen lainvalmisteluun. Lainvalmistelun laatua havaittiin laskevan myös vaikutusten arvioinnin sekä toimeenpanon ja seurannan suunnitelmallisuuden puute. Lisäksi eräänä tekijänä on, että laadukkaaseen lainvalmisteluun liittyvien tekijöiden huomioimisessa on ministeriökohtaista vaihtelua eivätkä osa lainvalmistelijoista koe oman ministeriönsä tukea lainvalmisteluprosessissa riittäväksi.⁵²

Rantalan lisäksi *Nieminen ym.* käsittelevät tutkimuksessaan tutkimustiedon hyödyntämisen ja tietopohjan merkittävyyden hyviä käytäntöjä lainvalmistelussa. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä tutkimustiedon merkityksestä lainvalmistelussa selvittämällä, kuinka laajasti ja miten tutkimustietoa hyödynnetään sekä, millaisia ongelmakohtia tutkimustiedon käyttöön liittyy. Analyysin perusteella havaittiin, että noin joka toinen tutkimusaineistoon

⁵⁰ European Commission 2017, s. 14.

⁵¹ Keinänen – Vuorela 2015, s. 190.

⁵² Rantala 2011, s. 212–215.

kuuluvista hallituksen esityksistä sisälsi vähintään yhden viittauksen tutkimus- tai selvitystietoon. Tutkimustiedon hyödyntämisen käytännöissä havaittiin runsaasti puutteita ja tutkimustulosten perusteella esitetään useita suosituksia. Lainvalmistelua koskevat tilattavat selvitykset tulisi suunnitella huolellisesti ja lainvalmistelijoiden ja tutkijoiden välistä vuorovaikutusta tulisi lisätä. Ministeriöiden tulisi turvata riittävät resurssit lainvalmistelijoiden tutkimustiedon hyödyntämisen tukemiseksi. Lisäksi tiedonkäyttöä tulisi dokumentoida alusta alkaen huolellisesti luomalla samalla tiedon dokumentoinnille yhteisiä käytäntöjä.⁵³

Keinänen ja Vuorela keskittyivät tutkimuksessaan sääntelyn syihin ja tavoitteisiin, vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käyttöön sekä vaikutusten arviointiin selvittämällä lainvalmistelijoiden näkökulmia lainvalmistelun laadusta. Enemmistön mielestä sääntelyn tarve ja tavoitteet käyvät hallituksen esityksistä enimmäkseen onnistuneesti ilmi. Näin ei ole puolestaan vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen kohdalla. Vain noin kolmasosa lainvalmistelijoita katsoi, että vaihtoehtoisia sääntelykeinoja käsitellään hallituksen esityksissä millään tasolla. Lainvalmistelijoiden käsityksen mukaan vaihtoehtoisten keinojen käsittelyn puuttuminen on muodostunut hyvin tavalliseksi käytännöksi. Vaikutusten arvioinnin vaikeuksien kohdalla lainvalmistelijat toivat esille muun muassa ajan ja resurssien puutteet sekä vaikeuden ennustaa mahdollisia tulevaisuuden vaikutuksia. Erityisesti resurssien lisääminen ja tehokkaampi aikatauluttaminen sekä arviointien monialaisuus koettiin tärkeiksi kehittämiskohteiksi vaikutusten arvioinnin laadun parantamisessa.⁵⁴

Osittain samoja aihealueita käsiteltiin Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmän yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) kanssa toteuttamassa lainsäädännön kehittämishankkeessa. Hankkeen taustalla oli LVM:ssä havaittu tarve kehittää lainvalmistelua vastaamaan lainvalmistelun kiristyneitä aikatauluvaatimuksia samalla turvaten lainvalmistelun laatua. Hankkeen tarkoituksena oli arvioida LVM:n lainvalmistelun laatua suhteessa lainvalmisteluohjeisiin ja lainsäädännön arviointineuvoston sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Tutkimustulosten perusteella havaittiin tarve arvioida enemmän sääntelyn vaihtoehtoja tuomalla esille niiden hyviä ja huonoja puolia. Ministeriön lainvalmistelussa tulisi käyttää enemmän määrällisiä arvioita vaikutusten arvioinnin kohdalla sekä sidosryhmien lausuntojen palautetta ja niihin reagointia tulisi kuvata tarkemmin.

⁵³ Nieminen ym. 2019, s. 11 ja 95.

⁵⁴ Keinänen – Vuorela 2015, s. 177–190.

Katsauksessa esitetään, että LVM:n lainvalmistelijoille on tarvetta järjestää vaihtoehtoisia keinoja ja vaikutusarviointia koskevaa konkreettisempaa koulutusta ja neuvontaa.⁵⁵

Tala keskittyy tutkimuksessaan perusteellisesti vaihtoehtoisten sääntelykeinojen hyödyntämiseen käsittelemällä muun muassa itsesääntelyä, yhteissääntelyä ja informaatio-ohjausta. Talan näkemyksen mukaan lainvalmisteluprosessissa olisi keskeistä erottaa toisistaan sääntelyn strategian ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen vaihtoehdot erityisesti laajoissa hankkeissa ja silloin, kun edeltävää sääntelyä on kritisoitu vahvasti ja halutaan saavuttaa onnistuneempi lopputulos. Vaikka sekä Suomessa että kansainvälisesti on erilaisissa ohjeistuksissa pyritty vaihtoehtoisten sääntelykeinojen laajempaan hyödyntämiseen ja käsittelyyn, eivät ohjeet käytännössä ole kyenneet muuttamaan lainvalmistelun käytäntöjä. *Tala* esittää, että muutoksen aikaansaamiseksi tulisi luoda konkreettisia keinoja, kuten kouluttaa ja ohjeistaa lainvalmistelijoita. Lisäksi tulisi kehittää vaihtoehtoisia sääntelykeinoja koskevaa tutkimusta sekä lisätä poliittisen- ja virkamiesjohdon johtajuutta vaihtoehtojen käsittelyn edistämiseksi.⁵⁶

Talan lailla myös *Keinänen* ja *Vartiainen* käsittelevät tutkimuksessaan vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen arviointiin liittyviä seikkoja. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka paljon ja millaisia vaihtoehtoja lainvalmistelussa harkitaan käyttäen tutkimusaineistona vuoden 2014 hallituksen esityksiä. Tutkimuksessa havaittiin neljä erilaista kohdetta vaihtoehtoisten keinojen arvioinnissa. Näihin lukeutuvat soveltamisalaa, säädösteknisiä seikkoja, täytäntöönpanoa ja sääntelyn sisältöä koskevat vaihtoehdot. Analyysin perusteella 28 %:ssa esityksistä löytyi vaihtoehtoisten keinojen arviointia. Tutkimuksessa tuodaan esille, että havaintojen määrä on heikko suhteessa lainvalmisteluohjeisiin sisältyviin selkeisiin vaatimuksiin vaihtoehtoisten keinojen arvioinnista. Samalla kuitenkin huomioidaan, että todellisesti lainvalmistelussa arvioidaan vaihtoehtoja useammin, mutta vaihtoehtojen arviointi voi jäädä kirjaamatta hallituksen esityksiin.⁵⁷

Yksi suurimmista kotimaisen tutkimuksen kiinnostuskohdista on liittynyt hallituksen esitysten vaikutusarviointeihin. Tutkimuksissa on tarkasteltu vaikutusten arvioinnin roolia ja merkitystä kotimaisessa lainvalmisteluprosessissa sekä niihin liittyviä puutteita. *Pakarinen* esittää väitöskirjassaan, että vaikutusten arviointi tulisi integroida jokaiseen

⁵⁵ Keinänen ym. 2019b, s. 7–8.

⁵⁶ Tala 2012, s. 88–91.

⁵⁷ Keinänen – Vartiainen 2017, s. 25–26.

lainvalmisteluvaiheeseen heti esivalmistelusta alkaen, koska vaikutusarviot kehittyvät jatkuvasti, kun valmisteluun saadaan uutta tietoa tai suunnitelmia muutetaan. Lisäksi olisi huomioitava, että vaikutusarviot ovat todennäköisesti sitä puutteellisempia mitä enemmän säädöshankkeeseen liittyy poliittisia intressejä. Tässä yhteydessä on myös huomioitava, etteivät vaikutusten arvioinnin puutteet ole ainoastaan lainvalmistelijoiden syytä, koska heidän on valmisteltava hallituksen toiveiden mukaisia esityksiä.⁵⁸

Slant ym. keskittyvät puolestaan siihen, miten vaikutusten arviointi vaikuttaa lainvalmisteluprosessiin sekä, mistä arviointien vaikutus tai vaikuttamattomuus johtuvat. Vaikutukseen ja vaikuttamattomuuteen liittyvinä tekijöinä tutkimuksessa arvioidaan poliittisen ohjauksen ja riittävien resurssien merkitystä, vaikutusten arvioinnin ajoittamista lainvalmisteluprosessissa sekä työryhmän työskentelykäytäntöjä ja intressieroja. Lisäksi tutkimuksessa keskitytään ulkopuolisiin arviointeihin liittyviin tekijöihin, median vaikutukseen sekä sidosryhmien kuulemisen ja lausuntojen merkitykseen. Tutkimuksessa tunnistettiin, että vaikutusten arvioinnin vaikuttavuuden suhteen poliittisella ohjauksella vaikuttaa olevan melko korostunut merkitys, sillä tarkat ohjeet eivät jätä arvioinnissa riittävästi liikkumavaraa. Erityistä vaikutusta havaittiin olevan muun muassa myös kireillä valmisteluaikatauluilla ja, sillä ettei vaikutusarviointia huomioida säädöshankkeiden läpi systemaattisesti, vaan arviointi toteutetaan lähinnä muun valmistelun sivussa.⁵⁹

Keinänen ja Pajuoja tutkivat eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa vaikutusten arvioinnin laatua ja toteutusta sekä sen kehittämistarpeita suomalaisessa lainvalmistelussa. Selvityksessä verrataan myös kotimaista vaikutusarviointia muissa maissa toteutettuihin vaikutusten arviointeihin. Tutkimuksessa havaittiin, että hallituksen esitysten vaikutusarvioinneissa keskitytään paljon julkiseen talouteen ja viranomaisiin kohdistuviin vaikutuksiin. Sen sijaan yrityksiin, kotitalouksiin ja ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan selvästi vähemmän, mikä on selkeä puute. Lainvalmisteluoppaiden vaatimusten toteutumisessa hallituksen esityksissä on yleisesti löydettävissä runsaasti puutteita. Lisäksi säädösten voimaantulon jälkikäteisen arvioinnin ja seurannan huomioiminen on heikkoa jo lainvalmisteluvaiheessa. Tulosten pohjalta selvityksessä esitettiin viisi kehittämissuosituksia vaikutusarviointien laadun edistämiseksi. Suositusten mukaan vaikutusarviointiohjeita tulisi päivittää, tiedonhallintaa vaikutusarvioinnissa tulisi vahvistaa ja

⁵⁸ Pakarinen 2012, s. 82.

⁵⁹ *Slant ym.* 2014, s. 23–66.

lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää. Lisäksi säädösjohtamista tulisi vahvistaa ministeriöissä sekä erityisesti suurten hankkeiden valmisteluun tulisi panostaa.⁶⁰

Lainsäädännön arviointineuvoston perustamisen jälkeen tutkimuksissa on huomioitu arviointineuvoston rooli vaikutusarviointien laadun kehittäjänä. *Keinänen* ja *Halonen* keskittyvät tutkimuksessaan siihen, mihin säädösvalmistelun puutteisiin erityisesti vaikutusten arvioinnin kohdalla arviointineuvosto kiinnittää lausunnoissaan huomiota ja miten arviointineuvoston lausuntojen huomioimista kuvataan hallituksen esityksissä.⁶¹ *Keinäsen ym.* valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa varten toteuttamassa tutkimuksessa arvioidaan laajemmin arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että arviointineuvosto on lisännyt painetta kehittää vaikutusarviointeja. Sen toiminnan perusteella on ryhdytty kiinnittämään laajemmin huomiota vaikutusarviointien ongelmiin ja niiden ratkaisemiseen.⁶²

Ennakollisten vaikutusten arvioinnin lisäksi yksi keskeisistä lainvalmistelun ja lainsäädännön laadun kehittämistä koskevan keskustelun kohteista on viime vuosina ollut säädösten vaikutusten jälkiarviointi. *Ervasti* selvittää tutkimuksessaan, miten lakihankkeiden vaikutuksia on seurattu ja arvioitu jälkikäteen ympäristöministeriön hallinnonalalla. Vaikutusten seurannan havaittiin olevan hyvin vaihtelevaa hankkeittain niiden laadun ja laajuuden suhteen eikä seurantaa varten ole tavallisesti tehty suunnitelmia. Tutkimuksessa painottuu selkeä tarve ohjeistuksen luomiselle säädöshankkeiden jälkikäteis seurannasta, sillä lainsäädännön ollessa keskeinen yhteiskunnallinen ohjauskeino, olisi erityisen tärkeä tietää, miten sääntelyn tavoitteet toteutuvat.⁶³

Lisäksi aihetta ovat tutkineen muun muassa *Keinänen*, *Heikkinen* ja *Rinne*. Tutkimuksessa lainsäädännön vaikutusten jälkikäteisestä seurannasta osana hyvää lainvalmistelua havaittiin, että vain kolmasosassa vuoden 2016 hallituksen esityksistä on otettu huomioon vaikutusten jälkikäteinen seuranta. Tutkimuksen perusteella on nähtävissä, etteivät lakien jälkiarviointi ja sen suunnittelu tosiasiaassa näyttäyty merkittävänä osana lainvalmistelua. Kansainvälisten kokemusten perusteella lainvalmisteluohjeilla on kuitenkin tärkeä merkitys

⁶⁰ Keinänen – Pajuoja 2020, s. 112–118.

⁶¹ Keinänen – Halonen 2017.

⁶² Keinänen ym. 2019a, s. 13.

⁶³ Ervasti 2015, s. 97.

jälkikäteisen arvioinnin ja seurannan toteuttamisessa, mutta kotimaisissa oppaissa ja hallituksen esityksissä ne jäävät vähälle huomiolle.⁶⁴

OECD:n voidaan sanoa olevan yksi johtavista paremman sääntelyn kehittäjistä (*better regulation*). Parempi sääntely on ollut pitkään myös EU:n agendalla.⁶⁵ OECD on yhteistyössä Euroopan komission kanssa toteuttanut katsauksen vuonna 2010 15 EU-jäsenvaltion valmiuksista sääntelyn tehokkaaseen hallintaan *The EU 15* -projektissa.⁶⁶ Suomea koskevassa raportissa esitettiin useita suosituksia sääntelyn hallinnan kehittämiseksi. Raportissa todetaan, että vaikka Suomessa on herätty sääntelyn jälkiarviointien vahvistamiseen, on menettelyissä runsaasti parannettavaa erityisesti heikkojen institutionaalisten rakenteiden vuoksi. Raportissa huomioidaan myös, että Suomessa tulisi kehittää metodologisia lähestymistapoja tehokkaiden vaikutusarviointien vahvistamiseksi sekä luoda toimintasuunnitelma, jonka avulla vaihtoehtoisten keinojen arviointia saataisiin lisättyä lainvalmistelussa.⁶⁷

OECD:n vuonna 2018 toteuttamassa katsauksessa käsitellään sen jäsenmaiden sääntelyn laatua ja viimeaikaisia sääntelyssä ilmenneitä trendejä. Katsauksessa keskitytään jäsenmaiden käytäntöihin sidosryhmien osallistumisessa, säädösten vaikutusarvioinneissa sekä jälkiarvioinneissa. Näitä aihealueita käsitellään myös yksityiskohtaisemmalla tasolla jakautuen menettelyiden metodologiaan, valvontaan ja laaduntarkkailuun, systemaattiseen hyödyntämiseen sekä läpinäkyvyyteen. Lisäksi kerätyn tiedon pohjalta jokaiselle maalle on luotu oma profiilinsa. Suomea koskevassa osiossa kiinnitetään huomiota moniin samoihin seikkoihin kuin edellä kuvatussa kahdeksan vuotta aiemmin julkaistussa tutkimuksessa. Sidoryhmien osallisuuden kehittäminen havaittiin Suomen kohdalla vahvimaksi osa-alueeksi. Sen sijaan katsauksesta ilmenee Suomen tarve panostaa erityisesti säädösten jälkiarviointeihin. Jäsenmaiden jälkiarviointiin liittyvien paremman sääntelyn periaatteiden omaksumisen vertailussa Suomi sijoittuu jälkipäähän ja kauas OECD-maiden keskiarvosta.⁶⁸

⁶⁴ Keinänen ym. 2019c, s. 17–18.

⁶⁵ Paremman sääntelyn tavoitteet EU:ssa sisältävät tukeutumisen todisteisiin sekä avoimeen ja läpinäkyvään prosessiin, johon sidosryhmät ja kansalaiset saavat mahdollisuuden osallistua. Tavoitteisiin kuuluu myös yrityksiin, kansalaisiin ja julkishallintoon kohdistuvien sääntelytaakkojen minimointi. Lisäksi EU:n toimien tulisi perustua tutkimustietoon ja toimenpiteiden vaikutusten ymmärtämiseen. Euroopan komissio, kohta Parempaa sääntelyä: miksi ja miten.

⁶⁶ Ks. OECD, kohta *Better Regulation in Europe – The EU 15 project*.

⁶⁷ OECD 2010, s. 86–87.

⁶⁸ OECD 2018a, s. 48–73 ja 186–187. Suomessa on pyritty reagoimaan kotimaisen painostuksen lisäksi myös OECD:n ja EU:n katsauksissa esitettyihin suosituksiin koskien säädösten vaikutusarviointia ja jälkiarviointia. Lainsäädännön arviointineuvoston perustamisen voidaan katsoa olevan positiivista kehitystä tähän suuntaan. Lisäksi arviointineuvoston aloite valtioneuvoston kanslialle arviointineuvoston jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi vie säädösten jälkiarvioinnin kehitystä eteenpäin. Ks. Valtioneuvoston kanslia 2019c.

3 LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

3.1 Arviointineuvoston perustaminen ja sen toiminnasta yleisesti

Lainsäädännön arviointineuvosto perustettiin vuonna 2015 lainvalmistelun laadun edistämiseksi erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien kohdalla. Tavoitteeksi asetettiin kehittää ministeriöiden lainvalmistelukulttuuria myös yleisesti muun muassa lainvalmistelun aikataulutuksen ja suunnittelun kohdalla.⁶⁹ Arviointineuvoston perustaminen tuotiin ensimmäistä kertaa esille Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen –hankkeessa (OHRA-hanke). Tällöin lähtökohtana oli perustaa asiantuntijayksikkö, jonka ensisijaisena työnä olisi varmistaa hallituksella ja eduskunnalla käytettävissä olevan arviointitiedon hyvä laatu niiden päättäessä keskeisistä muutoksista.⁷⁰

Yksikön tavoitteeksi määriteltiin ministeriöiden tukeminen neuvonnalla, ohjeilla sekä koulutuksella. OHRA-hankkeessa huomioitiin myös yksikön riittävän asiantuntevuuden takaaminen, jotta se todellisuudessa voisi vaikuttaa lainvalmistelun laadun kehittämiseen. Varsinkin alussa yksikön toiminnan painopisteenä oli tarkoitus olla taloudellisten vaikutusten arvioinnissa.⁷¹ Vaikutusten arviointiin keskittymistä perusteltiin vaikutusarviointien tuottamalla tiedolla eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. Näiden vaihtoehtojen arvioinnin katsotaan parantavan sääntelyn kohderyhmien, sidosryhmien sekä muiden osapuolten tilaisuutta osallistua valmisteluprosessiin. Lisäksi vaikutusten arvioinnilla mahdollistetaan, että päättäjät saavat luotettavaa tietoa ratkaisuvaihtoehdoista. Siten vaikutusten arviointi on oikeastaan välttämätön perusta poliittiselle päätöksenteolle.⁷²

Arviointineuvoston toiminnasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015). Arviointineuvosto on itsenäinen ja riippumaton toimija valtioneuvoston kanslian yhteydessä (1 §). Riippumattomuus tarkoittaa käytännössä sitä, että neuvosto on riippumaton suhteessa niin poliittiseen päätöksentekoon kuin erilaisten sidosryhmien intresseihin. Tällöin henkilöt nimitetään arviointineuvoston jäseniksi asiantuntijuutensa perusteella eivätkä he voi edustaa tiettyä edunvalvontaorganisaatiota, mutta voivat olla sen palveluksessa.⁷³ Arviointineuvoston jäsenet toimivat virkavastuulla ja neuvoston ainoana valvojina toimivat oikeuskansleri ja oikeusasiamies, mikä tehostaa arviointineuvoston

⁶⁹ Valtioneuvoston kanslia, kohta Lainsäädännön arviointineuvosto.

⁷⁰ VM142:00/2013, s. 15.

⁷¹ VM142:00/2013, s. 15.

⁷² Valtioneuvosto 2015, s. 1.

⁷³ Määttä 2016.

riippumatonta asemaa. Arviointineuvostolla ei ole kuitenkaan omaa budjettia, mikä tekee sen riippuvaiseksi valtioneuvoston kanslian toimintaan varaamista resursseista. Neuvoston jäsenet eivät ole kuitenkaan tähän asti kokeneet sen vaikuttaneen arviointineuvoston toiminnan riippumattomuuteen.⁷⁴

Arviointineuvoston yhtenä tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esitysten vaikutusarvioinneista (2 §). Arviointineuvosto ei siis itse suorita vaikutusarviointeja, vaan keskittyy hallituksen esitysten luonnosten vaikutusarviointien arviointiin ja niitä koskeviin kehittämisehdotuksiin.⁷⁵ Lausuntojen antaminen hallituksen esityksen luonnoksista onkin ollut tärkein ja keskeisin osa arviointineuvoston toimintaa.⁷⁶ Hallituksen esitysten lisäksi arviointineuvoston on mahdollista antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Näihin lukeutuvat muun muassa merkittävät asetustasoiset säännökset sekä EU-lainsäädäntöön liittyvien U-kirjelmien ja E-kirjeiden vaikutusarviointien arviointi.⁷⁷

Arviointineuvostolla on mahdollisuus tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun parantamiseksi. Kun säädökset ovat tulleet voimaan, se voi arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Neuvoston tarkoituksena on seurata vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioida toimintansa vaikuttavuutta. Sen kuuluu antaa toiminnastaan vuosittainen katsaus valtioneuvoston kanslialle (2 §). Arviointineuvoston toiminta on kuitenkin pääasiallisesti rajoittunut hallituksen esitysten luonnoksista annettaviin lausuntoihin johtuen muun muassa ajallisista rajoitteista sekä sihteeristön henkilöstöresursseista eikä aloitteiden tekeminen ole muodostunut vielä vakiintuneeksi käytännöksi.⁷⁸

Arviointineuvoston kokoonpanoon kuuluu puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä (3 §).⁷⁹ Puheenjohtajan ja muut jäsenet määrää valtioneuvosto kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto nimittää myös neuvoston sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntija. Arviointineuvoston kokoonpanossa on huomioitava riittävä asiantuntemus lainvalmistelusta ja eri vaikutusalueista niiden tarkastelua varten (4 §). Ne säädösehdotukset, joiden vaikutusarvioinnit tulevat neuvoston arvioitaviksi arviointineuvosto

⁷⁴ Keinänen ym. 2019a, s. 29–31.

⁷⁵ Valtioneuvoston kanslia, kohta Lainsäädännön arviointineuvosto, Tehtävät ja toimintatavat.

⁷⁶ Keinänen ym. 2019a, s. 27.

⁷⁷ Määttä 2016.

⁷⁸ Keinänen ym. 2019a, s. 28.

⁷⁹ Arviointineuvoston tämän hetkiseen kokoonpanoon kuuluu puheenjohtajan ja kuuden jäsenen lisäksi kaksi kokopäivätoimista sihteeria sekä yksi pysyvä asiantuntija. Valtioneuvoston kanslia, kohta Lainsäädännön arviointineuvosto, Kokoonpano.

valitsee itse kansliapäällikkökokouksen esittämistä hankkeista, hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta tai muulla tavoin. Tällöin esityksen valmisteleva ministeriö toimittaa arviointineuvostolle luonnoksen hallituksen esitykseksi sekä muut sen tarvitsemat tiedot, selvitykset ja asiakirjat (5 §).

Arviointineuvoston toimintamalli on muotoutunut kollegiaaliseksi päätöksenteoksi eli kaikki jäsenet osallistuvat jokaisen lausunnon valmisteluun. Jäsenten rooli kunkin lausunnon valmistelussa on kuitenkin vaihtelevaa, koska he hoitavat tehtävänsä muiden virkatehtävien tai muiden omien tehtäviensä ohella. Arviointineuvoston kokouksissa sihteeristö ensin esittelee hallituksen esityksen luonnoksen ja ehdotukset asioista, joita lausunnossa nostettaisiin esille. Tämän jälkeen jäsenet käyvät keskustelua luonnoksen ja sen johdosta tehtävän lausunnon sisällöstä. Sihteeristö valmistelee tämän pohjalta lausunnon, jota arviointineuvosto voi tarpeen mukaan kommentoida, minkä jälkeen lausunto viimeistellään ja allekirjoitetaan.⁸⁰

Lopulta siis se kanta, jota enemmistö on kannattanut, tulee neuvoston mielipiteeksi. Äänten mennessä tasan ratkaisee asian puheenjohtajan ääni. Lausunnon valmistuessa antaa arviointineuvosto sen asianomaiselle ministeriölle. Lausunnot tulevat julkisiksi, kun neuvoston on tehnyt päätöksensä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti (6 §).

3.2 Arviointineuvoston toiminta ensimmäisten vuosien aikana

Arviointineuvosto on tähän mennessä⁸¹ antanut toimintansa aikana yhteensä 73 lausuntoa. Vuonna 2016 lausuntoja annettiin 11⁸² ja vuonna 2017 yhteensä 23. Vuoden 2018 aikana arviointineuvosto antoi 25 lausuntoa sekä vuonna 2019 vain viisi lausuntoa. Tähän saakka lausuntoja on kertynyt vuoden 2020 aikana yhdeksän. Eniten lausuntoja on annettu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön valmistelemista hallituksen esityksen luonnoksista (16).

Arviointineuvosto on kevästä 2018 lähtien käyttänyt lausunnoissaan viittä standardilausumaa. Lausumat kuvaavat sitä, millä tasolla vaikutusten arviointi on esitysluonnoksissa

⁸⁰ Keinänen ym. 2019a, s. 29.

⁸¹ Lausuntomäärä tarkastettu 7.12.2020.

⁸² Vuonna 2016 valmistui oikeastaan 12 lausuntoa, mutta perustulota koskevaa lausuntoa ei julkaistu, koska sitä valmistellut ministeriö vei esityksen eduskuntaan ennen lausunnon julkaisua. Valtioneuvoston kanslia 2016, s. 5

toteutettu säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden⁸³ mukaisesti. Vaatimusten täytyessä tai vaatimusten täytyessä pääosin arviointineuvosto esittää esitysluonnokseen vain pieniä lisäyksiä tai suosittelee esitysluonnoksen täydentämistä. Arviointineuvosto suosittelee esitysluonnoksen korjaamista silloin, kun se täyttää ohjeiden vaatimukset osittain. Muissa tapauksissa arviointineuvosto esittää vakavampia huomioita esitysluonnosten korjaamisesta. Tällöin arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnos on puutteellinen tai siitä löytyy merkittäviä puutteita vaikutusten arviointiohjeiden näkökulmasta. Arviointineuvoston havaitessa esitysluonnoksessa merkittäviä puutteita olisi hallituksen esityksen antamista eduskunnalle vakavasti harkittava, jos puutteet eivät tule korjatuiksi.⁸⁴ On huomioitava, että arviointineuvoston antamat lausunnot eivät ole ministeriöitä sitovia, mutta niistä on kuitenkin tarkoituksenmukaista tehdä merkintä arviointineuvostossa käsiteltyinä olleisiin hallituksen esityksiin. Lisäksi hallituksen esityksessä tulisi kuvata, kuinka lausunto on otettu huomioon.⁸⁵

Keskeisiin arviointineuvoston tarkastelemiin seikkoihin kuuluu olennaisten vaikutusten tunnistaminen, kuten taloudelliset vaikutukset, viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Lisäksi arviointiin kuuluu keskeisesti kustannusten ja hyötyjen kohdistuminen erilaisiin kohderyhmiin, arvioihin liittyvät epävarmuustekijät, merkittävimpien kustannusten ja hyötyjen ja niiden suurusluokan tunnistaminen sekä keskeiset vaikutusmekanismit.⁸⁶ Arviointineuvoston lausuntojen eräänä merkittävimpänä tavoitteena on arvioida perustelujen kestävyyttä, jolloin tarkastellaan esimerkiksi, onko hallituksen esityksen luonnoksen tietopohja riittävä sekä esitetyt johtopäätökset uskottavia.

Lainsäädännön arviointineuvosto julkaisee vuosittain katsauksen toiminnastaan edellisen vuoden aikana. Vuosikertomuksissa käsitellään esimerkiksi lausunnoissa esiin nousseita lainvalmistelun puutteita sekä sitä, kuinka tarkasti sen esittämät kannanotot hallituksen esityksissä huomioidaan. Arviointineuvoston lausunnoissa esittämät huomiot vaikutusalueittain ovat painottuneet melko tasaisesti neuvoston toiminnan aikana puutteisiin taloudellisten vaikutusten arvioinnissa erityisesti yritysvaikutusten ja kotitalouksiin kohdistuvien

⁸³ Tosiasiassa esitysluonnosten arvioinnissa hyödynnetään myös hallituksen esitysten laatimisohteita. Keinänen – Härkönen 2020, s. 4.

⁸⁴ Standardilausumista tarkemmin ks. Keinänen ym. 2019, s. 28–29 ja 36–37; Keinänen – Härkönen 2020, s. 4–9; Ervasti 2020, s. 1–2.

⁸⁵ Määttä 2016.

⁸⁶ Valtioneuvoston kanslia, kohta Lausunnot.

vaikutusten osalta.⁸⁷ Kannanottoja on kohdistettu lähes yhtä paljon puutteisiin viranomaisvaikutusten arvioinnissa. Varsinkin toiminnan alussa vaikutusten arvioinnin menetelmä, joka on mainittu useimmin kehittämiskohteeksi, on vaikutusten määrällinen arviointi. Arviointineuvosto on huomionut, että esitysluonnoksissa esitetään vaikutusarvioita usein vain laadullisesti, jolloin olennaisimpien vaikutusten suuruusluokka voi jäädä epäselväksi. Muita yleisimpiä puutteita arviointien menetelmissä on havaittu kustannusten ja hyötyjen arvioinnissa sekä vaikutusmekanismien ja toteuttamisvaihtoehtojen kuvaamisessa.⁸⁸

Kuten arviointineuvostosta annetussa asetuksessa säädetään, arviointineuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun parantamiseksi. Neuvosto antoi ensimmäisen aloitteensa 27.3.2019 valtioneuvoston kanslialle jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi. Arviointineuvoston mukaan aloitteen taustalla on sille kuuluva toimivalta lakihankkeiden vaikutusten toteutumisen jälkiarvioinnissa. Aloitteessa huomautetaan, ettei neuvostolla ole mahdollisuutta toteuttaa jälkiarviointeja itse tai teettää niitä ulkopuolisilla rajallisten resurssien vuoksi. Lisäksi jälkiarviointien toteuttamisen lähtökohdat ovat hatarat, sillä valtioneuvostossa ei ole jälkiarviointia koskevia yleisiä periaatteita tai kriteerejä.⁸⁹

Ministeriöt eivät toteuta Suomessa jälkiarviointeja systemaattisesti ja järjestelmällisesti. Tämä ja jälkiarviointien toteuttamisen ohjeistuksen puutteellisuus eivät kuitenkaan merkitse, että jälkiarviointeja ja seurantaa ei toteutettaisi lainkaan. Jälkiarviointien määrästä ja luonteesta ei ole käytävissä olevaa tietoa, koska niitä koskevaa seurantaa ei ole olemassa. Sen sijaan yksittäisten toteutettujen jälkiarviointien perusteella on havaittavissa, että Suomessa toteutetaan hyvin eri tyyppisiä lainsäädännön jälkiarviointeja. Osittain arvioinnit perustuvat ministeriöiden itse toteuttamiin analyysihin ja osittain ministeriöt tilaavat seurantatutkimuksia ulkopuolisilta toimijoilta, kuten tutkimuslaitoksilta tai yliopistoilta.⁹⁰

⁸⁷ Eräänä vaikuttavana tekijänä kannanottojen painottumiseen taloudellisiin vaikutuksiin on alkuperäinen tarkoitus arviointineuvoston toiminnan keskittymisestä niiden arviointiin.

⁸⁸ Valtioneuvoston kanslia 2017, s. 6; Valtioneuvoston kanslia 2018, s. 13–14; Valtioneuvoston kanslia 2019b, s. 15–17. Kyseisten vuosikatsausten perusteella arviointineuvoston kannanottojen kohdentumisessa on kuitenkin tapahtunut myös muutoksia vuosien 2016–2018 välillä. Esimerkiksi vuonna 2016 määrällisten arvioiden lisäämiseen ja syventämiseen kiinnitettiin huomiota reilussa 90 %:ssa lausunnoista, mutta vuonna 2018 määrä oli laskenut alle 60 %:iin. Tämä voi osittain kuvastaa arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuutta jossain määrin ministeriöissä tehtäviin vaikutusarviointeihin, mutta toisaalta taustalla voi olla arvioinnin painottuminen muihin seikkoihin. Lisäksi on huomioitava, että vuonna 2016 lausuntoja annettiin 11 ja vuonna 2018 annettiin 25 lausuntoa, minkä vuoksi eroihin voi vaikuttaa myös satunnainen vaihtelu ottaen huomioon lausuntomäärien ero.

⁸⁹ Valtioneuvoston kanslia 2019c, s. 1.

⁹⁰ Valtioneuvoston kanslia 2019d, s. 1.

Arviointineuvosto aloitteen tavoitteena on lainvalmistelun laadun edistäminen sekä yleisesti että tapauskohtaisesti. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota erityisesti kolmeen jälkiarvioinnin kehittämisen mahdollistamaan seikkaan. Ensinnäkin jälkiarviointijärjestelmä antaisi mahdollisuuden varoa ongelmallisia sääntelyratkaisuja. Toiseksi se voisi mahdollistaa huonosti toimivan täytäntöönpanon tunnistamisen ja sen korjaamisen sääntelyn sijasta. Kolmanneksi se mahdollistaisi entistä perustellumpien ennakkolisten vaikutusarvioiden tekemisen, joissa pystytään antamaan riittävää huomiota toimeenpanoon ja lain hyväksyttävyyteen kohderyhmien kannalta. Arviointineuvosto korostaa lisäksi, että jälkiarviointien systemaattisempi laadinta ja niiden laadun edistäminen noudattaisi jo vakiintuneita kansainvälisiä käytäntöjä.⁹¹

Arviointineuvoston aloite on huomioitu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa, jonka mukaan tarkoituksena on perustaa valtioneuvostotasoinen jälkiarviointijärjestelmä. Hallitusohjelmassa tuodaan myös esille lainsäädännön arviointineuvoston roolin vahvistaminen.⁹²

3.3 Kansainvälisiä kokemuksia

Suomen lainsäädännön arviointineuvosto kuuluu eurooppalaisten itsenäisten ja riippumattomien lainsäädännön arviointineuvostojen verkostoon, *RegWatchEurope*, jonka puheenjohtajana se toimi vuoden 2019 aikana. Verkostoon kuuluvat Ruotsin, Norjan, Saksan, Alankomaiden, Iso-Britannian, Tšekin tasavallan sekä Euroopan unionin (EU) arviointineuvostoa vastaavat toimielimet. Näistä keskitytään Iso-Britannian, Ruotsin ja Saksan neuvostoihin ja samalla niiden toimintaa verrataan Suomen arviointineuvostoon.⁹³ Katsauksessa keskitytään tutkimusaiheen kannalta olennaisimpiin seikkoihin eli neuvostojen tehtävien, lausuntoprosessien sekä neuvostojen vaikutusmahdollisuuksien kuvaamiseen.

Iso-Britannian lainsäädännön arviointineuvosto *Regulatory Policy Committee* (RPC) perustettiin vuonna 2009 riippumattomaksi toimielimeksi arvioimaan säädösehdotusten vaikutusarviointien laatua, jotta päätöksentekijöillä olisi riittävästi monipuolisiin todisteisiin perustuvaa tietoa harkintansa perusteeksi. RPC:n toiminta keskittyy arvioimaan

⁹¹ Valtioneuvoston kanslia 2019c, s. 2–3.

⁹² Valtioneuvosto 2019, s. 85.

⁹³ Valinnat on tehty sillä perusteella, että tarkasteltavaksi valittujen neuvostojen ja Suomen arviointineuvoston vertailun seurauksena on havaittavissa erilaisia tehtäväkenttiä, vaikutusmahdollisuuksia ja vaiheita, jolloin neuvostot osallistuvat lainvalmisteluprosessiin. Lisäksi esimerkiksi Ruotsi on usein hyvä vertailukohde Suomen kanssa.

säädösehdotuksia, joista aiheutuu vaikutuksia julkiselle sektorille, yrityksille, kansalaisyhteiskunnalle, hyväntekeväisyysjärjestöille tai yksilöille. Sen toimenkuvaan eivät puolestaan kuulu veroihin ja valtion menoihin liittyvät vaikutusarvioinnit tai muut säädösehdotukset, jotka eivät kuulu paremman sääntelyn kehikkoon.⁹⁴ Jos säädösehdotus ei ole paremman sääntelyn oppaassa esitettyjen perusteiden mukaisesti kelpoinen RPC:n arvioitavaksi, tulee se silti neuvoston arvioitavaksi, jos arvioidut vuotuiset nettokustannukset yrityksille ovat yli viisi miljoonaa puntaa vuodessa.⁹⁵

RPC voi antaa lausuntoja kahdessa säädösprosessin vaiheessa. Konsultaatiovaiheessa neuvosto antaa epävirallisia ohjeistuksia, jolloin sääntely on vielä kehitysvaiheessa. Tällöin neuvosto arvioi odotettujen vaikutusten laskelmia ja sitä, onko kohderyhmiltä kerätty riittävästi tietoa. Jos neuvosto havaitsee, ettei vaikutusarviointi ole riittävää, voi se antaa neuvoja siitä, miten vaikutusarviointia olisi säädösvalmistelun viimeistä vaihetta varten parannettava. Konsultaatiovaiheen vaikutusarvioinnit voivat mahdollisesti seurata myös neuvoston säädösprosessiin osallistumisen viimeisen vaiheen virallisempaa reittiä. RPC käyttää tällöin toiminnassaan johdonmukaista monivaiheista prosessia, joka perustuu hallituksen julkaisemaan paremman sääntelyn oppaaseen (*Better Regulation Framework Manual*).⁹⁶

Jos neuvosto ei havaitse arvioinnissa suurempia puutteita ja sillä on vain vähäisiä muutosehdotuksia, saa vaikutusarviointi virallisen vihreän luokituksen (*green rating, fit for purpose*). Jos ministeriön neuvostolle toimittama vaikutusarviointi ei puolestaan täytä asetettuja vaatimuksia (*not fit for purpose*), voi neuvosto antaa kirjallisen ilmoituksen (*initial review notice*). Tällöin ehdotusta täytyy korjata ja se on tuotava neuvoston käsiteltäväksi uudelleen. Jos ilmoituksessa esiin nousseita vaikutusarvioinnin puutteita ei huomioida ja arvioinnissa on huomattavia puutteita, voi neuvosto luokitella vaikutusarvioinnin punaisella luokituksella (*red rating*). Punaisen luokituksen seurauksena on hallituksen tehtävänä päättää, voidaanko säädösprosessissa edetä.⁹⁷ OECD on luokitellut katsauksessaan RegWatchEurope -verkoostoon kuuluvista eurooppalaisen lainsäädännön arviointineuvostoista neuvostot kovan ja

⁹⁴ Gov.uk, kohta Regulatory Policy Committee, About us. Paremman sääntelyn kehikko eli *Better Regulation Framework*. Iso-Britannian hallitus keskittyy edistämään tehokkaampaa sääntelyä, jota tukevat laadukkaat perustelut, toiminnan läpinäkyvyys ja vastuu sääntelyn aiheuttamista kustannuksista ja hyödyistä yrityksille ja laajemmin yhteiskunnalle. Tavoitteena on sääntelyllä puuttumisen suhteellisuus, oikea kohdistuminen, reiluus ja läpinäkyvyys. Department for Business, Energy and Industrial Strategy 2020, s. 7.

⁹⁵ Gov.uk, kohta Regulatory Policy Committee, About us.

⁹⁶ Gov.uk, kohta Regulatory Policy Committee, About us.

⁹⁷ Regulatory Policy Committee 2017, s. 13.

pehmeään vallan käyttäjiin. RCP käyttää katsauksen mukaan kovaa valtaa, koska sillä on mahdollisuus estää säädösehdotusta etenemästä seuraavaan vaiheeseen.⁹⁸

RPC osallistuu vaikutusarviointien arviointiin kahdessa vaiheessa. Suomen malliin verrattuna RPC osallistuu säädösprosessiin lainsäädännön arviointineuvostoa aikaisemmin, jolloin se pystyy puuttumaan vaikutusarviointien laatuun aikaisemmassa vaiheessa. Lisäksi RPC:lla on mahdollisuus määrätä säädösehdotus uudelleen sen arvioitavaksi, jos se ei katso vaikutusarviointia riittäväksi. Eroja Suomen ja Iso-Britannian neuvostojen välillä on myös vaikutuskategorioissa, joihin arviointi voidaan kohdistaa. Suomessa arviointi kattaa esitysehdoituksen aiheuttamat vaikutukset kattavasti kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla, kun taas muun muassa veroihin ja valtion menoihin liittyvät vaikutusarviointit eivät kuulu Iso-Britannian neuvoston toimialaan. Mielenkiintoista on myös se, ettei Iso-Britannian neuvoston toiminta perustu mihinkään erilliseen asetukseen tai erityislakiin. Sen sijaan neuvoston toiminta perustuu ei-lakisääteiseen toimeksiantoon, minkä tarkoituksena on, että neuvosto kykenisi sopeutumaan nopeasti Iso-Britannian oikeudellisten ja poliittisten puitteiden muutoksiin.⁹⁹

Ruotsin arviointineuvosto (*Regelrådet*) perustettiin puolestaan vuonna 2008. Kansainvälisen kokemuksen perusteella tulevien säädösten riippumattoman tarkastelun havaittiin vähentävän tarpeettomia sääntelyyn liittyviä ongelmia. Neuvoston tehtävänä on tarkistaa ja antaa lausuntoja säädösehdotusten vaikutuksia koskevien selvitysten laadusta, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia yrityksille. Arviointi ei siis kohdistu muihin säädösehdotusten vaikutusalueisiin. Säädösehdotusta valmistelevalle ministeriöllä on lakiin perustuva velvollisuus lähettää ehdotus arvioitavaksi, jos sen arvioidaan aiheuttavan merkittäviä vaikutuksia yrityksille. Tavallisesti neuvosto saa vaikutusarvioinnin arvioitavakseen siinä vaiheessa, kun se lähetetään lausuntokierrokselle sidosryhmille ja muille toimijoille. Arvioinnissa noudatetaan sääntelyn vaikutusarviointia koskevaa asetusta (*Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning*).¹⁰⁰

Neuvoston saadessa säädösehdotuksen arvioitavakseen antaa se siitä lausunnon tai voi päättää olla antamatta virallista lausuntoa. Jos neuvosto ei havaitse säädösehdotuksesta aiheutuvan merkittäviä vaikutuksia yrityksille, antaa se säädöstä valmistelevalle ministeriölle

⁹⁸ OECD 2018b, s. 27. OECD:n selvityksen mukaan myös EU:n arviointineuvosto käyttää kovaa valtaa. Neuvoston antaman kielteisen lausunnon johdosta vaikutusarviointi on tarkistettava uudelleen ja toinen kielteinen lausunto on käytännössä lopullinen.

⁹⁹ OECD 2018b, s. 17.

¹⁰⁰ Regelrådet, kohta Om Regelrådet / Granskning.

neuvoston sihteeristön vastauksen (*kanslisvar*). Muissa tapauksissa – säädösehdotuksesta havaitaan seuraavan merkittäviä vaikutuksia yrityksille – neuvosto antaa virallisen lausunnon (*yttrande*). Tarkkaa määritelmää ”merkittävistä vaikutuksista” ei ole annettu, vaan tarkinta on tapauskohtaista. Neuvosto punnitsee vaikutusarvioinnin hyväksyttävyyttä kokonaisuutena ja päättää sen perusteella täyttääkö esitysluonnos sille asetetut vaatimukset vai ovatko vaikutusarviointit puutteellisia. Sekä sihteeristön vastaukset että lausunnot julkaistaan neuvoston internetsivustolla.¹⁰¹

Suomen arviointineuvoston tehtäväalueeseen kuuluu selvästi enemmän arvioitavia vaikutusalueita. Lisäksi arviointineuvosto saa vapaasti valita arvioitavaksi otettavat hallituksen esitysten luonnokset eikä ministeriöillä ole lakisääteistä velvollisuutta toimittaa esitysluonnoksia arviointineuvostolle. Ruotsin neuvostolla vaikuttaisi olevan se vahvuus, että keskittyyssään ainoastaan yritysvaikutuksiin, on neuvoston jäsenten helpompi hallita yksinkertaisempi vaikutuskokonaisuus. Samalla neuvoston asiantuntijuus voidaan keskittää yhdelle alueelle. Suomen lainsäädännön arviointineuvosto on sen sijaan nähnyt kaikkien vaikutuskategorioiden arvioinnin eräänlaisena vahvuutena, koska lainvalmisteluun kohdistuu yhteiskunnallisesti tasapainoisempi ote, mikä on omiaan lisäämään eri ryhmien luottamusta arviointineuvoston toimintaan.¹⁰²

Myöskään Ruotsin neuvostolla ei ole toimivaltaa palauttaa näkemyksensä mukaisesti puutteellista vaikutusarviointia uudelleen käsiteltäväksi. OECD:n luokittelun mukaan Ruotsin neuvosto käyttää siten pehmeää valtaa. Pehmeää valtaa käyttävää neuvostoa kuvaillaan siten, että se voi antaa virallisen lausunnon ja sillä on jonkinasteista vaikutusvaltaa vaikuttaa muutosten tekoon säädösehdotuksissa, mutta se ei voi estää säädösehdotuksen etenemistä seuraavaan vaiheeseen.¹⁰³ Sekä Suomen että Ruotsin mallit eroavat siis tässä määrin Iso-Britannian mallista.

Saksan riippumaton *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR) perustettiin käsiteltävistä neuvostoista ensimmäisenä, vuonna 2005. Neuvostolla on lakisääteinen perusta, jonka perusteella se suorittaa useita tehtäviä. Ensimmäinen ja tärkein näistä on käydä läpi lakien ja asetusten säädösehdotusten luonnoksiin sisältyvien vaikutusarviointien olennaisimpia osia. Toinen neuvoston tehtävistä on toimia liittohallituksen neuvonantajana koskien kaikkia paremman

¹⁰¹ Regelrådet 2018, s. 8–9.

¹⁰² Valtioneuvoston kanslia 2019b, s. 7.

¹⁰³ OECD 2018b, s. 27.

sääntelyn osa-alueita. NKR toimii hallituksen kanssa yhteistyössä myös metodologian kehittämiseen liittyvien kysymysten kanssa ja järjestää tätä varten koulutuksia ja työpajoja.¹⁰⁴

Säädösehdotusten vaikutusarviointien arvioinnin tarkoituksena on tarpeettoman byrokratian ja siitä seuraavien kustannusten estäminen. Ennen kuin liittohallitus hyväksyy mitään lainsäädäntöä, NKR arvioi ministeriöiden arvioimat kansalaisille, yrityksille ja hallinnolle aiheutuvat kustannukset. Lisäksi NKR tarkastelee sääntelyn tavoitteen ja tarpeen selkeää esittelyä, vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen harkintaa, säädöksen voimaantulopäivään, rajoituksiin ja perusteluihin liittyvää arviointia sekä EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä tekijöitä.¹⁰⁵

Liittovaltion ministeriöiden yhteisen työjärjestyksen mukaan NRK osallistuu lainsäädäntöprosessiin kuin ministeriö. Tällöin säädösluonnokset täytyy toimittaa NKR:lle viimeistään yhteistyöprosessin alkaessa liittohallituksen kanssa, mutta käytännössä ministeriöt usein osallistavat neuvoston mukaan prosessiin jo aikaisemmassa vaiheessa. Näin NKR:n voi antaa neuvoja jo säädösluonnosta valmisteltaessa. Sillä on mahdollisuus neuvojen antamiseen ja prosessin valvontaan myös siinä vaiheessa, kun luonnos lähetetään lausuntokierrokselle.¹⁰⁶

Lausunnon valmistuttua toimittaa NKR sen asianomaiselle ministeriölle. Tällöin liittokanslerin ja ministerien muodostama kabinetti saa päätöksentekoaan varten säädösehdotuksen ja neuvoston lausunnon samaan aikaan. Samalla lausunto tulee julkiseksi. Neuvoston positii-visen lausunnon saamiseksi on kaikkien vaikutusarvioinneille asetettujen vaatimusten täyttyvä. Nämä kriteerit on määritelty neuvoston perustamista koskevassa laissa (*Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*) sekä liittoministeriöiden menettelyä koskevissa säännöissä. Sen sijaan, jos valmisteluvaiheessa esiin tulleita kriittisiä ongelmia ei onnistuta ratkaisemaan, NKR antaa kielteisen lausunnon. Tällöin lausunnosta keskustellaan kabinetissa. NKR voi edelleen antaa neuvoja tai tehdä arviointeja pyynnöstä, kun asiaa käsitellään liittopäivillä (*Bundestag*) ja liittoneuvostossa (*Bundesrat*). NKR konsultoi usein esimerkiksi liittopäivien komiteoita tilanteissa, joissa se on antanut negatiivisen lausunnon tai säädösehdotuksesta johtuvat kustannukset ovat korkeat.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Nationaler Normenkontrollrat, kohta Aufgaben des NKR.

¹⁰⁵ Nationaler Normenkontrollrat, kohta Ex-ante Prüfung.

¹⁰⁶ Nationaler Normenkontrollrat, kohta Ex-ante Prüfung.

¹⁰⁷ Nationaler Normenkontrollrat, kohta Ex-ante Prüfung.

NKR:lle on muodostunut muihin edellä esiteltyihin neuvostoihin ja Suomen arviointineuvostoon nähden laajempi ja näkyvämpi rooli säädösvalmistelun kehittämisessä myös säädösehdotusten vaikutusarviointien arvioinnin ulkopuolella. NKR on osallisena koko säädösprosessissa neuvovana ja konsultoivana toimielimenä. Koska se osallistuu säädösprosessiin jo alkuvaiheessa ja jatkaa konsultointiaan myös myöhemmässä vaiheessa, on sillä hyvät mahdollisuudet vaikuttaa säädösehdotuksessa näkemiensä puutteiden ja ongelmien korjaamiseen. Saksassa käsitellään lisäksi huomattava määrä enemmän säädösluonnoksia, koska sen toimivaltaan kuuluu antaa virallinen lausunto jokaisesta säädösehdotuksesta.

Huolimatta NKR:n näkyvämmästä roolista, ei se voi kuitenkaan estää säädösehdotuksen etenemistä seuraavaan vaiheeseen tai palauttaa vaikutusarviointia sille uudelleen arvioitavaksi. NKR on siten OECD:n määrittelyn mukaisesti pehmeän vallan käyttäjä. Pehmeää valtaa käyttävien neuvostojen vaikutus riippuukin pitkälti niiden uskottavuuden vakiinnuttamisesta ajan myötä sekä ministeriöiden henkilökunnasta. NKR on pystynyt vakiinnuttamaan asemansa muun muassa siten, että sen lausunnot julkaistaan yhdessä säädösehdotusten kanssa, jolloin media kiinnittää niihin huomiota. Lisäksi NKR:n lausunnon ollessa kielteinen ja säädösehdotuksen kustannusten ollessa korkeat, edistää neuvoston kuuleminen parlamentissa näissä tapauksissa sen asemaa ja vaikutusvaltaisuutta.¹⁰⁸ Neuvostolla on myös vahvempi säädösperustainen asema, koska sen toiminnasta on säädetty lailla asetuksella säätämisen tai säädösperustan kokonaan puuttumisen sijaan.

Seuraavaan taulukkoon on koottu keskeisimpiä huomioita käsiteltyjen arviointineuvostojen toiminnasta ja vaikutusmahdollisuuksista.

¹⁰⁸ OECD 2018b, s. 27 ja 121–122.

Taulukko 1. Yhteenvedo arviointineuvostojen toiminnasta.

	Suomi	Iso-Britannia	Ruotsi	Saksa
Säädösperusta	Asetus	Ei säädösperustaa	Asetus	Erityislaki
Riippumattomuus hallinnosta	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Arvioitavat vaikutusalueet	<ul style="list-style-type: none"> - Taloudelliset vaikutukset - Viranomaisvaikutukset - Ympäristövaikutukset - Muut yhteiskunnalliset vaikutukset - Muut arvioitavat seikat kuten sääntelyn tavoitteet, vaihtoehdot ratkaisukeinot 	<ul style="list-style-type: none"> - Yritysvaikutukset - Vaikutukset julkiseen sektoriin - Vaikutukset kansalaisyhteiskuntaan ja hyväntekeväisyysjärjestöihin - Yksilöihin kohdistuvat vaikutukset 	<ul style="list-style-type: none"> - Yritysvaikutukset 	<ul style="list-style-type: none"> - Vaikutukset kansalaiseen - Yritysvaikutukset - Hallintoon kohdistuvat vaikutukset - Muut arvioitavat seikat kuten sääntelyn tavoitteet, vaihtoehdot ratkaisukeinot
Arvioitavat säädösehdotukset	Valitsee arvioitavat säädösehdotukset perustuen niiden taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen merkittävyyteen	Paremman sääntelyn oppaan mukaiset säädösehdotukset sekä säädösehdotukset, joiden arvioidaan aiheuttavan yli viiden miljoonan punnan vuotuiset kustannukset yrityksille	Neuvoston harkinnan mukaan perustuen yritysvaikutusten merkittävyyteen	Arvioi kaikki säädösehdotukset
Osallistuminen prosessiin/lausunnon antamisen ajankohta	Lausuntokierroksen jälkeen	<ul style="list-style-type: none"> - Mukaan prosessiin uuden sääntelyn kehittämisen vaiheessa - Lausunto säädösehdotuksen viimeistelyn aikana 	Kuulemisvaiheessa	<ul style="list-style-type: none"> - Ennakollinen neuvonta, osallisuus läpi koko säädösprosessin - Lausunto valmistelun loppuvaiheessa säädösehdotuksen valmistuessa
Mahdollisuus estää säädösehdotuksen eteneminen	Ei	Kyllä	Ei	Ei

3.4 Arviointineuvoston toiminnan itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta

Valtionhallinnon yhteydessä toimii tyypillisesti monia virastoja ja laitoksia tai muita toimijoita, joilla on sääntelyyn liittyvää toimivaltaa muun muassa valvonta- ja lupatehtävissä. Joillakin tällaisilla toimijoilla voi olla sääntelyn toimeenpanoon liittyviä tehtäviä tai ne toimivat ainoastaan päättäjille neuvoa-antavina organisaatioina. Kaikki toimijat eivät ole

virallisesti itsenäisiä, vaan ne ovat julkisen hallinnon ja ministeriöiden alaisia. Toiset ovat puolestaan hallinnosta täysin itsenäisiä ja riippumattomia.¹⁰⁹

Itsenäisyyden voidaan erään määritelmän mukaan katsoa koostuvat kahdesta komponentista. Ensinnäkin itsemääräämisoikeudesta, joka merkitsee toimijan mahdollisuutta päättää omista tavoitteistaan ja arvoistaan sekä arvioida niitä. Esimerkiksi poliittisten instituutioiden kohdalla itsenäisyyttä mitataan siten, missä määrin niiden edut ja arvot ovat erotettavissa muiden yhteiskunnallisten tahojen arvoista ja tavoitteista. Toiseksi itsenäisyys edellyttää myös omaa toimintaa ja siihen liittyvää vastuunottoa. Lyhyesti sanottuna toimija on itsenäinen, kun se kykenee johtamaan omat näkemyksensä ja tavoitteensa teoiksi ilman ulkoisia rajoituksia.¹¹⁰ Itsenäisyys ja riippumattomuus ovat ratkaisevia tekijöitä. Kun toimija ei ole itsenäinen, voidaan sitä mahdollisesti suoraan painostaa tai epäsuorasti vaikuttaa muuttamaan päätöksiään jälkikäteen hallinnon taholta, jolloin se ei pysty sitoutumaan toimintaperiaatteisiinsa.¹¹¹

Itsenäiseen sääntelijään tai valvojaan liittyvien tekijöiden määrittely toimialueiden laajuuden vuoksi on suhteellisen hankalaa, mutta OECD:n itsenäisiä sääntelijöitä koskevassa julkaisussa¹¹² on laadittu yhdenlainen luettelon eräistä tekijöistä, joilla näiden toimijoiden itsenäisyyttä voidaan mitata ja arvioida. OECD:n toteuttamassa itsenäisyyden rakenteen kyselyssä on keskitytty sääntelijän ohjaamiseen, suhteeseen toimialan ja sidosryhmien kanssa, henkilökuntaan sekä talousarvioon liittyviin tekijöihin. Julkaisussa on esitelty myös yksityiskohdaisempia itsenäisyyden määritelmiä. Suuri osa niistä on kuitenkin kehitetty käyttäen esimerkkinä tietoliikennemarkkinoita, koska kyseisellä sektorilla itsenäisellä valvonnalla on pitkä historia. Näihin tekijöihin kuuluvat: 1) talousarvion riippumattomuus, 2) johtajiston erottamiseen liittyvät ehdot, 3) jäsenien ja johtajan nimittäminen eduskunnan tai lainsäädäntöelimen toimesta, 4) vastuu ja selonteko alan täytäntöönpanoviranomaiselle, lainsäädäntöelimelle tai edustajalle, 5) valta asettaa tariffeja tai hintoja sekä 6) valta arvioida ja hyväksyä säänneltyjen yksiköiden tai markkinoiden välisiä sopimusehtoja.¹¹³

Gilardi ja *Maggetti* ovat omassa tutkimuksessaan käsitelleet samantyyppisiä tekijöitä itsenäisyyden määrittelyssä. Ensimmäinen itsenäisyyden ulottuvuus liittyy sääntelijän johtajiston asemaan. Tällöin tarkastellaan toimikauden pituutta, nimittääkö johtajiston yksittäinen

¹⁰⁹ Meister 2010, s. 8.

¹¹⁰ Gilardi – Maggetti 2010, s. 3.

¹¹¹ Cambini – Rondi 2011, s. 1.

¹¹² OECD, *The Governance of Regulators: Being an Independent Regulator*. OECD 2016.

¹¹³ OECD 2016, s. 22.

ministeri tai muu toimija, voidaanko johtajisto erottaa sekä, onko virkamiesten riippumattomuus nimenomainen vaatimus. Toisena ulottuvuutena esitetään sääntelijän ja poliitikkojen välinen suhde eli, onko kyseisen toimijan riippumattomuus ilmoitettu virallisesti, mitkä ovat sen muodolliset velvollisuudet ja millä ehdoilla sen päätökset voidaan kumota. Kolmas itsenäisyyden ulottuvuus liittyy sääntelijän taloudelliseen ja organisatoriseen riippumattomuuteen. Tällöin tarkastellaan, onko sääntelijän talousarvio riippuvainen hallituksesta tai muusta tahosta ja onko sääntelijä vapaa järjestämään sisäisen järjestelmänsä vapaasti muun muassa palkkarakenteen suhteen. Viimeisenä ulottuvuutena itsenäisyyden määrittelyssä esitetään sääntelijälle delegoidun toimivallan luonne.¹¹⁴

Itsenäisen sääntelijän tai valvojan määritelmä ei ole siis aivan yksiselitteinen eivätkä edellä esitetyt tekijät ole tyhjentäviä. Vaikka kaikki määritelmät eivät vaikuttaisi olevan suoraan sovellettavissa arviointineuvoston toimintaan, voidaan niitä käyttää pohjana tarkastellessa myös arviointineuvoston asemaa itsenäisenä valvojana tai sääntelijänä. Arviointineuvostolla ei ole suoraan sääntelyyn liittyvää toimivaltaa kuten sääntelyn noudattamisen valvontatehtäviä tai lupien myöntämistä koskevia tehtäviä. Se toimii pikemminkin päättäjille neuvoantavana elimenä antaessaan lausuntoja esitysluonnosten vaikutusarvioinneista tai tehdesään aloitteita lainvalmistelun kehittämiseksi.

Arviointineuvoston itsenäisyyttä korostaa se, että vaikka arviointineuvosto toimii valtioneuvoston yhteydessä, on se nimenomaisesti säädetty täysin itsenäiseksi ja riippumattoksi toimijaksi sen toiminnasta annetun asetuksen (1735/2015) 1 §:ssä. Lisäksi arviointineuvostolla on valta valita itse ne hallituksen esitykset, joista se antaa lausuntonsa sen sijaan, että hallitus tai muut ulkopuoliset vaikuttajat määräisivät arvioitavat esitykset.¹¹⁵ Arviointineuvoston riippumattomuuden kannalta on lisäksi merkittävää, että ulkopuolisella taholla ei ole oikeutta muuttaa lausuntojen sisältöä katsomallaan tavalla. Arviointineuvoston jäsenillä ei saa olla sidonnaisuuksia arvioitavien hallituksen esitysten pääasiallisiin sidosryhmiin tai jäsenet eivät ole voineet olla osallisina säädösehdotusten lainvalmisteluprosesseissa.¹¹⁶

Arviointineuvoston toiminnan suoran ohjauksen sijaan neuvosto ja ministeriöiden kansliapäällikkökokous käyvät dialogia lainvalmistelun laadun kehittämistä. Kansliapäällikkökokous informoi arviointineuvostoa tärkeinä pitämistään hankkeista ja arviointineuvosto

¹¹⁴ Gilardi – Maggetti 2010, s. 2.

¹¹⁵ Valtioneuvoston kanslia, kohta Lainsäädännön arviointineuvosto, Tehtävät ja toimintatavat.

¹¹⁶ Keinänen ym. 2019a, s. 12.

esittää havaintoja lainsäädännön kehittämisestä yleisesti. Lisäksi arviointineuvosto ja sen sihteeristö ovat yhteydessä säännöllisesti hallinnon edustajien kanssa. Näissä tapaamisissa tuodaan tavallisesti esille arviointineuvoston huomioita lainvalmistelusta ja vaikutusarviointeista yleisellä tasolla ja arviointineuvosto saa vastaavasti palautetta sen toiminnasta ja lausunnoista yleisesti.¹¹⁷

Uutena toimielimenä arviointineuvosto on ylipäänsä saanut muotoilla omaa toimintamalliaan vapaasti. Jäsenet eivät ole myöskään kokeneet, että poliittisten päättäjien tai ministeriöiden suunnalta olisi tullut pyrkimyksiä vaikuttaa päätöksentekoon. Keskusteluyhteydellä ministeriöiden kanssa voi olla vaikutusta arviointineuvoston näkemysten ymmärtämisessä ja sisäistämisessä, mikä siten voi edistää arviointineuvoston toiminnan tavoitteiden vaikuttavuutta. Tietenkin arviointineuvoston näkemysten huomioon ottaminen voi olla hyvin ministeriö- ja virkamieskohtaista.¹¹⁸

Arviointineuvoston toimintaan liittyy myös joitakin tekijöitä, joiden voidaan katsoa kaventavan sen riippumattomuutta esiteltyjen määritelmien valossa. Ensinnäkin sääntelyn lakita-soisuus turvaisi paremmin arviointineuvoston riippumattomuutta valtioneuvostoon nähden.¹¹⁹ Toiseksi arviointineuvostosta annetun asetuksen mukaisesti valtioneuvosto määrää neuvoston puheenjohtajan ja muut jäsenet sekä valtioneuvoston kanslia nimittää sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Asetuksessa ei säädetä kuitenkaan puheenjohtajan ja sihteeristön erottamisesta. Sen sijaan puheenjohtaja tai muu jäsen voi erota omaehtoisesti, jolloin valtioneuvosto voi määrätä uuden puheenjohtajan tai muun jäsenen (4 §). Tästä huolimatta arviointineuvoston jäsenet toimivat virkavastuulla¹²⁰ ja neuvoston toimintaa valvovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies¹²¹. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies toimivat tosin neuvoston ainoina valvojina.¹²²

Lisäksi on nostettava esille, ettei arviointineuvostolla ole valtuuksia määrittellä omaa talousarviotaan, vaan sen budjetti määräytyy valtioneuvoston kanslian sen toimintaan määräämistä

¹¹⁷ Valtioneuvoston kanslia, kohta Lainsäädännön arviointineuvosto, Tehtävät ja toimintatavat.

¹¹⁸ Keinänen ym. 2019a, s. 29.

¹¹⁹ Keinänen ym. 2019a, s. 23.

¹²⁰ Virkamiehen virkavastuun perusteista säädetään perustuslain (731/1999) 118 §:ssä, jonka perusteella julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti voi johtaa tuomitsemiseen rangaistukseen sekä vahingonkorvaukseen.

¹²¹ Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat antaa valvontavaltaansa kuuluville virkamiehille muun muassa huomautuksen, nostaa syytteen tai kiinnittää virkamiehen huomiota lain mukaiseen menettelyyn. Ks. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) ja laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

¹²² Keinänen ym. 2019a, s. 30.

resursseista.¹²³ Valtioneuvoston kanslia päättää myös arviointineuvoston jäsenten sekä pysyvien ja ulkopuolisten asiantuntijoiden palkkioiden ja korvausten perusteista (8 §). Talousarvion riippumattomuuden puutteella voi olla sellainen vaikutus, ettei muuten riippumattomaksi säädetty toimija kykene järjestämään ja kehittämään toimintaansa omien tavoitteidensa mukaisesti. Siten myös sen toiminnan vaikuttavuus voi kärsiä.¹²⁴ Arviointineuvoston jäsenet ovatkin kokeneet, että neuvosto toimii tällä hetkellä niukoilla resursseilla ottaen huomioon jäsenillä oleva työmäärä.¹²⁵

Vaikka esiteltyjen määritelmien perusteella tiettyjen asioiden voitaisiin katsoa olevan heikentäviä tekijöitä arviointineuvoston riippumattomuuden kannalta, ovat neuvoston toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden suhteen monet keskeiset asiat paikallaan. Ensimmäkin arviointineuvoston riippumattomuudesta säädetään selvästi sen toimintaa koskevassa asetuksessa. Arviointineuvosto saa itse valita arvioitavaksi tulevat säädösehdotukset, eikä sen tekemiin päätöksiin ole havaittu kohdistuneen erityistä painostusta tai muuta epäasiallista vaikuttamista. Muilla tahoilla ei ole myöskään mahdollisuutta muuttaa lausuntojen sisältöä jälkikäteen. Lisäksi riippumattomuutta takaa se, ettei arviointineuvoston jäsenillä saa olla yhteyksiä säädösehdotusten keskeisiin sidosryhmiin ja he eivät ole voineet olla mukaan arvioitavien esitysten valmistelussa.

3.5 Arviointineuvostoa koskevaa tutkimusta

Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmä toteutti vuoden 2018 aikana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa varten lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa koskevan arvioinnin.¹²⁶ Kuten jo aiemmin on todettu, tämä opinnäyte on jatkoa kyseiselle tutkimukselle. Tutkimuksen tavoitteena oli hankkia tietoa arviointineuvoston toiminnasta kahden ensimmäisen vuoden ajalta, vertailla sen toimintaa muiden maiden vastaavien toimielinten toimintaan ja resursseihin sekä selvittää, kuinka arviointineuvoston toimintaa olisi aiheellista kehittää tulevaisuudessa.¹²⁷

Hanke koostuu laajasta aineistosta. Tutkimuksessa analysoitiin lainsäädännön arviointineuvoston 40 ensimmäistä lausuntoa, joista kerättiin tietoa niistä seikoista, joihin

¹²³ Keinänen ym. 2019a, s. 30.

¹²⁴ Gilardi – Maggetti 2010, s. 3.

¹²⁵ Keinänen ym. 2019, s. 22.

¹²⁶ Keinänen, Anssi – Lonka, Harriet – Pajujoja, Jussi – Vartiainen, Niko – Tuominen, Risto – Halonen, Miia – Koskela, Tarja, Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12.

¹²⁷ Keinänen ym. 2019a, s. 9.

arviointineuvosto kiinnittää lausunnoissaan huomiota. Tutkimuksessa analysoitiin, miten arviointineuvoston lausuntojen kannanotot ja niihin reagoiminen kuvataan lopullisissa hallituksen esityksissä. Lisäksi jokaiselta ministeriöltä analysoitiin yhtä hallituksen esityksestä siten, että esitysluonnosta verrattiin lopullisen hallituksen esitykseen. Tämän avulla arvioitiin, kuinka arviointineuvoston lausunnot todella otetaan huomioon lopullisissa hallituksen esityksissä. Kirjallisen aineiston lisäksi hanketta varten toteutettiin arviointineuvoston jäsenen ja sihteeristön sekä lainvalmistelijoiden haastatteluja, joista osalle lähetettiin sähköpostikysely. Tutkimuksessa hyödynnettiin myös lainvalmistelijan koulutusohjelman 30 lainvalmistelijalta vuodelta 2018 saatuja vastauksia heidän kokemuksistaan arviointineuvostosta.¹²⁸

Lainsäädännön arviointineuvoston havaittiin kiinnittävän lausunnoissaan huomiota viiteen pääasialliseen teemaan. Niitä ovat perustelujen kestävyys, esitystekniset seikat, vaikutusten kohdentuminen, laaja-alaisuus ja suunnitelmallisuus sekä muut huomiot. Tutkimustulosten perusteella suurimman osa arviointineuvoston kannanotoista havaittiin keskittyvän vaikutusten kohdentumiseen, perustelujen kestävyteen ja esitysteknisiin seikkoihin.¹²⁹ Tämä osa tutkimuksesta perustuu *Keinäsen* ja *Halosen* aiemmin toteuttamaan tutkimukseen arviointineuvoston havaitsemista vaikutusten arvioinnin puutteista esitysluonnoksissa.¹³⁰

Kannanotoissa perustelujen kestävydestä arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota erityisesti määrällisten ja laadullisten arvioiden vähäisyyteen ja vaihtoehtoisten toteuttamistapojen käsittelyn puutteellisuuteen. Esitysteknisten seikkojen kohdalla puutteita havaittiin niin tekstin jäsentelyssä kuin tekstin selkeydessä. Kannanotoissaan arviointineuvosto huomioi usein, ettei kaikkia vaikutusten kohteena olevia toimijoita ja osa-alueita yksilöidä tai esitetä, kuinka vaikutukset muodostuvat. Arviointineuvoston huomion kohteena ovat olleet erityisesti taloudelliset vaikutukset ja puutteet viranomaisvaikutusten arvioinnissa. Vaikutusten arvioinnin laaja-alaisuuteen ja suunnitelmallisuuteen liittyvät havainnot ovat lausunnoissa painottuneet kansainvälisten vertailujen ja sidosryhmäaineistojen hyödyntämiseen. Arviointineuvoston näkemykset muista huomioista ovat sen sijaan kohdistuneet muun muassa suunnitelmaan vaikutusten jälkikäteisseurannasta.¹³¹

Ensimmäinen tämän opinnäytteen tutkimuskysymyksistä koskee sitä, kuinka arviointineuvoston lausunnot ja niiden johdosta tehdyt toimenpiteet kuvataan hallituksen esityksissä,

¹²⁸ Keinänen ym. 2019a, s. 10.

¹²⁹ Keinänen ym. 2019a, s. 20.

¹³⁰ Keinänen – Halonen 2017.

¹³¹ Keinänen ym. 2019a, s. 37–47.

mitä selvitettiin myös tässä tutkimuksessa. Tutkimuksessa lopullisia hallituksen esityksiä ryhmiteltiin arviointineuvoston lausuntoihin tapahtuneen viittauksen tarkkuuteen perustuen. Analyysissa havaittiin, että suurin osa lausuntojen kuvaamisesta (39 %) ja niiden johdosta tehtyjen toimenpiteiden kuvaamisesta (58 %) on tapahtunut yleisellä tasolla. Tällöin lausuntoihin on vain viitattu antamalla perustiedot pinnallisella kuvailulla tai ilman kuvailua sekä toimenpiteet on esitelty pinnallisesti.¹³²

Osittain yksityiskohtaista lausuntojen kuvaus on ollut 37 %:ssa esityksistä ja toimenpiteiden kuvaus 24 %:ssa esityksistä. Osittain yksityiskohtainen kuvaus merkitsee selkeää kuvausta arviointineuvoston esittämistä huomioista ja korjausehdotuksista sekä siitä, kuinka esitystä on täydennetty. Lausunnoista 21 %:ssa lausuntojen kuvaus ja 3 %:ssa toimenpiteiden kuvaus on ollut kattavaa. Niissä tapauksissa, joissa kuvailu on ollut laajaa ja monipuolista, kerrotaan, miksi arviointineuvosto on päätenyt kantoihinsa sekä toimenpiteitä on konkretisoitu esimerkeillä ja perustellaan, miksi jotakin ei ole muutettu. Ainoastaan yhdessä hallituksen esityksessä ei ollut mainintaa arviointineuvoston lausunnosta, mutta jopa 16 %:ssa lopullisista esityksistä puuttui toimenpiteiden kuvaus.¹³³

Tutkimuksessa käsitellään sitä, kuinka arviointineuvoston lausunnot vaikuttavat lopullisiin hallituksen esityksiin, mikä on myös tämän tutkielman tutkimuskohteena. Analyysissa on hyödynnetty kymmentä hallituksen esitystä ja niiden luonnosta. Yleisesti arviointineuvoston lausunnot on otettu huomioon kattavasti, mutta korjaukset ovat yleensä kuitenkin pintapuolisia. Tavallisesti lausunnot on huomioitu paremmin kuin mitä lausuntojen kuvauksesta hallituksen esityksissä voidaan olettaa. Perustuen arviointineuvoston huomioihin, vaikutusarvioita parannetaan tyypillisemmin lisäämällä määrällisiä arvioita. Lopulliset esitykset noudattavat lainvalmisteluohjeita yleensä luonnoksia paremmin olemalla rakenteellisesti ja sisällöllisesti selkeämpiä. Toisaalta tiettyjä puutteita on korjattu lisäämällä enemmän taustainformaatiota tai selvittämällä lisää esityksen tavoitteita sen sijaan, että vaikutusarvioita varsinaisesti korjattaisiin. Lisäksi usein sellaisia vaikutusarvioita, jotka vaatisivat kattavampaa selvitystä, ei ole huomioitu lainkaan tai vain osittain.¹³⁴

Verrattaessa Suomen arviointineuvostoa eräiden muiden valtioiden vastaaviin arviointineuvostoihin tutkimuksessa käsitellään arviointineuvostojen tehtäväkenttää, kannanottojen

¹³² Keinänen ym. 2019a, s. 50–52.

¹³³ Keinänen ym. 2019a, s. 50–52.

¹³⁴ Keinänen ym. 2019a, s. 65–66.

merkitystä lainvalmisteluprosessissa, lainsäädännön arvioinnin kattavuutta, kannanottojen esittämisen vaihetta, jälkiseurantaa sekä neuvostojen taloudellisia ja henkilöstöresursseja. Vertailun perusteella havaittiin muun muassa, että Suomen arviointineuvoston tehtäväkenttä on poikkeuksellisen laaja, koska siihen kuuluvat kattavasti kaikki yhteiskunnalliset osa-alueet. Verrattuna Alankomaiden ja Saksan neuvostoihin, jotka arvioivat kaikki lakiesitykset ja osallistuvat säädösprosessiin jos sen alkuvaiheessa¹³⁵, on Suomen arviointineuvoston arviointavana selvästi vähemmän esitysehdotuksia ja osallistuu se säädösprosessiin verrattain myöhässä vaiheessa. Tällä on vaikutusta myös arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuteen.¹³⁶

Tutkimuksessa esitettiin kuusi arviointineuvoston toimintaan kohdistuvaa suositusta. Toimintaa tulisi painottaa enemmän neuvontaa antavaksi sen sijaan, että keskityttäisiin ainoastaan lausuntojen antamiseen ja epäkohtien esille tuomiseen.¹³⁷ Hankkeessa katsottiin, että arviointineuvoston ja ministeriöiden säädösjohtamisesta vastaavien ja poliittisten päättäjien välille pitäisi muodostaa laajempaa yhteistyötä, sillä pidemmällä aikavälillä sekä säädösjohtamisen että lainvalmistelukulttuurin kehittäminen ovat merkittävä osa lainvalmistelun laadun parantamisessa. Tutkimuksessa suositeltiin arviointineuvoston aktiivisempaa roolia lainvalmistelun laadun kehittämistä koskevien aloitteiden tekemisessä.¹³⁸

Muina kehittämiskohteina huomioitiin tarve arvioida uudelleen arviointineuvostolle asetettujen tehtävien ja resurssien suhdetta sekä arviointineuvoston resursointia kokonaisuudessaan, sillä sihteeristön ja jäsenten määrän on todettu olevan epätasapainossa heillä olevaan työmäärään nähden.¹³⁹ Lisäksi arviointineuvostoa koskevan sääntelyn tulisi asetuksen sijasta

¹³⁵ OECD:n tutkimuksessa ennakkollinen neuvonta säädösprosessin alkuvaiheessa on havaittu tehokkaaksi vaikuttamisen keinoksi Saksan ja Alankomaiden arviointineuvostojen toiminnassa. OECD 2016, s. 38 ja 90–91.

¹³⁶ Tutkimuksessa tuotiin esille, että toiminnan vaikuttavuutta lisäisi myös se, että arviointineuvoston lausunnot olisivat ministeriöitä sitovia ja sillä olisi mahdollisuus palauttaa esitysluonnosten vaikutusarvioinnit uudelleen ministeriöihin tarkastettaviksi. Tällainen mahdollisuus on Iso-Britannian vastaavalla arviointineuvostolla. Nyt arviointineuvosto voi esittää ainoastaan virallisen kannanoton hallituksen esityksen muuttamisesta, mutta säädösehdotuksen etenemistä seuraavaan vaiheeseen se ei voi estää. Keinänen ym. 2019a, s. 98–101.

¹³⁷ Ennakkollisen neuvonnan suhteen arviointineuvosto on tuonut kuitenkin esille neuvoston tarkoituksen toimia itsenäisenä ja riippumattomana toimijana, jolloin se ei voi osallistua hallituksen esitysten valmisteluun. Siksi arviointineuvosto ei ole ryhtynyt konsultoimaan ministeriöitä jo valmisteluvaiheessa, koska sen johdosta neuvosto saattaisi myöhemmin päätyä arvioimaan omaa työtään. Valtioneuvoston kanslia 2019b, s. 24–25.

¹³⁸ Keinänen ym. 2019a, s. 21–22.

¹³⁹ Tutkimuksessa huomioitiin myös, että jos arviointineuvoston tehtäväkuvaa laajennettaisiin ennakkolliseen neuvontaan nykyisillä resursseilla tulisi sen antamien lausuntojen määrä supistumaan. Sen sijaan resursseja voitaisiin lisätä yhdellä arviointineuvoksella, jos nykyinen toimintamalli halutaan säilyttää. Keinänen ym. 2019a, s. 22. Lainsäädännön arviointineuvosto on myös itse huomionnut heikkoudet neuvoston menetelmäksi valitun työskentelyn ohuessa resursoinnissa sekä lausuntojen antamisessa loppuvaiheessa. Koska lausunnot annetaan noin 10 prosentista hallituksen esitysluonnoksista, lainvalmistelijoiden esittämiä toiveita saada

olla lakitasoista, mikä muun muassa vahvistaisi sen riippumattomuutta paremmin suhteessa valtioneuvostoon.¹⁴⁰ Esimerkiksi Saksan arviointineuvoston toiminnasta on säädetty lakitasolla, minkä voidaan katsoa turvaavan sen itsenäisyyttä tehokkaammin.¹⁴¹

Keinänen ja *Härkönen* käsittelevät artikkelissaan niitä seikkoja, joihin arviointineuvosto kiinnittää lausunnoissaan huomiota. Tavoitteena on nostaa arviointineuvoston huomioimat asiat lainvalmistelijoiden tietoisuuteen. Tutkimuksessa tuodaan esille arviointineuvoston lausuntoihin perustuen hyvin valmisteltuja hallituksen esityksiä sekä sellaisia esityksiä, joihin on kohdistettu enemmän kritiikkiä. Kymmenestä analysoidusta arviointineuvoston lausunnosta tunnistettiin seitsemän erilaista teemaa niistä tekijöistä, joihin arviointineuvosto kiinnittää huomiota.¹⁴²

Havaittuja teemoja ovat 1) keskeisten rakenteellisten asioiden käsittely, 2) keskeisten vaikutusarviointien esittely, 3) vaikutusten esittäminen numeerisesti ja euromääräisesti, 4) vaikutusten arvioinnin monipuolisuus ja yksityiskohtaisuus, 5) kirjoituksen ymmärrettävyys, 6) esityksen havainnollisuus sekä 7) valittujen keinojen ja arvioiden perustelujen ja taustaole-
tusten esittely. Teemoja konkretisoidaan esittämällä esimerkkejä arviointineuvoston lausuntojen kannanotoista. Tutkimuksessa suositellaan, että arviointineuvosto tuottaisi vaikutusten tunnistamista koskevan tarkistuslistan sen toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi. Suosituksen taustalla on lainvalmistelun kehittämiseksi yleisesti esitetty suositus arviointineuvoston neuvovan toiminnan lisäämisestä. Lisäksi erityisesti lainvalmistelijat ovat kokeneet vaikutusten arviointiohjeiden yhteydessä olevan vaikutusten tarkistuslistan parhaaksi ohjeeksi lainvalmistelussa.¹⁴³

neuvontaa hankkeiden aiemmassa vaiheessa ei ole pystytty toteuttamaan. Arviointineuvoston mukaan tavoitteena on sen sijaan, että lainvalmistelijat oppisivat myös muiden onnistumisista ja virheistä arviointineuvoston lausuntojen perusteella. Valtioneuvoston kanslia 2019b, s. 7.

¹⁴⁰ Keinänen ym. 2019a, s. 21–22.

¹⁴¹ Nationaler Normenkontrollrat, kohta Ex-ante Prüfung.

¹⁴² Keinänen – Härkönen 2020, 4–5 ja 11.

¹⁴³ Keinänen – Härkönen 2020, s. 6–11.

4 TUTKIELMAN AINEISTO JA METODI

4.1 Laadullinen tutkimus metodina

Tutkielmassa analysoidaan arviointineuvoston lausuntoja sekä niitä koskevia hallituksen esityksiä ja niiden luonnoksia laadullisen tutkimuksen menetelmin. Laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus koostuu monista eri suuntauksista, tiedonkeruu- ja analyysimenetelmistä sekä aineiston tulkintatavoista. Yksinkertaisimmillaan laadullinen tutkimus tarkoittaa kuitenkin aineiston muodon kuvaamista sen mittaamisen sijasta kuten määrällisessä tutkimuksessa. Verrattuna määrälliseen tutkimukseen, jossa ollaan pelkistettynä kiinnostuneita muun muassa luokitteluista ja ilmiön selittämisestä perustuen numeerisiin tietoihin, laadullisella tutkimuksessa tiedoista saadaan puolestaan syvällisempiä yksityiskohtia pyrkien ymmärtämään tutkimuskohdetta – kaikenkattavasti sen ominaisuuksia ja merkitystä. Laadullinen ja määrällinen tutkimus eivät ole kuitenkaan täysin irrallisia toisistaan, vaan ne jakavat samantyyppisiä aineistonkeruu- ja analyysimenetelmiä. Siten laadullisen aineiston tuloksia voidaan esittää myös määrällisin keinoin.¹⁴⁴

Aineisto laadullisessa tutkimuksessa on ilmaisultaan tekstiä. Aineisto on syntynyt joko tutkijan toimesta tai tutkijasta riippumatta. Tutkijan toimesta syntynyt aineisto viittaa esimerkiksi haastatteluihin ja havainnointiin. Tutkijasta riippumatta syntynyt aineisto tarkoittaa puolestaan erilaisia valmiita kirjallisia aineistoja.¹⁴⁵ Empiirisessä oikeustieteellisessä tutkimuksessa tällaisia aineistoja voivat olla muun muassa lainvalmistelumateriaalit, viranomaispäätökset ja tuomioistuinten ratkaisut.¹⁴⁶

Laadullisen tutkimuksen voidaan katsoa muodostuvan erilaisista vaiheista, vaikka ne eivät usein ole täysin eroteltavissa toisistaan. Tutkija voi tehdä tulkintoja aineistosta jo sitä kerätessään.¹⁴⁷ Ensimmäisenä vaiheena on aineiston kerääminen, jonka jälkeen aineistoa eritellään ja järjestellään uudestaan. Tästä jatketaan aineiston analyysiin. Kuten edellä jo kävi ilmi, laadulliselle aineistolle on olemassa lukuisia erilaisia analyysitapoja. Analyysillä pyritään saamaan aineistoon selkeyttä ja tuottamaan uutta tietoa. Aineistoa pyritään tiivistämään,

¹⁴⁴ Eskola – Suoranta 2008, s. 13–14; Keinänen – Väättänen 2015, s. 7–12; Metsämuuronen 2001, s. 9–14.

¹⁴⁵ Eskola – Suoranta 2008, s. 15.

¹⁴⁶ Keinänen – Väättänen 2015, s. 12.

¹⁴⁷ Metsämuuronen 2001, s. 51.

menettämättä kuitenkaan sen sisältämään tietoa, ja siten saamaan esille aineistoon sisältyvä keskeinen informaatio.¹⁴⁸

Tämän tutkielman yhteydessä käytetään sisällönanalyysia. Sisällönanalyysilla tarkoitetaan aineiston analyysia, jonka avulla tutkimuskohteesta pyritään saamaan tiivistetty ja yleistettävä kuvaus. Sisällönanalyysissa olemassa olevasta tekstistä haetaan erilaisia eriteltävissä olevia merkityksiä, mikä tekee johtopäätösten muodostamisen mahdolliseksi.¹⁴⁹ Sisällönanalyysin ensimmäisessä vaiheessa pyritään tunnistamaan ja järjestämään aineistosta seikkoja, jotka ovat keskeisiä tutkimusongelman kannalta myöhempää analyysia varten. Tämä pelkistetyn erottelun jälkeen voidaan aloittaa aineiston tarkempi analyysi muun muassa luokittelulla, teemoittelulla ja tyypittelyllä. Lopuksi analyysin pohjalta tehdään yhteenveto keskeisistä tuloksista.¹⁵⁰ Yksinkertaisesti ilmaistuna laadullisen aineiston analyysi merkitsee aineiston perusteellista lukemista, tekstin järjestämistä sekä sen sisällön erottelua ja uudelleenjärjestämistä.¹⁵¹

Tutkielman analyysissa hyödynnetään aineiston luokittelua ja kvantifioimista. Luokittelun voidaan katsoa olevan tutkimusaineiston järjestämisen muodoista yksinkertaisin. Yksinkertaisimmillaan luokittelu tarkoittaa luokkien määrittelyä aineistosta, minkä jälkeen lasketaan, kuinka usein jokainen luokista näyttäytyy aineistossa.¹⁵² Kvantifioimisella tämän tutkielman yhteydessä tarkoitetaan vastaavasti tutkimusaineiston luokittelemista sen erilaisten tekijöiden mukaan. Näitä tekijöitä voidaan esittää tarkkoina lukuina ja taulukkojen avulla.¹⁵³

Laadullinen aineisto ei siten sulje pois sitä mahdollisuutta, että tuloksia voidaan esittää myös määrällisessä muodossa. Sisällönanalyysin ja aineiston kvantifioinnin välinen selkeä ero on se, että sisällönanalyysissa aineistoa kuvataan sanallisesti, mutta kvantifiointi on puolestaan analyysia, jossa hyödynnetään määrällisiä kuvauksia tekstin sisällöstä.¹⁵⁴ Sisällönanalyysin avulla tutkielmassa sanoitetaan sitä, kuinka arviointineuvoston lausuntoja on hallituksen esityksissä kuvattu ja kuinka arviointineuvoston esittämät kehittämissuhteet on niissä otettu huomioon sekä yksittäisellä tasolla että yleisemmin kokonaisuutena katsottuna.

¹⁴⁸ Eskola – Suoranta 2008, s. 137.

¹⁴⁹ Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 86.

¹⁵⁰ Eskola – Suoranta 2008, s.

¹⁵¹ Keinänen – Väättänen 2015, s. 14.

¹⁵² Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 78.

¹⁵³ Eskola – Suoranta 2008, s. 164–165.

¹⁵⁴ Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 80.

Kvantifioinnin suhteen analyysin kuhunkin luokkaan kuuluvia havaintomääriä siitä, kuinka tarkasti arviointineuvoston lausuntoja ja niiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä kuvataan sekä kuinka tarkasti arviointineuvoston esittämiä kommentteja hallituksen esityksissä huomioidaan, esitetään prosenttiosuuksina, kokonaislukuina ja koottuna taulukoihin tutkimustulosten havainnollistamiseksi.

4.2 Tutkielman empiirisen osan toteutus

Tutkielman aineistona käytetään valmista tekstiaineistoa. Tutkielmassa analysoidaan erikseen 24 arviointineuvoston lausuntoa ajalta 13.4.2018–31.12.2019, niitä koskevat hallituksen esitykset (25) ja kymmenen esitysluonnosta, jotka eivät kuuluneet vielä *Keinäsen ym. (2019)* tutkimusaineistoon. Tutkielman aineistoon kuuluvat kuitenkin myös alkuperäisessä tutkimuksessa analysoidut 40 ensimmäistä arviointineuvoston lausuntoa ajalta 17.6.2016–9.3.2018 sekä niihin liittyvät hallituksen esitykset (38) ja kymmenen esitysluonnosta. Koska analyysissa esitetään tutkielman ja alkuperäisen tutkimuksen yhdistettyjä tuloksia, tutkielman aineistoon kuuluu siis kokonaisuudessaan 64 arviointineuvoston lausuntoa, 63 hallituksen esitystä sekä 20 esitysluonnosta.

Vaikka aineistoon sisältyy 64 arviointineuvoston lausuntoa, on arvioituja hallituksen esityksiä tosiaan 63. Pelastuslain muutoksesta on annettu kaksi esitystä, HE 18/2018 vp ja HE 138/2018 vp, joista jälkimmäinen annettiin täydentämään ensimmäistä. Molemmat esitykset kuuluvat aineistoon myös siksi, koska ensimmäinen esitys on ollut arviointineuvoston arvioitavana, mutta tästä on maininta vain jälkimmäisessä hallituksen esityksessä.¹⁵⁵ Lisäksi alkuperäisessä tutkimuksen analyysivaiheessa kahta hallituksen esitystä ei ollut vielä annettu.¹⁵⁶

Toisessa osassa analyysia arviointineuvoston lausunnoissaan esittämien kommenttien perusteella hallituksen esitysten luonnoksia ja niiden lopullisia versioita verrataan toisiinsa etsimällä niiden välisiä eroja ja tehtyjä muutoksia. Tätä tarkempaa analyysia varten alkuperäisessä tutkimuksessa valittiin jokaiselta ministeriöltä yksi esitys – yhteensä kymmenen.¹⁵⁷ Samoin tehtiin erikseen tässä tutkielmassa analysoitavan aineiston kohdalla siten, että analyysin kohteeksi päätyi yksi esitys jokaiselta ministeriöltä, joiden esitysluonnoksista

¹⁵⁵ HE 138/2018 vp, s. 5.

¹⁵⁶ Keinänen ym. 2019, s. 50.

¹⁵⁷ Keinänen ym. 2019, s. 48.

arviointineuvosto on antanut lausunnon. Sosiaali- ja terveysministeriön esitysluonnoksista on annettu lausuntoja eniten, joten kyseisen ministeriön kohdalla valittiin kaksi lausuntoa aineiston täydentämiseksi kymmeneen lausuntoon, hallituksen esitykseen ja esitysluonnokseen.

Analysoitavat lausunnot ja esitykset valittiin aineistosta satunnaisesti, mutta myös niin, että analyysin kohteena on lausuntoja ja hallituksen esityksiä tasaisesti siltä ajalta, jolloin arviointineuvosto on antanut lausuntonsa aineistoon kuuluvista esitysluonnoksista. Näin tutkielmassa pyritään saavuttamaan riippumaton tutkimusote. Aineistoon kuuluvat arviointineuvoston lausunnot, hallituksen esitykset ja esitysluonnokset on listattu liitteisiin tutkielman lopussa.

Tutkielman empiirinen osa toteutettiin keräämällä ensin aineistoon kuuluvat arviointineuvoston lausunnot, hallituksen esitykset ja niiden luonnokset. Ensimmäistä analyysia varten käytiin läpi arviointineuvoston lausunnot ja niiden kuvaukset hallituksen esityksissä. Arviointineuvoston lausuntojen kuvausten suhteen hallituksen esitykset jaettiin neljään luokkaan kuvausten laajuuteen ja tarkkuuteen perustuen. Tutkielman analyysissa käytetään aineiston luokittelua, joka perustuu *Keinäsen ym. (2019)* tutkimuksessa käytettyihin luokitteluihin. Luokittelu toteutettiin kahden eri piirteen perusteella: kuinka tarkasti arviointineuvoston lausunnot on kuvattu hallituksen esityksissä ja kuinka tarkasti niihin reagoiminen esityksissä on vastaavasti kuvattu. Tutkielmassa käytetyt neljä luokkaa ovat *ei mainintaa, yleisellä tasolla, osittain yksityiskohtaisesti* ja *kattavasti*. Tulokset on kvantifioitu eli ne esitetään määrällisessä muodossa sen esittämiseksi, kuinka suuri osa hallituksen esitysten kuvauksista kuuluu kuhunkin luokkaan. Havaintoja esitetään siten prosenttiosuuksina, kokonaislukuina ja koottuna taulukoihin tutkimustulosten havainnollistamiseksi.

Toinen osa analyysista kohdistuu kymmenen hallituksen esityksen ja niiden luonnosten vertailuun ja analyysiin. Analyysissa vertaillaan, onko lopullisiin hallituksen esityksiin tehty muutoksia arviointineuvoston luonnoksiin antamien lausuntojen perusteella. Ensin arviointineuvoston lausunnoista poimittiin neuvoston esittämät huomiot ja korjausehdotukset, minkä jälkeen niitä koskevat kohdat etsittiin luonnoksista ja lopullisista hallituksen esityksistä. Analyysissa selvitettiin, oliko arviointineuvoston kommentit otettu huomioon lopullisissa hallituksen esityksissä ja missä laajuudessa ne oli huomioitu. Havaintojen perusteella arviointineuvoston esittämät kommentit sijoitettiin kunkin hallituksen esityksen kohdalla kolmeen luokkaan, jotka perustuvat myös alkuperäisen tutkimuksen luokitteluun. Kyseiset

kolme luokkaa ovat *ei ole huomioitu*, *on osittain huomioitu* sekä *on huomioitu*. Kommenttien huomioimista on kuvattu sanallisesti ensin yksittäisten hallituksen esitysten ja kommenttien tasolla. Myöhemmin havaintoja esitetään yhdessä muun muassa luokkiin ja tiettyjen vaikutusalueiden huomioimiseen perustuen. Tulokset on lisäksi kvantifioitu ja esitetty taulukoissa havainnollistamaan tarkemmin sitä, kuinka arviointineuvoston kommenttien huomioiminen on jakautunut hallituksen esityksissä.

Aineiston molempien osien analyysissä on verrattu tämän tutkielman ja *Keinäsen ym (2019)* toteuttaman tutkimuksen tuloksia. Tarkoituksena oli selvittää, onko arviointineuvoston lausuntojen kuvauksessa ja lausunnoissa esitettyjen kommenttien huomioon ottamisessa tapahtunut muutoksia. Tutkimustulosten perusteella esitetään myös yhdistettyjä tuloksia kokonaisvaltaisemman kuvan saamiseksi tutkimuskohteesta. Tulosten havainnollistamiseksi myös näitä tuloksia on esitetty määrällisessä muodossa ja taulukoissa.

Arviointineuvoston lausunnot, hallituksen esitykset ja niiden luonnokset käytiin tutkimusprosessissa läpi johdonmukaisesti useaan kertaan. Näin on pyritty mahdollisimman tarkan ja luotettavan tutkimustuloksen saavuttamiseen. Lisäksi aikaisemman tutkimuksen kanssa yhtenäisellä luokittelulla ja luokkia koskevilla kriteereillä pyritään turvaamaan tutkimustulosten mahdollisimman luotettava vertailtavuus.

5 ARVIOINTINEUVOSTON LAUSUNTOJEN KUVAAMINEN HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ

Analyysissa selvittäään, kuinka tarkasti arviointineuvoston lausuntoihin on lopullisissa hallituksen esityksissä viitattu. Tutkielman analyysia varten on arvioitu erikseen 25 hallituksen esitystä, joiden luonnoksista arviointineuvosto on antanut lausunnon aikavälillä 13.4.2018–31.12.2019, ja jotka eivät olleet vielä *Keinäsen ym. (2019)* tutkimuksen analyysin kohteena. Analyysissa esitetään siten eriteltyjä tuloksia ainoastaan tässä tutkielmassa analysoiduista esityksistä, mutta käsitellään myös alkuperäisen tutkimuksen tuloksia sekä yhdistettyjä tutkimustuloksia. Hallituksen esityksiä on analysoitu erikseen lausunnoissa esitettyjen kommenttien kuvausten perusteella sekä niiden johdosta tehtyjen toimenpiteiden perusteella. Toimenpiteillä tarkoitetaan sitä, millaisia muutoksia ja korjauksia hallituksen esitykseen kuvataan tehdyksi arviointineuvoston lausunnon perusteella.

Kaikissa tutkittavina olevissa hallituksen esityksissä, joissa lausuntoa oli kuvattu, on arviointineuvoston lausuntojen kuvaus sisällytetty asian valmistelua koskevaan lukuun. Samankaltainen havainto tehtiin alkuperäisen tutkimuksen analyysissa, jonka mukaan kuvaukset sisältyivät yleensä asian valmistelu -lukuun.¹⁵⁸ Vain yhdessä tutkielman aineistoon kuuluvassa esityksessä lausunnon kuvaamiselle on annettu oma alalukunsa.¹⁵⁹ Alkuperäisen tutkimuksen tulosten perusteella seitsemää lausuntoa oli kuvattu erillisessä alaluvussa.¹⁶⁰

Hallituksen esitykset on jaettu neljään luokkaan perustuen niissä esiintyvien kuvausten tarkkuuteen. Koska tutkielma on jatkoa *Keinäsen ym. (2019)* toteuttamalle tutkimukselle, on tutkielman analyysissa hyödynnetty alkuperäisen tutkimuksen luokittelua. Hallituksen esitykset on jaettu seuraavan neljään luokkaan arviointineuvoston lausuntojen kuvauksien perusteella: *yleisellä tasolla, osittain yksityiskohtaisesti, kattavasti* sekä *ei mainintaa lopullisessa esityksessä*.

Jos arviointineuvoston lausuntoa ja toimenpiteiden kuvausta ei ole huomioitu hallituksen esityksessä lainkaan, on se luokiteltu ryhmään *ei mainintaa lopullisessa esityksessä*.¹⁶¹

¹⁵⁸ Keinänen ym. 2019, s. 50.

¹⁵⁹ HE 154/2018 vp.

¹⁶⁰ Keinänen ym. 2019, s. 50.

¹⁶¹ Tähän luokkaan sisältyvät tutkimusaineistoon kuuluvista lopullisista hallituksen esityksistä HE 18/2018 vp ja HE 34/2019 vp, joissa ei ollut mitään mainintaa arviointineuvoston lausunnon tai sen johdosta tehdyistä toimenpiteistä. Lisäksi yhdessä esityksessä (HE 138/2018 vp) ei kuvattu ollenkaan toimenpiteitä.

Lausuntojen kuvaamisen on katsottu tapahtuneen *yleisellä tasolla*, jos hallituksen esityksessä on annettu lausunnosta vain perustiedot eikä siitä ilmene mitään kuvailua. Hallituksen esitys kuuluu tähän luokkaan myös silloin, kun arviointineuvoston esittämien huomioiden kuvaus on jäänyt ilmeisen pinnalliselle tasolle, mikä käy ilmi toisesta esimerkistä.¹⁶²

*Lainsäädännön arviointineuvosto antoi hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon 27 päivänä elokuuta 2018 (VNK/1440/32/2018).*¹⁶³

*Esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota ehdotusten perusteluihin, erityisesti vaikutusten arviointiin.*¹⁶⁴

Kuvaus on tapahtunut *osittain yksityiskohtaisesti* silloin, kun arviointineuvoston lausuntoa on kuvattu selkeästi sekä yleiset huomiot ja täydennyssuositukset on käsitelty.¹⁶⁵ Seuraava esimerkki kuvaa tätä.

*...Neuvosto piti puutteena, ettei esityksessä käsitellä vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi lausunnossa kehoitettiin täydentämään esitystä kuluttajille kohdistuvien säästöjen ja vastaavasti apteekkeille koituvien tulojen vähennyksinä suuntaa-antavasti muun muassa hyödyntämällä lääkkeiden vähittäishintojen ja tukkuhintojen eroa. Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan ehdotuksen osalta lausunnossa kehoitettiin arvioimaan tarkemmin viranomaisille koituvia säästöjä ja joiltain osin esityksestä tulisi selkeyttä.*¹⁶⁶

Arviointineuvoston lausunnon kuvaamista on pidetty puolestaan *kattavana*, jos kuvailu on laajaa ja yksityiskohtaista. Samalla kerrotaan, miksi arviointineuvosto on asiasta huomauttanut.¹⁶⁷

...Arviointineuvosto tuo lausunnossaan esiin esitysluonnoksen keskeisimpinä puutteina ja kehittämiskohteina neljä kokonaisuutta. Neuvosto pitää esityksen kansainvälisen vertailun osiota 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

¹⁶² Keinänen ym. 2019a, s. 50.

¹⁶³ HE 144/2018 vp, s. 30.

¹⁶⁴ HE 61/2019 vp, s. 15.

¹⁶⁵ Keinänen ym. 2019a, s. 50–51.

¹⁶⁶ HE 295/2018 vp, s. 30.

¹⁶⁷ Keinänen ym. 2019a, s. 51.

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. — — —¹⁶⁸

Hallituksen esitykset on luokiteltu samalla tavalla myös lausuntojen johdosta tehtyjen toimenpiteiden kuvauksen kohdalla. Tällöin kuvaus on tapahtunut *yleisellä tasolla*, jos varsinaisia toimenpiteitä ei kuvailla lainkaan tai ne on kuvailtu hyvin yleisellä tasolla.¹⁶⁹

Esityksen perusteluja on tarkistettu ja täsmennetty arviointineuvoston huomautusten pohjalta.¹⁷⁰

Hallituksen esitysluonnosta on täydennetty neuvoston suositusten mukaisesti esimerkiksi viranomaisvaikutusten, yritysvaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten osalta.¹⁷¹

Hallituksen esityksen toimenpiteiden kuvaus on *osittain yksityiskohtainen* silloin, kun kerrotaan selvästi, miten esitystä on täydennetty. Luokittelu vaatii myös toimenpiteiden konkretisoimista esimerkeillä.¹⁷²

...Arviointineuvoston antaman lausunnon myötä esitystä on täydennetty katsastustoimialaa ja toimialan liiketoiminnan mittaluokkaa koskevalla kuvauksella. Esityksen kansainvälisiä käytäntöjä koskevaa osiota täydennettiin kuvauksella siitä, miten katsastustoiminta on järjestetty Ruotsissa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Esityksen taloudellisten vaikutusten arviointia täydennettiin yritysvaikutusten arvioinnin osalta ja vaikutusarvioiden taustaoletusten kuvausta täsmennettiin. Esitykseen lisättiin kuvausta viranomaistoiminnan resursseista ja niiden käytöstä sekä nykytilassa että esitetyn muutoksen jälkeen. Esityksiin lisättiin myös tietoa katsastajien koulutusmääristä.¹⁷³

¹⁶⁸ HE 4/2020 vp, s. 86–87.

¹⁶⁹ Keinänen ym. 2019a, s. 51.

¹⁷⁰ HE 61/2019 vp, s. 15.

¹⁷¹ HE 214/2018 vp, s. 74.

¹⁷² Keinänen ym. 2019a, s. 51.

¹⁷³ HE 86/2018 vp, s. 26.

Toimenpiteiden kuvaus on puolestaan *kattava*, jos toimenpiteitä kuvataan yksityiskohtaisesti ja niistä annetaan esimerkkejä. Lisäksi toimenpiteitä on perusteltu tai perustellaan, miksi arviointineuvoston huomauttamaa asiaa ei ole muutettu.¹⁷⁴

*...Lisäksi suppeassa hallituksen esityksessä on tuotu pitkin esitystä esiin mm., kuinka viranomaais- ja tuomioistuinkäsittelyt ovat pitkiä ja lasta ja perhettä kuormittavia, kuinka erityisesti vastentahtoiset huostaanotot perustuvat yksilölliseen harkintaan lapsen edusta ja kuinka nämä päätökset eivät juurikaan muutu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin. 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.*¹⁷⁵

Seuraavaan taulukkoon on kerätty arviointineuvoston lausuntojen kuvausten jakautuminen ainoastaan tutkielman aineistoon kuuluvissa hallituksen esityksissä. Lisäksi taulukossa esitetään erikseen *Keinäsen ym. (2019)* tutkimuksen tulokset sekä yhdistetyt tutkimustulokset. Määrät on kuvattu sekä kokonaislukuina että prosenttiosuuksina kokonaisuuden hahmottamiseksi. Tulosten arvioinnissa ja vertailussa on jossain määrin huomioitava tutkimusaineistojen kokoero. Alkuperäisessä tutkimuksessa analysoitiin 40 arviointineuvoston lausuntoa ja 38 hallituksen esitystä. Tutkielma aineistoon kuuluu puolestaan 24 arviointineuvoston lausuntoa ja niitä koskevat 25 esitystä. Tulokset eivät siten ole täysin virheettömästi vertailtavissa, joten ehdottomia johtopäätöksiä muun muassa muutoksesta arviointineuvoston vaikuttavuudessa ei ole syytä tehdä.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Keinänen ym. 2019a, s. 51.

¹⁷⁵ HE 71/2019 vp, s. 15–16.

¹⁷⁶ Lisäksi tuloksia arvioitaessa on hyvä huomioida, ettei arviointineuvoston lausuntojen ja toimenpiteiden kuvausten tarkkuus itsessään kerro hallituksen esityksen laadusta ja ”hyvyydestä” tai ”huonoudesta”. Tutkielman tavoitteena onkin selvittää, kuinka tarkasti lausuntoja ja toimenpiteitä kuvataan ja siten pyrkiä selvittämään sekä arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuutta lainvalmistelussa että lainvalmistelun avoimuutta.

Taulukko 2. Arviointineuvoston lausuntojen kuvaaminen hallituksen esityksissä.

	Lausunnon kuvaus hallituksen esityksessä					
	<i>Tutkielma</i>		<i>Keinänen ym.</i>		<i>Yhdistetyt tulokset</i>	
Ei mainintaa	2	8 %	1	3 %	3	5 %
Yleisellä tasolla	8	32 %	15	39 %	23	37 %
Osittain yksityiskoh- taisesti	12	48 %	14	37 %	26	41 %
Kattavasti	3	12 %	8	21 %	11	17 %
Yhteensä	25	100 %	38	100 %	63	100 %

Tutkielman tulosten perusteella enemmistö lausuntoja on kuvattu (48 %) osittain yksityiskohtaisesti. Seuraavaksi eniten lausuntojen kuvaus on tehty yleisellä tasolla (32 %). Kattavasti arviointineuvoston lausuntoja on kuvattu kolmessa esityksessä (12 %) ja kahdessa hallituksen esityksessä (8 %) ei ollut lainkaan kuvausta arviointineuvoston lausunnosta.¹⁷⁷ Arviointineuvoston lausunto annettiin varhaiskasvatuslain¹⁷⁸ esitysluonnoksesta 2.10.2019 ja lopullinen hallituksen esitys annettiin eduskunnalle viisi päivää myöhemmin. Arviointineuvoston lausunnon kuvauksen jäämiseen hallituksen esityksen ulkopuolelle lienee siis vaikuttanut kiireellinen aikataulu esityksen valmistelussa. Samankaltainen havainto tehtiin myös *Keinänen ym. (2019)* tutkimuksessa.¹⁷⁹ Arviointineuvosto lähetti lausunnon kuvauksen puuttumisesta johtuen kirjeen opetusministeriölle ja opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäällikölle toukokuussa 2020.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Aineistoon kuuluu kaksi hallituksen esitystä (HE 18/2018 vp ja HE 138/2018 vp), jotka liittyvät pelastuslain muuttamiseen. Jälkimmäinen täydentää ensimmäistä esitystä. Ensimmäisessä esityksessä ei ole ollenkaan mainintaa arviointineuvostosta, kun taas jälkimmäisessä esityksessä mainitaan alkuperäisen hallituksen esityksen olleen arviointineuvoston arvioitavana. Jälkimmäisessä esityksessä viitataan myös asian kiireellisyyteen, mikä on ilmeisesti vaikuttanut arviointineuvoston lausunnon kuvauksen jäämiseen pois hallituksen esityksistä.

¹⁷⁸ HE 34/2019 vp.

¹⁷⁹ Keinänen ym. 2019, s. 66.

¹⁸⁰ Ervasti 2020, s. 10.

Alkuperäisen tutkimuksen tulosten mukaan lausunnot kuvattiin yleisellä tasolla 39 %:ssa esityksistä ja osittain yksityiskohtaisesti 37 %:ssa. Vastaavat määrät tutkielman tuloksissa ovat 32 % ja 48 %. Tulosten vertailun perusteella yleisellä tasolla lausuntoja on kuvattu myöhemmin hieman harvemmin, mutta osittain yksityiskohtainen kuvaus on jonkin verran yleisempää. Lausuntoja on kuvattu kattavasti sen sijaan jossain määrin vähemmän. Tutkielman aineistossa kolmessa esityksessä (12 %) lausuntoa oli kuvattu kattavasti, mutta alkuperäisessä tutkimuksessa kattavia kuvauksia havaittiin kahdeksassa hallituksen esityksessä (21 %). On huomioitava, että osittain erot näiden tulosten välillä ovat kuitenkin suhteellisesti pieniä. Etenkin yleisen tason kuvauksen arvioinnin kohdalla eron ei voida todeta olevan sellainen merkittävä tekijä, jonka perusteella arviointineuvoston lausuntojen yleisen tason kuvauksen voidaan yleisesti katsoa vähentyneen. Tulokset esityksistä, joissa ei ole mainintaa arviointineuvoston lausunnosta ovat hyvin samansuuntaisia. Alkuperäisessä tutkimuksessa ainoastaan yhdessä esityksessä lausunnon kuvaus oli jäänyt pois. Tutkielman aineistoon kuuluvista esityksistä kahdessa ei sen sijaan kuvattu arviointineuvoston lausuntoa.¹⁸¹

Yhdistetyistä tutkimustuloksista selviää, että 63 hallituksen esityksestä 41 %:ssa arviointineuvoston lausuntoa on kuvattu osittain yksityiskohtaisesti, mikä muodostaa analysoiduista esityksistä suurimman luokan. Seuraavaksi eniten lausuntoja on kuvattu yleisellä tasolla (37 %). Lähes viidesosassa esityksistä (17 %) lausuntoja on kuvattu kattavasti ja ainoastaan kolmessa esityksessä (5 %) ei ole mainintaa arviointineuvoston lausunnosta. Kokonaisuutena katsottuna voidaan esittää positiivinen huomio siitä, kuinka yli puolessa hallituksen esityksistä arviointineuvoston lausuntoa on kuvattu vähintään osittain yksityiskohtaisesti. Lisäksi hyvin harvoin lausunto on jäänyt kokonaan mainitsematta. Silti on selvää, että lausuntojen kuvauksessa on kehitettävää, koska usein kuvaukset jäävät hyvin yleispiirteisiksi eivätkä monet arviointineuvoston keskeiset huomioita käy esityksistä aina ilmi.

Seuraavaan taulukkoon on kerätty arviointineuvoston lausuntojen johdosta tehtyjen toimenpiteiden kuvausten jakautuminen aineistoon kuuluvissa hallituksen esityksissä. Taulukossa esitetään erikseen ainoastaan tutkielmassa arvioitujen esitysten tulokset, *Keinäsen ym. (2019)* tulokset sekä yhdistetyt tutkimustulokset. Myös tässä määrät on kuvattu sekä kokonaislukuina että prosenttiosuuksina kokonaisuuden hahmottamiseksi.

¹⁸¹ Keinänen ym. 2019a, s. 52.

Taulukko 3. Arviointineuvoston lausuntojen johdosta tehtyjen toimenpiteiden kuvaaminen hallituksen esityksissä.

	Toimenpiteiden kuvaus hallituksen esityksessä					
	<i>Tutkielma</i>		<i>Keinänen ym.</i>		<i>Yhdistetyt tulokset</i>	
Ei mainintaa	3	12 %	6	16 %	9	14 %
Yleisellä tasolla	8	32 %	22	58 %	30	48 %
Osittain yksityiskohtaisesti	10	40 %	9	24 %	19	31 %
Kattavasti	4	16 %	1	3 %	5	8 %
Yhteensä	25	100 %	38	100 %	63	100 %

Tutkielman aineiston analyysin perusteella suurimmaksi luokaksi toimenpiteiden kuvauksessa on muodostunut niiden osittain yksityiskohtainen kuvaus (40 %). Seuraavaksi eniten toimenpiteitä on kuvattu yleisellä tasolla (32 %). Kattavasti toimenpiteiden kuvaus on tehty neljässä hallituksen esityksessä (16 %) ja kolmesta (12 %) esityksestä toimenpiteiden kuvaus puuttuu kokonaan. Kuten jo lausuntojen kuvausten analyysin yhteydessä tuotiin esille, voi myös toimenpiteiden kuvaamatta jääminen johtua osittain lainvalmistelun kiireellisistä aikatauluista.¹⁸²

Tutkimustulosten vertailun perusteella toimenpiteiden kuvausten kattavuudessa on havaittavissa enemmän muutoksia. Yleisen tason kuvaus on selvästi vähentynyt ja osittain yksityiskohtaisten kuvausten määrä puolestaan suhteellisesti lisääntynyt. Alkuperäisen tutkimuksen tulosten mukaan toimenpiteiden kuvaus oli tehty jopa 58 %:ssa esityksistä yleisellä tasolla ja 24 %:ssa esityksistä osittain yksityiskohtaisesti. Tutkielman aineistossa vastaavat määrät ovat 32 % ja 40 %. Toimenpiteiden kattava kuvaus on myös ollut lievästi yleisempää.

¹⁸² Muun muassa pelastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 138/2018 vp) viitataan asian kiireellisyyteen, mikä on voinut vaikuttaa lausunnon johdosta tehtyjen toimenpiteiden kuvauksen jäämiseen pois hallituksen esityksestä.

Alkuperäisessä tutkimuksessa niitä oli kuvattu kattavasti ainoastaan yhdessä esityksessä (3 %), mutta tutkielman analyysissä kattavia toimenpiteiden kuvauksia havaittiin neljässä (16 %) hallituksen esityksessä. Lisäksi toimenpiteiden kuvaus vaikuttaa jääneen esitysten ulkopuolelle hieman harvemmin, sillä alkuperäisessä tutkimuksessa toimenpiteistä ei ollut mainintaa jopa kuudessa esityksessä (16 %). Tämän tutkielman vastaava määrä on kolme hallituksen esitystä (12 %).¹⁸³ Ero suhteellisesti katsottuna on kuitenkin hyvin pieni, joten erityistä kehitystä ei tässä tapauksessa voida katsoa tapahtuneen.

Yhdistettyjen tutkimustulosten mukaan 63 hallituksen esityksestä 48 %:ssa toimenpiteitä on kuvattu yleisellä tasolla, mikä muodostaa suurimman luokan. Seuraavaksi eniten lausuntoja on kuvattu osittain yksityiskohtaisesti (31 %). Jopa yhdeksässä hallituksen esityksessä (14 %) ei ole mainintaa toimenpiteistä ja vain viidessä esityksessä (8 %) toimenpiteitä on kuvattu kattavasti. Kokonaistulosten valossa arviointineuvoston lausuntojen seurauksena tehtyjen toimenpiteiden tarkempi kuvaaminen on hallituksen esitysten suurempana kehityskohteenä. Toimenpiteitä on kuvattu selvästi useammin hyvin tiiviisti ja yleispiirteisemmin verrattuna lausuntojen kuvaamiseen. Toimenpiteet ovat jääneet myös useammin kuvaamatta. Toisaalta tutkimustulosten vertailun johdosta positiivista kehitystä on havaittavissa.

Tämä kehitys on havaittavissa osittain myös siinä, millä tarkkuudella lausunto ja toimenpiteet kuvataan samassa hallituksen esityksessä. Tutkielman aineistossa viidesosassa esityksistä arviointineuvoston lausuntoa on kuvattu osittain yksityiskohtaisesti samalla, kun toimenpiteiden kuvaus on tehty yleisellä tasolla. Lähellä määrällisesti tätä seuraavat esitykset, joissa sekä lausunto että toimenpiteet on kuvattu osittain yksityiskohtaisesti (16 %). Samassa määrässä esityksistä lausunnot on kuvattu yleisellä tasolla, mutta toimenpiteet osittain yksityiskohtaisesti. Ainoastaan yhdessä hallituksen esityksessä (4 %) sekä lausunnon että toimenpiteiden kuvaus on ollut kattavaa. Lisäksi kahdesta esityksestä (8 %) puuttuu sekä lausunnon että toimenpiteiden kuvaus.

Nämä tulokset eroavat jossain määrin alkuperäisen tutkimuksen tuloksista. Eniten havaintoja löytyi hallituksen esityksistä, joissa lausuntojen ja toimenpiteiden kuvaus oli tehty yleisellä tasolla (29 %). Tutkimuksen aineistossa ei ollut lainkaan hallituksen esityksiä, joissa lausuntoja oli kuvattu yleisellä tasolla samalla, kun toimenpiteiden kuvaus olisi ollut osittain yksityiskohtaista. Tämä on selkeä muutos tutkielman tuloksiin nähden. Alkuperäisen

¹⁸³ Keinänen ym. 2019a, s. 52.

tutkimuksen aineistosta ei löytynyt myöskään yhtään hallituksen esitystä, jossa toimenpiteitä olisi kuvattu kattavasti, mutta lausuntoa osittain yksityiskohtaisesti.¹⁸⁴ Tällaisia havaintoja tehtiin tutkielmassa sen sijaan 12 %:ssa hallituksen esityksistä.

Yhdistetyissä tutkimustuloksissa on eniten havaintoja hallituksen esityksistä, joissa sekä lausuntojen että toimenpiteiden kuvaus on tehty yleisellä tasolla (22 %). Toiseksi useimmin lausunnon kuvaus on tehty osittain yksityiskohtaisesti samalla, kun toimenpiteitä on kuvattu yleisellä tasolla (19 %). Kolmanneksi useimmin molempien tarkasteltavien seikkojen kuvaus on osittain yksityiskohtaista (17 %). Hyvin harvoin (3 %) sekä lausunnon että toimenpiteiden kuvaus on ollut kattavaa, mutta toisaalta sekä lausunnon että toimenpiteiden kuvausten puuttuminen samasta hallituksen esityksestä on lähes yhtä harvassa (5 %). Yhtenä esiin pistävänä havaintona analyysissa on, ettei aineistossa ollut ainuttakaan hallituksen esitystä, jossa arviointineuvoston lausuntoa ei olisi ollenkaan kuvattu, mutta toimenpiteitä olisi silti esitelty yleisellä tasolla, osittain yksityiskohtaisesti tai kattavasti. Toisaalta myös hyvin harvoin – ainoastaan yhdessä hallituksen esityksessä – lausuntoa on kuvattu kattavasti tai osittain yksityiskohtaisesti ilman, ettei toimenpiteistä olisi edes jonkinlaista kuvausta.

Keinäsen ym. (2019) tutkimuksessa tuotiin jo esille, kuinka arviointineuvoston lausunnon käsittely tulisi erotella omaksi alaluvukseksi muista esitystä kommentoivista tahoista neuvoston riippumattoman aseman korostamiseksi vaikutusarviointeja arvioivana elimenä.¹⁸⁵ Lausuntoja ei ole kuitenkaan eroteltu lausuntokierroksella annetuista lausunnoista – yhtä esitystä lukuun ottamatta – minkä vuoksi niiden huomiot voivat sekoittua jossain määrin muihin lausuntoihin.

Seuraavaksi esitellään analyysin keskeisimpiä tuloksia.

- Hallituksen esityksissä on lähes aina mainittu arviointineuvoston lausunto sekä lausunnon sisältöä on useimmiten myös kuvailtu. Suurimmassa osassa esityksistä on kuvattu myös toimenpiteitä edes jossain määrin.

- Ainoastaan tutkielmaan kuuluvassa aineistossa lausuntojen ja toimenpiteiden kuvauksen tarkkuuden määrät ovat jakautuneet tasaisesti. Yhtä monessa esityksessä lausuntoa ja toimenpiteitä on kuvattu yleisellä tasolla. Toimenpiteiden kuvaus on jäänyt tekemättä

¹⁸⁴ Keinänen ym. 2019a, s. 51.

¹⁸⁵ Keinänen ym. 2019a, s. 52.

ainoastaan yhden esityksen verran useammin ja puolestaan lausuntoa on kuvattu kattavasti yhdessä esityksessä vähemmän.

- Muutos toimenpiteiden kuvauksessa on melko selkeä verrattuna alkuperäiseen tutkimukseen. Erityisesti toimenpiteiden yleisen tason kuvaus on vähentynyt ja osittain yksityiskohtaisen tason kuvaus lisääntynyt.

- Täysin samankaltaista muutosta ei ole havaittavissa lausuntojen kuvauksissa. Vaikka yleisen tason kuvausta havaittiin hieman vähemmän ja osittain yksityiskohtaista kuvausta hieman enemmän, ovat erot enimmäkseen sen verran pieniä, ettei vahvoja johtopäätöksiä kuvauksen kehittymisestä voi tehdä.

- Yhdistettyjen tulosten perusteella lausuntojen kuvaukset ovat tarkempia verrattuna toimenpiteiden kuvauksiin. Lausuntojen kuvaus on useammin kattavaa tai osittain yksityiskohtaista, kun taas toimenpiteistä ei ole useammin mainintaa tai kuvaus on tehty yleisellä tasolla. Kuitenkin toimenpiteiden tarkemmassa kuvauksessa on tapahtunut positiivista kehitystä tutkimustulosten vertailun perusteella.

- Olisi toivottavaa, että hallituksen esityksissä arviointineuvoston lausunnon kuvaus eroteltaisiin omaksi alaluvukseen arviointineuvoston riippumattomuuden korostamiseksi. Tämän johdosta lausunnon vaikutus lopulliseen hallituksen esitykseen voisi olla selkeämpää.

6 ARVIOINTINEUVOSTON LAUSUNTOJEN HUOMIOIMINEN HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ

6.1 Aineiston analyysistä

Tutkielmassa valittiin lähempää analyysia varten kymmenen aineistoon kuuluvaa arviointineuvoston lausuntoa sekä niitä koskevat esitysluonnokset ja lopulliset hallituksen esitykset.¹⁸⁶ Tarkoituksena on selvittää, miten arviointineuvoston lausunnoissaan esittämät täydennys- ja kehittämisehdotukset otetaan huomioon lopullisissa hallituksen esityksissä.

Hallituksen esitysten analyysi perustuu *Keinäsen ym. (2019)* tutkimuksessa toteutettuun luokitteluun. Jos arviointineuvoston lausunnoissa esitettiin kymmenen kommenttia tai vähemmän, analysoitiin kaikki kommentit.¹⁸⁷ Sen sijaan, jos lausunnoissa oli enemmän kuin kymmenen kommenttia, valittiin analyysin kohteeksi kymmenen merkittävimmiksi katsottua kommenttia.¹⁸⁸ Arviointineuvoston esittämien täydennys ehdotusten perusteella esitysluonnoksista tunnistettiin ne kohdat, joita kommentit koskivat. Tämän jälkeen esitysluonnosta ja lopullista hallituksen esitystä verrattiin keskenään ja analysoitiin, kuinka tarkasti arviointineuvoston kommentit on otettu huomioon. Alkuperäisen tutkimuksen analyysiin perustuen havainnot on jaettu kolmeen luokkaan: *on huomioitu*, *on osittain huomioitu* ja *ei ole huomioitu*.¹⁸⁹ Seuraavaan taulukkoon on listattu arviointineuvoston lausunnot ja hallituksen esitykset, jotka ovat analyysin kohteena.

Taulukko 4. Arviointineuvoston lausunnot ja niissä esiintyvien kommenttien määrä.

Arviointineuvoston lausunto	Ministeriö	Hallituksen esityksen numero	Kommenttien määrä
1. Ajoneuvojen katsastustoiminta	LVM	HE 86/2018 vp	7
2. Tuomioistuinvirasto	OM	HE 136/2018 vp	7
3. Eläinten hyvinvointilaki	MMM	HE 154/2018 vp	15

¹⁸⁶ Lausunnoista ja esityksistä, jotka eivät kuuluneet vielä alkuperäisen tutkimuksen aineistoon.

¹⁸⁷ Näitä esityksiä ovat eläinten hyvinvointilakia, rahankeräyslakia, työsopimus- ja työttömyysturvalakia, ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista, osakesäästötiliä ja aktiivimallin leikkureita koskevat hallituksen esitykset.

¹⁸⁸ Näitä esityksiä ovat ajoneuvojen katsastustoimintaa, Tuomioistuinvirastoa, varhaiskasvatustilaa ja ikään-tyneen väestön toimintakyvyn tukemista koskevat hallituksen esitykset.

¹⁸⁹ Keinänen ym. 2019a, s. 53.

4. Rahankeräyslaki	SM	HE 214/2018 vp	16
5. Työsopimuslain ja työttömyysturvalain muuttaminen	TEM	HE 227/2018 vp	20
6. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen	YM	HE 269/2018 vp	17
7. Osakesäästötili	VM	HE 279/2018 vp	11
8. Varhaiskasvatustalaki	OKM	HE 34/2019 vp	4
9. Aktiivimallin leikkurit	STM	HE 80/2019 vp	11
10. Ikääntyneen väestön toimintakyky	STM	HE 4/2020 vp	4

6.2 Hallituksen esitysten analyysi

6.2.1 Hallituksen esitys laiksi ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ajoneuvojen katsastustoiminnasta annettua lakia. Ajoneuvojen katsastustoiminta säilyisi luvanvaraisena, mutta toimilupasääntelyä muutettaisiin niin, että katsastusluvut myönnettäisiin jatkossa toimijakohtaisesti, eikä enää toimipaikkakohtaisesti. Lisäksi lupajaottelu eri katsastuslajien sekä kevyiden ja raskaiden ajoneuvojen katsastusten välillä poistuisi, eikä olisi enää velvollisuutta suorittaa kaikkia luvanmukaisia katsastuksia. Esityksessä ehdotetaan myös katsastajien jatkokoulutukseen pääsyn keventämistä. Samalla on tarkoitus muuttaa ajoneuvolakia ja mittauslaitelakia taksimitarisääntelyä koskevin osin.¹⁹⁰

Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksesta ilmenee tyydyttävästi lainsäädännön nykytila, esityksen tavoitteet ja keskeiset kohderyhmät. Lisäksi toimenpiteiden pääasialliset vaikutuskanavat ja vaikutusmekanismit käyvät ilmi. Arviointineuvoston keskeisimmät kannanotot liittyvät 1) katsastustoiminnan taloudellisen mittaluokan ja sen muutoksen täsmentämiseen, 2) uudistuksen aiheuttamiin kustannuksiin ammattiliikenteelle, 3) viranomaisresursseihin aiheutuviin vaikutuksiin valvonnan painopisteen siirtyessä ennakkollisesta valvonnasta

¹⁹⁰ HE 86/2018 vp, s. 1.

jälkikäteiseen valvontaan sekä 4) kansainvälisten käytäntöjen kuvaamiseen. Arviointineuvosto suositteli hallituksen esityksen täydentämistä ennen sen antamista eduskunnalle.¹⁹¹ Arviointineuvoston esittämien täydennysehdotusten huomioon ottamista hallituksen esityksessä on havainnollistettu seuraavassa taulukossa. Jäljempänä esitetyt yhdeksän muun hallituksen esityksen analyysia koskevat taulukot löytyvät tutkielman liitteistä.

Taulukko 5. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen ajoneuvojen katsastustoimintaa koskevassa hallituksen esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston huomiot	Lopullinen hallituksen esitys
Kansainvälinen vertailu	Esitysluonnoksen nykytilan kansainvälisiä käytäntöjä koskeva osa on suppea. Sitä olisi suositeltava täydentää kuvauksilla joistakin keskeisimmistä vertailumaista.	On huomioitu
Taloudelliset vaikutukset	Katsastustoiminnan mittaluokkaa ja sen muutosta tulisi kuvata tarkemmin esimerkiksi liikevaihdon ja yritysten määrän avulla. Esitysluonnoksessa tulisi avata perusteita, joiden pohjalta on päädytty laskelmissa käytettyihin taustaoletuksiin. Esimerkiksi katsastusten hintojen alenemista tuotantokustannusten alenemisen vuoksi keskimäärin 2–3 euroa per katsastus.	On huomioitu On huomioitu
Yritysvaikutukset	Ammattiliikenteelle aiheutuvat mahdolliset kustannukset tulisi huomioida yritysvaikutuksia koskevassa arvioinnissa.	On huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Viranomaistoiminnan resurssien nykyistä mittaluokkaa tulisi käsitellä tarkemmin. Lisäksi tulisi esittää tarkempi arvio, miten valvonnan muutos ennakkolisesta valvonnasta jälkikäteiseen valvontaa vaikuttaisi resurssien käyttöön.	On huomioitu
Ympäristövaikutukset	Nykyisen valvonnan aiheuttamia keskeisiä ongelmia, joita pyritään vähentämään ehdotettavan jälkikäteisvalvonnan avulla tulisi kuvata tarkemmin.	Ei ole huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Koulutusmääristä tulisi esittää myös määrällisiä tietoja, jotta esitysluonnoksesta ilmenisi tarkemmin työvoimapulan mittaluokka ja uudistuksen mahdollinen vaikutus siihen.	On huomioitu

¹⁹¹ Lausunto ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta, s. 1.

Arviointineuvosto esitti ajoneuvojen katsastustoiminnan esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan yhteensä seitsemän korjaus- ja täydennysehdotusta. Kokonaisuudessaan kommentit on otettu hallituksen esityksessä laajasti huomioon, sillä niistä kuusi on huomioitu kokonaan. Hallituksen esityksessä ei ole sen sijaan huomioitu arviointineuvoston täydennysehdotusta nykyisen valvonnan aiheuttamien ongelmien tarkemmasta kuvaamisesta ympäristövaikutusten kohdalla. Esitykseen on lisätty melko kattavasti määrällisiä arvioita ja muita lukumääriä arviointineuvoston esittämällä tavalla kuvaamalla katsastustoiminnan mittaluokkaa ja sen muutosta, katsastajien koulutusmääriä sekä viranomaistoiminnan resurssien nykyistä mittaluokkaa. Ammattiliikenteelle aiheutuvien kustannusten arvioinnin kohdalla ei esitetä määrällisiä arvioita, vaan arviot ovat laadullisia, mutta niiden tueksi esitetään tutkimustuloksia.¹⁹²

Arviointineuvosto esitti lausunnossaan, että esityksessä tulisi avata tarkemmin perusteita, joiden pohjalta on päädytty siihen, että katsastusten hinnat alenisivat tuotantokustannusten alenemisen vuoksi keskimäärin 2–3 euroa per katsastus ja kilpailun kiristymisen vuoksi keskimäärin 1–2 euroa per katsastus.¹⁹³ Laskelmien taustaoletukset on avattu esityksen yhteenvedossa taloudellisista vaikutuksista.¹⁹⁴ Epäselväksi jää kuitenkin se, mihin kohtaan esitysluonnoksesta arviointineuvosto viittaa. Esitysluonnoksen ja lopullisen hallituksen esityksen vertailun perusteella euromääräiset arviot ja niiden perustelut on lisätty ainoastaan lopulliseen hallituksen esitykseen.

6.2.2 Hallituksen esitys Tuomioistuinvirastoa koskeväksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Tuomioistuinvirasto, joka huolehtisi tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä. Tuomioistuinvirasto toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta olisi toiminnallisesti itsenäinen virasto. Tuomioistuinviraston tehtäviin kuuluisi pääosa nykyisin oikeusministeriön hoidettavissa olevista keskushallintotehtävistä. Näihin tehtäviin kuuluisi huolehtia muun muassa tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä sekä tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta.¹⁹⁵

¹⁹² HE 86/2018 vp, s. 4, 7–10 ja 25–28.

¹⁹³ Lausunto ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta, s. 3.

¹⁹⁴ HE 86/2018 vp, s. 27.

¹⁹⁵ HE 136/2018 vp, s. 1.

Arviointineuvoston mukaan esitys oli huolellisesti valmisteltu ja sen vaikutuksista saa käsityksen yleisellä tasolla. Arviointineuvosto suositteli esitysluonnoksen korjaamista ennen sen antamista eduskunnalle. Arviointineuvosto kiinnitti lausunnossaan huomiota muun muassa seuraavaan: 1) vaikutukset tuomioistuimiin jäävät epäselviksi ja 2) kotitalouksille ja yrityksille aiheutuvista vaikutuksista ei saa esitysluonnoksen perusteella käsitystä.¹⁹⁶

Arviointineuvoston lausunnossa on yhteensä seitsemän täydennysehdotusta, joista kahta ei ole huomioitu, kaksi on huomioitu kokonaan ja kolme osittain. Esityksessä ei ole käsitelty viraston sijoittamiseen liittyvien vaihtoehtoiskustannuksia tai tarkennettu tietojärjestelmiin liittyvien käytännön asioiden työnjakoa ja kustannusten jakautumista ministeriön ja viraston välillä.¹⁹⁷ Osittain huomioitujen täydennysehdotusten lisäykset ovat hyvin tiiviitä eikä eroa esitysluonnokseen juurikaan ole. Tuomioistuinviraston perustamisen vaikutuksia tuomioistuinten asiakkaille on lyhyesti sivuttu ja esityksessä viitataan hieman ohimennen Tuomioistuinvirasto-toimikunnan mietinnössään esittämiin muiden Pohjoismaiden kokemuksiin viraston sijaintipaikasta. Lisäksi lyhyestä lisäyksestä huolimatta esityksestä ei käy täysin selvästi ilmi, minkä vuoksi Suomen virasto selviäisi huomattavasti pienemmillä resursseilla kuin verrokkimaat. Sen sijaan esityksessä on käsitelty kattavasti hallintotehtävien keskittämistä ja sen mahdollistamien resurssien siirtämistä tuomioistuintyöhön.¹⁹⁸

6.2.3 Hallituksen esitys laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uuden eläinten hyvinvointia koskevan lain säätämistä ja samalla nykyinen eläinsuojelulaki kumottaisiin.¹⁹⁹ Tarkoituksena on edistää eläinten hyvinvointia ja suojelua sekä lisätä eläinten kunnioitusta ja hyvää kohtelua. Eläinten pitopaikkaa, hoitoa ja kohtelua koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, että ne ottaisivat paremmin huomioon eläinten kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämisen. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan eläimille tehtävien kivuliaiden toimenpiteiden yhteydessä käytettävän kivunlievityksen vaatimuksesta sekä eläinjalostusta koskevan sääntelyn tarkentamista ja selkeyttämistä nykyisestä.²⁰⁰

¹⁹⁶ Lausunto Tuomioistuinviraston perustamista koskevasta lainsäädännöstä, s. 1.

¹⁹⁷ HE 136/2018 vp, s. 41–42.

¹⁹⁸ HE 146/2018 vp, s. 30, 36 ja 41–42.

¹⁹⁹ Juha Sipilän hallituksen erotessa keväällä 2019 raukesi samalla eläinsuojelulain muuttaminen eläinten hyvinvointilaiksi. Lain valmistelu on edelleen käynnissä ja hallituksen esitys on tarkoitus antaa uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisesti keväällä 2021.

²⁰⁰ HE 154/2018 vp, s. 1.

Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksesta saa hyvän käsityksen lain arvioituista vaikutuksista. Neuvosto suositteli esityksen täydentämistä ennen sen antamista eduskunnalle. Arviointineuvosto kiinnitti lausunnossaan huomiota muun muassa seuraaviin keskeisiin kehittämiskohteisiin: 1) esitysluonnoksessa tulisi käsitellä erilaisia vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi ja arvioida niihin liittyviä kustannuksia ja höytyjä, 2) eläinsuojelulainsäädännön tasosta verrokkimaihin nähden on vaikea saada käsitystä, 3) maatalousyrittäjille koituvien yhteenlaskettujen kustannusten määrästä ei saa riittävää käsitystä, ja 4) esitysluonnoksesta ei saa käsitystä kustannusten jakautumisesta maatalousyrittäjien ja valtion välillä.²⁰¹

Arviointineuvosto esitti lausunnossaan 15 täydennysehdotusta. Arvioinnin kohteeksi valituista kymmenestä kommentista kaksi oli huomioitu osittain ja kuusi kokonaan. Kahta kommenttia ei siis huomioitu hallituksen esityksessä lainkaan. Epäselväksi jää edelleen yleiskäsitys Suomen lainsäädännön tasosta keskeisiin kilpailijamaihin verrattuna eikä hallituksen esityksessä ole huomioitu vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen käsittelyä lain tavoitteiden saavuttamiseksi. Esitykseen on lisätty kuvauksia kattavasti kotitalouksiin kohdistuvista vaikutuksista ja maatalousyrittäjille koituvista kokonaiskustannuksista. Erityisen laajasti esityksessä on käsitelty rinnakkain maatalouselinkeinon kilpailukyvyn ja eläinten hyvinvoinnin parantamisen liittyvien tavoitteiden välistä suhdetta. Lisäksi esitykseen on lisätty arvioita maan tasolla aiheutuvista eläinten kuljetuskustannuksista. Eräiden viranomaisten kohdalla on tuotu esiin mahdollisia vaikutuksia henkilötövuosiin, mutta arviointineuvoston vaatima suunta-antavien kokonaiskustannusten arviointi viranomaisille jää edelleen puutteelliseksi.²⁰²

6.2.4 Hallituksen esitys rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahankeräyslaki, jossa säädettäisiin rahankeräysten järjestämisestä ja niiden asianmukaisuuden valvonnasta. Esityksen mukaan rahankeräyksen järjestämisen edellytyksenä olisi rahankeräysluvan hakeminen Poliisihallitukselta tai ilmoituksen tekeminen poliisilaitokselle pienkeräyksen järjestämisestä. Rahankeräyslupa myönnettäisiin toistaiseksi voimassa olevana ja sen myöntämisen edellytyksenä olisi pääsääntöisesti järjestäjän toiminnan tarkoituksen ja keräystarkoituksen

²⁰¹ Lausunto eläinten hyvinvointilaista, s. 1.

²⁰² HE 154/2018 vp, s. 43–55 ja 61–63.

yleishyödyllisyys. Pienkeräyksen järjestäjältä ei sen sijaan edellytettäisi sen toiminnan tarkoituksen yleishyödyllisyyttä.²⁰³

Arviointineuvosto katsoi esitysluonnoksen olevan monin tavoin esimerkillisesti valmisteltu ja vaikutusarvioiden olevan monipuolisia ja laadukkaita. Luonnoksesta kuitenkin puuttui arvioita tietyistä vaikutusalueista. Arviointineuvoston keskeisimmät huomiot koskivat seuraavia seikkoja: 1) uudistuksen vaikutukset yhteiskunnallisiin hyvinvointirakenteisiin, 2) pienkeräyksen tuottojen saajan yksilöinti ja suostumus keräykseen ja tietoihin, joita hänestä välitetään julkisuuteen, 3) pienkeräystuottojen luovutuksen vaikutus talousvaikeuksissa oleville, 4) viranomaisvaikutukset Verohallinnon, KELA:n, ulosottoviranomaisen ja velkajärjestelyn näkökulmasta, 5) pienkeräykseen liittyvä väärinkäytön riski ja sen torjunta, sekä 6) maininta seurannasta ja sen luonteesta. Arviointineuvosto suositteli esitysluonnoksen korjaamista ennen sen antamista eduskunnalle.²⁰⁴

Arviointineuvosto toi lausunnossaan esille yhteensä 16 täydennysehdotusta. Analysoitavaksi valituista kymmenestä kommentista huomioitiin hallituksen esityksessä neljä kokonaan ja kolme osittain. Kolmea kommenttia ei siis ole huomioitu ollenkaan. Esitykseen ei ole lisätty mainintaa uudistuksen jälkikäteisestä seurannasta tai käsitelty pienkeräystuottojen luovutuksen mahdollisia haitallisia vaikutuksia talousvaikeuksissa oleville tai vastaavasti lahjoittajiin kohdistuvia vaikutuksia. Esityksessä on sen sijaan huomioitu laajasti vaikutuksia Verohallintoon, Kelaan ja ulosotto- ja velkajärjestelyjä hoitaviin viranomaisiin. Erityisen kattavasti esityksessä on käsitelty yksityishenkilöihin kohdistuvia vaikutuksia keräysten saaman julkisuuden johdosta. Osittain huomioituissa kommentteissa vaikutusarvioita on pyritty jossain määrin täsmentämään, mutta lisäykset ovat joko melko yleispiirteisiä, määrällisiä arvioita ei esitetä tai asiaa ei käsitellä muuten kokonaisuudessaan arviointineuvoston esittämällä tavalla.²⁰⁵

6.2.5 Hallituksen esitys työsopimuslain ja työttömyysturvalain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslain henkilöön perustuvia irtisanomisperusteita koskevaa säännöstä. Irtisanomisperusteelta vaadittavaa asiallista ja painavaa syytä koskevassa arvioinnissa otettaisiin huomioon myös työnantajan palveluksessa

²⁰³ HE 214/2018 vp, s. 1.

²⁰⁴ Lausunto rahankeräyslaista, s. 1.

²⁰⁵ HE 214/2018 vp, s. 61–64 ja 68–71.

olevien työntekijöiden määrä ja työnantajan ja työntekijä olosuhteet kokonaisuudessaan. Ehdotuksen mukaan työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että työsuhteen päättymisen perusteella asetettava korvauksetonta määräaika lyhennettäisiin 90 päivästä 60 päivään silloin, kun työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä.²⁰⁶

Arviointineuvoston antaman lausunnon mukaan vaikutuksia oli arvioitu monipuolisesti, mutta arvioinnissa oli myös puutteita. Arviointineuvosto suositteli hallituksen harkitsevan jatkotoimenpiteitä lausunnon perusteella, sillä esitysluonnos oli puutteellinen hyvien lainvalmistelukäytäntöjen näkökulmasta. Arviointineuvoston mukaan keskeisimpiä kehittämiskohteita olivat 1) esitysluonnoksen perustelut irtisanomiskynnyksen noususta ja sen aiheuttamasta työllisyyden esteestä, 2) tavoitteiden ja keinojen suhteen selkeyttäminen, 3) yrityskokoon perustuvan irtisanomiskynnyksen, sukupuolivaikutusten, työttömyysturvan ja työntekijän järjestäytyneisyyden tarkempi käsittely yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä 4) säännösten tulkinnanvaraisuuteen, oikeuskäytännön hitaaseen kehittymiseen ja kiistatilanteiden mahdolliseen lisääntymiseen liittyvät tekijät.²⁰⁷

Arviointineuvosto esitti launnossaan yhteensä 20 täydennys- ja korjausehdotusta. Kymmenen arvioiduiksi valittua kommenttia huomioitiin hallituksen esityksessä melko heikosti. Yhteensä viittä täydennys ehdotusta ei huomioitu lainkaan. Esityksessä ei ole käsitelty vaihtoehtoisia ratkaisukeinoja tai jaoteltu vaikutusavioita uudelleen vaikutusarviointiohjeiden mukaisesti. Lisäksi esityksessä ei ole arvioitu lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia viranomaisille, tuomioistuimiin kohdistuvia vaikutuksia tai otettu huomioon työnantajien irtisanomiskynnyksen mahdollista nousua. Ainoastaan yhdenvertaisuusvaikutuksia on täydennetty kattavasti erityisesti sukupuolivaikutusten näkökulmasta lisäämällä kappale yhdenvertaisuus ja sukupuolivaikutuksista.²⁰⁸

Muut neljä kommenttia on huomioitu osittain. Esityksessä on pyritty selkeyttämään säädösehdotuksen tarkoitusta työllistämiskynnyksen alentamisesta sekä korvauksettoman määräjän asettamiseen liittyviä seikkoja. Samoin esityksessä on kiinnitetty jossain määrin huomiota työttömyysturvalain muutoksen vaikutukseen muuhun sosiaaliturvaan sekä arviointineuvoston esittämään huomioon lain väljästä muotoilusta ja sen jättämästä

²⁰⁶ HE 227/2018 vp, s. 1.

²⁰⁷ Lausunto työsopimuslain ja työttömyysturvalain muuttamisesta, s. 1.

²⁰⁸ HE 227/2018 vp, s. 22–23.

tulkinnanvarasta lievempien irtisanomisperusteiden kohdalla.²⁰⁹ Kaikki täsmennykset ovat kuitenkin melko tiiviitä ja pintapuolisia eikä kaikkia arviointineuvoston huomioita pysty esityksestä tunnistamaan.

6.2.6 Hallituksen esitys laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uuden lain säätämistä ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Uuden lain säätämisen yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia, vesilakia ja luonnonsuojelulakia sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia. Lakiesityksen tavoitteena on sujuvoittaa ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Lupamenettelyjen yhteensovittaminen toteutettaisiin sovittamalla samanaikaisesti vireillä olevien lupahakemusten käsittelyvaiheet yhteen ja yhdistämällä niihin liittyviä tehtäviä.²¹⁰

Lainsäädännön arviointineuvoston mukaan esityksen vaikutusarviot kohdistuvat kattavasti eri kohderyhmiin ja ympäristöön. Arviointineuvosto esitti lausunnossaan kuitenkin muun muassa seuraavia keskeisiä kehittämiskohteita: 1) lakiesityksen tarkoituksenmukaisuuden perusteleminen kokonaisarviolla, 2) sähköisen asiointijärjestelmän toimivuutta tulisi käsitellä tarkemmin, 3) yrityksille aiheutuvien kustannusarvion tarkentaminen, 4) miten kuntien mahdollisuudet varmistetaan lain tarkoituksenmukaiseen toimeenpanoon sekä 5) miten vältetään riskit ympäristönsuojelun ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien heikentämisestä. Arviointineuvosto suositteli esitysluonnoksen täydentämistä ennen hallituksen esityksen antamista.²¹¹

Arviointineuvosto toi lausunnossaan esille yhteensä 17 täydennys ehdotusta. Analyysia varten valitut kymmenen kommenttia on huomioitu hallituksen esityksessä hyvin vaihtelevasti. Huomioimatta on jäänyt taloudellisten vaikutusten arviointi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä sekä jakson selkeyttäminen taulukoiden tai kuvioiden avulla. Lisäksi uutta menettelyä harkitsevien yritysten suuruusluokkaa tai minkälaisiin yrityksiin uudistus erityisesti kohdentuu ei ole arvioitu. Esityksessä on huomioitu kokonaan kolme täydennys ehdotusta, joita

²⁰⁹ HE 227/2018 vp, s. 7–8, 11–13 ja 18–19.

²¹⁰ HE 269/2018 vp, s. 1.

²¹¹ Lausunto ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, s. 1.

koskevat täydennykset on käsitelty monipuolisesti ottaen hyvin huomioon arviointineuvoston kommenttien sisältö. Esitykseen on muun muassa lisätty kokonaisarvio esityksen tarkoituksenmukaisuudesta sekä kokonaan uusi jakso sähköisen järjestelmän kehittämisestä ja siitä aiheutuvista mahdollisista vaikutuksista.²¹²

Muut viisi täydennys ehdotusta on huomioitu osittain. Esityksen seuranta-lukuun tehty yhden virkkeen lisäys on kopioitu suoraan arviointineuvoston lausunnosta. Lakimuutoksen toimivuuden seuranta ei ole kuitenkaan avattu tarkemmin arviointineuvoston esittämällä tavalla.²¹³ Lisäksi arviointineuvoston lausunnon esittelyn kohdalla on todettu seuraavaa: *Yhteiskunnallisia vaikutuksia on täsmennetty niin, että esityksestä saisi paremmin varmuuden siitä, ettei kansalaisten tai viranomaisten kuulemisen edellytykset heikkene eikä ympäristönsuojelun taso alene.* Esityksessä on pyritty korostamaan, etteivät kansalaisten ja järjestöjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet heikkene, mutta yhteiskunnallisten vaikutusten kuvauksesta ei ole havaittavissa edellä mainittuja täydennyksiä viranomaisten ja ympäristönsuojelun osalta.²¹⁴

6.2.7 Hallituksen esitys laiksi osakesäästötilistä ja laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki osakesäästötilistä ja muutettavaksi Finanssivalvonnasta annettua lakia. Osakesäästötilistä annetussa laissa säädettäisiin muun muassa oikeudesta tarjota osakesäästötilisopimusta, palveluntarjonnan aloittamisesta, säästösuoritusten tekemisestä sekä tuottojen maksusta ja säästövarojen nostosta. Ehdotuksen mukaan osakesäästötiliä saisivat tarjota luottolaitokset ja sijoituspalveluyritykset ja niihin rinnastettavat Suomessa toimivat ulkomaiset palveluntarjoajat, jotka ovat sijoittautuneet Euroopan talousalueelle. Lakiesityksessä ehdotetaan myös, että osakesäästötilille tehtäviin talletuksiin asetettaisiin 50 000 euron enimmäisraja, mutta nostoihin ei sen sijaan asetettaisi rajoituksia.²¹⁵

Arviointineuvoston mukaan vaikutusarvioiden perusteella sai kohtalaisen monipuolisen käsityksen vaikutuksista. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota muun muassa seuraaviin keskeisiin puutteisiin: 1) vaikutusarvioita osakesäästötilin hyödyistä ja kustannuksista

²¹² HE 269/2018 vp, s. 38 ja 49–50.

²¹³ HE 269/2018 vp, s. 55.

²¹⁴ HE 269/2018 vp, s. 53–54.

²¹⁵ HE 279/2018 vp, s. 1.

kotitalouksille tulisi laajentaa ja 2) luonnoksessa tulisi käsitellä osakesäästötilin yhteensopi- vuutta nykyiseen verojärjestelmään. Arviointineuvosto suositteli esitysluonnoksen korjaa- mista lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.²¹⁶

Arviointineuvosto esitti launnossaan 11 korjaus- ja täydennysehdotusta. Analyysia varten valituista 10 kommentista huomioitiin lopullisessa hallituksen esityksessä kokonaan kah- deksan, mutta kahta arviointineuvoston lisäysehdotusta ei huomioitu ollenkaan. Esitykseen ei ole lisätty mainintaa lohkoketnologian mahdollisesta käyttöönnotosta tulevaisuudessa tai sen merkityksestä osakesäästötilin kannalta sekä suuntaa-antavaa arviota osakesäästötilin käyttäjien määrän kasvusta.

Arviointineuvoston mukaan esityksessä tulisi avata tarkemmin 50 000 euron rajan perus- teita. Kyseisen täydennysehdotuksen yhteydessä arviointineuvosto totesi muun muassa seu- raavaa: ... *Esitysluonnoksen mukaan noin 583 000:sta osinkoa saavasta luonnollisesta hen- kilöstä noin puolella miljoonalla osakeomistusten arvo jää alle 50 000 euron. Yhden henki- lön pörssiomistusten mediaaniarvo on noin 6 000 euroa. 50 000 euron raja-arvon ei nähdä rajoittavan liikaa piensijoittajia, mutta se ei antaisi enää veroetua hyvin varakkaille henki- löille 50 000 euromääräisen sijoituksen jälkeen.*²¹⁷ Arviointineuvoston launnosta käy siis ilmi, että nämä arviot olisi esitetty jo esitysluonnoksessa, vaikka luonnoksen ja lopullisen hallituksen esityksen vertailun perusteella ne löytyvät ainoastaan lopullisesta esityksestä.²¹⁸

Hallituksen esityksellä on yhteys samaan aikaan valmisteilla olleeseen hallituksen esityk- seen osakesäästötilien verokohtelusta. Kyseisen esityksen luonnoksesta löytyy arviointineu- voston launnossaan mainitsemia huomioita, joita on lisätty myös arvioitavana olevaan hal- lituksen esitykseen.²¹⁹ Arvioitavana olevan hallituksen esityksen ja sen luonnoksen vertailun perusteella arviointineuvoston esittämä kommentti katostaan huomioiduksi kokonaan lopul- lisessa hallituksen esityksessä.

Hallituksen esityksessä on tuotu esille, etteivät tilillä syntyvät luovutustappiot ole vähennys- kelpoisia, mutta sitä ei ole käsitelty, että osakesäästötilin osingoista maksetaan korkeampi

²¹⁶ Lausunto osakesäästötilistä ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta, s. 1.

²¹⁷ Lausunto osakesäästötilistä ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta, s. 4.

²¹⁸ HE 279/2018 vp, s. 25.

²¹⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus- tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi, s. 39.

vero.²²⁰ Muutoin esityksessä ei varsinaisesti käsitellä arviointineuvoston kahta huomiota verotuksellisten seikkojen tarkemmasta käsittelystä. Tästä huolimatta molemmat kommentit katsotaan otetuksi huomioon kokonaan arviointineuvoston lausunnon kuvauksen kohdalla esitettyjen perusteluiden vuoksi. Esityksessä todetaan: *Esitystä ei ole kuitenkaan täydennetty verotusta koskevilta osin, koska tämä esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle samaan aikaan sitä koskevan veroesityksen kanssa. Osakesäästötilin verotusta koskevassa hallituksen esityksessä on käsitelty seikkaperäisesti voimassaolevassa verotuksessa käytössä olevaa realisoitiperiaatetta ja sen mahdollisesti aiheuttamaa lukkiutumisvaikutusta, lykkäätymisedun merkitystä ja osinkojen verotuskäytännön mahdollista muutosta, jolloin listattuja yhtiöitä koskevaa osittaista verovapautta ei sovellettaisi miltään osin. Samoin veroesityksessä käsitellään kattavasti luovutustappioiden käsittelyä sekä voimassa olevassa mallissa, että osakesäästötilimallissa.*²²¹

6.2.8 Hallituksen esitys laeiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia. Ehdotuksen mukaan lakimuutoksilla palautettaisiin lapselle subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Lakiesityksessä ehdotetaan, että yksityisen hoidon tukena maksettaisiin korkeampaa tukea, kun lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen kokoaikaisesti. Lisäksi varhaiskasvatusta järjestettäisiin yhä osa-aikaisena tai alennettua yksityisen hoidon tukea maksettaisiin lapsen osallistuessa esiopetuksen tai perusopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen.²²²

Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksen vaikutusarviot olivat monipuolisia ja esitti siihen vain pieniä lisäehdotuksia. Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteen koskivat 1) varhaiskasvatuksen kokonaiskustannusten ja niiden jakautumisen kuntien varhaiskasvatukseen ja yksityiseen hoitoon esittämistä, 2) sen kertomista, mitä muiden Pohjoismaiden järjestelmistä tulisi päätellä Suomen näkökulmasta sekä 3) euromääräisten kokonaisvaikutusten esittämistä yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita tuottaville yrityksille.²²³

²²⁰ HE 279/2018 vp, s. 29.

²²¹ HE 279/2018 vp, s. 36.

²²² HE 34/2019 vp, s. 1.

²²³ Lausunto varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta, s. 1.

Arviointineuvosto esitti lausunnossaan esitysluonnokseen vain neljä täydennysehdotusta. Niistä ainoatakaan ei ole huomioitu lopullisessa hallituksen esityksessä. Tähän on mitä ilmeisimmin vaikuttanut lainvalmistelun kiireellinen aikataulu. Arviointineuvosto antoi lausuntonsa esitysluonnoksesta 2.10.2019 ja lopullinen hallituksen esitys annettiin eduskunnalle viisi päivää myöhemmin. Edellisen luvun analyysissä selvisi lisäksi, ettei kyseisessä hallituksen esityksessä ole kuvattu myöskään arviointineuvoston lausuntoa tai sen johdosta tehtyjä toimenpiteitä.

6.2.9 Hallituksen esitys aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaiksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain eräiden säännösten kumoamista sekä muutettavaksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ja työttömyyskassalakeja. Tarkoituksena on kumota aktiivimallin leikkurit ja velvoitteet. Ehdotuksen mukaan työttömyysetuuden saajan ei tarvitsisi enää täyttää palkkatyötä, yritystoimintaa tai työllistymistä edistävään palveluun tai työllistämistä tukevaan toimintaan osallistumista koskevia ehtoja säilyttääkseen työttömyysetuutensa täytenä.²²⁴

Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa on käsitelty monipuolisesti aktiivimallin leikkureiden kumoamisen vaikutuksia. Lausunnossa esitettyjä keskeisiä korjaamishdotuksia olivat seuraavat: 1) tavoitetta lain muutokselle on vaikea hahmottaa eikä luonnoksessa käsitellä vaihtoehtoja valitulle keinolle, 2) valmistelussa tulisi hyödyntää aktiivimallista saatuja lopullisia tutkimustuloksia, 3) työttömyyden aiheuttamia laajoja kustannuksia julkiselle taloudelle tulisi käsitellä, 4) yritysvaikutuksia tulisi käsitellä sekä 5) esitysluonnoksesta on pyydetty lausuntoja melko suppealta joukolta. Arviointineuvosto suositteli esitysluonnoksen korjaamista ennen hallituksen esityksen antamista.²²⁵

Arviointineuvosto antoi lausunnossaan 11 kehittämisehdotusta. Kymmenestä arvioidusta kommentista lopullisessa hallituksen esityksessä kuusi on huomioitu kokonaan tai osittain ja neljää täydennysehdotusta ei ole huomioitu ollenkaan. Esityksessä ei ole käsitelty vaihtoehtoisia ratkaisukeinoja tai arvioitu Kansaneläkelaitoksen henkilötyövuosien vähentymisestä aiheutuvia säästöjä euromääräisesti. Lisäksi esityksessä ei ole huomioitu kotitalouksille aiheutuvia pidemmän aika vaikutuksia työllistymisestä sekä työttömyysturvan,

²²⁴ HE 80/2019 vp, s. 1.

²²⁵ Lausunto aktiivimallin leikkureista, s. 1.

toimeentulotuen ja asumistuen yhteisvaikutusta. Esityksessä on huomioitu kokonaan kaksi kommenttia selkeyttämällä onnistuneesti esityksen tavoitetta ja esittelemällä kattavasti aktiivimalliin liittyviä lopullisia tutkimustuloksia. Loput neljä arviointineuvoston kommenttia on huomioitu osittain. Esitykseen on tehty osittaisia lisäyksiä muun muassa muutoksen mahdollisesta vaikutuksesta yritysten toimintamahdollisuuksiin ja kansantalouteen, mutta kunkin täydennysehdotuksen huomioiminen on puutteellista arviointineuvoston esittämien kommenttien näkökulmasta.²²⁶

6.2.10 Hallituksen esitys laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettua lakia. Ehdotuksen mukaan laissa säädettäisiin iäkkään henkilön palvelutarpeen selvittämisessä ja arvioinnissa käytettävistä kansallisesta arviointi- ja seurantajärjestelmästä. Lisäksi laissa säädettäisiin iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta ja siinä huomioon otettavasta välitöntä asiakastyötä tekevästä henkilöstöstä. Uusi sitova henkilöstömitoitus olisi ehdotuksen mukaan 0,7.²²⁷

Arviointineuvoston lausunnon mukaan vaikutuksia on arvioitu esitysluonnoksessa kattavasti ja monipuolisesti. Arviointineuvosto kiinnitti lausunnossaan huomiota seuraaviin keskeisiin puutteisiin ja kehittämiskohteisiin: 1) kansainvälinen vertailu jää ohueksi, 2) vaihtoehtoja tulisi vertailla toisiinsa, 3) taloudelliset vaikutukset erikokoisille yrityksille tai niiden suurusluokka tulisi esittää sekä 4) viranomaisvaikutuksia tulisi esittää tarkemmin. Arviointineuvosto suositteli esityksen täydentämistä ennen lopullisen hallituksen esityksen antamista.²²⁸

Arviointineuvosto esitti lausunnossaan ainoastaan neljä täydennysehdotusta, joista jokainen on otettu lopullisessa esityksessä huomioon kokonaan. Kaiken kaikkiaan täydennykset ovat kattavia. Muiden valtioiden lainsäädäntöä kuvaavan jakson loppuun on lisätty oma kappaleensa kyseisten valtioiden ja Suomen järjestelmän vertailulle. Arviointineuvosto kiinnitti huomiota melko yksityiskohtaisesti vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen käsittelyyn, ja jokaista

²²⁶ HE 80/2019 vp, 5–9, 11–12, 17 ja 23.

²²⁷ HE 4/2020 vp, s. 1 ja 5.

²²⁸ Lausunto ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta, s. 1.

arviointineuvoston esittämää huomiota on esityksessä käsitelty. Lisäksi lopullisessa hallituksen esityksessä on täydennetty yrityksille kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia ja täsmennetty viranomaisvaikutuksia arviointineuvoston esittämällä tavalla. Näiden kahden jälkimmäisen täydennysehdotuksen pohjalta esitykseen on lisätty myös taulukko taloudellisten vaikutusten yhteenvedon yhteyteen.²²⁹

6.3 Analyysin yhteenveto ja tutkimustulosten vertailua

Analyysissa on arvioitu yhteensä 82²³⁰ arviointineuvoston kommenttia ja niiden huomioimista lopullisissa hallituksen esityksissä. Seuraavaan taulukkoon on koottu katsaus kaikista vaikutusalueista ja muista esitysluonnosten osista, joihin arviointineuvoston kommentit ovat kohdistuneet sekä niiden huomioon ottamisesta hallituksen esityksissä.

Taulukko 6. Arviointineuvoston kommenttien huomioiminen lopullisissa hallituksen esityksissä.

Vaikutukset ja muut huomiot	Kommenttien määrä	Kommenttien huomioiminen hallituksen esityksessä	%
Yhteiskunnalliset vaikutukset	13	On huomioitu 6 On osittain huomioitu 5 Ei ole huomioitu 2	46 % 38 % 15 %
Vaikutukset kotitalouksiin	11	On huomioitu 5 On osittain huomioitu 1 Ei ole huomioitu 5	45 % 9 % 45 %
Yritysvaikutukset	11	On huomioitu 6 On osittain huomioitu 4 Ei ole huomioitu 1	54 % 36 % 9 %
Viranomaisvaikutukset	11	On huomioitu 4 On osittain huomioitu 3 Ei ole huomioitu 4	36 % 27 % 36 %
Taloudelliset vaikutukset²³¹	7	On huomioitu 2 On osittain huomioitu 2 Ei ole huomioitu 3	28 % 28 % 43 %

²²⁹ HE 4/2020 vp, 33–34, 44–45, 56, 71 ja 74.

²³⁰ Taulukon mukaisesti kommentteja olisi yhteensä 83. Tämä johtuu siitä, että yksi arviointineuvoston esittämä korjausehdotus koskee sekä kotitalouksiin että yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia.

²³¹ Taloudelliset vaikutukset tässä yhteydessä viittaavat arviointineuvoston lausunnoissaan esittämiin yleisiin huomioihin taloudellisista vaikutuksista. Tätä ei tule sekoittaa säädossehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden mukaisiin taloudellisiin vaikutuksiin. Seuraavaan taulukkoon on yhdistetty taloudellisiin vaikutuksiin kohdistuneet kommentit ohjeiden mukaisesti.

Vaihtoehtoiset ratkaisukeinot	5	On huomioitu 2 - Ei ole huomioitu 3	40 % - 60 %
Kansainvälinen vertailu	5	On huomioitu 2 On osittain huomioitu 1 Ei ole huomioitu 2	40 % 20 % 40 %
Vaikutukset julkiseen talouteen	4	On huomioitu 2 On osittain huomioitu 2 -	50 % 50 % -
Säädösehdotuksen tarkoitus/tavoitteet	4	On huomioitu 2 On osittain huomioitu 1 Ei ole huomioitu 1	50 % 25 % 25 %
Vaikutukset kansantalouteen	3	On huomioitu 2 On osittain huomioitu 1 -	75 % 25 % -
Ympäristövaikutukset	3	On huomioitu 1 On osittain huomioitu 1 Ei ole huomioitu 1	33 % 33 % 33 %
Seuranta	2	- On osittain huomioitu 1 Ei ole huomioitu 1	- 50 % 50 %
Vaikutukset kolmanteen sektoriin	1	On huomioitu 1 - -	100 % - -
Nykytilan kuvaus	1	- - Ei ole huomioitu 1	- - 100 %
Esityksen rakenne	1	- - Ei ole huomioitu	- - 100 %
Tutkimustulosten hyödyntäminen	1	On huomioitu 1 - -	100 %

Analyyseissä arvioidut arviointineuvoston esittämän korjaus- ja täydennysehdotukset ovat kohdistuneet monipuolisesti eri vaikutusalueisiin ja muutoin esitysluonnosten sisältöön. Monin paikoin havaintomäärät ovat kuitenkin hyvin pieniä. Seuraavaan taulukkoon on siksi

koottu arviointineuvoston kommenttien analyysin perusteella yleisimmin arvioidut vaikutusalueet ja muut esitysluonnosten sisällölliset seikat.

Taulukko 7. Yleisimmät vaikutusalueet ja muut arvioitavat seikat sekä niiden huomioiminen lopullisissa hallituksen esityksissä.

Vaikutukset ja muut huomiot	Kommenttien määrä	Kommenttien huomioiminen hallituksen esityksessä	%
Taloudelliset vaikutukset²³²	36	On huomioitu 18 On osittain huomioitu 9 Ei ole huomioitu 9	50 % 25 % 25 %
Yhteiskunnalliset vaikutukset	13	On huomioitu 6 On osittain huomioitu 5 Ei ole huomioitu 2	46 % 38 % 15 %
Viranomaisvaikutukset	11	On huomioitu 4 On osittain huomioitu 3 Ei ole huomioitu 4	36 % 27 % 36 %
Vaihtoehtoiset ratkaisukeinot	5	On huomioitu 2 - Ei ole huomioitu 3	40 % - 60 %
Kansainvälinen vertailu	5	On huomioitu 2 On osittain huomioitu 1 Ei ole huomioitu 2	40 % 20 % 40 %

Lähes kaikkien arviotuna olleiden vaikutusalueiden ja muiden esitysluonnosten sisällöllisten seikkojen kohdalla enemmistö kommentteista on otettu huomioon joko osittain tai kokonaan. Näin on huomattavissa erityisesti yleisimmin arvioidujen vaikutusalueiden suhteen. Enemmistö arviointineuvoston kehittämisehdotuksista on kohdistunut taloudellisiin vaikutuksiin, yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ja viranomaisvaikutuksiin. Selkeästi useimmin arviointineuvosto on huomauttanut taloudellisten vaikutusten täydentämisestä esittäen yhteensä 36 korjaus- ja täydennysehdotusta. Taloudellisia vaikutuksia koskevista kommentteista hallituksen esityksissä on huomioitu 50 % kokonaan, 25 % osittain ja 25 % kommentteista on

²³² Taloudellisiin vaikutuksiin on yhdistetty yleiset huomiot taloudellisista vaikutuksista, vaikutukset kotitalouksiin, yritysvaikutukset, vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen sekä vaikutukset kolmanteen sektoriin vaikutusten arviointiohjeiden mukaisesti.

jäänyt huomioimatta. Kommentit ovat kohdistuneet etenkin kotitalouksille aiheutuviin vaikutuksiin ja yritysvaikutuksiin.

Tuloksissa korostuu yritysvaikutusten huomioon ottaminen kokonaan yhteensä 54 %:ssa kommentteista ja osittain 36 %:ssa kommentteista. Kommentteista huomioimatta on jäänyt ainoastaan 9 %. Myös yhteiskunnalliset vaikutukset on huomioitu hyvin kattavasti. Niitä koskevista täydennysehdotuksista 46 % on otettu huomioon kokonaan, 38 % osittain sekä vain 15 % on jäänyt huomioimatta. Vaihtoehtoiset ratkaisukeinot on ainut yleisimmin arvioiduista seikoista, joissa enemmistö kommentteista on jäänyt kokonaan huomioimatta. Kolme viidestä (60 %) kommentista ei ole huomioitu.

Analyysin pohjalta voidaan siis esittää, että suurin osa arviointineuvoston kommentteista on otettu huomioon joko kokonaan tai osittain lopullisissa hallituksen esityksissä. Positiivista on se, että havaintojen perusteella muutamien arvioidujen alueiden kohdalla eniten kommentteja oli huomioitu kokonaan ja hyvin harvoin enemmistö kommentteista oli jäänyt huomioimatta. Tiettyjen vaikutusalueiden kohdalla hallituksen esitysten täydentämiseen on panostettu hyvin laajasti. Useissa esityksissä on nähty vaivaa erityisesti yritysvaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten täydentämisessä täsmentämällä arviointia selkeästi ja kattavasti arviointineuvoston esittämällä tavalla. Muutoin esityksissä ei käy korostuneesti ilmi, että tiettyihin vaikutusalueisiin olisi panostettu erityisen paljon. Vaihtelevasti melko yksittäisissä esityksissä on täydennetty kattavasti muun muassa muita taloudellisia vaikutuksia ja vaihtoehtoisia ratkaisukeinoja. Paikoittain esityksissä on myös perusteltu, miksi kommentteja ei ole voitu ottaa huomioon, mikä on omalta osaltaan toivottavaa, kun arviointineuvoston lausuntoja pyritään hallituksen esityksissä huomioimaan.

Vaikka enemmistö arviointineuvoston kommentteista on huomioitu kokonaan tai osittain, on huomattava melko suuret osuudet niistä kommentteista, joita ei ole huomioitu. Kokonaisuudessaan esimerkiksi taloudellisissa vaikutuksissa tämä osuus on 25 % ja viranomaisvaikutuksissa 36 %. Perustelujen siitä, miksi arviointineuvoston kommenttia ei ole voitu huomioida tai nähty aiheelliseksi huomioida, tulisikin muodostua yleisemmäksi käytännöksi. Lisäksi varsin suuri osa arviointineuvoston lausuntojen johdosta tehdyistä täydennyksistä on tehty hyvin tiiviisti ja yleisluontoisesti. Joissain tapauksissa lisäykset on kopioitu suoraan arviointineuvoston lausunnosta. Paikoittain täydennysehdotusta koskevaa seikkaa ei ole varsinaisesti täsmennetty tai arvioitu tarkemmin. Arviointineuvoston huomautuksen johdosta

on sen sijaan tehty sellainen yleispiirteinen lisäys ikään kuin olisi haluttu näyttää, että kommentti on huomioitu, vaikka varsinaista arviointia ei ole tosiasiaissa lisätty.

Esityksistä on vaikea havaita, että täydennykset olisivat hyvin yleisluontoisia juuri tiettyjen vaikutusalueiden kohdalla. Tällaiset täydennykset ovat pikemminkin jakautuneet satunnaisesti eri vaikutusalueiden ja muiden arvioitavien seikkojen välille. Tiiviit lisäykset eivät painottuneet myöskään täysin tiettyihin yksittäisiin esityksiin. Varhaiskasvatuslain muutosta koskeva hallituksen esitys²³³ on ainut, jossa ainuttakaan arviointineuvoston esittämää huomiota ei ole huomioitu.

Arviointineuvosto esitti lausunnoissaan melko usein suosituksia määrällisten arvioiden lisäämisestä. Huomioimatta ei tule kuitenkaan jättää, että eräiden esitysten kohdalla – kuten ajoneuvojen katsastustoiminnan muuttamista ja rahankeräyslakia koskevat esitykset – arviointineuvosto kiinnitti huomiota juuri onnistuneeseen ja monipuoliseen määrälliseen arviointiin.²³⁴ Esityksissä arviointineuvoston täydennysehdotukset määrällisten arvioiden lisäämisestä on huomioitu aika vaihtelevasti. Tyypillisimmin esityksiin on lisätty yksinkertaisia ja yksittäisiä euromääräisiä arvioita tai muita määrällisiä arvioita kuten vaikutuksia viranomaisten henkilötyövuosiin. Välillä arviointi jää silti laadulliselle tasolle ja erityisesti kokonaiskustannusten, edes suuntaa-antavien, tai muiden laajempien määrällisten arvioiden arvioita ei ole esityksiin lisätty. Selvästi muista esityksistä poikkeava on eläinten hyvinvointilakia koskeva hallituksen esitys²³⁵, johon on lisätty laajasti yksityiskohtaisia ja vaihteluväleinä esitettyjä euromääräisiä arvioita, selkeästi arvioituja vaikutuksia henkilötyövuosiin ja muita määrällisiä arvioita.

Välillä esityksistä oli vaikea löytää niitä kohtia, joissa esitystä on täydennetty arviointineuvoston lausunnon johdosta. Esimerkiksi työsopimuslakia ja eläinten hyvinvointilakia koskevissa hallituksen esityksissä²³⁶ tekstiä oli paikoittain muokattu vaihtamalla lauseenrakenteita ja tekstin järjestystä sekä ilmaisemalla asioita toisella tavalla ilman, että esitykseen olisi aina lisätty uutta sisältöä. Välillä arviointineuvoston kommenttien huomioimisen analyysia vaikeutti arvioiden ympärillä esitetty muu tieto, joka jätti arviointien tarkennukset ja lisäykset epäselviksi. Ajoittaiset epäselvyydet eivät kuitenkaan rajoittuneet ainoastaan hallituksen

²³³ HE 34/2019 vp.

²³⁴ Lausunto ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta, s. 2 ja Lausunto rahankeräyslaista s. 3–5.

²³⁵ HE 154/2018 vp.

²³⁶ HE 227/2018 vp ja HE 154/2018 vp.

esityksiin. Kahdessa tapauksessa, jotka on esitetty edellä olevissa hallituksen esitysten yksittäisissä analyyseissa, arviointineuvosto on kohdistanut kommenttinsa tiettyyn asiaan, joka on löydettävissä vertailun perusteella vain lopullisista hallituksen esityksistä, eikä jo esitysluonnoksista kuten arviointineuvoston lausunnoista käy ilmi.

Analyysin tuloksissa on huomioitava, että tutkielman aineistoon kuuluu suhteellisen pieni määrä havaintoja, erityisesti tiettyjen arvioitujen alueiden suhteen. Kerätyt havainnot on tehty satunnaisesti eikä tulosten voida katsoa edustavan täysin kaikkia arviointineuvoston arvioitavana olleita hallituksen esityksiä. Edellä esitetty tulosten kriittinen tarkastelu täytyy ottaa huomioon myös tämän tutkielman ja *Keinäsen ym. (2019)* tutkimuksen tulosten vertailussa havaintojen määrällisen eron vuoksi. Täysin ehdottomia johtopäätöksiä esimerkiksi arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuuden kehittymisestä lainvalmistelussa ei ole siten syytä tehdä. Tästä huolimatta tutkimuskohde ja sama luokittelutapa tekevät tuloksista vertailukelpoisia. Seuraavaksi esitetään taulukko tutkimustulosten vertailusta ja yhdistetyistä tutkimustuloksista perustuen arviointineuvoston kommenttien huomioon ottamiseen kokonaisuudessaan.

Taulukko 8. Tutkimustulosten vertailu sekä yhdistetyt tulokset arviointineuvoston kommenttien huomioimisesta lopullisissa hallituksen esityksissä.

	Kommenttien määrä	On huomioitu		On osittain huomioitu		Ei ole huomioitu	
Tutkielman tulokset	82	36	44 %	21	25 %	25	30 %
Keinänen ym. (2019)	97	48	49 %	23	24 %	26	27 %
Yhdistetyt tulokset	179	84	47 %	44	24 %	51	28 %

Kummassakin tapauksessa selvä enemmistö kommenteista on huomioitu joko kokonaan tai osittain. Tutkimustulokset mukailevat toisiaan siinä mielessä, että suurimmaksi luokaksi on muodostunut kommenttien huomioiminen kokonaan, seuraavaksi eniten kommentteja on

jätetty huomioimatta ja pienimmäksi luokaksi havaintomääriltä on muodostunut kommenttien osittain huomioiminen. Arviointineuvoston kommentteista huomioimatta on jäänyt tutkielman tuloksissa 25 ja alkuperäisessä tutkimuksessa yhteensä 26. Suhteellisesti katsottuna määrä *Keinäsen ym. (2019)* tutkimuksessa on hieman pienempi, sillä tulosten mukaan 27 % kommentteista ei ole huomioitu. Tässä tutkielmassa vastaava määrä on 30 %.

Osittain huomioitujen kommenttien määrät ovat myös hyvin yhteneväiset. Tutkielman aineistossa kommentteja huomioitiin osittain 21 (25 %) ja alkuperäisessä tutkimuksessa 23 (24 %). Tarkasteltaessa kommenttien huomioimista kokonaan vaikuttaisi tulosten välillä olevan hiukan suurempi ero. Alkuperäisessä tutkimuksessa 48 kommenttia on huomioitu kokonaan, kun taas tutkielman tuloksissa havaintoja tehtiin 36. Suhteellisesti katsottuna vastaavat määrät ovat 49 % ja 44 %. Suhteutettuna kommenttien kokonaismääriin ero tulosten välillä vaikuttaa siten pienemmältä.

Taulukosta on siis nähtävissä, että tutkimustulokset ovat hyvin samansuuntaisia ja erot pieniä. Erityisesti kommenttien osittain huomioimisen ja huomioimatta jäämisen määrät ovat lähellä toisiaan. Tulosten ollessa hyvin samankaltaisia ei lähtökohtaisesti voida päätellä, että arviointineuvoston kommenttien huomioon ottaminen olisi ajan myötä heikentynyt. Toisaalta tulosten vertailusta ei ole myöskään pääteltävissä, että arviointineuvoston lausunnoissaan esittämien kommenttien huomioiminen olisi kehittynyt parempaan suuntaan. Yhdistettyjen tulosten mukaisesti lähes puolet (47 %) arvioiduista 179 kommentista on huomioitu kokonaan ja 24 % edes osittain, mikä on hyvin positiivinen havainto kokonaisuutena katsottuna. Tulosten perusteella on kuitenkin myös selvää, että kommenttien huomioimisessa on vielä runsaasti kehitettävää, sillä kokonaisuudessaan jopa 28 % kommentteista ei ole huomioitu ollenkaan.²³⁷

Tuloksissa löytyy yhteneväisyyksiä myös korjausten laajuudessa ja määrällisten arviointien esittämisessä. Alkuperäisessä tutkimuksessa havaittiin, että arviointineuvoston lausunnot on tyypillisesti otettu laajasti huomioon lopullisissa hallituksen esityksissä, mutta täydennykset

²³⁷ Arviointineuvosto pyrkii myös vuosikatsauksissaan arvioimaan sen esittämien suositusten huomioimista lopullisissa hallituksen esityksissä. Arviointineuvoston näkemys sen esittämien täydennysehdotusten huomioimisesta vaikuttaa tutkimustuloksiin nähden selvästi pessimistisemmältä. Arvion mukaan arviointineuvoston esittämistä puutteista jatkovalmistelussa olisi vuonna 2017 jäänyt huomioimatta jopa 49 % ja ainoastaan 15 % oli huomioitu kokonaan. Vuoden 2018 katsauksessa arvio on jossain määrin vielä heikompi. Suosituksista 48 % ei huomioitu ollenkaan ja vain 6 % kommentteista oli huomioitu kokonaan. Valtioneuvoston kanslia 2018, s. 22; Valtioneuvoston kanslia 2019b, s. 24.

jäävät usein melko pinnallisiksi johtuen myös osittain säädösprosessin aikataulupaineista.²³⁸ Tämän tutkielman tuloksissa tehtiin hyvin samankaltaisia havaintoja, sillä monien kommenttien kohdalla esitysten täydentämiseen on panostettu hyvin laajasti, mutta osittain korjaukset ovat jääneet todella yleisluontoisiksi eikä varsinaista uutta arviointia ole tosiasiasa lisätty.

Keinäsen ym. (2019) tutkimuksessa tunnistettiin, että arviointineuvosto kiinnitti usein huomioita määrällisten arvioiden puutteeseen. Tulosten perusteella lopullisiin hallituksen esityksiin on yleensä määrällisiä arvioita lisätty, mutta laajemmat muun muassa kokonaiskustannuksiin liittyvät arviot ovat tavallisesti jääneet esitysten ulkopuolelle.²³⁹ Tutkielman tulosten perusteella määrällisiä arvioita oli lisätty myös melko vaihtelevasti. Melko yleisesti esityksiin oli lisätty yksinkertaisempia euromääräisiä arvioita tai muita määrällisiä arvioita, mutta samalla tavoin monissa esityksissä laajempien vaikutusten arvioinnit ovat tyypillisesti jääneet lisäämättä.

Seuraavaan taulukkoon on yhdistetty tässä tutkielmassa ja alkuperäisessä tutkimuksessa yleisimmiksi havaitut vaikutusalueet ja muut esitysluonnosten osat, joihin arviointineuvoston kommentit ovat kohdistuneet. Lisäksi tutkimustulokset on yhdistetty taulukossa laajemman kokonaiskuvan selventämiseksi.

Taulukko 9. Tutkimustulosten vertailu sekä yhdistetyt tulokset yleisimmiksi havaittujen vaikutusalueiden ja muiden arvioitavien seikkojen huomioimisesta lopullisissa hallituksen esityksissä.

Vaikutukset ja muut huomiot	Kommenttien huomioiminen hallituksen esityksessä %		
	<i>Tutkielma</i>	<i>Keinänen ym. (2019)</i>	<i>Yhdistetyt tulokset</i>
Taloudelliset vaikutukset²⁴⁰	On huomioitu 50 % On osittain huomioitu 25 % Ei ole huomioitu 25 %	On huomioitu 55 % On osittain huomioitu 20 % Ei ole huomioitu 25 %	On huomioitu 52 % On osittain huomioitu 22 % Ei ole huomioitu 25 %
Yhteiskunnalliset vaikutukset	On huomioitu 46 % On osittain huomioitu 38 % Ei ole huomioitu 15 %	On huomioitu 53 % On osittain huomioitu 14 % Ei ole huomioitu 33 %	On huomioitu 50 % On osittain huomioitu 25 % Ei ole huomioitu 25 %

²³⁸ Keinänen ym. 2019, s. 66.

²³⁹ Keinänen ym. 2019, s. 66.

²⁴⁰ Taloudellisiin vaikutuksiin on koottu arviointineuvoston kommentit, jotka ovat kohdistuneet yleisiin huomioihin taloudellisista vaikutuksista, yritysvaikutuksiin, vaikutuksiin kotitalouksiin, vaikutuksiin julkiseen talouteen ja kansantalouteen sekä vaikutuksiin kolmanteen sektoriin. Tämä noudattaa säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden mukaista taloudellisten vaikutusten vaikutusalueetta.

Viranomaisvaikutukset	On huomioitu 36 % On osittain huomioitu 27 % Ei ole huomioitu 36 %	On huomioitu 45 % On osittain huomioitu 33 % Ei ole huomioitu 22 %	On huomioitu 40 % On osittain huomioitu 30 % Ei ole huomioitu 30 %
Esityksen rakenne	- - Ei ole huomioitu 100 %	On huomioitu 57 % On osittain huomioitu 12 % Ei ole huomioitu 29 %	On huomioitu 53 % On osittain huomioitu 13 % Ei ole huomioitu 33 %

Molempien tutkimustulosten perusteella taloudelliset vaikutukset, yhteiskunnalliset vaikutukset ja viranomaisvaikutukset ovat kuuluneet arviointineuvoston useimmin arvioimiin vaikutusalueisiin. Havaintoja on myös melko sama määrä. Poikkeuksena on esitysten rakentamiseen liittyvät huomiot, joita on esitetty selkeästi enemmän alkuperäisen tutkimuksen aineistoon kuuluvissa arviointineuvoston lausunnoissa, yhteensä 14 kommenttia. Tutkielman aineistossa arvioitiin ainoastaan yksi esityksen rakenteen korjaamiseen liittyvä kommentti. Myönteistä tuloksissa on se, että yhdistettyjen tulosten valossa selvä enemmistö jokaista arvioitua aluetta koskevista kommentteista on huomioitu kokonaan tai osittain. Suurimmaksi luokaksi jokaisen alueen kohdalla on muodostunut kommenttien huomioiminen kokonaan.

Taloudellisiin vaikutuksiin liittyvät kommentit on huomioitu hyvin yhteneväisesti. Molempien tulosten perusteella täydennys ehdotuksista on huomioitu kokonaan tai osittain 75 % ja huomioimatta on jäänyt 25 % kommentteista. Molemmissa tuloksissa siis selkeä enemmistö kommentteista on huomioitu joko kokonaan tai osittain. Tutkielman aineistossa taloudellisiin vaikutuksiin liittyvät kommentit kohdistuivat enimmäkseen yritysvaikutuksiin ja kotitalouksiin kohdistuviin vaikutuksiin. Kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia koskevista 11 kommentista 45 % on huomioitu kokonaan, 9 % osittain sekä 45 % on jäänyt huomioimatta. Alkuperäisessä tutkimuksessa arvioitiin ainoastaan kolme kotitalouksiin kohdistuvaa kommenttia. Niistä kaksi (66 %) oli huomioitu kokonaan ja yhtä (33 %) ei ollut huomioitu.

Tämä ei kuitenkaan suoraan tarkoita, että arviointineuvosto olisi alkanut kiinnittää enemmän huomiota kotitalouksiin kohdistuviin vaikutuksiin tai että kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten arviointi olisi yleisesti heikentynyt. Alkuperäisessä tutkimuksessa tuotiin esiin, että noin 78 %:ssa lausunnoista suositeltiin kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten

täydentämistä.²⁴¹ Koska useissa lausunnoissa esitettiin yli kymmenen kommenttia, valittiin arvioinnin kohteeksi kymmenen merkittävämmiksi katsottua täydennys ehdotusta eikä siten jokainen kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia koskeva kommentti ole tullut arvioiduksi.

Tutkielman aineistosta tunnistettiin, että yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevista kommentteista 46 % on huomioitu kokonaan, 38 % osittain ja 15 % on jäänyt huomioimatta. Alkuperäisen tutkimuksen tulosten mukaan sen sijaan 53 % kommentteista otettiin huomioon kokonaan, 14 % osittain ja 33 % ei ollut huomioitu. Tulosten vertailun perusteella alkuperäisessä tutkimuksessa kommentteja on huomioitu useammin kokonaan. Tästä huolimatta voidaan silti katsoa, että yhteiskunnallisten vaikutusten täydentämiseen on panostettu myöhemmissä hallituksen esityksissä jossain määrin enemmän siten, että niitä koskevat kommentit otetaan useammin huomioon edes osittain ja jätetään harvemmin kokonaan huomioimatta. Viranomaisvaikutuksia koskevat kommentit on puolestaan huomioitu alkuperäisen tutkimuksen aineiston hallituksen esityksissä hieman tarkemmin. Kommenteista 78 % on huomioitu joko kokonaan tai osittain ja 22 % ei ole huomioitu. Sen sijaan tutkielman aineistoon kuuluvissa esityksissä 63 % kommenteista on huomioitu kokonaan tai osittain ja jopa 36 % on jäänyt huomioimatta.

Tutkielman analyysissä arvioitiin viisi vaihtoehtoisia ratkaisukeinoja koskevaa kommenttia, mutta alkuperäisessä tutkimuksessa tällaisia täydennys ehdotuksia ei arvioitu ainoatakaan. Kuten kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten kohdalla, ei tässäkin tapauksessa tulisi suoraan päätellä, että arviointineuvosto olisi alkanut kiinnittää myöhemmin enemmän huomiota vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen käsittelyyn tai että niiden arviointi olisi erityisesti ajan myötä heikentynyt. Tutkimuksessa huomioidaan, että arviointineuvosto oli nostanut esille puutteita vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen esittämisessä 60 %:ssa lausunnoistaan.²⁴² Koska tutkimuksessa ei arvioitu aiheeseen liittyviä kommentteja, on tutkimustuloksia myös mahdollista vertailla. Vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen käsittelyssä on kuitenkin selvästi kehitettävää arviointineuvoston kiinnittäessä siihen järjestelmällisesti huomiota, eikä tutkielmassa arvioiduista täydennys ehdotuksista kolmea viidestä ole huomioitu lainkaan.²⁴³

²⁴¹ Keinänen ym. 2019, s. 43.

²⁴² Keinänen ym. 2019, s. 39.

²⁴³ Vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen käsittelyn puutteisiin on kiinnitetty huomiota systemaattisesti myös lainvalmistelun laatua koskevissa tutkimuksissa. Ks. muun muassa Tala 2012; Keinänen – Vartiainen 2017; Keinänen ym. 2019b.

Yksi selkeä ero tutkimustuloksissa liittyy esitysten rakenteeseen liittyviin huomioihin. Tutkielmassa arvioitiin yksi aiheeseen liittyvä kommentti, eikä muissa yhdeksässä kymmenestä analyysiin kuuluvassa lausunnossa esitetty esitysten rakenteeseen liittyviä korjausehdotuksia. Ainoata arviointineuvoston huomautusta ei ole huomioitu. Alkuperäisessä tutkimuksessa arvioitiin sen sijaan 14 esityksen rakenteeseen liittyvää kehittämissuositusta. Niistä 57 % oli huomioitu kokonaan, 14 % osittain ja 29 % oli jäänyt huomioimatta. Esityksen rakenteeseen liittyviä huomioita arvioitiin tutkimuksessa kolmanneksi eniten. Kun otetaan huomioon myös ainoastaan tähän tutkielmaan kuuluvan aineiston tarkemman analyysin ulkopuolelle jääneet 14 arviointineuvoston lausuntoa, kiinnittää arviointineuvosto niistä kolmessa jossain määrin huomiota esitysluonnosten rakenteellisiin seikkoihin.²⁴⁴ Tulosten vertailun perusteella voidaan päätellä, että esitysten säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden mukainen rakenteellinen esittäminen on kehittynyt. Ainakaan arviointineuvosto ei ole myöhemmissä lausunnoissaan kiinnittänyt kyseiseen asiaan huomiota samoissa määrin kuin aiemmin.

Seuraavassa yhteenvedossa esitetään havaintoja keskeisimmistä tutkimustuloksista.

- Tulosten vertailun ja yhdistettyjen tulosten perusteella voidaan esittää, että suurin osa arviointineuvoston kommentteista on huomioitu hallituksen esityksissä joko kokonaan tai osittain. Suurimmaksi luokaksi on muodostunut kommenttien huomioiminen kokonaan arvioitaessa niitä kokonaisuutena. Toiseksi eniten kommentteja on jäänyt huomioimatta.
- Paikoittain hallituksen esityksissä on perusteltu, miksi arviointineuvoston kommentteja ei ole voitu huomioida, mikä on toivottava menettelytapa. Perustelujen yleisempi esittäminen olisi kuitenkin toivottavaa.
- Yhteisten tulosten perusteella voidaan havaita, että monet tehdyistä korjauksista ovat hyvin tiiviitä ja yleisluontoisia. Välillä täydennyksiä oli vaikea havaita muun lisätyn tiedon joukosta. Lisäksi paikoittain todellista arviointia ei ole täsmennetty, vaan esityksiin on lisätty muuta taustatietoa.

²⁴⁴ Lausunto lääkelaista, lausunto hiilen energiakäytön kieltämisestä ja lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä.

- Arviointineuvoston havaittiin esittävän usein huomioita määrällisten arvioiden lisäämisestä. Usein yksinkertaisia euromääräisiä ja muita määrällisiä arvioita on lisätty, mutta kokonaiskustannukset ja muut laajemmat arviot ovat jääneet usein esitysten ulkopuolelle.
- Arviointineuvoston täydennysehdotuksista enemmistö on kohdistunut taloudellisiin vaikutuksiin, yhteiskunnallisiin vaikutuksiin sekä viranomaisvaikutuksiin.
- Useimpien arvioitujen vaikutusalueiden ja muita esitysluonnosten osia koskevien kommenttien kohdalla enemmistö kommentteista on otettu huomioon kokonaan tai osittain. Hyvin harvoin suurin osa kommentteista on jäänyt huomioimatta. Tutkimustulokset mukailevat monin paikoin toisiaan.
- Tutkielman tuloksissa korostuu panostaminen yritysvaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten täydentämiseen. Tiiviit ja yleisluontoiset lisäykset eivät erityisesti painottuneet tiettyjen vaikutusalueiden kohdalla.
- Ainoastaan tutkielmaan kuuluvassa aineistossa yhteiskunnalliset vaikutukset on huomioitu hieman paremmin ja vastaavasti alkuperäisen tutkimuksen aineistossa viranomaisvaikutuksiin on kiinnitetty jossain määrin enemmän huomiota.
- Tulosten vertailun perusteella on nähtävissä, että hallituksen esitysten rakenteellinen esitys on kehittynyt parempaan suuntaan. Arviointineuvosto on kiinnittänyt esitysten rakenteeseen liittyviin puutteisiin selvästi vähemmän huomiota.
- Tutkimustulosten välillä ei ole muita huomattavia eroja, vaan erot ovat enimmäkseen pieniä ja satunnaisia. Vertailun perusteella ei voida esittää kokonaisvaltaista näkemystä siitä, että arviointineuvoston kommenttien huomioiminen olisi kehittynyt parempaan suuntaan tai vastaavasti, että kommenttien huomioon ottaminen hallituksen esityksissä olisi selvästi heikentynyt. Kehityssuunta on sen sijaan pysynyt melko tasaisena ja pitkälti samansuuntaisena.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman aiheena on ollut tutkia arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuutta lainvalmistelussa. Tutkielmassa keskityttiin ensinnäkin siihen, miten arviointineuvoston lausuntoja ja niiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä kuvataan hallituksen esityksissä. Toiseksi tutkielmassa analysoitiin, miten arviointineuvoston lausunnoissa esitetyt kommentit on huomioitu lopullisissa hallituksen esityksissä. Tutkielman tarkoituksena on myös ollut selvittää, onko arviointineuvoston lausuntojen kuvauksessa ja huomioimisessa tapahtunut muutoksia *Keinäsen ym. (2019)* tutkimuksen ja tutkielman tutkimustulosten vertailun perusteella sekä, jos näin on, millaisia kyseiset muutokset ovat. Lisäksi tutkielmassa on esitetty yhdistettyjä tuloksia kokonaisvaltaisemman kuvan selvittämiseksi koskien kahta ensimmäistä tutkimuskysymystä.

Arviointineuvoston lausuntojen ja toimenpiteiden kuvaukset hallituksen esityksissä jaettiin neljään luokkaan perustuen niiden tarkkuuteen: *ei mainintaa hallituksen esityksessä, yleisellä tasolla, osittain yksityiskohtaisesti ja kattavasti*. Tutkielman aineiston analyysissa havaittiin, että arviointineuvoston lausunnot ja niiden johdosta tehdyt toimenpiteet on kuvattu hallituksen esityksissä lähes aina. Suurimmaksi luokaksi analyysin perusteella muodostui sekä lausuntojen että toimenpiteiden kuvaus osittain yksityiskohtaisesti. Muutenkin tulokset lausuntojen ja toimenpiteiden kuvauksista myötäilevät läheisesti toisiaan.

Verrattuna alkuperäiseen tutkimukseen on toimenpiteiden kuvaus osittain yksityiskohtaisesti ja kattavasti lisääntynyt suhteessa toimenpiteiden kuvaukseen yleisellä tasolla. Niiden kuvaus on jäänyt hallituksen esitysten ulkopuolelle myös hieman harvemmin. Lausuntojen kuvausten kohdalla ei ole nähtävissä samankaltaista kehitystä, vaikka lausuntojen yleisen tason kuvauksia on hieman vähemmän ja osittain yksityiskohtaisen tason kuvauksia hieman enemmän. Lausuntojen kattava kuvaus on sen sijaan jonkin verran vähäisempää. Tulosten erot ovat suhteellisesti katsottuna kuitenkin sen verran pieniä, ettei tarkkoja johtopäätöksiä lausuntojen kuvausten kehittymisestä voida tehdä. Yhdistettyjen tutkimustulosten perusteella havaittiin, että lausuntojen kuvauksia on tehty eniten osittain yksityiskohtaisesti ja toimenpiteiden kuvauksia puolestaan yleisellä tasolla. Toimenpiteiden kuvaus on jäänyt esitysten ulkopuolelle useammin ja lausuntoja on päinvastoin kuvattu selvästi enemmän kattavasti. Kokonaisuutena arvioituna toimenpiteiden kuvauksissa olisi enemmän kehitettävää. Tutkimustulosten vertailun perusteella kehityssuunta vaikuttaa kuitenkin positiiviselta.

Toinen osa tutkielman analyysistä rakentui arviointineuvoston lausunnoissaan esittämien kommenttien huomioimisen ympärille hallituksen esityksissä. Analyysi perustui kolmeen luokkaan: *on huomioitu*, *on osittain huomioitu* ja *ei ole huomioitu*. Tutkielman ja alkuperäisen tutkimuksen tulokset – ja siten luonnollisesti yhdistetyt tutkimustulokset – mukailevat toisiaan hyvin läheisesti. Suurin osa arviointineuvoston kommentteista on huomioitu joko kokonaan tai osittain. Suurimmaksi luokaksi muodostui analyysin perusteella arviointineuvoston kommenttien huomioiminen kokonaan. Toiseksi eniten kommentteja on jäänyt huomioimatta ja vähiten kommentteja oli huomioitu osittain.

Arvioidut arviointineuvoston kommentit kohdistuivat enimmäkseen taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin sekä viranomaisvaikutuksiin. Jokainen yleisimmin arvioidusta alueesta on huomioitu esityksissä suhteellisen laajasti ja esityksistä oli nähtävissä, että arviointineuvoston kommenttien huomioimiseen on monin paikoin haluttu panostaa. Lausuntojen huomioimisessa on tulosten perusteella silti selvästi kehitettävää. Vaikka suurin osa kommentteista on huomioitu edes jossain määrin, on myös huomionarvoista, että yli neljäsosaa kaikista arvioiduista kommentteista ei ole huomioitu lainkaan. Lisäksi täydennykset ovat monin paikoin tiiviitä ja yleisluontoisia. Välillä arviointia ei tosiasiaassa ole lisätty, vaan esityksiin on tehty yleispiirteisiä täydennyksiä ja lisätty taustatietoa. Tutkimustuloksissa on havaittavissa joitakin eroavaisuuksia, mutta ne ovat enimmäkseen pieniä. Yksi selkeä ero liittyy esitysten rakenteellisiin seikkoihin. Tulosten perusteella voidaan katsoa, että hallituksen esitysten vaikutusten arviointiohjeiden rakenteen mukainen esittäminen olisi kehittynyt.

Tutkimustulosten valossa ei voida kokonaisvaltaisesti todeta, että arviointineuvoston lausuntojen huomioiminen tai vaikuttavuus hallituksen esitysten viimeistelyssä olisivat erityisesti kehittyneet. Toisaalta tuloksista ei voida esittää vastakkaista päätelmää, että arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuus olisi heikentynyt. Kehityssuunta vaikuttaa sen sijaan pysyneen hyvin tasaisena enimmäkseen pienet eroavaisuudet huomioiden. Tutkielman tulosten ja *Keinäsen ym. (2019)* tulosten perusteella on kuitenkin selvää, että arviointineuvoston toiminnalla on ollut ainakin jossain määrin vaikutusta vaikutusarviointien ja muun sisällön kehittämiseen lopullisissa hallituksen esityksissä.

Seuraavaan katsaukseen on listattu tutkielmassa käsiteltyihin aiheisiin ja analyysiin perustuvia näkemyksiä arviointineuvoston toiminnan kehittämistä, neuvoston vaikuttavuuden edistämistä sekä yleisiä huomioita siitä, mitä lainvalmistelussa tulisi huomioida vaikuttavuuden edistämiseksi.

- Arviointineuvoston lausunnon käsittely tulisi erotella omaksi alaluvukseen muista esitystä kommentoivista osapuolista. Neuvoston riippumattomuutta tulisi näin korostaa suhteessa erilaisiin sidosryhmiin, joiden tarkoituksena on pyrkiä vaikuttamaan säädösehdotuksen sisältöön. Arviointineuvoston lausunnot ja niiden johdosta tehdyt muutokset olisi aiheellista kuvata hallituksen esityksissä tarkemmin. Siten lausuntojen vaikutus hallituksen esityksiin kävisi myös selkeämmin ilmi.

- Arviointineuvoston esittämiä korjaus- ja täydennys ehdotuksia tulisi huomioida hallituksen esityksissä laajemmin. Olisi toivottavaa, että jos joitakin arviointineuvoston esittämiä kommentteja ei ole voitu ottaa huomioon tai nähty aiheelliseksi huomioida, esityksissä tämä perusteltaisiin edes lyhyesti lainvalmistelun läpinäkyvyyden vuoksi.

- Lainvalmistelijoita olisi asianmukaista ohjeistaa ministeriön sisäisesti arviointineuvoston lausuntojen ja toimenpiteiden kuvaamisen sekä lausuntojen huomioimisen merkityksestä. Arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuuden kannalta merkitystä voi olla myös sillä, kuinka kyseiset seikat huomioidaan ministeriö- tai lainvalmistelijakohtaisesti.

- Arviointineuvoston toimintaa olisi hyvä kehittää enemmän neuvoo-antavaan suuntaan ja siten neuvosto voisi osallistua lainvalmisteluprosessiin aikaisemmassa vaiheessa. Varhaisempi osallistuminen säädösprosessiin ja ennakkollinen neuvonta on havaittu tehokkaaksi keinoksi Saksassa neuvoston vaikuttavuuden ja aseman kannalta. Lainsäädäntöhankkeiden kiireellisyydestä ja myöhäisestä lausuntoajankohdasta johtuen arviointineuvoston esittämiä täydennys- ja korjausehdotuksia ei välttämättä ehditä tehdä riittävästi tai ollenkaan. Tällaisia havaintoja tehtiin tutkielman aineiston perusteella. Yhdessä hallituksen esityksessä ainuttakaan arviointineuvoston kommenttia ei ollut otettu huomioon, koska lopullinen hallituksen esitys annettiin eduskunnalle muutaman päivän sisällä lausunnon antamisen jälkeen. Kireistä lainvalmisteluaikatauluista johtuvat puutteet on tuotu esille johdonmukaisesti yhtenä keskeisenä ongelmana lainvalmistelun laatua koskevissa tutkimuksissa ja muissa julkaisuissa.²⁴⁵ Ennakkollinen neuvonta voisi olla yhtenä keinona näiden puutteiden korjaamiselle.

- Arviointineuvoston riippumattomuutta edistäisi neuvoston mahdollisuus määritellä oma talousarvionsa riippumattomasti valtioneuvoston kansliasta. Neuvostolla voisi olla suurempi

²⁴⁵ Muun muassa seuraavissa julkaisuissa on käsitelty liian kiireellisten lainvalmisteluaikataulujen ongelmia: Keinänen – Pajujoja 2020; Kemiläinen – Keinänen 2015; Slant ym. 2014; Oikeuskanslerin virasto 2019; Rantala 2011.

mahdollisuus laajentaa ja kehittää toimintaansa omien tavoitteidensa mukaisesti, millä voi olla merkitystä myös sen aseman ja toiminnan vaikuttavuuden edistämisen kannalta.

Arviointineuvoston toiminnan kehittämistä on esitetty myös useita muita huomioita. Ensimmäkin lakitasoinen sääntely edistäisi erityisesti arviointineuvoston riippumattomuutta suhteessa valtioneuvostoon ja korostaisi yhä paremmin sen asemaa itsenäisenä lainvalmistelun laadun kehittämistä edistävänä toimielimenä. Toiseksi, jotta arviointineuvoston toimintaa voitaisiin siirtää ennakollista neuvontaa kohti, olisi neuvoston kokoonpanoa laajennettava ja budjettia kasvatettava, sillä nykyisellä kokonaisuudella tätä muutosta ei ole nähty mahdolliseksi. Ennakollisen neuvonnan ohella keskusteluyhteyden ylläpitäminen lausuntojen antamisen jälkeen voi auttaa lainvalmistelijointia ymmärtämään paremmin lausunnon sisältöä sekä kummankin tahon näkemyksiä. Laajempi keskusteluyhteys lainvalmistelussa havaituista puutteista ja onnistumisista yleisemmällä tasolla voi edistää vaikutusarviointeja ja muuta valmistelua tulevia säädöshankkeita ajatellen.²⁴⁶

Lisäksi arviointineuvoston tulisi tehdä useammin aloitteita vaikutusten arviointien ja yleisemmin lainvalmistelun laadun kehittämiseksi. Aloitteiden ja suositusten antaminen useammin on yhtenä mahdollisuutena neuvoston aseman ja vaikuttavuuden kehittämisessä.²⁴⁷ Arviointineuvoston keväällä 2019 antama ensimmäinen valtioneuvostotasoista lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmää koskeva aloite on huomioitu hallitusohjelmassa ja johtanut jälkiarviointijärjestelmän luomisen käynnistämiseen.²⁴⁸

Tutkielmaa voidaan hyödyntää edelleen jatkotutkimuksissa arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa ja olisikin toivottavaa, että aiheeseen syvennyttäisiin myös tulevissa tutkimuksissa. Arviointineuvoston ollessa melko uusi toimielin, on tiedon tuottaminen sen toiminnasta erityisen tärkeää. On lisäksi odotettavissa, että juuri arviointineuvoston uutuuden johdosta sen toimintamallit voivat ajan myötä muuttua, jolloin sen toiminnasta saadaan uusia tutkimuksellisia näkökulmia. Erityisesti arviointineuvoston lyhyen toimintajan vuoksi voidaan myös odottaa, että sen suuremmat aikaansaamat vaikutukset lainvalmistelun laadussa ovat vasta edessäpäin edellyttäen osittain muun muassa sen aktiivisemmän roolin lisäämistä lainvalmisteluprosessin aikana.

²⁴⁶ Keinänen ym. 2019, s. 20–23.

²⁴⁷ Keinänen ym. 2019, s. 21.

²⁴⁸ Ks. Valtioneuvoston kanslia 2019c ja Valtioneuvosto 2019, s. 85.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

- Cambini, Carlo – Rondi, Laura, Regulatory Independence, Investment and Political Interference: Evidence from the European Union. EUI Working Papers - RSCAS, Florence School of Regulation 42/2011, s. 1–40.
- Department for Business, Energy and Industrial Design. Better Regulation Framework: Interim Guidance. Department for Business, Energy and Industrial Design 2020.
- Erhola, Marina – Herrala, Jaakko – Hilamo, Heikki, Syteen vai soteen asiantuntijoiden avulla. Yhteiskuntapolitiikka 84/2019:2, s. 226-231.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8. painos. Tampere 2008.
- Ervasti, Kaijus, Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten jälkikäteen seuranta ja arviointi. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VIII (2015), s. 63–118.
- Ervasti, Kaijus, Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen huomioon ottaminen lainvalmistelussa. Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto 2020.
- European Commission, Better regulation guidelines. SWD (2017) 350. Brussels 2017.
- Gilardi, Fabrizio – Maggetti, Martino, The independence of regulatory authorities. Handbook of Regulation. Edward Elgar Publishing 2010.
- Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka, Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies 2/2015, s. 170–195.
- Keinänen, Anssi – Väättänen – Ulla, Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin?, s. 246–271 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]
- Keinänen, Anssi – Halonen, Miia, Mikä vaivaa vaikutusten arviointia? – Vaikutusten arvioinnin puutteet lainsäädännön arviointineuvoston havaitsemana ja lausuntojen huomioiminen hallituksen esityksissä. Edilex 2017/4. [www.edilex.fi/artikkelit/17378]
- Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko, Vaihtoehtojen punninta lakitasoisen sääntelyn sisällä: Empiirinen analyysi vuoden 2014 hallituksen esityksistä. Edilex 2017/48.
- Keinänen, Anssi – Lonka, Harriet – Pajuoja, Jussi – Vartiainen, Niko – Tuominen, Risto –

- Halonen, Miia – Koskela, Tarja, Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12. (Keinänen ym. 2019a)
- Keinänen, Anssi – Lonka, Harriet – Pajuoja, Jussi – Sinkkilä, Kaisa – Vartiainen, Niko – Heikkinen, Kati, Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishanke. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:9. (Keinänen ym. 2019b)
- Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura, Lainsäädännön vaikutusten jälkikäiteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa? Edilex 2019/15. [www.edilex.fi/artikkelit/19634] (Keinänen ym. 2019c)
- Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Keinänen, Anssi – Härkönen, Hanna-Riitta, Miten valmistella hyvä hallituksen esitys? – Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen huomioita säädoehdotusten esitysluonnoksista. Edilex 2020/29. [www.edilex.fi/artikkelit/21262]
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi, Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä. Edilex 2015/26. [www.edilex.fi/artikkelit/15344]
- Lonka, Harriet – Keinänen, Anssi – Ovaska, Eeva – Kiiski, Kimmo – Jääskinen, Väinö – Ylipaavalniemi, Jarkko – Miettinen, Pauli, Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena – Tekoäly ratkaisuna? Edilex 2020/17. [www.edilex.fi/artikkelit/20942]
- Meister, André, The role of regulatory agencies in public policy-making issues. Washington 2010.
- Metsämuuronen, Jari, Laadullisen tutkimuksen perusteet. 2. painos. Helsinki 2001.
- Määttä, Kalle, Lainsäädännön arviointineuvosto – uusi avaus lainvalmistelun parantamisen ohdakkeisella tiellä. Edilex Lakikanava 9.8.2016.
- Nieminen, Kati – Alasuutari, Noora – Kautto Petrus – Saarela, Sanna-Riikka – Järvikangas, Inka – Hiltunen, Elina – Rantala, Kati, Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38.
- OECD, Better Regulation in Europe – Finland. OECD 2010.
- OECD, The Governance of Regulators: Being an Independent Regulator. OECD 2016.
- OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2018. OECD Publishing 2018. (OECD

2018a)

OECD, Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board. Paris 2018. (OECD 2018b)

Pakarinen, Auri, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia. Helsinki 2011.

Pakarinen, Auri, Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Joensuu 2012.

Rantala, Kati, Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia. Helsinki 2011.

Regelrådet, Årsrapport 2018. Regelrådet 2018.

Regulatory Policy Committee, Review of government impact assessment capability in 2016, An independent report on the quality of analysis supporting regulatory proposals. Regulatory Policy Committee 2017.

Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus, Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125. Helsinki 2014.

Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita 2005.

Tala, Jyrki, Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat, s. 63–81 teoksessa Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väättäin, Ulla (toim.), Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26. Joensuu 2010. (Tala 2010a)

Tala, Jyrki, Lainsäädännön laatu Euroopassa – vertailua, ongelmia, kritiikkiä. Lakimies 5/2010, s. 791–815. (Tala 2010b)

Tala, Jyrki, Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Hakapaino Oy 2012.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi 2018.

VIRALLISLÄHTEET

K 4/2018 vp, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017. Grano Oy 2018.

K 2/2019 vp, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018. Hansaprint 2019.

Oikeuskanslerin virasto, Tuomas Pöysti: Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa. 20.5.2019.

Oikeusministeriö, Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:10.

Oikeusministeriö, Säädos ehdotusten vaikutusten arviointi –ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

Oikeusministeriö, Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE II –työryhmä) loppuraportti. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2007:14.

Oikeusministeriö, Yhteistyöllä laatua lainvalmisteluun, Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE III -työryhmä) loppuraportti. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 22/2011.

Oikeusministeriö, Lainkirjoittajan opas. Selvityksiä ja ohjeita 37/2013.

Oikeusministeriö, Säädospolitiikan yhteistyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 27/2015.

Oikeusministeriö, Hallituksen esitysten laatimisohteet, HELO-työryhmän mietintö. Selvityksiä ja ohjeita 49/2018.

Oikeusministeriö, Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:29.

PeVL 30/2020 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto selvityksestä (O 35/2020 vp) eduskunnan perustuslaissa turvattu tiedonsaantioikeuden toteutumisesta.

StVM 5/2006 vp, Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 45/2005 vp) työntekijän eläkeläiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

StVM 14/2015 vp, Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 127/2015 vp) laeiksi yleisestä asumistuesta annetun lain 16 ja 51 §:n muuttamisesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 54 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

StVL 3/2020 vp, Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto selvityksestä (O 35/2020 vp) eduskunnan perustuslaissa turvattu tiedonsaantioikeuden toteutumisesta.

Valtioneuvoston kanslia, Päätöksistä muutoksiin: Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksien. Valmistelutyöryhmän raportti

1.12.2014, VM142:00/2013.

Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta. Muistio 21.12.2015.

Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto, Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2016.

Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto, Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017.

Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen – Valmisteluryhmän ehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17.

(Valtioneuvoston kanslia 2019a)

Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto, Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:10.

(Valtioneuvoston kanslia 2019b)

Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto, Aloite valtioneuvoston kanslialle lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi. 27.3.2019.

(Valtioneuvoston kanslia 2019c)

Valtioneuvoston kanslia, Aloite valtioneuvoston kanslialle lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi: tarkentavia näkökohtia. Taustamuistio lainsäädännön arviointineuvoston aloitteeseen 27.3.2019. (Valtioneuvoston kanslia 2019d)

Valtioneuvosto, Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

Valtiovarainministeriö, Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

INTERNETLÄHTEET

Euroopan komissio, Parempaa sääntelyä: miksi ja miten. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_fi] (30.2.2020)

Gov.uk, Regulatory Policy Committee. [<https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee/about>] (10.3.2020)

- Lainvalmistelijan prosessiopas. [<http://lainvalmistelu.finlex.fi/>] (23.2.2020)
- Nationaler Normenkontrollrat, [<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de>] (11.3.2020)
- OECD, Better Regulation in Europe – The EU 15 project. [<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/better-regulation-in-europe-the-eu-15-project.htm>] (29.2.2020)
- Regelrådet. [<https://www.regelradet.se/>] (10.3.2020)
- Säädösvalmistelun kuulemisopas. [<http://kuulemisopas.finlex.fi/>] (23.2.2020)
- Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto. [<https://vnk.fi/arviointineuvosto>] (25.1.2020)

LIITTEET

Liite 1. Arviointineuvoston lausunnot

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta pelastuslain muuttamisesta, 13.4.2018, VNK/835/32/2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta, 15.5.2018, VNK/530/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta, 16.5.2018, VNK/785/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työaikaliksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 12.6.2018, VNK/879/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, 2.7.2018, VNK/1093/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eduskunnalle tuomioistuinviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi, 4.7.2018, VNK/1119/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 11.7.2018, VNK/297/32/2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 27.8.2018, VNK/1440/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta, 19.9.2018, VNK/1558/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, 26.9.2018, VNK/1595/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi, 27.9.2018, VNK/1556/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 2.10.2018, VNK/1633/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi hiilen energiakäytön kieltämisestä, 8.10.2018, VNK/1640/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 16.10.2018, VNK/1683/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta, 26.10.2018, VNK/1874/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elintarvikelaiksi sekä eräiden lakien muuttamiseksi, 29.10.2018, VNK/1835/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuluttajaluottosopimuksia ja eräitä muita kuluttajasopimuksia koskevien säännösten muuttamisesta, 1.11.2018, VNK/1838/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lääkelain muuttamiseksi, 23.11.2018, VNK/1992/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi osakesäästötilistä ja laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n muuttamisesta, 28.11.2018, VNK/2090/32/2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laeiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta, 2.10.2019, VN/7271/2019-VNK-1

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen muuttamisesta, 3.10.2019, VN/6271/2019

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, 9.10.2019, VN/7299/2019-VNK-2

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n kumoamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamiseksi, 9.10.2019, VN/7358/2019-VNK-1

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta, 30.12.2019, VN/9824/2019-VNK-2

Liite 2. Hallituksen esitykset

HE 18/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräksi muiksi laeiksi

HE 138/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräksi muiksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 18/2018 vp) täydentämisestä

HE 86/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

HE 114/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta

HE 136/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi

HE 144/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 150/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

HE 154/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 158/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 200/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta

HE 214/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 221/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 227/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta

HE 230/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kuluttajaluottosopimuksia ja eräitä muita kuluttajasopimuksia koskevien säännösten muuttamisesta

HE 262/2018 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta

HE 269/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

HE 279/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi osakesäästötilistä ja laiksi Finanssi-
valvonnasta annetun lain 40 §:n muuttamisesta

HE 282/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon
verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 295/2018
vp

HE 295/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääkelain muuttamisesta

HE 300/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asia-
kastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 34/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatustilain ja lasten koti-
hoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

HE 61/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten
erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta

HE 71/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain
muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

HE 80/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden
kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi

HE 4/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn
tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista annetun lain muuttamisesta

Liite 3. Hallituksen esitysten luonnokset

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinviraston perustamista koskeväksi lainsäädännöksi, Luonnos 4.5.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, Luonnos 21.12.2017

Sisäministeriö, Rahankeräyslainsäädäntö – Työryhmän mietintö, sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisu 2/2018

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työtömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi, Luonnos 28.6.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi osakesäästötilistä ja laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n muuttamisesta, Luonnos 28.9.2018

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n kumoamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamiseksi, Luonnos 16.8.2019

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista annetun lain muuttamisesta

Liite 4. Taulukot arviointineuvoston lausuntojen huomioimisesta lopullisissa hallituksen esityksissä

Taulukko 10. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen Tuomioistuinvirastoa koskevassa hallituksen esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston lausunto	Lopullinen hallituksen esitys
Kansainvälinen vertailu	Esityksessä voisi selvittää verrokkimaiden kokemuksia viraston sijaintipaikasta.	On osittain huomioitu
Vaikutukset kotitalouksiin ja yrityksiin	Esitysluonnoksessa tulisi kuvata Tuomioistuinviraston perustamisen vaikutuksia tuomioistuinten asiakkaille. Vaikutuksia oikeustapausten käsittelyaikoihin, päätösten laatuun ja määriin sekä asiakkaiden kustannuksiin tulisi arvioida karkealla tasolla esimerkiksi ulkomailta saatujen kokemusten perusteella.	On osittain huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Tuomioistuimille aiheutuvat muutokset jäävät epäselviksi. Esityksessä tulisi käsitellä hallintotehtävien vähenemistä ja, kuinka joustavasti tuomioistuimet pystyvät siirtämään resursseja tuomioistuintyöhön.	On huomioitu
	Tietojärjestelmiin liittyvien käytännön asioiden työnjakoon ja kustannusten jakautumiseen ministeriön ja viraston välillä tulisi kiinnittää huomiota. Lisäksi kansainvälisten toimintojen työnjaon kuvaus on vajavainen.	Ei ole huomioitu
	Luonnoksessa tulisi käsitellä asiaa, minkä vuoksi Suomen virasto selviäisi huomattavasti pienemmillä resursseilla kuin verrokkimaat.	On osittain huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Viraston sijoittamisselvityksen laskelmissa ei ole otettu huomioon vaihtoehtokustannuksia.	Ei ole huomioitu
	Viraston perustamisen vaikutuksia tuomioistuimissa toimiviin asianajajiin ja muihin asiamiehiin sekä syyttäjiin voisi käsitellä.	On huomioitu

Taulukko 11. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen eläinten hyvinvointilakia koskevassa hallituksen esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston lausunto	Lopullinen hallituksen esitys
Kansainvälinen vertailu	Esityksessä tulisi antaa yleiskäsitys Suomen lainsäädännön tasosta keskeisiin kilpailijamaihin	Ei ole huomioitu

	verrattuna, jotta lainsäädännön liikkumavara ymmärrettäisiin paremmin.	
Vaihtoehtoiset ratkaisueinot	Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä erilaisia vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi ja arvioida niihin liittyviä kustannuksia ja hyötyjä.	Ei ole huomioitu
Vaikutukset kotitalouksiin	Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä vaikutuksia kotitalouksiin, kuten vaikutuksia elintarvikkeiden hintaan. Lisäksi tulisi käsitellä kotitalouksien mahdollisuuksia saada tietoa siitä, millaisissa olosuhteissa tuotantoeläimiä pidetään.	On huomioitu
Vaikutukset yrityksiin	Esitysluonnoksessa tulisi antaa suuntaa-antava arvio vaihteluvälillä esityksen kokonaiskustannuksista maatalousyrittäjille. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä sekä eläinten hyvinvointia parantavia tavoitteita että maatalouselinkeinon kilpailukykyä. Esimerkiksi maidon- ja sianlihan tuotannon tilarakennetta, investointitarpeita ja ulkomaista kilpailupainetta voisi käsitellä.	On huomioitu On huomioitu
Vaikutukset julkiseen talouteen	Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, missä määrin valtio voisi jatkossa osallistua eri kulujen korvaamiseen koskien kivunlievitystä. Myös investointitukien mittaluokka jää epäselväksi.	On huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Suuntaa-antavat kokonaiskustannukset viranomaisille aiheutuvista kustannuksista jäävät epäselviksi.	On osittain huomioitu
Ympäristövaikutukset	Esitysluonnoksessa voisi tuoda esiin, onko antibioottien muita maita vähäisemmällä käytöllä ympäristövaikutuksia.	On huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin, kuinka merkittävä vaikutus eläinten antibioottien vähäisemmällä käytöllä on antibioottiresistenssin syntymiseen ihmisille Eläinten terveyteen liittyviä vaikutuksia on käsitelty melko vähän. Tätä näkökulmaa voisi tuoda esitysluonnoksessa enemmän esiin.	On huomioitu On osittain huomioitu

Taulukko 12. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen rahankeräyslakia koskevassa hallituksen esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston lausunto	Lopullinen hallituksen esitys
Vaikutukset kotitalouksiin ja kansalaisiin	Hankalia asetelmia voi muodostua talousvaikeuksissa oleville, kun varojen saajalla on toimeentulotukea, ulosottovelkoja tai hänelle on	Ei ole huomioitu

	<p>vahvistettu velkajärjestely. Esimerkiksi suhteellisen pieni lahjoitus voi aiheuttaa jopa haittaa toimeentulotuen näkökulmasta.</p> <p>Edellä mainittuja asioita tulisi arvioida myös järjestäjän ja lahjoittajan näkökulmasta. Esimerkiksi lahjoitus ei välttämättä siirry autettavalla muun muassa ulosoton takia, jolloin keräyksestä annettua tietoa voidaan pitää harhaanjohtavana.</p>	Ei ole huomioitu
Vaikutukset kolmannen sektoriin	Esityksessä tulisi arvioida, asettuvatko kolmannen sektorin toimijat kansalaiskeräysten rahoituskellisen painoarvon lisääntyessä eriarvoiseen asemaan sen perusteella, millaiseen toimintaan kansalaiset lahjoittavat mieluiten.	On huomioitu
Yritysvaikutukset	Sääntelyn purkamisesta aiheutuva alalla toimivien yritysten määrän ja kilpailun lisääntymistä tulisi arvioida tarkemmin. Määrällisiä arvioita tulisi esittää mahdollisuuksien mukaan. Myös yritystoiminnan luonnetta voisi havainnollistaa.	On osittain huomioitu
Vaikutukset julkiseen talouteen	Esityksessä tulisi avata enemmän yhteiskunnallista murrosta, jossa vastuuta hyvinvoinnin edistämisen ja taloudellisen turvan rahoittamisesta jaetaan uudelleen julkisen sektorin, kolmannen sektorin ja kansalaisaktiivisuuden kesken.	On osittain huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Esityksessä tulisi arvioida Verohallinnon edellytyksiä valvoa pienkeräykseen liittyvien verojen maksamista. Lisäksi tulisi arvioida uudistuksen suhdetta toimeentulotukeen, ulosottosaatavien perintään ja velkajärjestelyyn sekä niitä koskeviin viranomaiskäytäntöihin.	On huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	<p>Uudistuksen vaikutuksia yhteiskunnallisiin hyvinvointirakenteisiin tulisi pohtia tarkemmin.</p> <p>Pienkeräykseen liittyvää väärinkäytönriskiä ja sen torjuntaa tulisi käsitellä konkreettisemmin ja kokoavasti eri näkökulmista.</p> <p>Pienkeräyksen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi tilanteissa, joissa tarkoituksena on kerätä varoja yksityishenkilöille. Esimerkiksi, minkä asteista henkilöllisyyden yksilöinti ja keräystarpeen kuvaus olisi suhteessa julkisuuteen ja mitä vaikutuksia sillä voi olla.</p>	<p>On huomioitu</p> <p>On osittain huomioitu</p> <p>On huomioitu</p>
Seuranta	Esitysluonnoksessa ei ole mainintaa yleisestä seurannasta. Alkuvaiheessa tulisi seurata muun muassa, kuinka viranomaisten valvontajärjestelmät toimivat.	Ei ole huomioitu

Taulukko 13. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen työsopimuslain ja työttömyysturvalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston lausunto	Lopullinen hallituksen esitys
Säädösehdotuksen tarkoitus	Esitysluonnoksesta välittyy epämääräinen kuva uudistuksella tavoitelluista vaikutuksista ja lakiehdotuksen tarkoitusta tulisi perustella tarkemmin.	On osittain huomioitu
Vaihtoehtoiset ratkaisueinot	Esitysluonnoksessa tulisi normaalin lainvalmistelukäytännön mukaisesti käsitellä vaihtoehtoisia ratkaisueinoja tavoitteiden toteuttamiseksi.	Ei ole huomioitu
Esityksen rakenne	Vaikutusarvioita voisi teknisesti tiivistää ja jaotella säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden mukaisesti.	Ei ole huomioitu
Taloudelliset vaikutukset	<p>Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä karenssin lyhenemisen kokonaisvaikutuksia työntekijän taloudelliseen asemaan ottaen huomioon muutokset myös muissa sosiaalietuuksissa.</p> <p>Esityksessä tulisi kiinnittää enemmän huomiota siihen, että kaikki henkilöperusteiset irtisanomiset saavat kolmasosan lyhyemmän karenssin kuin nykyisin. Karenssin määrittämiseen voi liittyä myös tulkintaongelmia, jolloin laskentaperusteet voivat muodostua erilaisiksi</p>	<p>On osittain huomioitu</p> <p>On osittain huomioitu</p>
Viranomaisvaikutukset	<p>Lakiesitys on muotoilultaan väljä, mikä voi aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta, minkä vuoksi ennakollinen neuvonta saattaa lisääntyä. Siksi olisi arvioitava lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia viranomaisille.</p> <p>Esitys saattaa lisätä tilapäisesti tuomioistuinten työtä, koska alkuvaiheessa pyrkimyksenä on muodostaa oikeuskäytäntöä. Esitysluonnoksessa tulisi siksi arvioida vaikutuksia tuomioistuimiin.</p>	<p>Ei ole huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p>
Yhteiskunnalliset vaikutukset	<p>Yhdenvertaisuusvaikutuksia tulisi tarkastella tarkemmin yrityskokoon perustuvien erilaisten irtisanomiskynnysten, sukupuolivaikutusten ja työntekijän järjestäytymisen näkökulmista.</p> <p>Esityksessä tulisi käsitellä sitä, että lain väljä muotoilu jättää tulkinnanvaraa lievempien irtisanomisperusteiden kohdalla. Sääntelyperustan muotoutumisen jättäminen oikeuskäytännön varaan ei ole myöskään ongelmatonta.</p> <p>Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä sitä, että työnantajien kynnys irtisanoa työntekijöitä voi jopa nousta, koska alennettu kynnys jää lain perusteella epävarmaksi.</p>	<p>On huomioitu</p> <p>On osittain huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p>

Taulukko 14. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston lausunto	Lopullinen hallituksen esitys
Säädösehdotuksen tarkoitus	Esitykseen tulisi laatia huolellinen kokonaisarvio, jossa mahdollisia hyötyjä ja haittoja suhteutetaan toisiinsa ja esityksen tavoitteisiin ja ehdotuksiin sekä niiden tarkoituksenmukaisuuteen.	On huomioitu
Taloudelliset vaikutukset	Taloudellisia vaikutuksia olisi mielekäästä arvioida lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Lisäksi jaksossa ei ole hyödynnetty taulukoita tai kuvioita, jotka selkeyttäisivät paikoin vaikeaselkoista jaksosa.	Ei ole huomioitu
Yritysvaikutukset	Vankempi asettuminen yritysten näkökulmaan parantaisi arviointia ja uudistuksen suhdetta investointeihin voisi syventää. Esityksessä ei tuoda esille uutta menettelyä harjitsevien yritysten suuruusluokkaa tai minkälaisiin yrityksiin uudistus erityisesti kohdentuu.	On osittain huomioitu Ei ole huomioitu
Vaikutukset julkiseen talouteen	Vaikutusten arviointijaksossa tulisi käsitellä sähköisen arviointijärjestelmän kehittämisen mahdollisesti aiheuttamia lisäkustannuksia.	On huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty resurssien kohdentamista. Erityisesti kuntien edellytykset toimia yhteensovittavana viranomaisena jäävät avoimiksi, vaikka resurssien turvaamisen tarve tiedostetaan erityisesti pienten kuntien osalta.	On osittain huomioitu
Vaikutukset kansantalouteen	Kansantalousvaikutusten arvioinnin vaikeuden olisi voinut lyhyesti mainita perusteluineen. Samoin voisi pohtia, voisiko esimerkiksi vaikutuksia työllisyyteen arvioida laadullisesti.	On huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Esityksen tulisi luoda varmuus siitä, että kansalaisitoimijoiden ja viranomaisten kuulemisen edellytykset eivät heikenny ja että ympäristösuojelun taso ei alene. Riskien suhdetta tavoitteisiin tulisikin käsitellä tarkemmin.	On osittain huomioitu
Ympäristövaikutukset	Kuulemisvaiheen mahdollisesta puutteellisuudesta koituvia välillisiä, haitallisia ympäristövaikutuksia voisi havainnollistaa esimerkein.	On osittain huomioitu
Seuranta	Esityksen perusteella suunniteltua toimivuuden seurantaa ei avata tarkemmin. Esimerkiksi alkuvaiheessa tulisi seurata sähköisen asioinnin ja viranomaiskoordinaation toimivuutta sekä kansalaisten ja järjestöjen osallistumismahdollisuuden toteutumista.	On osittain huomioitu

Taulukko 15. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen osakesäästötiliä ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston lausunto	Lopullinen hallituksen esitys
Vaihtoehtoiset ratkaisueinot	Esitysluonnoksessa voisi tuoda esiin, olisiko tavoitteiden saavuttamiseksi tarjolla muita vaihtoehtoja.	On huomioitu
Sääntelyn tavoitteet	Esitysluonnoksessa voisi tuoda esiin, onko lohkoketjuteknologian mahdollinen käyttöönotto tulevaisuuden osakemarkkinoilla huomioitu laissa tai onko sillä merkitystä osakesäästötilin kannalta.	Ei ole huomioitu
Vaikutukset kotitalouksiin	<p>Esitysluonnoksessa voisi tuoda esiin tiettyjä hyötyjä ja kustannuksia verrattuna suoraan osakesijoittamiseen tarkemmin. Esimerkiksi osakesäästötilistä hyötyisivät lähinnä aktiiviset kaupankävijät, jotka välttyisivät säästötilin sisällä luovutusvoitto- ja osinkoveron maksulta.</p> <p>Esitysluonnoksessa voisi tuoda selkeämmin esiin, että osakesäästötilin osingoista maksetaan korkeampi vero kuin suorista osakesijoituksista ja tilillä syntyvät luovutustappiot eivät ole vähennyskelpoisia, mutta tiliä lopetettaessa tappiot olisivat vähennyskelpoisia.</p> <p>Esitysluonnoksessa voisi käsitellä tarkemmin osakesäästötilin varojen kuulumista talletussuojan ja sijoittajien korvausrahasen piiriin.</p> <p>50 000 euron rajan valinnan peruste on mainittu, mutta sitä tulisi käsitellä tarkemmin.</p> <p>Osakesäästötilin käyttäjien määrän kasvusta voisi antaa suuntaa-antavan arvion.</p>	<p>On huomioitu</p> <p>On huomioitu</p> <p>On huomioitu</p> <p>On huomioitu</p> <p>Ei ole huomioitu</p>
Yritysvaikutukset	<p>Ehdotuksen vaikutusmekanismeja tulisi käsitellä tarkemmin, kuinka kotitalouden varat hyödyttävät suomalaisten yritysten toimintaa.</p> <p>Esityksessä tulisi käsitellä sitä, että osakesäästötili tarjoaa uusia liiketoimintamahdollisuuksia sijoituspalveluyrityksille ja luottolaitoksille sekä näille palveluntarjoajille aiheutuvia vaikutuksia.</p>	<p>On huomioitu</p> <p>On huomioitu</p>
Vaikutukset kansantalouteen	Esityksessä tulisi käsitellä verotukseen liittyviä näkökulmia. Esitys esimerkiksi parantaa verotuksen neutraaliutta eri sijoitusmuotojen välillä ja järjestelmä helpottaa lukkiutumisongelmaa.	On huomioitu

Taulukko 16. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen varhaiskasvatustalain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston lausunto	Lopullinen hallituksen esitys
Nykytilan kuvaus	Esitysehdoituksessa pitäisi kertoa myös varhaiskasvatuksen kokonaiskustannukset ja niiden jakautuminen kuntien varhaiskasvatukseen ja yksityiseen hoitoon.	Ei ole huomioitu
Kansainvälinen vertailu	Esityksessä olisi syytä arvioida kokonaisuudessaan, miten varhaiskasvatus on Pohjoismaissa järjestetty ja pohtia eri järjestelmien käyttökelpoisuutta. Lisäksi tulisi kertoa, mitä muiden maiden järjestelmistä tulisi päätellä Suomen näkökulmasta.	Ei ole huomioitu
Taloudelliset vaikutukset	Esityksessä on myös syytä arvioida dynaamisia vaikutuksia kansantalouteen.	Ei ole huomioitu
	Esitysluonnoksessa on syytä arvioida euromääräisiä kokonaisvaikutuksia yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita tuottaville yrityksille tai ainakin haarukoida niiden kokoluokkaa.	Ei ole huomioitu

Taulukko 17. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen aktiivimallin leikkureita koskevassa hallituksen esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston lausunto	Lopullinen hallituksen esitys
Säädösehdoituksen tavoite	Esitysluonnoksesta tulee käydä selkeästi ilmi lain tavoite.	On huomioitu
Tutkimustulosten hyödyntäminen	Aktiivimallin lopullisia tutkimustuloksia pitää hyödyntää esityksen valmistelussa, koska niiden avulla saadaan arvokasta tietoa aktiivimallin vaikutuksista.	On huomioitu
Vaihtoehtoiset ratkaisuehdotukset	Esityksessä olisi luontevaa käsitellä vaihtoehtoisia työllisyyttä parantavia toimia ja vertailla niiden antamia tuloksia Suomessa ja muissa maissa.	Ei ole huomioitu
Vaikutukset kotitalouksiin	Esitysluonnoksessa tulee pohtia, millaisia pidemmän aikavälin dynaamisia vaikutuksia työllistymisellä on kotitalouksille.	Ei ole huomioitu
	Työttömyysturvan, toimeentulotuen ja asumistuen yhteisvaikutusta joillekin kotitalousryhmille voisi kuvata tarkemmin.	Ei ole huomioitu

Yritysvaikutukset	Esitysluonnoksessa tulee käsitellä yritysvaikutuksia.	On osittain huomioitu
Vaikutukset julkiseen talouteen	Esityksessä tulee käsitellä työttömyyden aiheuttamia laajoja kustannuksia julkiselle taloudelle. Lisäksi tiettyjen euromääräisten arvioiden kohdalla jää epäselväksi, onko kyseessä staattinen vai dynaaminen laskelma.	On osittain huomioitu
Vaikutukset kansantalouteen	Esitysluonnoksessa voisi käsitellä lyhyesti vaikutuksia kansantalouteen.	On osittain huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Henkilötyövuosien vähentymisestä aiheutuvan säästön voisi kuvata euromääräisesti.	Ei ole huomioitu
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Esitysluonnoksessa ei käsitellä sääntelytaakkaa, joka on aiheutunut työttömille aktiivimallin ehtojen tulkinnasta. Tämä tukiehtojen tulkintaan kuluvan ajan poistumista voisi käsitellä lyhyesti.	On osittain huomioitu

Taulukko 18. Arviointineuvoston lausunnon huomioiminen ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista koskevassa hallituksen esityksessä.

Luonnos	Arviointineuvoston lausunto	Lopullinen hallituksen esitys
Kansainvälinen vertailu	Kansainvälinen vertailu jää ohueksi. Jakson päätteeksi on vähintään syytä kertoa, mitä muiden maiden järjestelmistä tulisi päätellä Suomen näkökulmasta.	On huomioitu
Vaihtoehtoiset ratkaisukeinot	Esityksessä tulisi tehdä vertailu siitä, miten erilaisten vaihtoehtojen avulla saadaan toteutettua uudistuksen tavoitteet ja minkälaiset vaikutukset eri vaihtoehdoilla on. Lisäksi esityksessä ei ole esitelty muunlaista vaihtoehtoa kuin sitova hoitajamitoitus eikä muunlaista mitoitusmäärää kuin 0,7.	On huomioitu
Yritysvaikutukset	Esityksessä pitää esittää taloudelliset vaikutukset erikokoisille yrityksille tai ainakin niiden suuruusluokka.	On huomioitu
Viranomaisvaikutukset	Viranomaisvaikutuksia on selostettu melko yleisellä tasolla. Niitä olisi syytä arvioida esitettyä seikkaperäisemmin.	On huomioitu