

MUISTIO

Hanna-Riitta Härkönen

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI- NEUVOSTON ROOLI KORONA- AIKANA

MARRASKUU 2021

Sitra muistio

©Sitra marraskuu 2021

Tekijä: Hanna-Riitta Härkönen

Taitto: PunaMusta Oy

Lainsäädännön arviointineuvoston rooli korona-
aikana

ISBN 978-952-347-247-1 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 2737-1034 (PDF) www.sitra.fi

www.sitra.fi

Julkaisua koskevat tiedustelut: julkaisut@sitra.fi

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi
tuotettuja sisältöjä.

Sisällys

Esipuhe	4
Tiivistelmä	5
Sammanfattning	6
Summary	7
1 Johdanto	8
2 Lainsäädännön arviointineuvoston rooli ja toiminta yleisesti	10
2.1 Arviointineuvoston syntyhistoria	10
2.2 Arviointineuvoston tehtävät	11
2.3 Arviointineuvoston toiminnasta	11
3 Lainsäädännön arviointineuvoston rooli korona-aikana	14
3.1 Yleisiä arviointineuvoston työskentelytapojen muutoksia	14
Etäkokousten muodostuminen mahdolliseksi normaalikäytännöksi	14
Arviointineuvokset valtioneuvoston kanslian työtehtävissä	15
Työn ennustettavuuden heikentyminen sekä pienempi lausuntomäärä	15
Lausuntojen antaminen ilman ennakkokeskustelua neuvoston kokouksissa	16
3.2 Korona-ajan vaikutus arvioitavien säädösehdotusten valintaan	17
Kevään 2020 linjapäätös olla arvioimatta koronaliitännäisiä esityksiä	17
Päätös koronaliitännäisten esitysten arvioinnista tammikuussa 2021	19
Arvioitavien esitysten valintaperusteiden muutokset	19
3.3 Näkemykset arviointineuvoston roolin tarpeellisuudesta	22
Koronaliitännäisten esitysten arviointi	22
Tavallisten säädösesitysten arviointi korona-aikana ja neuvoston rooli yleisesti	26
3.4 Kokemukset arviointineuvoston itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta	28
3.5 Arviointineuvoston tiedonsaanti ja yhteistyö ministeriöiden kanssa	29
Neuvoston tiedonsaannin muutoksista ei erityisiä havaintoja	29
Neuvoston ja ministeriöiden välinen yhteistyö	30
3.6 Näkemykset arviointineuvoston toiminnan kehittämistarpeista	30
Neuvoston resursointi ja lausuntomäärän lisääminen	31
Ennakolliseen neuvontaan suhtaudutaan suurella varauksella	32
4 Yhteenveto	35
Lähteet	36
Liitteet	37

Esipuhe

Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projektin yhteydessä tehdyissä valtioneuvoston ydintä ja lainsäädäntöprosessia koskevissa selvityksissä nousi esiin tarve selvittää myös koronakriisin vaikutusta toimintatapoihin. Matti Mörtti-
sen muistio ”Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa -Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle” täydensi Rolf Alterin muistiota ”Valtioneuvoston ydin Suomessa – miten valmistautua paremmin tulevaisuuteen”.

Tämä Itä-Suomen yliopiston oikeustieteen laitoksen tutkimusavustaja Hanna-Riitta Härkösen muistio lainsäädännön arviointineuvoston roolin ja toiminnan mahdollisista muutoksista korona-aikana on osa Sitran lainsäädäntöprosessia koskevaa selvitystyötä. Tuloksia voidaan käyttää muun muassa eduskuntatyön ja lainsäädäntöprosessin uudistamisen tukena. Härkönen on perehtynyt vuodesta 2016 toimineen lainsäädännön arviointineuvoston työhön mm. pro gradu -työssään, joka käsitteli lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuutta lainvalmistelussa.

Härkösen muistio täydentää samanaikaisesti julkaistavaa Sitran vanhemman neuvonantajan Jouni Backmanin selvitystä ”Miten Suomessa säädetään laki?”, joka pohjautuu suurelta osin Sitran ja QPR Software Oyj:n tekemään lainsäädäntöprosessin mallinnukseen ja prosessidatan louhintaan.

VEERA HEINONEN

Demokratia ja osallisuus teeman johtaja, Sitra

Tiivistelmä

Vuodesta 2016 toiminut lainsäädännön arviointineuvosto on valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton asiantuntijaelin, joka antaa lausuntoja hallituksen esitysten luonnosten vaikutusten arvioinneista ja esitysten muusta sisällöstä sekä kehittää lainvalmistelua ja ministeriöiden lainvalmistelukulttuuria yleisesti.

Muistio tarkastelee korona-ajan vaikutusta lainsäädännön arviointineuvoston yleisiin työskentelytapoihin, arvioitavaksi valittavien säädöshankkeiden valintaan sekä näkemyksiin neuvoston toiminnan suunnasta ja kehittämisestä.

Neuvosto on suorittanut työnsä korona-aikana etäyhteyksin, minkä arvioidaan jäävän osittain myös normaalikäytännöksi.

Maaliskuun 2020 poikkeusolopäätöksen myötä neuvosto päätti, ettei se ota käsittelyyn koronaliitännäisiä säädösesityksiä. Monen vastaajan mielestä koronaepidemiaa koskevia esityksiä olisi tullut arvioida edes jossain määrin. Tammikuussa 2021 neuvosto päätti, että se voi ottaa käsittelyynsä myös koronaliitännäisiä hallituksen esityksiä.

Neuvoston tavoite on noin 30 lausuntoa vuosittain, mutta vuonna 2020 niitä annettiin vain kymmenen. Lausuntoja on annettu nopeutetussa aikataulussa ja pelkästään suoran esittelyn perusteella ilman kokouksessa käytävää ennakkokeskustelua.

Tammikuun 2021 päätöksen valita arvioitavia esityksiä myös muilla perusteilla kuin perinteisesti yhteiskunnallisen tai taloudellisen merkittävyyden perusteilla arvioitiin mahdollisesti muuttavan käytäntöä pysyvämmin.

Arviointineuvoston roolista, myös koronaliitännäisten esitysten osalta, esitettiin vaihtelevia arvioita. Huolta tunnettiin arvioinnin tiukoista aikatauluista ja viivästyksistä, huolimatta neuvoston nopeutetuista arvioinneista.

Arviointineuvoston edustajien näkemysten mukaan neuvoston roolissa korona-ajan tavallisten säädösesitysten arvioinnissa ei ole mitään erityistä eroa normaaliajan arviointiin nähden. Arviointineuvoston lausunnoissaan antamat suositukset katsotaan otetuksi huomioon samoissa määrin kuin aiemminkin.

Neuvoston edustajat eivät ole havainneet muutosta muiden tahojen suhtautumisessa arviointineuvoston rooliin lainvalmistelun laadun kehittäjänä. Arviointineuvoston katsotaan vahvistaneen asemaansa. Korona-ajan epäonnistumiset lainvalmistelussa korostavat arviointineuvoston roolin tarpeellisuutta.

Arviointineuvoston on koettu toimivan itsenäisesti ja riippumattomasti, mutta sihteeristön muista väliaikaisista tehtävistä johtuva jääviys erään esityksen kohdalla, jonka neuvosto olisi muutoin valinnut käsiteltäväkseen, herätti huolta neuvoston itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta.

Kriittinen näkemys ennakkollista neuvontaa kohtaan ei ole korona-aikana muuttunut.

Sammanfattning

Rådet för bedömning av lagstiftningen, som har verkat sedan 2016, är ett självständigt och oberoende sakkunnigorgan som verkar i anslutning till statsrådets kansli. Rådet ger utlåtanden om konsekvensbedömningarna och om det övriga innehållet i regeringens propositioner samt utvecklar lagberedningen och ministeriernas lagberedningskultur generellt.

Denna promemoria granskar den inverkan coronapandemin haft på de allmänna arbetsätten i rådet för bedömning av lagstiftningen, valet av lagstiftningsprojekt som ska bedömas samt synpunkter på riktningen och utvecklingen av rådets verksamhet.

Rådet har utfört sitt arbete på distans under pandemin, vilket delvis bedöms förbli normal praxis.

I och med beslutet om undantagsförhållanden i mars 2020 beslöt rådet att inte ta upp coronarelaterade författningsförslag till behandling. Många ansåg att propositioner som gällde coronaepidemin borde ha bedömts åtminstone i någon mån. I januari 2021 beslöt rådet att det även kan behandla coronarelaterade regeringspropositioner.

Rådets mål är cirka 30 utlåtanden per år, men år 2020 gavs endast tio. Utlåtandena har getts enligt en snabbare tidtabell och enbart utifrån en direkt föredragning utan förhandsdiskussion.

Beslutet i januari 2021 att välja de propositioner som ska bedömas även på andra grunder än de som traditionellt är av samhällelig eller ekonomisk betydelse bedömdes eventuellt ändra praxisen mer bestående.

Det framfördes varierande bedömningar av rådets roll, även när det gäller coronarelaterade propositioner. Man var bekymrad över de strikta tidtabellerna och förseningarna, trots att rådet påskyndade sina utvärderingar.

Enligt rådets representanter är det ingen särskild skillnad mellan rådets roll i bedömningen av vanliga författningsförslag under pandemin jämfört med bedömningen under normala förhållanden. Rådets rekommendationer i sina yttranden anses ha beaktats i samma utsträckning som tidigare.

Rådets representanter har inte observerat någon förändring i andra instansers inställning till rådets roll som utvecklare av kvaliteten på lagberedningen. Rådet anses ha stärkt sin ställning. Misslyckandena i lagberedningen under coronapandemin framhäver behovet av rådets roll.

Rådet för bedömning av lagstiftningen har upplevts fungera självständigt och oberoende, men den jävighet som följer av sekretariatets övriga tillfälliga uppgifter när det gällde viss en proposition, som rådet annars skulle ha valt att behandla, väckte oro beträffande rådets självständighet och oberoende.

Den kritiska synen på föregripande rådgivning har inte förändrats under pandemin.

Summary

The Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, set up in 2016, is an independent and neutral expert body operating in connection with the Prime Minister's Office. It issues statements on impact assessments and other content of draft government proposals and develops legislative drafting and the legislative drafting culture in the ministries in general.

This memorandum examines the impact of the Covid-19 pandemic on the general working practices of the Finnish Council of Regulatory Impact Analysis, on how the council selects legislative projects for assessment and on the views concerning the direction and development of its activities.

During the Covid-19 outbreak, the council has carried out its work using remote connections, which is also expected to partly remain normal practice.

When the decision to declare a state of emergency was made in March 2020, the council decided not to take up legislative proposals related to Covid-19. But many respondents, that took part in the interviews conducted for this memorandum, were of the view that proposals concerning the epidemic should have been assessed at least to some extent. Therefore, in January 2021, the council decided that it would take up government proposals related to Covid-19.

The target set for the council is 30 statements per year, but only 10 were issued in 2020. Statements have been issued with an accelerated timetable and only directly on presentation, without a preliminary discussion conducted in the meeting.

The decision made in January 2021 to choose proposals for assessment on grounds other than those of more traditional importance – societal or financial – was expected to change the practice more permanently.

The interviewees presented varying assessments of the council's role, also with regard to government proposals related to Covid-19, were presented. There were concerns about the tight timetables and delays in the assessments in spite of the council having accelerated the assessments.

In the view of the representatives of council, there are no specific differences in its role of offering assessments on normal legislative proposals during the Covid-19 epidemic compared to those assessments made under normal circumstances. The recommendations made by the council in its statements are considered to have been taken into account to the same extent as before.

The council's representatives have not noticed a change in the attitudes of other parties towards its role as a developer of quality in legislative drafting, indeed there is a view that it has strengthened its position – failures in legislative drafting during the Covid-19 epidemic serve to emphasise the importance of the council's role.

The council is considered to have acted independently and neutrally. However, the disqualification of the secretaries of council because of their other temporary tasks in connection with one proposal that the Council would otherwise have chosen to examine raised concerns over the Council's independence and neutrality. The critical view of the council's role in preliminary advice has not changed during the Covid-19 epidemic.

1 Johdanto

Lainsäädännön arviointineuvosto on valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton asiantuntijaelin. Arviointineuvoston pääasiallisena tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esitysten luonnosten vaikutusten arvioinneista ja esitysten muusta sisällöstä. Arviointineuvoston tehtäväksi on määritelty kehittää lainvalmistelua ja ministeriöiden lainvalmistelukulttuuria yleisesti. (Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto.)

Kevättalvella 2020 Suomessa puhjennella koronaepidemiolla on ollut vaikutusta myös suomalaiseen lainvalmistelutyöhön. Hallituksen todetessa poikkeusolot yhdessä tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020 antoi hallitus eduskunnalle jo seuraavana päivänä kaksi valmiuslain (1551/2011) käyttöön-ottoasetusta ja ensimmäiset soveltamisasetukset. Koronaepidemian seurauksena ministeriöissä on valmisteltu kymmeniä väliaikaisia lakimuutoksia monin paikoin hyvinkin kiireellisillä aikatauluilla tavallisen lainvalmistelun ohella.

Koronaepidemian yhä jatkuessa on herännyt tarve selvittää lainsäädännön arviointineuvoston roolin ja työn mahdollisia muutoksia korona-aikana. Muistio on osa Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projektin lainsäädäntöprosessia koskevaa selvitystyötä, jonka tuloksia käytetään muun muassa eduskuntatyön uudistamisen tukena.

Muistiossa tarkastellaan arviointineuvoston toiminnassa tapahtuneita mahdollisia muutoksia erilaisista näkökulmista. Selvitettäviin aiheisiin kuuluvat muun muassa, onko korona-ajalla ollut vaikutusta neuvoston yleisiin työskentelytapoihin, arvioitavaksi valitsemien säädöshankkeiden valintaan sekä näkemyksiin neuvoston toiminnan suunnasta ja kehittämisestä tulevaisuudessa. Muistiossa keskitytään myös eri näkökulmiin arviointineuvoston roolin tarpeellisuudesta sekä yleisesti että osana koronaliittännäistä säädösvalmistelua ja korona-aikana tapahtuvaa epidemiasta riippumatonta säädösvalmistelua. Lisäksi muistiossa tarkastellaan mahdollisia muutoksia muun muassa neuvoston ja ministeriöiden välillä käytävässä vuoropuhelussa lainvalmistelun laadun kehittämisestä.

Selvitys toteutettiin kevään 2021 aikana. Muistiota varten haastateltiin arviointineuvoston edustajia ja ministeriöiden lainsäädäntötyöstä vastaavaa virkajohtoa. Haastatteluja toteutettiin yhteensä kuusi. Haastattelut lähestyivät arviointineuvoston roolia ja sen mahdollista muutosta korona-aikana erilaisista näkökulmista. Haastattelut toteutettiin temahaastatteluina huhti-toukokuun aikana siten, että haastattelurungot olivat kaikille haastatelluille pääasiassa samanlaiset. Riippuen siitä, oliko haastateltava arviointineuvoston tai ministeriöiden lainsäädäntötyöstä vastaava edustaja, vaihteli runko kuitenkin jossain määrin.

Haastattelujen lisäksi toteutettiin kysely kaikille 12 ministeriölle maaliskuun huhtikuun aikana. Kyselyyn saatiin vastauksia yhteensä 40 kaikista muista ministeriöistä paitsi valtioneuvoston kansliasta, maa- ja metsätalousministeriöstä sekä puolustusministeriöstä. Eniten vastauksia (12 kpl) saatiin sosiaali- ja terveysministeriöstä. Vastaajista lähes puolet on virka-asemaltaan valmistelijoita tai esittelijöitä. Muilta osin vastaajat työskentelevät ministeriöiden ylimmässä virkajohdossa, keskijohdossa tai asiantuntijoina. Kaksi vastaajaa ei ilmoittanut virka-asemaansa, jossa työskentelee.

Tässä vaiheessa on myös syytä todeta, etteivät kaikki kuvatut mahdolliset muutokset ole suoraan koronaepidemiasta seuranneita. Osa kuvatuista asioista on epidemiasta välillisesti johtuneita arviointineuvoston toiminnassa tapahtuneita muutoksia sekä jotkin kuvatut tapaukset ovat täysin koronaepidemiasta riippumattomia. Muistiossa on kuitenkin tarkoitus käsitellä myös yleisesti muita korona-aikana esiin nousseita havaintoja arviointineuvoston roolista ja työstä. Lisäksi muistion luvut voivat sisältää osittain päällekkäisiä havaintoja, sillä tietyt muutokset ja vaikutukset arviointineuvoston toimintaan antavat erilaisia näkökulmia eri teemojen kohdalla.

Muistion rakenne on seuraavanlainen: toisessa luvussa käsitellään arviointineuvoston roolia perustuen sen toiminnasta annettuun asetukseen sekä kuvataan neuvoston toimintaa ensimmäisten vuosien aikana sen perustamisesta lähtien. Kolmannessa luvussa keskitytään arviointineuvoston roolin ja työn mahdollisiin muutoksiin korona-aikana haastatteluista ja kyselystä saatujen vastausten perusteella. Lukuun sisältyvät selvityksen tulokset on järjestetty temaattisesti haastatteluista ja kyselystä esille nousseiden havaintojen mukaisesti. Lopuksi neljännessä luvussa esitetään yhteenveto saaduista havainnoista ja tuloksista.

2 Lainsäädännön arviointineuvoston rooli ja toiminta yleisesti

2.1 Arviointineuvoston syntyhistoria

Lainsäädännön arviointineuvoston perustamista käsiteltiin Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen –hankkeen (OHRA-hanke) yhteydessä. OHRA-hanke antoi tammikuussa 2015 seuraavaa hallituskautta koskevia suosituksia, joihin lukeutui valtioneuvostoon perustettava säädösten ja muiden politiikkatoimien vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikkö. Taustalla olivat lainvalmistelun laadun kehittämistarpeista, erityisesti säädösehdotusten vaikutusarviointien kehittämisestä, vallitseva yhteisymmärrys Suomessa sekä kokemukset eräissä lainvalmistelun kehittämisen kärkimaissa perustetuista säädösehdotusten vaikutusarviointeja tarkastavista asiantuntijayksiköistä. (OHRA 2014, s. 15.)

Hankkeessa ehdotettiin perustettavaksi asiantuntijayksikkö, jonka ensisijaisena työnä olisi varmistaa hallituksella ja eduskunnalla käytettävissä olevan arviointitiedon hyvä laatu niiden päättäessä keskeisistä muutoksista. Hankkeessa huomioitiin myös yksikön riittävän asiantuntevuuden takaaminen, jotta sillä todellisesti voisi olla vaikutusta lainvalmistelun laadun kehittämiseen. Erityisesti alussa yksikön toiminnan painopisteenä oli tarkoitus olla taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. (OHRA 2014, s. 15.)

Yksikön toiminnan painottuminen vaikutusten arviointiin katsottiin perustelluksi vaikutusarvioinnin eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista tuottaman tiedon perusteella. Toteuttamisvaihtoehtojen arvioinnin katsotaan parantavan sääntelyn kohderyhmien, sidosryhmien sekä muiden osapuolten mahdollisuuksia osallistua lainvalmisteluprosessiin. Lisäksi laadukas vaikutusarviointi mahdollistaa, että päättäjät saavat luotettavaa tietoa eri ratkaisuvaihtoehtoista. Vaikutusten arviointi on oikeastaan välttämätön perusta poliittiselle päätöksenteolle. (Valtioneuvoston kanslia 2015, s. 1.)

Lainsäädännön arviointineuvosto perustettiin lopulta keväällä 2016 ja se asetettiin ensimmäiseksi toimikaudekseen ajalle 15.4.2016–14.4.2019. Arviointineuvoston tavoitteeksi määriteltiin edistää lainvalmistelun laatua erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien kohdalla. Lisäksi arviointineuvoston tavoitteeksi määriteltiin kehittää ministeriöiden lainvalmistelukulttuuria myös yleisesti esimerkiksi lainvalmistelun aikataulutuksen ja suunnittelun suhteen. (Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto.)

2.2 Arviointineuvoston tehtävät

Arvioneuvoston toiminnasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015). Asetuksen 1 §:n mukaisesti arviointineuvosto on itsenäinen ja riippumaton toimija valtioneuvoston kanslian yhteydessä. Riippumattomuus merkitsee sitä, että arviointineuvosto on riippumaton suhteessa sekä poliittiseen päätöksentekoon että sidosryhmien intresseihin. Neuvosto toimii täysin hallinnosta riippumattomana. Sen jäsenet nimitetään asiantuntijuutensa perusteella ja he eivät voi edustaa edunvalvontaorganisaatiota, mutta voivat olla edunvalvontaorganisaation palveluksessa. (Määttä 2016.) Lisäksi henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla. Lausuntojen valmisteluun osallistumisessa pidetään tiukasti huolta neuvoston jäsenten ja sihteeristön jäävyksistä ja jäävyyden ilmoittaminen on osa virkavastuuta. (Keinänen ym. 2019, s. 29.)

Arviointineuvoston eräänä tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esitysten luonnosten vaikutusarvioinneista (2 §). Toisin sanoen arviointineuvosto ei itse tee vaikutusten arviointeja, vaan keskittyy hallituksen esitysluonnosten vaikutusarviointien arviointiin ja niitä koskevien kehittämis- ja täydennysehdotuksien antamiseen lausunnoissaan. Arviointineuvosto voi antaa hallituksen esitysluonnosten lisäksi lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Näitä ovat esimerkiksi merkittävät asetustasoiset säännökset sekä EU-lainsäädäntöön liittyvien U-kirjelmien ja E-kirjeiden vaikutusarviointien arviointi. (Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto, Tehtävät ja toimintatavat.)

Neuvoston vastuulle on määritelty asetuksessa myös muita tehtäviä. Arviointineuvostolla on mahdollisuus tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun parantamiseksi (2 §). Neuvosto antoi ensimmäisen aloitteensa keväällä 2019 valtioneuvoston kanslialle valtioneuvostotasaisen jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi (Valtioneuvoston kanslia 2019). Lisäksi, kun säädökset ovat tulleet voimaan, arviointineuvosto voi arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Neuvoston tarkoituksena on seurata myös vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioida toimintansa vaikuttavuutta. Sen kuuluu antaa toiminnastaan vuosittainen katsaus valtioneuvoston kanslialle (2 §).

2.3 Arviointineuvoston toiminnasta

Arviointineuvoston kokoonpanoon kuuluu puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä (3 §). Valtioneuvosto määrää puheenjohtajan ja muut jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto nimittää myös neuvoston sihteerit ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Neuvoston kokoonpanossa täytyy huomioida riittävä asiantuntemus lainvalmistelusta sekä eri vaikutusalueista niiden tarkastelua varten (4 §).

Arviointineuvosto valitsee itse hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta, kansliapäällikkökokouksen esittämistä hankkeista tai muulla tavoin ne säädösehdotukset, joiden vaikutusarvioinnit tulevat neuvoston arvioitaviksi.

Esityksen valmistelevan ministeriön tulee tällöin toimittaa arviointineuvostolle luonnos hallituksen esitykseksi sekä muut sen tarvitsemat tiedot, selvitykset ja asiakirjat (5 §). Yleisinä periaatteina valittavien säädösehdotusten kohdalla painotetaan erityisesti niiden taloudellista ja yhteiskunnallista merkittävyyttä, mutta tavoitteena on myös ministeriökattavuus ja satunnaisuus (Valtioneuvoston kanslia 2020, s. 11).

Arviointineuvoston arvioimiin keskeisiin seikkoihin kuuluu säädösehdotusten olennaisten vaikutusten tunnistaminen, kuten taloudelliset vaikutukset, viranomaisvaikutukset, ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Arviointiin sisältyy olennaisesti kustannusten ja hyötyjen kohdistuminen erilaisiin kohderyhmiin, arvioihin liittyvät epävarmuustekijät, merkittävimpien kustannusten ja hyötyjen ja niiden suurusluokan tunnistaminen sekä keskeiset vaikutusmekanismit. Lisäksi yhtenä lausuntojen merkittävimpänä pyrkimyksenä on arvioida perustelujen kestävyyttä kuten, onko hallituksen esitysluonnoksen tietopohja riittävä sekä esitetyt johtopäätökset uskottavia. (Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto.)

Arviointineuvoston arviointiprosessille on varattava aikaa noin neljä viikkoa. Lausunnot annetaan lainvalmisteluprosessissa jatkovalmisteluvaiheessa, jolloin hallituksen esityksen luonnos on jo ollut lausuntokierroksella ja siihen on tehty mahdolliset muutokset lausuntojen perusteella. Tyypillisesti arviointineuvoston sihteeristö ensin esittelee neuvoston kokouksissa hallituksen esityksen luonnoksen ja ehdotukset asioista, joita lausunnossa nostettaisiin esille, minkä jälkeen neuvoston jäsenet käyvät keskustelua luonnoksen ja siitä tehtävän lausunnon sisällöstä. Tämän pohjalta sihteeristö valmistelee lausunnon, jota arviointineuvosto voi tarpeen mukaan kommentoida, minkä jälkeen lausunto viimeistellään. (Keinänen ym. 2019, s. 27–29.)

Arviointineuvoston mielipiteeksi tulee lopulta se kanta, jota arviointineuvoston enemmistö on kannattanut. 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 §).

Lausuntojen antaminen hallituksen esityksen luonnoksista onkin muodostunut arviointineuvoston toiminnan tärkeimmäksi osaksi. Toimintansa alusta lähtien aina toukokuun 2021 loppuun mennessä arviointineuvosto on antanut yhteensä 90 lausuntoa. Neuvosto on asettanut tavoitteekseen antaa vuosittain noin 30 lausuntoa. Lausuntojen suhteen on huomioitava, etteivät ne ole ministeriöitä sitovia. Lausunnoista on kuitenkin tarkoituksenmukaista tehdä merkintä arviointineuvostossa käsiteltyinä olleisiin hallituksen esityksiin. Esityksessä olisi myös aiheellista kuvata, kuinka lausunto on otettu huomioon. (Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto, Tehtävät ja toimintatavat.)

Lisäksi arviointineuvosto ja kansliapäällikkökokous käyvät keskustelua lainvalmistelun laadun kehittämistä, jolloin arviointineuvosto kuulee kansliapäällikkökokousta hallinnon tärkeinä pitämistä säädöshankkeista ja arvi-

oistineuvosto kertoo kansliapäällikkökokoukselle lainsäädännön kehittämisen yleisiä huomioita. Arviointineuvosto ja sen sihteeristö tapaavat säännöllisesti myös hallinnon edustajia. Näissä tapaamisissa käsitellään tavallisesti arviointineuvoston huomioita lainvalmistelusta ja vaikutusten arvioinneista yleisellä tasolla. Tapaamisissa arviointineuvostolle voidaan antaa palautetta sen toiminnasta ja lausunnoista yleisesti. Sihteeristö toteuttaa ministeriöiden lainvalmistelijoille myös erilaisia koulutuksia vaikutusten arvioinnista. Lisäksi arviointineuvosto tekee yhteistyötä eurooppalaisten vastaavien yksiköiden kanssa, ja liittyi niiden muodostamaan verkostoon (RegWatchEurope) heti vuoden 2016 aikana. (Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvosto.)

3 Lainsäädännön arviointineuvoston rooli korona-aikana

3.1 Yleisiä arviointineuvoston työskentelytapojen muutoksia

”Tyypillisesti arviointineuvoston sihteeristö ensin esittelee neuvoston kokouksissa hallituksen esityksen luonnoksen ja ehdotukset asioista, joita lausunnossa nostettaisiin esille, minkä jälkeen neuvoston jäsenet käyvät keskustelua luonnoksen ja siitä tehtävän lausunnon sisällöstä. Tämän pohjalta sihteeristö valmistelee lausunnon, jota arviointineuvosto voi tarpeen mukaan kommentoida, minkä jälkeen lausunto viimeistellään.”

(Lukujen alussa olevat lainaukset on poimittu edellä olevasta tekstistä ja arviointineuvostosta annetusta asetuksesta.)

Etäkokousten muodostuminen mahdolliseksi normaalikäytännöksi

Muistiota varten toteutetuissa haastatteluissa selvitettiin korona-aikana tapahtuneita mahdollisia muutoksia arviointineuvoston työskentelytavoissa yleisesti. Kuten etätyön tekeminen on muodostunut työpaikoilla hyvin tyypilliseksi käytännöksi korona-aikana, on myös arviointineuvosto suorittanut työnsä etäyhteyksin. Haastatteluista selvisi, ettei neuvostolla ole ollut korona-aikana lainkaan kokouksia, joissa jäsenet olisivat olleet fyysisesti läsnä. Oletuksen mukaan neuvosto palaa normaaliin kokouskäytäntöön etätyösuositusten poistuessa, mutta tuskin kuitenkaan täysin. Jatkossa neuvostolla tulee todennäköisesti olemaa siten sekä läsnäolokokouksia että etäkokouksia. Korona-ajan käytännöllä katsotaan siten voivan olla arviointineuvoston työtapaa pysyvästi muuttava vaikutus.

”Et sit meillä tulee olemaan läsnäkokouksia ja etäkokouksia. Eli tää ainakin muuttaa... Mä oletan, että tää muuttaa arviointineuvoston työtapaa niinku pysyvästi tällä tavalla.”

Muutoksella ei katsottu kuitenkaan olleen neuvoston työskentelytapoja suuresti mullistavaa vaikutusta, vaan etätyöskentelyn katsottiin sopivan erinomaisesti arviointineuvoston kaltaiseen toimintaan. Lisäksi eräs haastateltava totesi etätyöskentelyllä olleen oikeastaan tehostavaa vaikutusta ajankäytön kannalta ilman kokoushuoneiden varaamista ja ulkomaan matkoja kansainvälisen yhteistyön parissa. Etätyöskentely katsottiin jopa toivottavaksi työskentelytavaksi tulevaisuuden kannalta.

”Kyllä luulis, että kun tällanen digiloikka on otettu, että miks palattas ihan siihen vanhaan samaan enää. Että tässä on niin isoja ajansäästöjä ja ihan rahallisia säästöjä saatavilla, että mä en oikein nää, miten voidaan ees ajatella palattavaks.”

Arviointineuvokset valtioneuvoston kanslian työtehtävissä

Kun Suomessa todettiin maaliskuussa 2020 vallitsevan poikkeusolot, pysähtyi hallituksen tavallisten esitysten käsittely hetkellisesti. Samalla arviointineuvosto teki päätöksen, ettei se aio ottaa käsittelyyn koronaliittännäisiä säädösesityksiä. Näiden tapahtumien seurauksena tehtiin myös päätös molempien arviointineuvosten eli neuvoston sihteeristön siirtymisestä väliaikaisesti muihin työtehtäviin valtioneuvoston kansliassa. Haastatteluissa huomioitiin, että sihteeristö tekikin koko poikkeusajan ja aina syksyyn 2020 saakka töitä enimmäkseen valtioneuvoston kanslialle, mikä luonnollisesti myös näkyi jossain määrin arviointineuvoston työssä.

”Sitten toinen oli tietysti se, että sihteeristöhän on niinkun töissä valtioneuvoston kansliassa, niin he siirty sitten hetkellisesti kanslialle hommiin. Ja oikeestaan sen poikkeusajan olikin, enimmäkseen tai suurimmaksi osaksi teki kanslialle töitä, mikä tietenkin sitten vähä näky siinä neuvoston työssä.”

Työn ennustettavuuden heikentyminen sekä pienempi lausuntomäärä

Haastatteluissa tuotiin esille, että korona-aika on osittain viivästyttänyt lainvalmistelua, mikä on aiheuttanut arviointineuvoston toimintaan myös välillisiä vaikutuksia. Tämä on heijastunut arviointineuvoston työhön muun muassa siten, että lausuntoja on säädöshankkeiden viivästymisen vuoksi annettu selvästi vähemmän. Neuvosto on asettanut itselleen tavoitteeksi noin 30 lausunnon antamisen vuosittain, mutta vuonna 2020 arviointineuvosto antoi ainoastaan kymmenen lausuntoa.

”Nää laajat vahvasti yhteiskuntaan ja talouteen vaikuttavat esitykset ei oo edenny hallituksen käsittelyssä. Ja meillä... Me saatiin viime vuonna lausuttua vain kymmenen lausuntoa tämän takia.”

Säädöshankkeiden viivästymisen vuoksi arviointineuvosto on joutunut muuttamaan omia suunnitelmiaan muutaman kerran syksyn 2020 ja kevään 2021 aikana. Arviointineuvokset pyrkivät säännöllisesti seuraamaan sitä, missä vaiheessa arvioitavaksi tulevat esitysluonnokset ovat. Korona-aikana neuvosto on kuitenkin saanut muutamaa otteeseen valmistelijoiden suunnalta tiedon, etteivät hankkeiden aikataulut tule pitämään, minkä johdosta lausuntoja kyseisistä esityksistä ei ole voitukaan antaa ja siten neuvoston

suunnitelmia on jouduttu muuttamaan. Tämä on näkynyt neuvoston työn ennustettavuuden heikentymisenä.

”Nää aikataulut alko sitten laahata näissä muissa esityksissä. Eli tavallaan se neuvoston työn ennustettavuus heikkeni.”

Lausuntojen antaminen ilman ennakkokeskustelua neuvoston kokouksissa

Arviointineuvoston tavallisen käytännön mukaan neuvosto ja sen sihteeristö toimivat kahden esittelyn periaatteella. Ensin sihteeristö esittelee arviointineuvoston kokouksessa kyseessä olevan asian neuvostolle eli tyypillisesti lausuntokierroksen version säädösehdotuksesta. Toisessa vaiheessa, kun ministeriö on toimittanut varsinaisen neuvostolle arvioitavaksi annetun version, tekee neuvoston sihteeristö lausuntoluonnoksen ja lähettää sen neuvostolle kommentoitavaksi.

Koronaepidemian aikana neuvosto on antanut enemmän lausuntoja pelkästään suoran esittelyn perusteella ilman kokouksessa käytävää ennakkokeskustelua säädösehdotuksesta, mikä on ollut välillistä seurausta lainvalmistelun viivästyisestä. Neuvosto ei vuoden 2020 aikana saanut käsiteltäväksi sitä määrää hallituksen esityksen luonnoksia kuin oli oletettu ja hyvissä ajoin arviointia varten valittu. Tätä kautta arviointineuvosto ei saanut annettua niin paljon lausuntoja kuin neuvoston tavoitteeksi on määritelty. Vuoden 2021 puolella neuvosto oli puolestaan valinnut niin kutsuttuun arviointipooliinsa tavallista enemmän uusia esityksiä, lähes 50, sen varmistamiseksi, että neuvostolla olisi riittävästi esityksiä arviointia varten.

”Ja sit ehkä silleen sisäisesti, kun nyt ainakin alkuvuonna näitä [hallituksen esitysluonnoksia] on tosiaan tullu aika paljon, niin näitä tällasia sisäisiä esittelyjä neuvostolle on pidetty nyt sitten hyvin vähän, jos ollenkaan.”

Ennakkoesittelyjen jääminen pois enimmäkseen neuvoston menettelystä oli seurausta siis ensinnäkin siitä, että säädöshankkeiden viivästyminen vuoksi neuvosto valitsi tavallista suuremman määrän esityksiä käsiteltäväksi vuoden 2021 alkupuolella. Tätä kautta sihteeristön käsittelyyn tuli suuri määrä esityksiä samanaikaisesti, mikä ainakin hetkellisesti johti siihen, että luovuttiin enimmäkseen ennakkoesittelyistä neuvostolle. Toisaalta, jos kyseessä on hyvin laaja ja merkittävä esitys, pidetään esittelyjä edelleen.

Toiseksi säädöshankkeiden viivästyminen vuoksi neuvosto päättyi lopulta tilanteeseen, jossa jouduttiin ottamaan arvioitavaksi esityksiä, jotka olivat hyvin lähellä sitä vaihetta, jossa ne annetaan valtioneuvostolle lähetettäväksi eduskuntaan. Tämän vuoksi arviointineuvoston on pitänyt antaa lausuntoja normaaliin käytäntöön nähden nopeammassa menettelyssä.

Jotkut haastateltavat huomauttivat, että suurimmaksi osaksi lausunnot valmistellaan muuten edelleen samalla aikataululla eli neuvoston määrittelemässä neljän viikon aikaikkunassa. Eduskunta on linjannut kuluneen vuoden

aikana useasti käsittelevänsä täysistunnoissa vain kiireellisiä ja välttämättömiä asioita, mikä korona-aikana tarkoittaa ainakin suurelta osin koronaliitännäisiä esityksiä. (Ks. mm. Eduskunta, Ajankohtaista tietoa koronavirustilanteesta) Lukuun ottamatta huhti-toukokuun vaihteessa annettuja lausuntoja tapahtumanjärjestäjien tukilainsäädäntöä sekä perusopetuslain väliaikaista muuttamista koskevista esityksistä, ei arviointineuvosto ole aikaisemmin arvioinut ainuttakaan koronaliitännäistä hallituksen esitystä. Sen, että koronaepidemiasta riippumattomien tavallisten säädösehdotusten käsittely eduskunnassa on jossain määrin korona-aikana viivästynyt, ei katsottu vaikuttaneen erityisemmin neuvoston toimintaan. Sen ei ole katsottu muun muassa pidentäneen neuvoston arviointiaikaa eikä neuvostossa ole ajateltu, että arviointi voitaisiin suorittaa tavallista laveammassa aikataulussa.

3.2 Korona-ajan vaikutus arvioitavien säädösehdotusten valintaan

”Neuvosto valitsee kansliapäällikkökokouksen esittämistä lainsäädäntöhankkeista, hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta tai muulla tavoin ne lainsäädäntöehdotukset, joiden vaikutusarvioinnin se arvioi.”

Kevään 2020 linjapäätös olla arvioimatta koronaliitännäisiä esityksiä

Arviointineuvoston toiminnan periaatteena on se, että neuvosto valitsee itse vapaasti ne säädösehdotukset, jotka se ottaa arvioitavaksi. Arviointineuvoston edustajilla ei ole ollut kokemusta toimintansa aikana siitä – myöskään korona-aikana – että heidän päätöksiinsä arvioitavaksi otettavista säädösehdotuksista olisi pyritty vaikuttamaan. Korona-ajalla on kuitenkin ollut vaikutusta siihen, mitä esityksiä arviointineuvosto on käsittelevänsä valinnut.

Keväällä 2020 arviointineuvosto teki päätöksen linjauksesta, että koronaesityksiä ei valita neuvostossa käsiteltäväksi. Arviointineuvostolla oli selkeä tieto siitä, että koronaepidemiaa koskevat säädösehdotukset halutaan antaa nopeasti eduskunnalle, eikä tässä tapauksessa arviointia olisi onnistuttu mahdollistamaan neuvoston tyyppilliseen neljään viikkoon kestävässä arvioinnin aikaikkunaan. Haastatteluissa myös ilmaistiin, että jos arviointineuvosto olisi tällöin väkisin yrittänyt arviointia koronaliitännäisistä esityksistä suorittamaan, olisi se luultavasti herättänyt kielteisiä tunteita eri puolilla yhteiskunnassa. Lisäksi huomioitiin, että päätöksentekohetkellä kukaan ei osannut odottaa koronatilanteen kestävän niin kauan kuin se nyt on kestänyt, mikä omalta osaltaan oli vaikuttavana tekijänä päätöksen taustalla.

”Viime keväänä, kun näitä väliaikaisia muutoksia, covid-19 -hallituksen esityksiä alkoi tulla, niin me päätettiin, että me ei oteta niitä lausuttavaksi, koska meillä oli selkeä tieto siitä, että ne haluttiin viedä erittäin nopeasti eduskuntaan. Ja tässä meidän normaaliprosessissa on neljän viikon lausuntoaika. Niin se ei olis mahtunu siihen tai sitten, jos me oltais yritetty

väkisin se mahduttaa, niin se ois varmaan herättäny aika paljon kielteisiä tunteuksia eri puolilla yhteiskuntaa.”

Arviointineuvoston päätös oli pääasiassa samassa linjassa muiden eurooppalaisten vastaavien yksiköiden kanssa, jotka päättivät enimmäkseen jättää koronavirusta koskevat säädösehdotukset arvioimatta. Muun muassa Tanskan yksikön päätös arvioida koronaliitännäisiä esityksiä katsottiin kuitenkin siltä kannalta perustelluksi, että Tanskan yksikkö keskittyy ainoastaan yritys-vaikutusten arviointiin.

Ministeriöiden haastateltavat pitivät arviointineuvosto päätöstä olla arvioimatta koronaepidemiaan liittyviä lainsäädäntöhankkeita hyvänä, koska kaikille oli hyvin selvää, että kyseiset esitykset joudutaan valmistelemaan erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa ja aikatauluissa. Tämän kautta niille ei voinut asettaa samanlaisia vaatimuksia kuin tavallisen lainsäädännön valmistelulle.

Ministeriöille suunnattuun kyselyyn vastanneilla oli vaihtelevia näkemyksiä neuvoston päätöksestä olla arvioimatta koronaliitännäisiä säädösehdotuksia. Osa vastaajista piti päätöstä hyvänä. Koronavirustilanteen hallintaan liittyvien säädösehdotusten aikataulut katsottiin yleensä niin tiukoiksi, ettei esitysten käsittely neuvostossa olisi ollut suotavaa. Arviointineuvoston toimintatavan ei myöskään katsottu soveltuvan hyvin kiireellisten säädöshankkeiden arviointiin.

”Käytännössä covid 19 -liitännäiset valmistellaan aikataululla, johon LAN [arviointineuvosto] ei ehdi mukaan.”

Moni vastaaja olisi kuitenkin toivonut, että koronaepidemiaa koskevia esityksiä olisi arvioitu edes jossain määrin. Ne vastaajat, jotka olisivat katsoneet säädösesitysten arvioinnin keväästä 2020 lähtien edes osittain tarpeelliseksi, korostivat, että rajoitustoimenpiteitä koskevien esitysten yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi olisi kyseisiä esityksiä tullut arvioida edes jossain määrin. Jotkut vastaajat huomauttivat, etteivät ole tietoisia siitä, oliko neuvoston arvioinnille annettu käytännössä edes mahdollisuutta.

”Arviointineuvosto ei ole arvioinut riittävästi (eli ei ollenkaan) rajoitustoimenpiteitä koskevia esityksiä. Mutta en tiedä, onko tähän annettu edes käytännössä mahdollisuutta. Neuvoston olisi pitänyt tällaisia esityksiä mielestäni arvioida.”

Kyselyyn vastanneet katsoivat, että korona-aikaa leimannut hyvin kiireellinen lainvalmistelu on todennäköisesti vaikuttanut neuvoston päätökseen olla arvioimatta koronaliitännäisiä esityksiä. Aikataulusyiden vuoksi neuvoston ei ole katsottu valinneen arvioitavaksi yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti hyvin merkittäviä esityksiä, joita normaaliaikana olisi todennäköisesti arvioitu.

Päätös koronaliitännäisten esitysten arvioinnista tammikuussa 2021

Arviointineuvosto muutti linjaustaan tammikuussa 2021, jolloin neuvosto päätti, että se voi ottaa käsittelyynsä myös koronaliitännäisiä hallituksen esityksiä. Kaksi ensimmäistä ja tähän saakka ainutta koronaliitännäistä esitystä, joista neuvosto on antanut lausuntonsa ovat tapahtumajärjestäjien tukilainsäädäntöä (29.4.2021) sekä perusopetuslain väliaikaista muuttamista (5.5.2021) koskevat säädösesitykset. Haastatteluissa ilmaistiin, että uusi linjaus voi osittain olla seurausta hallituksen saamasta palautteesta heikosta lainvalmistelusta joidenkin koronaliitännäisten esitysten suhteen. Kaikkien näkemykset eivät kuitenkaan olleet tämän suuntaisia, vaan taustalla korostettiin enemmän muita tekijöitä.

Toisaalta neuvoston alkuperäistä linjausta keväältä 2020 ei katsottu enää tarpeelliseksi ottaen huomioon muun muassa se, että koronaliitännäisten esitysten aikataulut ovat muuttuneet hieman väljemmiksi verrattuna kyseisen kevään äärimmäisiin aikatauluihin. Lisäksi linjauksen taustalla oli näkemys niin sanotusta ”uudesta normaalista”, joksi koronaepidemian voidaan osittain katsoa kuluneen reilun vuoden aikana muodostuneen. Erityiskohtelulle, ettei koronaliitännäisiä esityksiä voitaisi ottaa arvioitavaksi, ei katsottu olevan enää syytä.

”Ja tän päätöksen takana oli se, et voidaan ajatella tavallaan, et tää on jossain määrin ”uusi normaali”. Tai mahdollisesti uus normaali. Ja sit ehkä nää aikataulutkin on hivenen siitä muuttunu, et mitä silloin ihan äärimmillään viime keväänä.”

Ministeriöiden edustajat pitivät haastatteluissa neuvoston päätöstä arvioida koronaesityksiin liittyviä vaikutusarviointeja tietyllä tavalla hyvänä. Koronaepidemiasta on tullut tavallaan osa normaalia arkea ja tilanne on jatkunut jos sen verran pitkään, että arvioinnin ja sen tarpeen ei pitäisi tulla enää kenellekään yllätyksenä. Arvioinnissa olisi kuitenkin omat ongelmansa muun muassa koronaliitännäisten esitysten lyhyiden voimassaoloaikojen vuoksi.

”No nyttenhän ne on mun mielestä, vaikutusarviointineuvosto on itekkin vähän sitä mieltä, että he lähtis arvioimaan näitä koronaesityksiin liittyviä vaikutusarviointeja, mikä musta on niinku tietyllä tavalla hyvä, että koska tästä on tullu jo tavallaan niinkun... tai tää on jatkunut sen verran pitkään. --- Oman ongelmansa tässä tietysti, myös valmistelun kannalta määrittää se, että se on aika lyhyesti... ne määrääjat on aika lyhyitä, mitä se on se esitys voimassa.”

Arvioitavien esitysten valintaperusteiden muutokset

”Yleisinä periaatteina valittavien säädösehdotusten kohdalla painotetaan erityisesti niiden taloudellista ja yhteiskunnallista merkittävyyttä.”

Arviointineuvoston käytäntönä arvioitavaksi valittavien säädösehdotusten kohdalla on ollut erityisesti esitysten yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkittävyys. Lisäksi neuvoston tavoitteena on ollut tyypillisesti antaa vuoden aikana lausunto noin 30 säädösehdotuksesta. Korona-aika on kuitenkin luonut omia haasteitaan ja muutoksiaan neuvoston valinnoissa ja arvioinnissa.

Arviointineuvoston edustajille toteutetuissa haastatteluissa ilmaistiin, ettei neuvosto ole saanut korona-aikana säädösesityksiä riittävästi arvioitavaksi. Tämä on ollut välillistä seurausta siitä, että lainvalmistelu ministeriöissä on viivästynyt ja lainvalmisteluaikataulut venyneet selvästi enemmän aikaisemmasta. Erään näkemyksen mukaan hallituksen lainsäädäntötoiminnan johtaminen ja suunnittelu ei ole Suomessa yleisesti riittävällä tasolla, mikä vaikuttaa lainvalmisteluaikatauluihin ja sitä kautta myös arviointineuvoston toimintaan. Tämä on kuitenkin korostunut vielä enemmän korona-aikana. Myös ministeriöiden edustajille suunnatuissa haastatteluissa huomiottiin korona-ajan vaikutus säädöshankkeiden viivästymiseen sekä tätä kautta siihen, ettei arviointineuvostolla välttämättä ole ollut esityksiä arvioitavana samoissa määrin kuin aiemmin.

”Suomen hallituksen tää suunnittelu ja johtamisjärjestelmä ei oo riittävän hyvällä tasolla. Yleisesti ottaen se on näkyny ennen koronaa. Se on näkyny korona-aikana. Ja tää poikkeustilanne korostaa sitä vielä terävämmin.”

Kuten edellä on todettu, vuoden 2020 aikana neuvosto antoi lausuntoja yhteensä vain kymmenen ja päätti poikkeuksellisesti valita vuoden 2021 alkupuolella niin kutsuttuun arviointipooliinsa lähes 50 uutta säädösesitystä sen varmistamiseksi, että sillä olisi riittävästi esitysluonnoksia arvioitavana. Tavallisesti valittua verrattain pientä määrää arvioitavia esityksiä ei katsottu enää toimivaksi, koska usein kävi niin, ettei hallituksen esityksiä tullut lausuttavaksi, koska ne eivät valmistuneetkaan tai siirtyivät eteenpäin. Tämän pohjalta valintoja tehtiin suuri määrä, mutta käytännössä neuvostossa tullaan vuoden mittaan seuraamaan, mistä säädösehdotuksista ehditään lopulta lausumaan ja mitkä esitykset tosiasiallisesti valmistuvat ja tulevat sen käsitte-lyyn.

”Kun alko tää muu lainsäädäntö viivästyä, niin sitten neuvosto päätti lähes poikkeuksellisesti ottaa lähes 50 uutta hallituksen esitystä sinne niin sanottuun pooliin. --- Ja tuota tosiaan aikasemmin meillä oli siellä joku 20, 30 esitystä. Ja nyt meillä oli sit jossain vaiheessa noin 70 siellä. Eli, eli sit se niinkun muutti sillä tavalla, että otettiin niinkun lisää massaa, jotta varmasti niitä esityksiä tulee riittävästi arvioitavaksi. Ja sitten päätettiin myöskin niin, että jos sitten kävisi niin, että ne ykskaks tulisi ihan hirveä kasa kerralla, niin sitten päätetään, että valitettavasti emme ehdi, että priorisoidaan niistä sitten ne, jotka arvioidaan.”

Lainvalmistelun viivästyminen takia monet neuvoston tavallisesti käsitte-
lyynsä ottamat esitykset eli vahvasti talouteen ja yhteiskuntaan vaikuttavat
esitykset eivät edenneet hallituksen käsittelyssä. Kun tammikuussa 2021
alkoi näyttämään siltä, että neuvosto joutuisi toimimaan tyhjäkäynnillä
ilman arvioitavia esityksiä, tehtiin päätös suuremman esitysmäärän valinto-
jen lisäksi siitä, että arvioitavia esityksiä voidaan valita lainsäädäntösuunni-
telmasta myös muilla perusteilla kuin perinteisesti yhteiskunnallisen tai
taloudellisen merkittävyyden perusteilla. Näissä esityksissä neuvoston perin-
teiset perusteet eivät siten näy yhtä vahvasti.

Haastatteluista selvisi, että tämä saattaa muuttaa neuvoston käytäntöä
arvioitavien säädöshankkeiden valinnassa myös tulevaisuudessa. Arviointi-
neuvosto tulee tarkastelemaan tilannetta kevään 2021 ja ensi syksyn aikana
odottaen, miltä tilanne silloin näyttää. Luonnollisesti mahdolliseen muutok-
seen vaikuttaa se, kuinka nykyinen hallitus ja tulevat hallitukset tulevaisuu-
dessa edistävät lakihankkeiden loppuunsaattamista.

*”Me ollaan aikasemmin hyvin vahvasti käytetty niitä meidän perusteita.
Ykkösperuste on se, että hallituksen esityksellä tai sillä lainsäädännöllä,
mihin se johtaa, on merkittävät yhteiskunnalliset tai taloudelliset vaiku-
tukset. --- Nyt me sitten päätettiin tammikuussa, että kun rupes näyttää
siltä, että neuvostolla on tyhjäkäyntiä, niin me ruvettiin ottamaan niitä
ihan muillakin perusteilla, että suoraan vaan sieltä lainsäädäntösuunnitel-
masta. Ja niissä nää perusteet eivät niin vahvasti.”*

Ministeriöille suunnatussa kyselyssä vastaajia pyydettiin kertomaan, onko
heidän näkemyksensä muuttunut korona-aikana siitä, kuinka onnistuneesti
arviointineuvosto on osannut valita arvioitavaksi keskeisiä säädöshankkeita.
Lähes puolet vastaajista kertoi näkemyksensä muuttuneen jossain määrin.
Muun muassa arviointineuvoston selkeästi tavallista suurempi arvioitavaksi
valittujen säädöshankkeiden määrä sekä tietyt arvioiduksi valitut esitykset
ovat herättäneet joissakin kyselyyn vastanneissa hämmennystä sekä sekaan-
nusta ministeriöiden valmisteluajakatauluissa.

*”Pandemian alkuvaiheessa tavalliset esitykset eivät valmistuneet suunnitel-
lusti. Sen jälkeen LAN on valinnut huomattavan määrän esityksiä varmis-
taakseen, että sillä on tekemistä. Osa esityksistä on ollut sellaisia, että
vaikutusarvioinnin tarve ei ole kovin mittava. Joitakin kertoja LAN on
peruuttanut valintansa, mikä on aiheuttanut tarpeetonta sekamelskaa
valmistelun aikatauluihin.”*

Vastaajat huomioivat monin paikoin, että erityisesti epidemian alkuvaiheessa
tavalliset säädöshankkeet eivät ole valmistuneet suunnitellusti, millä on
voinut olla vaikutusta myös neuvoston valintoihin. Muutamissa vastauksissa
korostui erityisesti se, että arviointineuvosto on ministeriön arvion mukaan
valinnut käsittelyyn runsaasti esityksiä, jotka eivät ole yhteiskunnallisesti tai
taloudellisesti erityisen merkittäviä, kuten vastaajat ovat neuvoston valinta-

perusteet ymmärtäneet. Odottamattomien ja tavallista suuremman esitysmäärän valitseminen on johtanut vastaajien mukaan valmisteluajataulujen lykkääntymiseen.

Arviointineuvoston edustajille toteutetuissa haastatteluissa käsiteltiin myös näkemyksiä siitä, kuinka ministeriöissä on pantu merkille neuvoston käsittelyyn valittavien esitysten lukumäärän suuruus. Monelle on tullut yllätyksenä, että niin moni esitysluonnos voidaan mahdollisesti arvioida. Eräs haastateltava kuvasi joiltakin tahoilta tulleita lipsahduksia siitä, että ”täytyy näin moneen satsata” ja ministeriöissä ei olla oltu täysin tyytyväisiä arviointien hankkeiden määrän kasvamiseen.

”Ministeriöissä ei olla oltu pelkästään ilahtuneita, että määrä on lisääntynyt.”

3.3 Näkemykset arviointineuvoston roolin tarpeellisuudesta

”Arviointineuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esitysten luonnosten vaikutusarvioinneista.”

Koronaliitännäisten esitysten arviointi

Arviointineuvoston edustajien haastatteluissa esitettiin useita näkökohtia siitä, miksi koronaliitännäisten esitysten arviointi katsotaan uuden linjauksen myötä tarpeelliseksi. Käydessä ilmeiseksi, että koronaepidemia ei tule kestämään vain muutamaa kuukautta ja tilanteesta voi tietyllä tavalla kehittyä ”uusi normaali”, ei koronaliitännäisten esitysten arviointia voida yhtä vahvasti eriyttää tavallisten säädösehdotusten arvioinnista. Tällaiselle ”erityiskohtelulle” ei katsottu olevan enää mitään syytä. Uuden linjauksen perusteella eri tahojen on suhtauduttava asiaan niin, että myös koronaperusteisia säädösehdotuksia voidaan arvioida samantyyppisillä kriteereillä kuin, millä neuvosto tavallisestikin arviointia suorittaa.

”Kuvittelisin, että tällä hetkellä tää linjaveto, mikä me nyt tehtiin tämän vuoden alusta, että arviointineuvosto valitsee säädöshankkeita arvioitavaksi myös koronaperusteella. Että tästä eteenpäin on suhtauduttava niin, että myös koronaperusteisiin ehdotuksiin voidaan ottaa vähän samantyyppisin kriteerein kuin millä me nyt yritetään muutenkin sitä arviointia suorittaa. Onhan nää kuitenkin tärkeitä asioita.”

”Ja sit näitä lakiesityksiä nähtiin, että niitä oli tullu ja niitä oli tulossa ja koettiin ehkä, ettei ole nyt enää sellasta syytä niinkun minkäänlaiseen erityiskohteluun.”

Lisäksi arviointineuvoston tarve arvioida koronaliitännäisiä säädösesityksiä katsottiin lähteneen jo maaliskuussa 2020 oikeusministeriön ministeriöille

antamasta ohjeesta keventää koronaepidemiaa koskevien hallituksen esitysten vaikutusarviointeja. Haastatteluissa huomioitiin, että kevennetyssä ohjeessa edellytettiin arvioinnin tekeminen terveysturvallisuusasioista sekä taloudellisista ja yritysvaikutuksista ja siten muut vaikutusarviot ovat jääneet vähemmälle.

”No se tarve on tullu lähtökohtasesti ihan jo siitä oikeusministeriön ohjeesta, kevennetyssä mallista tehdä näitä hallituksen esityksiä ja sitten käytännön seurauksista, joita me olla nähty ulkopuolelta eli, että nää yhteiskunnalliset vaikutukset on arvioitu täs pitkin matkaa heikommin.”

Arvioinnin tarpeellisuuden taustalla olivat myös mainitusta ohjeesta johtuneet käytännön seuraukset esitysten vaikutusarvioinneissa. Esimerkiksi yhteiskunnallisia vaikutuksia oli arvioitu korona-aikana säännöllisesti heikommin. Toisaalta vaihtoehtoisten keinojen arvioinnissa, johon arviointineuvosto on säännöllisesti toimintansa aika kiinnittänyt huomiota, oli havaittu selkeitä puutteita, mikä havainnollistui erityisesti liikkumisrajoituksia koskevan hallituksen esityksen kohdalla. Haastatteluissa korostettiin muitakin yksittäisiä tapauksia. Erään näkemyksen mukaan muun muassa kouluissa etäopiskeluun siirtymisestä päätettiin melko helposti, minkä seuraukset ovat näkyneet jälkikäteen. Vaikutuksia ei ilmeisesti kyetty arvioidaan ennen lainsäädännön valmistumista riittävän hyvin.

”Sitten toisaalta aika helposti lähdettiin näihin, kouluissa etäopiskeluihin, että seuraukset on näkyneet sitten jälkikäteen, joista nyt on kyllä sitten varmasti otettu opiksi, kun ne on jälkikäteen nähty. Mutta niitä ei näköjään pystytty arvioimaan ennen lainsäädännön valmistumista niin riittävästi hyvin.”

Lisäksi haastateltavat huomioivat, että koronaliitännäisten esitysten arviointia tulisi suorittaa tavallisen käytännön mukaisesti esitysten yhteiskunnallista ja taloudellista merkittävyyttä koskevaan tapauskohtaiseen harkintaan perustuen. Pari haastateltavaa ilmaisi, etteivät he kuitenkaan näe tarpeelliseksi sitä, että koronaliitännäisten esitysten arviointia priorisoitaisiin tavallisten säädösesitysten luonnosten arviointiin nähden, koska myös niihin sisältyy tärkeitä asioita.

”Mut sitten en mä nää asiaa myöskään sellasena, että näitä pitäis jotenki priorisoida verrattuna tavallisiin lakiesityksiin, koska siellä on tärkeitä asioita sielläkin. Se on kova haaste meille myös valmistella muutaman päivän sisällä lausuntoa. Että pääasiallisena toimintana en näe sitä järkevänä, mutta sillon tällön voidaan poimia minusta ihan hyvin näitäkin lausuttavaks.”

Ministeriöiden edustajille suoritetuissa haastatteluissa ilmaistiin, että ainakin koronakriisin alussa, keväällä 2020, koronaliitännäisten esitysten arviointi

olisi ollut todella haastavaa tiukkojen aikataulujen ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Kevään 2021 arviointineuvoston uuden linjauksen perusteella arviointi katsotaan kuitenkin vaikutusarviointien laadun kannalta hyväksi. Tilanteessa erilaista on se, että koronaepidemia on jatkunut jo sen verran pitkään ja tilanne on tietyllä tavalla normalisoitunut, ettei kenellekään pitäisi tulla yllätyksenä, että neuvosto voisi jossain määrin koronaliitännäisten esitysten arviointia suorittaa.

Ongelmana kuitenkin nähdään esitysten lyhyet voimassaoloajat. Haasteena on muun muassa se, että valmistelussa pitäisi kerätä kokemusperäistä tietoa siitä, miten valmisteltavat säännökset toimisivat niiden muutamien kuukausien ajan, jolloin ne olisivat voimassa. Aikajänne arvioinnin tarpeellisuuden kannalta on edelleenkin hyvin lyhyt. Nämä seikat tulisikin ottaa arviointineuvostossa huomioon koronaliitännäisten esitysten arvioinnissa.

”Oman ongelmansa tässä tietysti myös valmistelun kannalta määrittää se, että se on aika lyhyesti... Ne määräajat on aika lyhyitä, mitä se on se esitys voimassa. Elikkä, jos me puhutaan, et se laki on vaikka kolme kuukautta voimassa ja sit sun pitäis siihen jatkoesitykseen tehdä kunnolliset vaikutusarviointit, niin se on aika haasteellista, jos ajatellaan, et pitäis vielä kerätä kokemusperästä tietoa siitä, et miten se toimii sen kolme kuukauden aikana ne pykälät. Et, et se on niin lyhyt se aikajänne edelleenkin.”

Kyselyyn vastanneet katsoivat enimmäkseen arviointineuvoston roolin koronaliitännäisten esitysten arvioinnissa joko osittain tarpeelliseksi tai osittain tarpeettomaksi. Lisäksi jopa viidesosa vastaajista piti roolia erittäin tarpeellisenä, mutta ainutkaan ei katsonut roolia täysin tarpeettomaksi. Osa vastaajista korosti, että säädösesitysten laatua tulisi arvioida kaikissa tilanteissa. Jotkut huomioivat, että säädösehdotusten laadun varmistaminen olisi erityisen tärkeää juuri tällaisissa kiireellisissä ja poikkeuksellisissa olosuhteissa. Monien vastaajien mielestä arviointineuvostolla olisi tullut olla suurempi rooli koronaliitännäisten esitysten arvioinnissa.

”Rajoitustoimien tarpeellisuutta ja vaikutuksia olisi tullut arvioida huomattavasti laajemmin kuin mitä nyt on tehty.”

”Olisi erityisen tärkeää varmistaa säädösesitysten laatu myös tällaisissa kiireellisissä poikkeustilanteissa.”

”Olisi ollut ehdottomasti tarvetta arvioinnille! Mutta sitä ei ole suoritettu. Kiireelliset valmisteluajataulut tulevat toisaalta vastaan.”

Osa kyselyn vastaajista katsoi koronaliitännäisten esitysten arvioinnin osittain tarpeelliseksi ja esitysten merkittävyyden puolesta perustelluksi, mutta ilmaisi huolensa tiukoista aikatauluista ja hankkeiden viivästyisestä.

”Hyvän laadun takaaminen on kyllä tärkeää, mutta toisaalta arviointineuvoston arviointitoiminta voi olla hidastava tekijä kiireellisissä tapauksissa.”

”Vaikutusarviointien arviointi on tärkeää erityisesti tällaisten merkittävien yhteiskuntaan kohdistuvien rajoitusten puolesta, mutta kiireellisissä tapauksissa arvioinnista voi olla myös haittaa.”

Lisäksi yksi vastaajista korosti, että arviointineuvoston rooli koronaliitännäisten esitysten arvioinnissa ”olisi tarpeellinen, mutta edellyttäisi substanssin osaamista ja prosessissa mukana oloa juoksevan arvioinnin mahdollistamiseksi”.

Ne vastaajat, jotka pitivät arviointineuvoston roolia osittain tarpeettomana korostivat myös näkemystään tiukoista valmisteluajatauluista sekä siitä, että arviointineuvoston suorittama säädösesitysten vaikutusarviointien arviointi viivästyttäisi hankkeita. Tällaisissa asioissa kiireen katsottiin olevan ratkaiseva tekijä, eikä arviointineuvostoa tulisi tuoda prosessiin mukaan ”hidasteeksi”.

”Näkemykseni johtuu koronaliitännäisten esitysten hyvin kiireellisistä aikatauluista. Neuvoston arviointi voisi olla hidasteena.”

”Melko tarpeeton, koska hankkeilla on yleensä todella tiukat aikataulut, eikä arviointia ole mahdollista suorittaa näiden aikataulujen puitteissa ilman, että hankkeet viivästyisivät.”

”En ole mihinkään koronalainsäädännön valmisteluun osallistunut, mutta katsoisin yleisesti, että ministeriöissä on liian tiukat aikataulut koronaesitysten valmistelussa, että arviointineuvostoa kannattaisi siihen enää sotkea hidasteeksi.”

Lisäksi yksi kyselyyn vastanneista painotti kiireen ohella, että säädösehdotusten eri ratkaisut on päätetty nopeasti jo etukäteen. Eli tosiasiaa muun muassa arviointineuvoston myöhemmillä suosituksilla ei välttämättä olisi merkittävää vaikutusta lopputulokseen.

”Suhteellisen vähäinen merkitys sillä on ollut. Näissä asioissa ratkaisee kiire ja eri ratkaisut on jo nopeasti muutenkin etukäteen päätetty.”

Arviointineuvoston edustajien haastatteluissa tuotiin esille joiltakin tahoilta osoitettu kielteinen suhtautuminen neuvoston päätökseen ottaa arvioitavaksi koronaliitännäisiä esityksiä. Eräät tahot ovat ilmaisseet neuvoston suuntaan pelkonsa hankkeiden viivästyisestä. Tähän huoleen arviointineuvosto kuitenkin vastaa aikomuksella suorittaa arviointi hyvin nopealla aikataululla, noin 2–3 päivän kuluessa, mikä on haastattelujen perusteella myös ministeri-

öille kommunikoitu. Neuvostolla ei siten ole aikomusta vedota neljän viikon käsittelyaikaan, jolloin lausunnot normaalisti annetaan.

Tavallisten säädösesitysten arviointi korona-aikana ja neuvoston rooli yleisesti

Arviointineuvoston edustajien näkemysten mukaan neuvoston roolissa korona-ajan tavallisten säädösesitysten arvioinnissa ei ole mitään erityistä eroa normaaliajan arviointiin nähden. Lukuun ottamatta säädöshankkeiden viivästymistä, ovat lainvalmistelijat tuottaneet esityksiä arvioitavaksi samalla tavoin kuin ennenkin. Arviointineuvoston lausunnoissaan antamat suositukset katsotaan otetuksi huomioon myös samoissa määrin kuin aiemminkin. Erityisesti kahta hallituskauden suurta esitystä, sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä sekä oppivelvollisuuden pidentämistä, koskevien lausuntojen suositukset katsottiin otetuksi huomioon huolellisesti. Media ei ole nostanut neuvoston lausuntoja esille kuten aikaisemmin, mutta se katsotaan täysin ymmärrettäväksi ottaen huomioon koronaepidemian ja sitä koskevan uutisoinnin merkittävyys.

”Ei kyl mun mielestä ministeriöt tuottaa materiaalia niinkun ennenkin ja me arvioidaan sitä niinkun ennenkin. Ehkä sitä on aavistuksen tää korona hidastuttanu, mut ei muutenhan tää pyörii ihan normaalisti.”

Neuvoston edustajien haastatteluista selvisi myös, etteivät he ole havainneet muutosta muiden tahojen suhtautumisessa arviointineuvoston rooliin lainvalmistelun laadun kehittäjänä.

”Ja noin ylipäättään musta tuntuu, että tätä neuvoston itsenäistä roolia on kyllä niinku kunnioitettu, että ei tule mieleen, että ois tilanne muuttunut.”

Myöskään ministeriöiden edustajat haastattelussa tai kyselyssä eivät ole itse kokeneet tai muutoin havainneet huomattavia muutoksia suhtautumisessa arviointineuvoston roolin tarpeellisuuteen tavallisten säädösesitysten arvioinnissa korona-aikana. Arviointineuvoston on sen sijaan katsottu koko ajan vahvistaneen asemaansa. Monet vastaajat korostivat, että korona-ajan epäonnistumiset lainvalmistelussa ovat kuitenkin nostaneet esille vielä aikaisempaa selkeämmin arviointineuvoston roolin tarpeellisuuden.

”Roolin merkittävyys korostunut korona-aikana lainvalmistelussa havaittujen puutteiden takia.”

Lähes kaikki kyselyyn vastanneet katsoivat arviointineuvoston roolin tavallisten esitysten arvioinnissa korona-aikana joko osittain tai erittäin tarpeelliseksi. Ainoastaan kahden mielestä rooli on osittain tarpeeton. Kyselyyn vastanneet eivät siis juurikaan nähneet mitään eroa arviointineuvoston roo-

lissa tavallisten säädösesitysten arvioinnissa normaaliaikaan verrattuna. Tavallisten lakiesitysten arviointi on yhtä tärkeää korona-aikana kuin muulloinkin. Arviointineuvoston katsotaan olevan hyödyllinen lisä lainvalmisteluprosessissa. Neuvoston arviointi auttaa oppimaan uutta ja kiinnittämään huomioita seikkoihin, joita ei virkavalmistelussa osata tai ehditä ottamaan huomioon. Jos vastaajat eivät aikaisemmin katsoneet arviointineuvoston roolia tarpeelliseksi koronaliitännäisten esitysten kohdalla, niin tavallisen toistaiseksi voimassa olevan lainsäädännön valmistelussa arviointineuvoston ohjaava panos katsottiin sen sijaan hyödylliseksi.

Jotkut vastaajat, jotka pitivät neuvoston roolia tarpeellisena, huomauttivat, että korona-aikana rajoitustoimien vaikutusten arviointi olisi kuitenkin tullut olla keskiössä. Lisäksi huomioitiin, että ”muutoin rooli on yhtä tarpeellinen kuin normaalioloissakin, mutta kuitenkin omalta osaltaan koronaesitykset ovat jo viivästyttäneet tavallista valmistelua niin arviointineuvoston rooli ei ole täysin ongelmaton siltä kannalta”.

Ne kaksi vastaajaa, jotka katsoivat arviointineuvoston roolin osittain tarpeettomaksi, korostivat kahta asiaa. Toinen vastaaja lähestyi asiaa siitä näkökulmasta, että muiden säädösehdotusten sosiaaliset, terveydelliset, juridiset ja taloudelliset vaikutukset ovat huomattavan paljon pienempiä verrattuna koronaepidemiaa koskeviin esityksiin, mistä johtuen koronaliitännäisten esitysten arviointi olisi tullut olla etusijalla. Toinen vastaajista puolestaan korosti sitä, että ”neuvosto kiinnittää huomiota arviointien tekemiseen ja niiden laatuun, mutta usein itse esityksen sisällön läpikäyminen ja vertaaminen arviointeihin tuntuu olevan heille liian vaikea asia”.

Pari kyselyn vastaajaa esitti myös painavia huomioita arviointineuvoston toiminnan onnistuneisuudesta korona-aikana. Neuvoston panos merkittävien korona-aikana annettujen säädösehdotusten arvioinnissa olisi katsottu tärkeäksi. Arviointineuvoston ei ole kuitenkaan katsottu kyenneen vastaamaan tehtäväänsä korona-aikana.

”Maan hallitus on tehnyt kuluvan vuosisadan tärkeimpiä ja kauaskantoisempia päätöksiä ilman kunnan vaikutusarviointia. Samaan aikaan arviointineuvosto on ollut täysin passiivinen.”

”Arviointineuvosto ei ole minusta pystynyt vastaamaan tehtäväänsä korona-aikana. Neuvoston työtavat eivät toimi erittäin nopeatempoisessa lainvalmistelussa ja osin tämän vuoksi esim. erilaisten rajoitustoimien vaikutusarviot esim. elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, mutta myös ihmisten hyvinvointiin muilta osin kuin suoranaisten, välittömän terveydentilan osalta ovat jääneet puutteellisiksi. Esimerkiksi liikuntaa koskevien rajoitusten vaikutusten arviointi on jäänyt täysin puutteelliseksi.”

3.4 Kokemukset arviointineuvoston itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta

”Lainsäädännön vaikutusarvioinnin arviointia varten valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto.”

Kokonaisuudessaan arviointineuvoston toiminnan aikana neuvosto ei ole kokenut ulkopuolisten tahojen yrittäneen vaikuttaa sen toimintaan. Arviointineuvosto on siis koettu käytännössä toimiessaan itsenäiseksi ja riippumattomaksi. Tähän saakka neuvosto on myös kokenut, että sillä on ollut käytettävissä se työvoima, joka on kulloinkin tarkoituksin ollut olla sekä neuvosto on voinut arvioida kaikki esitysluonnokset, jotka sillä on ollut tarkoitus ottaa arvioitavaksi. Kuitenkin vuoden 2021 alkupuolella herännyt ristiriita nosti joissakin arviointineuvoston edustajissa tarkemmin esille huolen neuvoston todellisesta itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta.

Arviointineuvoston yhteydessä toimii kaksi kokopäivätoimista sihteerinä, arviointineuvosta, joiden tehtäviin kuuluu erityisesti esitellä arvioitava esitysluonnos ja ehdotus lausunnossa esiin nostettavista asioista neuvoston kokouksissa sekä tästä käydyn keskustelun pohjalta valmistella neuvoston lausunto. Kun arviointineuvosto oli keväällä 2020 tehnyt päätöksen siitä, ettei se ota arvioitavaksi koronaepidemiaa koskevia lakiesityksiä, päätti neuvosto samalla, että sihteeristö on valtioneuvoston käytettävissä myös muihin tehtäviin.

Kun arviointineuvosto oli tehnyt uuden linjauksen vuoden 2021 alussa siitä, että neuvosto voi ottaa käsittelyyn myös koronaliitännäisiä esityksiä, oli neuvoston tarkoituksena ottaa arvioitavaksi koronaepidemian johdosta valmisteltava liikkumisrajoituksia koskeva hallituksen esitys. Neuvostolle tuli tällöin kuitenkin yllätyksenä, että molemmat sihteerit oli määrätty avustamaan kyseisen esityksen valmistelussa, minkä vuoksi he olivat jääneitä käsittelemään esitystä arviointineuvoston tehtävissä. Kyseinen tapaus johti siihen, ettei liikkumisrajoituksia koskevaa esitystä voitu ottaa neuvostoon arvioitavaksi.

”Mutta tää on musta silleen mielenkiintonen, että tää konkreettisesti osoitti sen, että vaikka meitä koskevassa asetuksessa sanotaan, että me ollaan itsenäisiä ja riippumattomia, niin me ei olla. --- Ja, jos asiaa ajatellaan ihan silleen teoreettisesti, niin täähän luo sellasen tilanteen, että valtioneuvoston kanslia voi omalla tällasella työnjohtomääräyksellään, niin estää joistakin hankkeista lausunnon antamisen.”

Haastatteluissa nostettiin esille näkemys siitä, että tämä kyseinen tapaus osoitti konkreettisesti, ettei arviointineuvosto ole täysin itsenäinen ja riippumaton, vaikka sen toiminnasta annetussa asetuksessa niin määritellään. Arviointineuvoston sihteeristön virkamääräyksiin sisältyvät arviointineuvoston tehtävät sekä muut esimiehen määräämät tehtävät. Haastatteluissa huo-

mioitiin, että teoreettisella tasolla valtioneuvoston kanslia voi työnjohdollisella määräyksellä estää jonkin tietyn säädösehdotuksen arvioinnin, jos neuvoston sihteeristö voidaan määrätä tekemään myös muita työnantajan määräämiä tehtäviä. Teoreettisella tasolla tämä katsottiin siten vakavaksi itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen osuvaksi asiaksi. Asia olisi tärkeä huomioida myös neuvoston tulevaisuuden kannalta.

”Eli teoreettisella tasolla niin se on mun mielestä aika vakava tähän itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen osuva asia.”

3.5 Arviointineuvoston tiedonsaanti ja yhteistyö ministeriöiden kanssa

”Arviointineuvosto ja kansliapäällikkökokous käyvät säännöllisesti vuoropuhelua lainvalmistelun laadun kehittämistä. Arviointineuvosto ja sen sihteeristö tapaavat säännöllisesti myös hallinnon edustajia ja sihteeristö toteuttaa ministeriöiden lainvalmistelijoilla koulutuksia vaikutusten arvioinnista”

Neuvoston tiedonsaannin muutoksista ei erityisiä havaintoja

Haastateltavilla ei ollut erityisiä kokemuksia, että korona-ajalla olisi ollut vaikutusta siihen, miten valmisteilla olevat säädöshankkeet tulevat arviointineuvoston tietoon tai, että kuinka neuvosto saa tietoa niistä hankkeista, joita se on käsittelemässä. Yhteistyö valmistelijoiden kanssa on toiminut kuten ennenkin: *”Ei oo tapahtunu muutosta, et kommunikointi valmistelijan kanssa käy ihan samalla tavalla kuin ennenkin.”*

”Ei, koronalla ei oo ollu siihen mitään vaikutusta. Et sehän on tässä vuosien, parin viime vuoden aikana kehittynyt, et nää lainsäädäntösuunnitelmat, niin on niinku nyt ehkä jonkin verran paremmin paikkansapitäviä ja sitten niissä, kun siellä on nää hankeikkunat olemassa, niin niistä saa paremmin käsityksen, et mitä niissä käsitellään. Et mä sanosin, et sillon neljä vuotta sitten oli paljon hankalampi tehdä niitä valintoja, et nyt se on helpompaa.”

Ainut korona-aikaan liittyvä havainto oli se, että tietyt koronaepidemiaa koskevat rajoitustoimenpiteet eivät välttämättä ole sisältyneet hallituksen puolivuositain antamaan suunnitelmaan siitä, mitä säädösesityksiä on tulossa. Muutoin neuvosto on kyennyt tavalliseen tapaan valitsemaan arviotavat säädösesitykset lainsäädäntösuunnitelman perusteella. Mutta ottaen huomioon koronaepidemian kehittymisen muutokset sekä pikkuhiljaa epidemiatilanteen heikentymisen myötä syntynyt tarve erilaisille rajoitustoimenpiteille, kuten liikkumisrajoituksille, eivät kaikki säädösesitykset ole hallituksen alkuperäiseen lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyneet.

Neuvoston ja ministeriöiden välinen yhteistyö

Haastateltavilta ja kyselyyn osallistuneilta kysyttiin lisäksi, ovatko he havainneet muutoksia korona-aikana arviointineuvoston ja ministeriöiden välillä käytävässä yhteistyössä ja vuoropuhelussa lainvalmistelun kehittämisestä yleisesti tai yksittäisten säädöshankkeiden kohdalla. Merkittäviä muutoksia ei havaittu. Arviointineuvoston edustajien haastatteluista kuitenkin ilmeni, että yleensä hyvin tiivis vuorovaikutus vähentyi keväällä 2020 jonkin verran hallinnon, poliittisten toimijoiden ja muiden sidosryhmien kanssa. Poikkeusolojen alkaessa ei viitsitty välttämättä ottaa ministeriöihin edes yhteyttä, kun tiedossa oli ministeriöissä oleva kova lainvalmistelua koskeva kiire ja paine.

”No kommunikointi on harventunu. Siis ihan, meillä on ollu meneillään sellanen kierros, että me tavataan ministeriöitten johtoryhmiä, niin se on vähentyny nyt selvästi. Että suoraan sanoen ei ollu viime keväänä oikeen kanttia edes soittaa niille ja sanoo, että olis kiva tavata. Että sen niinku näki niin, että se kiire on niin valtava ja paine niin kova.”

Jossain määrin keväältä 2020 peruuntui myös neuvoston sihteeristön lainvalmistelijoille suuntaamia koulutuksia poikkeustilan takia. Syksyllä 2020 koulutuksia tuntui olevan sen sijaan poikkeuksellisen tiiviisti. Koulutukset ja muut tapaamiset on toteutettu videoyhteyksillä. Alkuun tilaisuuksien järjestäminen olikin haastavaa, mutta korona-ajan käytäntö on nähty myös positiivisena, sillä henkilöiden on muun muassa helpompi osallistua tilaisuksiin. Aito vuorovaikutus on kuitenkin ohentunut näissäkin asioissa, kun ei voida tavata, keskustella ja ideoida asioita yhdessä samalla tavoin kuin fyysisesti läsnä ollessa. Korona-ajan käytäntö voi vaikuttaa siihen, että koulutusten järjestämisestä etänä voi tulla jossain määrin myös pysyvää käytäntöä tulevaisuudessa, mikä olisi saatujen hyötyjen valossa osittain toivottavaakin.

Kyselyyn vastanneilla ei ollut myöskään kerrottavana merkittäviä huomioita neuvoston ja ministeriöiden välisen yhteistyön muutoksista. Vastausten perusteella vuorovaikutus on silti korona-aikana ollut jossain määrin vähäisempää: *”Ei ole sellaisia palavereja kuin ennen koronaa”*. Lisäksi parissa vastauksessa huomioitiin, että korona-aikana *”arviointineuvoston joustomahdollisuudet aikataulujen suhteen ovat vähentyneet”*.

3.6 Näkemykset arviointineuvoston toiminnan kehittämistarpeista

”Arviointineuvoston kokoonpanoon kuuluu puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään kuusi muuta jäsentä. Arviointineuvoston yhteydessä toimii kaksi kokopäivätoimista sihteerää.”

Neuvoston resursointi ja lausuntomäärän lisääminen

Haastatteluihin ja kyselyyn osallistuneita pyydettiin myös kertomaan näkemysensä neuvoston toiminnan kehittämisestä tulevaisuudessa. Arviointineuvoston edustajien haastatteluissa korostuivat näkemykset ennen kaikkea neuvoston resursoinnin kehittämistarpeista. Tämä on kuitenkin ollut pitkän aikavälin kehityskohteenä, eikä suoraan kuvasta korona-ajan vaikutusta. Muun muassa edellä kuvattu liikkumisrajoituksia koskevaan esitykseen liittyvä tapaus on joidenkin haastateltavien mielestä korostanut vielä entisestään tätä tarvetta neuvoston sihteeristössä.

Ainoastaan kahdesta sihteeristä katsotaan muodostuvan jossain määrin henkilöriski. Vuonna 2020 neuvosto toimi lähes yhden kolmasosan vuodesta vajaalla henkilöstöllä, sillä neuvostolla oli käytettävissä vain yksi arviointineuvos sijaisuuksien takia. Tämä voi tarkoittaa käytännössä sitä, että jos toinen arviointineuvos olisi esimerkiksi sairastunut, olisi neuvoston lausuntojen tekeminen loppunut, koska lausunnot tehdään aina sihteeristön esittelystä. Kevään 2021 aikana neuvoston sihteeristöön olikin avoinna haku uudelle erityisasiantuntijalle, jonka tehtäviin kuuluisi muun muassa lausuntojen valmistelu.

”Me ollaan ainakin kahdessa edellisessä vuosikatsauksessa siis -19 ja -18 otettu tää asia esille, että meillä muodostuu henkilöriski tästä kahdesta henkilöstä. Eli että esimerkiksi viime vuosi me oltiin noin yksi kolmasosa vuodesta vajaalla henkilöstöllä eli meillä oli vaan yksi neuvos käytettävissä sijaisuuksien takia. Ja sehän tarkoitti, että jos tää yks olis sairastunu, niin lausuntojen tekeminen olis loppunu siihen, koska ne lausunnot tehdään aina esittelystä.”

Resursoinnin lisäksi eräs haastateltavista korosti tapaa, millä esitysluonnokset valikoituvat neuvoston käsittelyyn sekä sitä kautta neuvoston lausuntomäärän lisäämistä. Jos lausuntoja saadaan annettua enemmän, vahvistaa se neuvoston roolia, mikä onkin tarkoituksena. Vuoden 2021 alkupuolella tehty muutos arviointipooliin valittavien esitysten määrässä omalta osaltaan kuvastaa tätä ajatusta. Näkemyksen mukaan muutos ei johtunut suoraan koronaepidemiasta, mutta muutoksen tarve tuli vahvemmin esiin sen johdosta.

Neuvoston toiminnassa ei katsottu olevan mitään muuta erityistä korona-aikana herännyttä kehittämistarvetta. Joissakin haastatteluissa enemmänkin korostettiin, kuinka toimintaa ei tulisi kehittää, mitä käsitellään seuraavassa jaksossa. Arviointineuvoston toiminnan katsotaan kuitenkin tulevan vielä kehittämään, mutta kehittäminen edellyttää ennen kaikkea resursointia.

”Mut tää resursointikysymys nyt on sitten sellanen, että toiminnan kehittäminen edellyttää resursointia.”

Monien kyselyyn vastanneiden näkemys arviointineuvoston toiminnan kehittämisestä on muuttunut korona-aikana jossain määrin. Vastauksissa korostettiin neuvoston resurssien lisäämisen tarvetta. Kyseinen asia on

havaittu pidemmän aikavälin kehityskohteeksi, mutta vastauksissa huomioitiin myös, että jos neuvostolla olisi suuremmat resurssit, olisi se silloin voinut osallistua koronaliitännäisten esitysten arviointiin nopealla aikataululla. Neuvoston resurssikysymys on siis jossain määrin korostunut joidenkin vastaajien mielestä korona-aikana.

”Niillä taitaa olla aika heikot resurssit. Ehkä suuremmilla resursseilla olisi onnistuttu suorittamaan pikaista arviointia koronaesitysten kohdalla.”

”Resurssien lisäys henkilöstön suhteen. Käsitykseni mukaan arviointineuvoston tulisi valita yhteiskunnallisesti merkittävimpiä hankkeita arvioitavaksi (esim. ajatellaan näitä koronaesityksiä). Vaikka mielestäni ihan hyvä, ettei koronaesityksiä ole arvioitu, niin isommat resurssit voisivat mahdollistaa nopeamman arviointityön myös tällaisissa poikkeusoloissa ja siten olla varmistamassa hyvää laatua lainvalmistelussa.”

Jotkut vastaajat esittivät, että neuvoston toimintaa tulisi kehittää sopimaan korona-ajan poikkeusolojen kaltaiseen nopeaan lainvalmistelu-ympäristöön. He korostivat hyvin vahvasti sitä, että heidän näkemyksensä mukaan arviointineuvosto ei ole kyennyt toimimaan korona-ajan poikkeuksellisissa olosuhteissa. Resurssien suuri vaikutus neuvoston toimintaan huomioitiin myös tämän yhteydessä.

”Toiminta pitäisi kehittää sopimaan nopeatempoisempaan lainvalmistelu-ympäristöön eli sen vuoksi resursseja voitaisiin lisätä.”

”Ehdottomasti lisää resursseja arviointityöhön. Vahvan roolin kehittämisen tällaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa!”

Ennakolliseen neuvontaan suhtaudutaan suurella varauksella

Arviointineuvosto on suhtautunut toimintansa aikana lainvalmistelijoille suunnattavaan ennakolliseen neuvontaan säädöshankkeiden yhteydessä varauksella ja melko kriittisesti. Ulkopuoliset tahot ovat tätä laajasti kuitenkin neuvostolle sen toiminnan aikana tarjonneet sekä lainvalmistelijat kyseistä tarvetta jossain määrin ilmaisseet.

Syksyllä 2020 neuvosto hyväksyi poikkeuksellisen järjestelyn, kun sosi-aali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevan esityksen valmistelijat pyysivät etukäteen keskustelua siitä, mihin asioihin arviointineuvosto tulisi lausunnossaan kiinnittämään huomiota. Arviointineuvokset kävivät keskustelun niin, että sillä ei sidottu neuvoston kantaa. Keskustelussa tehtiin selväksi, että arviointineuvosto päättää itse kaikki kannanottonsa. Tapaus oli kuitenkin hyvin poikkeuksellinen. Poikkeuksellisuus johtui siitä, että kyseessä oli niin massiivinen esitys, että arviointineuvosto katsoi olevan kohtuullista, että

valmistelijat saivat suuressa aikataulupaineessa hieman lisää aikaa muokata jo ennakkoon lopullista hallituksen esitystä.

Arviointineuvoston kriittinen näkemys varsinaista ennakollista neuvontaa kohtaan ei ole kuitenkaan korona-aikana muuttunut. Sen sijaan haastatteluiden perusteella suhtautuminen on muun muassa julkisuudessaakin laajasti esillä olleen Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tilanteen seurauksena tiukentunut. Haastatteluisa huomioitiin, että kun VTV on vähentänyt tekemiään tarkastuksia ja sen sijaan lisännyt ennakollista ohjausta ja neuvontaa, on se kiristänyt myös arviointineuvoston linjausta VTV:n toiminnassa koettujen puutteellisuuksien vuoksi.

”Tää VTV-tilanne. Niin se kyllä on neuvoston puolella tavallaan tiukentanu tätä linjaa. Eli, kun VTV on toki avoimesti, mutta kuitenkin myös omilla päätöksillään muuttanu strategiaa ja vähentäny näitä tarkastuksia, lisänny tällasta ennakollista ohjausta tai tukemista. Niin tota arviointineuvostossa kyllä tää tilanne on tiukentanu tätä linjaa eli sitä, että me toimitaan asetuksen mukaisesti. Niinku, mitkä tehtävät asetus meille antaa ja tähän ennakoivaan avustamiseen lainsäädäntöhankkeissa niin siihen ei missään tapauksessa mennä.”

Ennen kaikkea arviointineuvosto toimii sen mukaan, mitä tehtäviä sille sen toiminnasta annetussa asetuksessa määrätään, eikä ennakkolliseen avustamiseen yksittäisissä säädöshankkeissa lähdetä. Kysymys on siten etenkin arviointineuvoston riippumattomuuden ja itsenäisyyden takaamisesta. Ongelmallisena nähdään se, kuinka neuvosto voisi arvioida ulkopuolisena esitystä, jonka valmistelussa arviointineuvosto on neuvonut. Ennakollinen neuvonta olisi siten vaikea yhdistää arviointineuvoston keskeisimpään rooliin eli hallituksen esitysten luonnosten vaikutusarviointien arviointiin. Neuvosto on sen sijaan suorittanut yleisluontoisempaa ohjausta ottamatta kantaa tiettyihin yksittäisiin esityksiin.

”Tää on periaatteellinen kysymys, että miten ihmeessä me voidaan arvioida ulkopuolisena esitystä, jonka valmistelussa me ollaan neuvottu, sitten kun se esitys tulee aikanaan arvioitavaks. --- Meillähän on toimittu silleen pragmaattisesti, että tietynlaista tällasta yleisluontoista ohjausta ottamatta konkreettisemmin kantaa tiettyihin esityksiin. --- Mun mielestä sitä on tosi vaikee yhdistää tän arviointineuvoston niinku keskeisimpään rooli, joka on kuitenkin arvioinnin tekeminen hallituksen esityksen luonnoksista.”

Kuitenkin asia on myös jossain määrin resurssikysymys. Jokaisen lausunnon kohdalla työmäärä noin kaksinkertaistuisi, jos ennakollista neuvontaa suoritettaisiin. Nykyisillä resursseilla lausuntomäärä tulisi siten selvästi vähentymään. Arviointineuvoston järjestelmä on muodostunut sellaisen ajatuksen varaan, että muut oppivat toisille annetuista lausunnoista.

Arviointineuvoston ulkopuoliset tahot suhtautuivat yhtä lailla varauksella neuvoston toteuttamaan ennakkolliseen neuvontaan. Ennakollisen ohjauksen ja neuvonnan katsottaisiin synnyttävän jääviysongelmia sen suhteen, että neuvosto myöhemmin arvioisi hallituksen esityksen luonnosta, jonka valmistelussa se on aikaisemmin avustanut. Sen sijaan yleinen neuvonta, ohjaus ja koulutus puuttumatta yksittäisiin säädöshankkeisiin katsotaan tarpeelliseksi.

”No tota, sitä ennakkollista neuvontaa ja tavallaan sitä mä pidän sillä tavalla haasteellisena. Et sit saattaa syntyä vähän tällasii jääviysongelmia suhteessa sitten jälkikäteen, et he arvioi hallituksen esityksissä sitä vaikutusten arviointia, et siinä mä oisin... Siinä mä oon ollu koko ajan sitä mieltä, et siinä pitää olla varovainen. Enkä oo varma, että kannattaako ylipäätään sille tielle lähteä.”

4 Yhteenveto

Selvityksen tulokset heijastavat arviointineuvoston edustajien haastatteluissa kertomia näkemyksiä sekä ministeriöiden edustajien sekä haastatteluissa että kyselyssä kerättyjä näkemyksiä arviointineuvoston roolista ja toiminnasta korona-aikana. Kuten selvityksen tuloksista on havaittavissa, ei arviointineuvoston toiminnassa ole tapahtunut erityisen merkittäviä muutoksia. Tuloksia katsottaessa on myös huomioitava, etteivät kaikki havainnot ole suoraan koronaepidemiasta riippuvaisia. Seuraavaan taulukkoon on koottu muistiossa käsitellyt havainnot neuvoston roolista ja toiminnasta korona-aikana.

TAULUKKO 1. Keskeiset havainnot arviointineuvoston roolista ja toiminnasta korona-aikana

TEEMA	HAVAINTO
Yleisten työskentelytapojen muutokset	<ol style="list-style-type: none"> 1. Korona-ajan käytäntö etäkokouksista voi muodostua osittain normaalikäytännöksi. 2. Arviointineuvokset toimivat osan korona-ajasta enimmäkseen valtioneuvoston kanslian työtehtävissä, mikä näkyi myös arviointineuvoston toiminnassa. 3. Neuvoston toiminnan ennustettavuuden heikentyminen ja pienempi lausuntomäärä lainvalmistelun viivästyessä ministeriöissä. 4. Lausuntoja on annettu enemmän ilman ennakkoesittelyjä neuvoston kokouksissa.
Arvioitavien säädösehdotusten valinta	<ol style="list-style-type: none"> 5. Linjapäätös keväällä 2020, ettei koronaliitännäisiä säädösesityksiä arvioida: pääasiallisena perusteena kiireelliset valmisteluaiakataulut. 6. Linjapäätös tammikuussa 2021 koronaliitännäisten esitysten arvioinnista: tilanteen "normalisoituessa" aiempaa linjausta ei katsottu enää tarpeelliseksi. 7. Arviointiperusteiden muutokset: suurempi määrä valintoja arviointipooliin sekä esitysten valinta enemmän muilla kuin yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkittävyyden perusteilla.
Arviointineuvoston roolin tarpeellisuus	<ol style="list-style-type: none"> 8. Koronaliitännäisten esitysten arviointi katsotaan tarpeelliseksi erityisesti koronatilanteen "normalisoitumisen" vuoksi. Ministeriöiden suunnalta on ilmaistu huolta kiireellisistä aikatauluista ja lakihankkeiden viivästyemisestä. 9. Neuvoston roolissa tavallisten esitysten arvioinnissa ei koettu muutosta. Osa kyselyn vastaajista katsoi, että koronaliitännäisten esitysten arviointi olisi tullut kuitenkin olla arvioinnin keskipisteenä.
Kokemukset vaikutuksesta riippumattomuuteen	<ol style="list-style-type: none"> 10. Huoli siitä, että neuvoston sihteeristö voidaan työnjohdollisella määräyksellä määrätä neuvoston työn lisäksi tekemään myös muita työtehtäviä valtioneuvoston kansliassa. Siten teoreettisesti jonkin säädösehdotuksen arviointi voidaan estää sihteeristön jääviyden vuoksi.
Neuvoston tiedonsaanti ja yhteistyö ministeriöiden kanssa	<ol style="list-style-type: none"> 11. Neuvoston tiedonsaannissa ei erityisiä muutoksia. 12. Neuvoston vuoropuhelu ministeriöiden kanssa on vähentynyt jossain määrin korona-aikana.
Neuvoston toiminnan kehittäminen	<ol style="list-style-type: none"> 13. Selkeimpinä kehittämiskohteina neuvoston sihteeristön resursoinnin kehittäminen ja suurempi lausuntomäärä. 14. Ennakolliseen neuvontaan suhtaudutaan suurella varauksella.

Pääasialliset havainnot voidaan tiivistää vielä seuraavasti: neuvosto on suorittanut työnsä koko korona-ajan etäyhteyksin, mikä voi jäädä osittain myös normaalikäytännöksi. Etäyhteyksillä työskentelyn sekä omassa toiminnassa että kansainvälisessä yhteistyössä ja muun muassa sihteeristön ministeriöiden lainvalmistelijoille suunnatuissa koulutuksissa katsotaan jossain määrin jopa toivottavaksi muutokseksi siitä saatavien hyötyjen vuoksi.

Korona-ajan vaikutuksella lainvalmistelun viivästyminen on ollut myös välillistä vaikutusta neuvoston toimintaan. Arviointineuvosto ei saanut annettua lausuntoja niin paljon kuin sillä oli tarkoituksena ja neuvoston työn ennustettavuus heikkeni. Tämän myötä neuvosto valitsi arviointipooliinsa selkeästi tavallista enemmän säädöshankkeita sekä muutti jossain määrin valintaperusteitaan esitysten yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkittävyyden osalta. Tästä voi muodostua myös pysyvä käytäntö neuvoston toiminnassa. Lisäksi, kun neuvostolle tuli suuren valintamäärän kautta käsittelyyn suuri määrä esityksiä samanaikaisesti, jouduttiin ennakkoesittelyistä neuvoston kokouksissa monin paikoin luopumaan.

Korona-ajan lainvalmistelun kiireellisyys on vaikuttanut myös siihen, että neuvosto päätti keväällä 2020 alun perin olla arvioimatta koronaliitännäisiä säädösehdotuksia. Toisaalta uuden tammikuun 2021 linjauksen pohjalta korona-ajan ”normalisoitumisen” vuoksi ei tällaista erityiskohtelua katsottu enää tarpeelliseksi ja neuvosto onkin antanut kaksi lausuntoa koronaliitännäisistä esityksistä huhti-toukokuun 2021 vaihteessa. Arviointia tullaan jollain tasolla myös jatkossa suorittamaan.

Tuloksissa korostuu lisäksi kolme asiaa arviointineuvoston tulevaisuuden kannalta. Ensimmäinen huoli neuvoston todellisesta itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ottaen huomioon sihteeristölle annettavat työnjohdolliset määräykset. Toiseksi neuvoston resursointia etenkin sihteeristön kohdalla tulisi kehittää. Kolmanneksi neuvosto ei tule suorittamaan lainvalmistelijoille suunnattua ennakkollista neuvontaa erityisesti siihen liittyvien esteellisyysongelmien vuoksi, vaan neuvosto tulee toimimaan sille asetuksessa määriteltyjen tehtävien mukaisesti.

Lähteet

Eduskunta. [Ajankohtaista tietoa koronavirustilanteesta.](#) (25.5.2021)

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.

Määttä, Kalle, Lainsäädännön arviointineuvosto – uusi avaus lainvalmistelun parantamisen ohdakkeisella tiellä. Edilex Lakikanava 9.8.2016.

Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015).

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 arviointineuvoston vuosikatsaus 2019. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:3.

Valtioneuvoston kanslia, [Lainsäädännön arviointineuvosto.](#) (25.5.2021)

Liitteet

Liite 1. Haastattelurunko

1) Näkemys arviointineuvoston tehtävistä ja roolista

- Onko korona-aikana tapahtunut muutosta arviointineuvoston toiminnassa yleisellä tasolla sen toimintatapoja ja työtä ajatellen?
- Onko korona-aika vaikuttanut arvioitavaksi otettavien säädöshankkeiden valintaan? Oletteko kokeneet arviointineuvoston ulkopuolisilla tahoilla olleen tähän vaikutusta?
- Hallitus on saanut korona-aikana paikoittain koviakin moitteita heikosta lainvalmistelusta. Onko tämä näkynyt jotenkin arviointineuvoston toiminnassa?
- Koetteko, että korona-ajalla ja koronavirusepidemiaa koskevan lainsäädännön valmistelulla on ollut vaikutusta myös ns. tavallisen lainsäädännön valmisteluun, mikä puolestaan olisi heijastanut arviointineuvoston työhön?
- Onko arviointineuvoston toiminnassa tapahtunut muutosta koronakriisin alun (kevät 2020) ja nykyhetken välillä? Onko muodostunut uusia vakiintuneita ns. kriisiajan käytäntöjä?
- Onko arviointineuvoston kaltaisten yksiköiden toiminnassa muissa maissa tapahtunut muutoksia korona-aikana?
- Onko korona-aika vaikuttanut näkemykseenne arviointineuvoston toiminnan suunnasta ja kehittämisestä tulevaisuudessa?

2) Suhtautuminen arviointineuvoston toimintaan

- Miten koette arviointineuvoston tarpeellisuuden ajatellen koronavirusepidemiaa koskevia kiireellisesti suoritettavia lainsäädäntömuutoksia? Entä muuta korona-aikana suoritettavaa ns. tavallisten säädösesitysten arviointia?
- Oletteko havainneet korona-aikana muutosta suhtautumisessa arviointineuvoston rooliin ja toimintaan aikaisempaan verrattuna?

3) Arviointineuvoston ja ministeriöiden välinen vuorovaikutus sekä arviointineuvoston tiedonsaanti valmisteilla olevista hankkeista

- Onko korona-aikana tapahtunut muutosta siinä, miten valmisteilla oleva säädöshankkeet tulevat arviointineuvoston tietoon?
- Onko korona-aikana tapahtunut muutosta arviointineuvoston tiedonsaannissa arvioiduiksi valituista/arvioitavina olevista säädöshankkeista?

- Onko korona-aikana tapahtunut muutosta arviointineuvoston ja ministeriöiden välillä käytävässä vuoropuhelussa lainvalmistelun laadun kehittamisestä yleisesti? Entä yksittäisten säädöshankkeiden kohdalla?

4) Muuta huomioitavaa

- Tuleeko teille mieleen jotain muita selvitykseen liittyviä huomioita, jotka haluaisitte nostaa esille? Oletteko havainneet korona-aikana muita muutoksia arviointineuvoston roolissa/työssä?

Liite 2. Kyselyn runko

Yleistä

1. Vastaaajan ministeriö
2. Vastaaajan virka-asema

Näkemyks arviointineuvoston tarpeellisuudesta

3. Onko näkemyksenne arviointineuvoston tarpeellisuudesta koskien arviointineuvoston roolia lainvalmistelun laadun kehittäjänä muuttunut korona-aikana?
4. Millaisena koette arviointineuvoston tarpeellisuuden koskien koronavirusepidemian johdosta tehtävien säädösehdotusten arviointia?
5. Millaisena koette arviointineuvoston tarpeellisuuden koskien korona-aikana tehtävien epidemiasta riippumattomien ns. tavallisten säädösehdotusten arviointia?
6. Oletteko havainneet korona-aikana muutosta yleisessä suhtautumisessa ministeriössänne koskien arviointineuvoston roolin tarpeellisuutta lainvalmistelun laadun kehittäjänä?
7. Millaisena näette yleisen suhtautumisen ministeriössänne arviointineuvoston tarpeellisuudesta koskien koronavirusepidemian johdosta tehtävien säädösehdotusten arviointia?
8. Millaisena näette yleisen suhtautumisen ministeriössänne arviointineuvoston tarpeellisuudesta koskien korona-aikana tehtävien epidemiasta riippumattomien ns. tavallisten säädösehdotusten arviointia?

Näkemyks arviointineuvoston tehtävistä ja roolista

9. Onko näkemyksenne siitä, mikä on tärkein osa arviointineuvoston työtä muuttunut korona-aikana?
10. Onko näkemyksenne siitä, kuinka onnistuneesti arviointineuvosto on valinnut arvioitavaksi keskeisiä hallituksen esityksen luonnoksia muuttanut korona-aikana?

11. Koetteko, että korona-ajalla on voinut olla vaikutusta arviointineuvoston arvioitavaksi valitsemien hallituksen esitysten luonnosten valintaan?
12. Onko näkemyksenne siitä, kuinka onnistuneesti arviointineuvosto on kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota keskeiseen hallituksen esitysten luonnosten sisältöön muuttunut korona-aikana?
13. Koetteko, että korona-ajalla ja koronavirusepidemiaa koskevalla säädösvalmistelulla on ollut vaikutusta myös epidemiasta riippumattomaan ns. tavalliseen säädösvalmisteluun ja, että se olisi heijastunut arviointineuvoston työhön sekä sitä kautta arviointineuvostolta saatuun palautteeseen?
14. Onko korona-aika vaikuttanut käsitykseenne arviointineuvoston toiminnan suunnasta ja kehittämisestä tulevaisuudessa?

Arviointineuvoston tiedonsaanti ja vuorovaikutus ministeriöiden kanssa

15. Onko korona-aikana tapahtunut muutosta siinä, miten valmisteilla olevat säädöshankkeet tulevat arviointineuvoston tietoon?
16. Onko korona-aikana tapahtunut muutosta arviointineuvoston tiedonsaannissa arvioitaviksi valituista/arvioitavina olevista hallituksen esitysten luonnoksista?
17. Onko korona-aikana tapahtunut muutosta arviointineuvoston ja ministeriönne välillä käytävässä vuoropuhelussa lainvalmistelun laadun kehittämisestä yleisesti ja/tai yksittäisten säädöshankkeiden kohdalla?
18. Onko korona-aikana tapahtunut muutosta arviointineuvoston neuvontaroolissa suhteessa ministeriönne lainvalmistelijoihin?
19. Onko korona-aikana tapahtunut muutosta ministeriönne antamassa palautteessa arviointineuvoston antamista lausunnoista ja toiminnasta yleisesti?

Muuta huomioitavaa

20. Oletteko havainneet korona-aikana muita muutoksia arviointineuvoston roolissa/työssä?

SITRA

SITRA MUISTIO marraskuu 2021
Sitran julkaisemat muistiot ovat tulevaisuustyömme
taustaksi tuotettuja sisältöjä.

ISBN 978-952-347-247-1 (PDF)
ISSN 2737-1034 (PDF)

www.sitra.fi

SITRA.FI
Itämerenkatu 11–13
PL 160
00181 Helsinki
Puhelin 0294 618 991

 @SitraFund