

MITEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA VOITAIISIIN PARANTAA?

Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet
suomalaisessa lainvalmistelussa



MITEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA VOITAIISIIN PARANTAA?

Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa
lainvalmistelussa

Anssi Keinänen
Jussi Pajuoja

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020

Tarkastusvaliokunta

00102 Eduskunta
www.eduskunta.fi

Helsinki 2020

ISBN 978-951-53-3754-2 (nid.)
ISBN 978-951-53-3755-9 (pdf)

ISSN 1798-4688 (painettu)
ISSN 2342-6616 (verkkojulkaisu)

Sisällys

Valiokunnan alkusanat	7
Kehittämissuosituksset	9
Utvecklingsrekommendationer	12
Development recommendations.....	15
1 Johdanto	18
1.1 Selvityksen tausta ja toteutus	18
1.2 Vaikutusten arvioinnin tavoitteet ja kansainvälinen tutkimuskirjallisuus	19
1.3 Selvityksen rakenne ja pääjaksot	22
2 Säädos ehdotusten vaikutusten ennakkollinen arviointi	25
2.1 Taloudelliset vaikutukset	25
Arviointi ja johtopäätökset.....	34
2.2 Viranomaisvaikutukset.....	35
Arviointi ja johtopäätökset.....	39
2.3 Ympäristövaikutusten nykytila ja haasteet	39
Arviointi ja johtopäätökset.....	47
2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	48
Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa.....	48
Arviointi ja johtopäätökset.....	51
Sosiaaliset ja terveysvaikutukset sekä vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon	52
Arviointi ja johtopäätökset.....	55
Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään.....	56
Arviointi ja johtopäätökset.....	58
Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen	58
Arviointi ja johtopäätökset.....	60
Aluekehitysvaikutukset	61
Arviointi ja johtopäätökset.....	64
Tietoyhteiskuntavaikutukset	64
Arviointi ja johtopäätökset.....	66

2.5 Havaintoja ja johtopäätöksiä säädösehdotusten ennakkollisesta vaikutusarvioinnista...	66
3 Kansainvälinen vertailu ennakkollisesta vaikutusarvioinnista.....	70
3.1 Säädösten vaikutusten ennakkoarvioinnin kansainvälinen vertailu	70
3.2 Lainsäädännön arviointineuvostot eri maissa.....	71
3.3 Vaikutukset viranomaisiin, ympäristöön ja yhteiskuntaan	73
3.4 Kansainvälisten arviointi- ja tutkimusmenetelmien soveltaminen Suomeen.....	74
3.5 Mihin maihin Suomea tulisi verrata?	74
3.6 Arviointi ja johtopäätökset	77
4 Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta	79
4.1 Käsitteellinen määrittely	79
4.2 Jälkiseurannan kansainvälinen vertailu.....	79
4.3 Vaikutusten jälkikäteinen seuranta hallituksen esityksissä	81
4.4 Lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot jälkiseurannasta	82
4.5 Arviointi ja johtopäätökset	83
5 Vaikutusarvioinnin organisointi lainvalmistelussa.....	85
5.1 Lainvalmistelu on usein yksintyöskentelyä	85
Arviointi ja johtopäätökset.....	88
5.2 Mistä lainvalmistelijat löytävät vaikutusarvioinnissa tarvitsemaansa tietoa?.....	88
Arviointi ja johtopäätökset.....	91
5.3 Lainvalmistelu eri ministeriöissä eroaa toisistaan	91
Arviointi ja johtopäätökset.....	94
5.4 Heijastuuko lainvalmistelukokoonpano vaikutusarviointiin?	94
Arviointi ja johtopäätökset.....	96
5.5 Tulisiko vaikutusarviointi ulkoistaa?	97
Arviointi ja johtopäätökset.....	98
5.6 Suurten hankkeiden hallinta	99
Arviointi ja johtopäätökset.....	100
6 Aikaisemmat vaikutusten arviointien kehittämissuosituksukset	101
7 Vaikutusarviointien tarkistuslista lainvalmistelijoille.....	106

8 Selvityksen yhteenveto ja vaikutusarviointien kehittämissuositukset	111
8.1 Yhteenveto	111
8.2 Kehittämissuositukset	115
1 Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää	115
2 Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa	116
3 Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää	117
4 Säädosjohtamista on vahvistettava ministeriöissä	117
5 Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti	118
Lähteet	119

Valiokunnan alkusanat

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt tutkimushankkeella säädösehdotusten vaikutusarviointien nykytilaa ja kehittämistarpeita. Säädösehdotusten vaikutusarviointien tilaa on Suomessa kritisoitu jo useiden vuosien ajan. Eri tahojen tuottamia selvityksiä ja tutkimuksia säädösehdotusten vaikutusarvioinneista on paljon. Tästä huolimatta säädösvalmistelussa toistuvat vaalikaudesta toiseen aikaisemmissa tutkimuksissa esiin nostetut kii-reellisestä aikataulusta ja puutteellisesta resursoinnista johtuvat ongelmat. Lisäksi selkeä ja kokoava katsaus aiheesta sekä konkreettiset toimenpide-ehdotukset säädösvalmistelun laadun parantamiseksi puuttuvat.

Selvityksen ovat laatineet lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen ja tutkimus-johtaja, dosentti Jussi Pajujoja Itä-Suomen yliopistosta.

Tarkastusvaliokunnan toimeksiannon mukaisesti selvityksessä tuotetaan kokonaiskuva siitä, miten eri vaikutusten lajeja, taloudelliset, viranomais-, ympäristö- ja yhteiskunnalliset vaikutukset, on arvioitu säädösvalmistelussa määrällisesti ja laadullisesti. Selvityksessä käydään läpi vaikutusten arvioinnille asetettuja vaatimuksia, vaikutusarviointien toteutu-mista, kehittymistä ja jälkiseurannan tilaa Suomessa. Selvitykseen sisältyy myös kansain-välinen vertailu, jossa tarkastellaan kotimaisessa säädösvalmistelussa vaikutusten arvioin-neille asetettuja vaatimuksia suhteessa keskeisiin eurooppalaisiin valtioihin ja muihin Poh-joismaihin.

Selvityksessä esitetään useita suosituksia vaikutusarviointien kehittämiseksi säädösval-mistelussa. Huomiota kiinnitetään muun muassa säädösjohtamiseen ja lainvalmistelun or-ganisointiin. Selvitykseen sisältyy ehdotus vaikutusarviointien tarkistuslistasta ministeri-öiden hyödynnettäväksi ja kehitettäväksi.

Tutkimustulokset ja esitetyt kehittämissuhteet tarjoavat jatkotoimille ja valiokunnan työskentelylle hyvän pohjan.

Valiokunnan puolesta haluan kiittää tutkijoita monipuolisesta ja hyvin tehdystä työstä.

Outi Alanko-Kahiluoto

Tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja

Kehittämissuosituks

Tässä säädösehdotusten vaikutusten arviointia käsittelevässä selvityksessä on noussut esiin viisi vaikutusarvioinnin keskeistä ongelmakohtaa, joille esitetään kehittämissuosituksia. Kehittämissuosituksia ovat 1) vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää, 2) tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa, 3) lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää, 4) säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä ja 5) suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti. Ongelmakohtista ja kehittämissuosituksista esitetään tässä tiivistelmä, laaja yhteenveto ja kehittämissuosituksia pitemmässä muodossa ovat luvussa 8.

1) Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää

Ongelmakohdat. Säädösehdotusten vaikutusten arviointia käsitteleviin ohjeisiin sisältyy erittäin laaja tarkistuslista. Lainvalmistelijan kannalta tarkistuslista on haastava, koska sen kysymyksiin tutkijatkaan eivät välttämättä kykene yksiselitteisesti vastaamaan. Vaikutusarviointiohjeet ovat myös osin riittämättömät. Lainvalmistelijat ovat kritisoineet muun muassa sitä, että ohjeiden mukaan vain olennaiset vaikutukset tulee arvioida, mutta missään ei kerrota, mitkä ovat ne perusteet, joilla vaikutusten olennaisuutta tulisi mitata eri vaikutuslajeissa. Arviointiohjeet eivät myöskään tuo esille arviointimenetelmiä ja niiden soveltuvuutta arviointeihin eri tilanteissa. Edelleen ohjeisiin sisältyy vanhentunutta tietoa eri tutkimuslaitoksista ja tiedontuottajista.

Kehittämissuosituksia. Oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeet ovat vuodelta 2007 ja ne pitäisi uudistaa. Ohjeissa tulisi esittää kynnys tai alaraja sille, milloin vaikutuksia on tarpeen arvioida. Määrällisesti mitattavissa olevissa vaikutuksissa tämä voi olla esimerkiksi euromääräinen luku, laadullisissa vaikutuksissa esimerkinomainen kuvaus. Edelleen hallituksen esityksissä tulisi esittää paitsi eri vaikutusalueiden arviot, myös lyhyt yhteenveto siitä, mitä lainvalmistelussa on pidetty ehdotuksen keskeisinä ja ensisijaisina vaikutuksina. Arviointiohjeessa tulisi myös selvästi ohjeistaa, että lainsäädännön jälkiarviointi on otettava huomioon jo säädösvalmisteluvaiheessa.

2) Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa

Ongelmakohdat. On keskeistä tunnistaa hankkeet, joissa säädösehdotuksen vaikutukset kohdistuvat muiden ministeriöiden alueelle, jolloin näiden ministeriöiden mukaan ottaminen lainvalmisteluun on tärkeää. Suomalaisessa lainvalmistelussa pitkän aikavälin trendinä on ollut siirtyminen ryhmätyöskentelystä yksityistöskentelyyn. Tämä on samalla merkinnyt, että lainvalmistelussa käytetty tiedon kenttä on kaventunut. Toinen tiedonsaantiin ja -hallintaan vaikuttava tekijä on tarve saada tietoa valtionhallinnon ulkopuolelta ja siihen liittyvä kilpailutus. Ongelmana myös on, että lainvalmistelusta puuttuu vaikutusten jälkiseuranta.

Kehittämissuosituksen. Yleisellä tasolla vaikutusten arviointia edistäisi siirtyminen yksintyöskentelystä laajempiin valmistelukokoonpanoihin. Tämä voi olla esimerkiksi työpari, työryhmä tai laajimmillaan komitea hankkeen koosta riippuen. On myös tärkeää tunnistaa, missä tilanteessa ulkopuoliset toimijat pystyvät tuottamaan paremmin tietoa kuin ministeriöiden lainvalmistelijat ja missä vaiheessa tietoa pitää tuottaa, jotta sillä olisi vaikutusta lainvalmisteluhankkeissa tehtäviin päätöksiin. Tiedonsaanti valtionhallinnon ulkopuolelta vaatii tiedon hankintaosaamisen, kuten kilpailutusten kehittämistä. Lisäksi jälkiarviointien tila on Suomessa heikko. Vaikutusten arviointien kehittämiseksi jälkiseurantaa tulisi lisätä ja saatavia oppeja hyödyntää lainvalmistelijoiden kouluttamisessa.

3) Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää

Ongelmakohdat. Lainvalmistelussa vaikutusarvioinnin laadun varmistaminen on Suomessa ollut puutteellista. Ministeriöt eivät ole itse olleet aktiivisia laadunvalvojia, eivätkä eduskunnan valiokunnatkaan ole ottaneet voimakkaasti kantaa vaikutusten arviointien toteutumiseen. Lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen on ollut merkittävä kehitysskaskel vaikutusarvioinnin kehittämisessä. Kansainvälisen vertailun perusteella on kuitenkin selvää, että arviointineuvoston institutionaalinen asema voisi olla nykyistä vahvempi.

Kehittämissuosituksen. Kansainvälisesti lainsäädännön arviointineuvostoilla on toimivaltuuksia, joita Suomen neuvostolla ei ole. Eräissä tapauksissa arviointineuvosto voi pysäyttää säädösvalmistelun ja palauttaa säädösehdotuksen ministeriölle lisävalmisteluun tilanteessa, jossa vaikutusten arviointi on puutteellisella tasolla. Tämän ratkaisumallin käyttöönottoa tulisi harkita. Toinen keino parantaa vaikutusten arviointien laatua on arviointineuvoston neuvontaroolin vahvistaminen. Neuvoston tulisi tehdä enemmän yhteistyötä ministeriöiden kanssa ja tuoda esille vaikutusten arviointeihin liittyviä vaatimuksia. Merkittävissä lainvalmisteluhankkeissa arviointineuvosto voisi ottaa suuremman roolin säädösvalmistelun suunnitteluvaiheessa, esimerkiksi olemalla esivalmisteluvaiheessa mukana suunnittelemassa ja ohjaamassa säädöshankkeessa toteutettavia vaikutusten arviointeja.

4) Säädosjohtamista on vahvistettava ministeriöissä

Ongelmakohdat. Ministeriöiden säädosjohtamiseen kohdistuu voimakasta kritiikkiä. Usein koetaan, että ministeriön ylimmät virkamiehet eivät pysty tuomaan esiin poliittisille päätöksentekijöille lainvalmistelun realiteetteja. Toisena keskeisenä ongelmana on resursien puute. Sekä ministeriöiden lainvalmistelussa että lainsäädännön arviointineuvostossa resurssit ovat kansainvälisessä vertailussa erittäin niukat. Jos resursseja ei voida lisätä, niiden käyttöä tulisi säädosjohtamisen keinoin organisoida paremmin.

Kehittämissuosituksen. Säädosjohtamisen kannalta ongelmallista on, että ministeriöiden johtavilla virkamiehillä, kansliapäälliköillä ja osastopäälliköillä ei itsellään ole välttämättä mitään kokemusta lainvalmistelusta. Tästä syystä kaikkiin ministeriöihin tulisi perustaa lainsäädäntöjohtajan tehtävä ja heidän asemaansa tulisi samalla selkeyttää ja vahvistaa. Lainvalmistelussa on suuria eroja paitsi ministeriöiden välillä, myös ministeriöiden sisällä

eri osastojen kesken. Parempi säädösjohtaminen yhdenmukaistaisi käytäntöjä ja mahdollistaisi myös sen, että ministeriöissä voitaisiin käyttää laaja-alaisesti hyväksi vaikutusarvioinnissa tarvittavaa monitieteistä osaamista.

5) Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti

Ongelmakohdat. Lainvalmistelun ongelmat niin yleisesti kuin vaikutusarviointien osalta tulevat pahimmillaan esiin suurissa ja merkittävässä säädöshankkeissa ja -kokonaisuuksissa. Suurissa hankkeissa korostuvat poliittisen ohjauksen paine ja lainvalmisteluosaamisen haasteet. Vahva poliittinen ohjaus syrjäyttää helposti keskustelun siitä, mitkä ovat valmisteltavana olevan uudistuksen tosiasialliset vaikutukset. Ongelmaa kuvastavat lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot suurten hankkeiden heikosta vaikutusarvioinnista, kuten puutteellisesta eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten punninnasta.

Kehittämissuosituks. Suurten hankkeiden kohdalla on suositeltavaa organisoida säädösvalmistelu ja -johtaminen valtioneuvostotasolla yli ministeriörajojen esimerkiksi komiteavalmisteluna tai ehdotetun valtioneuvoston yhteisen lainvalmisteluresurssin puitteissa. Näin pystyttäisiin paremmin varmistamaan lainsäädäntöhankkeiden toteutuminen yhtäältä vaalikauden aikana ja toisaalta viemään lainvalmistelukokonaisuutta tarvittaessa eteenpäin yli vaalikausien. Samaan kokonaisuuteen liittyy vaikutusarvioinnin järjestäminen. Kun valtioneuvoston piirissä kehitetään suurten hankkeiden lainvalmistelua, näissä hankkeissa tulisi organisoida myös ennakollinen vaikutusarviointi ja vaikutusten jälkiseuranta vastaavalla tasolla.

Utvecklingsrekommendationer

Denna utredning om konsekvensbedömning av författningsförslag tar upp fem centrala problemområden jämte utvecklingsrekommendationer. Utvecklingsrekommendationerna är följande: 1) anvisningarna för konsekvensbedömning bör uppdateras, 2) informationshanteringen bör stärkas vid konsekvensbedömningen, 3) verksamheten vid rådet för bedömning av lagstiftningen bör utvecklas, 4) författningsledningen måste stärkas vid ministerierna och 5) särskilda satsningar behövs på beredningen av stora projekt. Här presenteras ett sammandrag av problempunkterna och utvecklingsrekommendationerna. En omfattande sammanfattning och utvecklingsrekommendationerna i mer utförlig form presenteras i kapitel 8.

1) Anvisningarna för konsekvensbedömning bör uppdateras

Problempunkter. Riktlinjerna för konsekvensbedömning av lagförslag innehåller en mycket omfattande checklista. Ur lagberedarens synvinkel är checklistan behäftad med utmaningar, eftersom frågorna i den inte kan besvaras entydigt ens av forskarna. Anvisningarna för konsekvensbedömning är också delvis otillräckliga. Lagberedarna har bland annat riktat kritik mot att det i anvisningarna sägs att endast de väsentliga konsekvenserna ska bedömas, men det anges ingenstans på vilka grunder konsekvensernas väsentlighet ska mätas vid olika typer av konsekvenser. Bedömningsanvisningarna lyfter inte heller fram bedömningsmetoderna och deras lämplighet för bedömningar i olika situationer. Anvisningarna innehåller dessutom föråldrad information om olika forskningsinstitut och informationsproducenter.

Utvecklingsrekommendationer. Justitieministeriets anvisningar för konsekvensbedömning är från 2007 och de bör revideras. Anvisningarna bör ange en tröskel eller en nedre gräns för när konsekvenserna behöver bedömas. I fråga om kvantifierbara effekter kan det exempelvis handla om ett eurobelopp, i fråga om kvalitativa konsekvenser om en beskrivning i exempelform. Vidare ska propositionerna presentera inte bara bedömningar om olika influensområden, utan också en kort sammanfattning av vad som i lagberedningen har ansetts vara de viktigaste och primära konsekvenserna av förslaget. Anvisningarna bör också tydligt ange att utvärderingen av lagstiftningen ska beaktas redan i beredningsskedet.

2) Informationshanteringen bör stärkas vid konsekvensbedömningen

Problempunkter. Det är viktigt att identifiera projekt där lagförslagets konsekvenser berör andra ministeriers områden. I sådana fall ska de berörda ministerierna absolut inkluderas i lagberedningen. En trend på lång sikt i den finländska lagberedningen har varit att övergå från grupparbete till ensamarbete. Det har samtidigt inneburit att det fält av information som använts vid lagberedningen har blivit snävare. En annan faktor som inverkar på

tillgången till och hanteringen av information är behovet av att få information utanför statsförvaltningen och konkurrensutsättningen i anslutning till det. Ett problem är också att det i lagberedningen saknas uppföljning av konsekvenserna.

Utvecklingsrekommendationer. Allmänt taget skulle konsekvensbedömningen främjas av en övergång från ensamarbete till större beredningskonstellationer. Det kan handla om till exempel ett arbetslag, en arbetsgrupp eller i sin mest omfattande form en kommitté, beroende på projektets omfattning. Det är också viktigt att identifiera i vilka situationer utomstående aktörer bättre kan producera information än ministeriernas lagberedare och i vilket skede informationen ska produceras för att den ska påverka de beslut som fattas i lagberedningsprojekten. Tillgången till information utanför statsförvaltningen kräver utveckling av kompetensen i anskaffning av information, exempelvis genom upphandling. Dessutom är läget för efterhandsutvärderingar svagt i Finland. För att utveckla konsekvensbedömningarna bör det göras fler utvärderingar, och de lärdomar som fås bör utnyttjas i utbildningen av lagberedare.

3) Verksamheten vid rådet för bedömning av lagstiftningen bör utvecklas

Problempunkter. Det har konstaterats brister i kvalitetssäkringen för konsekvensbedömningen i lagberedningen i Finland. Ministerierna har inte själva aktivt kontrollerat kvaliteten, och inte heller riksdagens utskott har uttalat sig starkt om genomförandet av konsekvensbedömningarna. Inrättandet av rådet för bedömning av lagstiftningen har varit ett viktigt steg framåt i utvecklingen av konsekvensbedömningen. Utifrån en internationell jämförelse är det dock klart att rådet kan ha en starkare institutionell ställning än för närvarande.

Utvecklingsrekommendationer. Internationellt sett har råden för bedömning av lagstiftningen befogenheter som rådet i Finland saknar. I vissa fall får rådet för bedömning avbryta lagberedningen och återremittera lagförslaget till ministeriet för ytterligare beredning, om konsekvensbedömningen är bristfällig. Införandet av denna lösningsmodell bör övervägas. Ett annat sätt att förbättra kvaliteten på konsekvensbedömningarna är att stärka rådets rådgivande roll. Rådet bör samarbeta mer med ministerierna och lyfta fram krav som hänför sig till konsekvensbedömningar. I fråga om betydande lagberedningsprojekt kan rådet för bedömning av lagstiftningen ta en större roll i när lagberedningen planeras, till exempel genom att under förberedelseskedet delta i att planera och styra de konsekvensbedömningar som ingår i lagstiftningsprojektet.

4) Författningsledningen måste stärkas vid ministerierna

Problempunkter. Ministeriernas författningsledning är föremål för stark kritik. Ofta upplever man att ministeriernas högsta tjänstemän inte kan lyfta fram realiteterna i lagberedningen för de politiska beslutsfattarna. Ett annat centralt problem är bristen på resurser.

Både i ministeriernas lagberedning och i rådet för bedömning av lagstiftningen är resurserna mycket knappa i en internationell jämförelse. Om resurserna inte kan ökas, bör användningen av dem organiseras bättre genom författningsledningen.

Utvecklingsrekommendationer. Med tanke på författningsledningen är det problematiskt att ministeriernas ledande tjänstemän, kanslichefer och avdelningschefer inte nödvändigtvis själva har någon erfarenhet av lagberedning. Därför bör en uppgift som lagstiftningsdirektör inrättas vid alla ministerier och deras ställning bör samtidigt förtydligas och stärkas. Det finns stora skillnader i lagberedningen inte bara mellan ministerierna utan också mellan olika avdelningar inom ministerierna. En bättre författningsledning skulle ge enhetligare praxis och även ge ministerierna möjligheter att på bred front utnyttja den multidisciplinära kompetens som behövs vid konsekvensbedömningen.

5) Särskilda satsningar behövs på beredningen av stora projekt

Problempunkter. Problemen med lagberedningen såväl allmänt som i fråga om konsekvensbedömningarna aktualiseras i värsta fall i stora och betydande lagstiftningsprojekt och lagpaket. I stora projekt betonas trycket på politisk styrning och utmaningarna i fråga om lagberedningskompetensen. En stark politisk styrning åsidosätter lätt diskussionen om de faktiska konsekvenserna av den reform som är under beredning. Problemet illustreras av utlåtandena från rådet för bedömning av lagstiftningen om bristfällig konsekvensbedömning av stora projekt, såsom bristfällig avvägning mellan olika alternativ och deras konsekvenser.

Utvecklingsrekommendationer. I fråga om stora projekt rekommenderas det att lagberedningen och författningsledningen organiseras på statsrådsnivå över ministeriegränserna exempelvis som kommittéberedning eller inom ramen för den föreslagna gemensamma lagberedningsresursen för statsrådet. På detta sätt kan man dels bättre säkerställa att lagstiftningsprojekten genomförs under valperioden, dels kan man vid behov föra lagberedningen vidare över valperioderna. I samma frågeställning ingår ordnandet av konsekvensbedömningen. När lagberedningen av stora projekt utvecklas inom statsrådet, bör man i dessa projekt också organisera en föregripande konsekvensbedömning och en uppföljning av konsekvenserna på motsvarande nivå.

Development recommendations

Five key impact assessment problems emerged in this study on the impact assessment of legislative proposals, and development recommendations pertaining to these issues are presented below. The development recommendations are: 1) impact assessment guidelines must be updated, 2) information management in impact assessment must be intensified, 3) the Council of Regulatory Impact Analysis' operations should be developed further, 4) legislative management in ministries must be strengthened and 5) particular attention must be paid to the preparation of large-scale projects. The problems and development recommendations are summarised below. Chapter 8 includes a broad overview and more detailed recommendations for development.

1) Impact assessment guidelines must be updated

Problems The Guidelines for Impact Assessment in Legislative Drafting include a very extensive checklist for impact identification. The checklist is challenging for drafters as not even researchers are necessarily able to provide unambiguous responses to the questions on the list. Moreover, the Impact Assessment Guidelines are partially inadequate. Drafters have criticised, among other things, the fact that, according to the Guidelines, only relevant impacts must be assessed, but the criteria for measuring the relevance of impacts in various impact types are not mentioned. Furthermore, the Impact Assessment Guidelines do not include assessment methods or their suitability for assessments in various contexts. Also, the Guidelines include outdated information about various research institutes and information providers.

Development recommendations The Ministry of Justice Impact Assessment Guidelines were issued in 2007 and they should be revised. The Guidelines should include a threshold or lower limit to specify when impact assessment is necessary. For impacts that can be quantitatively assessed, this may be a figure in euros, for example. For qualitative impacts, it can be an illustrative description. Furthermore, government proposals should include not only assessments of various impact categories but also a brief summary of the impacts that were considered crucial and primary during the legislative drafting process. The Impact Assessment Guidelines should also include clear instructions so that the ex-post evaluation of legislation is taken into account already at the legislative drafting stage.

2) Information management in impact assessment must be intensified

Problems It is essential to identify projects in which the impacts of a legislative proposal affect other ministries' areas of expertise because, in such cases, it is important to involve these ministries in the legislative drafting process. In Finland, the long-term trend in legislative drafting has been the shift from team work to working alone. As a consequence, the scope of information used in legislative drafting has become more restricted. Another factor that influences access to information and information management is the need to obtain

information outside the central government, and the related competitive tendering. Another problem is the lack of ex-post follow-up in the legislative drafting process.

Development recommendations In general terms, work in broad-based drafting teams instead of working alone would promote impact assessment. For example, this would mean working in pairs, in working groups or, in the broadest sense, in committees, depending on the scope of the project. It is also important to identify the situations in which outside actors are better sources of information than drafters in ministries, and the stages in which information must be produced in order for the information to have an impact on the decisions made during the legislative drafting projects. Development of expertise in obtaining information, such as competitive tendering, is required in order to access information outside the central government. Moreover, the state of ex-post evaluations in Finland is weak. In order to develop impact assessments, more ex-post follow-up would be needed and the outcomes should be used in the training of drafters.

3) The Council of Regulatory Impact Analysis' operations should be developed further

Problems Quality assurance of impact assessment has been deficient in legislative drafting in Finland. The ministries have not controlled quality actively, and the Parliament's committees have not taken a strong stand on the implementation of impact assessments. A significant positive move in the development of impact assessment was the establishment of the Council of Regulatory Impact Analysis. Based on international comparison, however, it is clear that the Council's institutional position could be stronger than at present.

Development recommendations Internationally, Councils of Regulatory Impact Analysis have powers that the Council does not have in Finland. In certain cases, the Council of Regulatory Impact Analysis can halt the legislative drafting process and return the legislative proposal to the ministry for further preparation, should the level of impact assessment be inadequate. The introduction of this approach should be considered. Another way to improve the quality of impact assessment would be to strengthen the advisory role of the Council of Regulatory Impact Analysis. The Council should cooperate more with ministries and express requirements relating to impact assessment. In important legislative drafting projects, the Council of Regulatory Impact Analysis could assume a greater role at the planning stage in legislative drafting; for example, by being involved in the preparatory stage, planning and steering the impact assessments implemented in the course of the project.

4) Legislative management in ministries must be strengthened

Problems Legislative management in ministries is heavily criticised. The highest ranking officials in ministries are often seen as not being able to convey the realities of legislative drafting to political decision-makers. The lack of resources is another key problem. In international comparison, the resources are extremely scarce both in legislative drafting in

ministries and the Council of Regulatory Impact Analysis. If it is not possible to make additional resources available, their allocation should be better organised by means of legislative management.

Development recommendations In terms of legislative management, it is problematic that the leading officials in ministries, i.e. the permanent secretary and department chiefs, do not necessarily have any personal experience in legislative drafting. Therefore, the post of legislative director should be established in all ministries and their position should be clarified and strengthened. Differences in legislative drafting are vast, not only between ministries but also between various departments in ministries. Better legislative management would harmonise practices and enable the ministries to benefit broadly from interdisciplinary expertise required in impact assessment.

5) Particular attention must be paid to the preparation of large-scale projects

Problems Problems in legislative drafting, both generally and in terms of impact assessment, are worst in large and significant legislative projects and entities. The pressure of political steering and challenges in legislative drafting competencies are emphasised in large-scale projects. Strong political steering can easily supersede discussion of the actual impacts of the reform in preparation. The problem is reflected in the statements by the Council of Regulatory Impact Analysis about weak impact assessment in large-scale projects, including inadequate consideration of the pros and cons of various alternatives and their impacts.

Development recommendations In large-scale projects, it is advisable to organise legislative drafting and management at the governmental level across ministries; for example, in the form of committee preparation or in the framework of the proposed legislative drafting resource of the Government as a whole. This would make it possible to ensure the implementation of legislative projects better, on the one hand, during the electoral term and, on the other hand, to ensure the progress of legislative drafting projects beyond electoral terms. Impact assessment arrangements are related to the same entity. When the legislative drafting of large-scale projects is developed within the Government, proactive advance impact assessment and ex-post follow-up of impacts should be organised at a similar level.

1 Johdanto

1.1 Selvityksen tausta ja toteutus

Lainsäädäntö nähdään keinona – jopa vahvimpana – muutoksen aikaansaamiseen yhteiskunnassa.¹ Lainsäädännöllä pyritään saavuttamaan yhteiskunnallisesti tärkeitä tavoitteita, kuten parempaa taloutta, työllisyyttä, turvallisuutta, terveyttä, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Lainsäätäjät käyttävät oikeudellista sääntelyä keinona tavoitteiden edistämiseen, epäkohtien korjaamiseen ja eri toimijoiden käyttäytymisen ohjaamiseen.

Lainvalmistelua on pidetty luonteeltaan yhteiskunnallisena suunnitteluna. Taustalla on ajatus rationaalisesta lainvalmistelusta, jossa lainsäädäntö on yksi instrumentti yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisessa. Tavoitteiden saavuttamista on mahdotonta arvioida tai parhaan keinon valintaa tehdä ilman, että säädösehdotusten vaikutuksia arvioidaan. Lainsäädännön vaikutusten arvioiminen on yhteydessä lain elinkaareen tai lainsäädäntösykliin. Säädösvalmisteluvaiheessa tehdään ennakkollista vaikutusten arviointia (ex ante) ja vastavasti lainsäädännön voimaantulon jälkeen säädöksen täytäntöönpanon ja vaikutusten seuranta sekä arviointia (ex post).

Lainvalmistelun laadun ja erityisesti vaikutusten arvioimisen kehittämisestä huolimatta arviointien taso on Suomessa edelleen sangen vaatimaton. Syyksi on tunnistettu niin osaa-mattomuus, resurssien puutteet, aikataulukiirot kuin poliittinen ohjaus. Lisäksi ministeriöiden ja eduskunnan valiokuntien toiminta lainsäädännön vaikutusten valvojana on koettu melko hampaattomaksi. Viimeaikaisista pyrkimyksistä parantaa vaikutusten arviointien laatua on kuitenkin syytä nostaa esille lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen. Lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toimintansa keväällä 2016. Arviointineuvoston tehtäväksi on määritelty lausuntojen antaminen hallitusten esitysten luonnosten vaikutusarvioinneista. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi.

Tämän selvityksen tavoitteena on arvioida kotimaisen lainvalmistelun vaikutusten arvioinnin laatua ja laadun kehittymistä, merkitystä säädösvalmistelussa, vaikutusten arvioinnin kehittämisen keinoja ja vaikutusarvioinnin tekemiseen ja toteuttamiseen liittyviä ongelmia. Taustalla on eduskunnan tarkastusvaliokunnan päätös tilata selvitys säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisen nykytilasta ja kehittämistarpeista.² Selvityksen ovat tehneet lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen ja tutkimusjohtaja, dosentti Jussi Pajujoja.

¹ Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2014 vp.

² Tarkastusvaliokunnan pöytäkirja TrVP 30/2019 vp.

Selvityksessä käydään läpi vaikutusten arvioinnille asetettuja vaatimuksia, vaikutusarviointien toteutumista, kehittymistä ja jälkiseurannan tilaa Suomessa. Lisäksi selvityksessä verrataan kotimaisessa säädösvalmistelussa vaikutusten arvioinnille asetettuja vaatimuksia keskeisiin eurooppalaisiin valtioihin ja muihin Pohjoismaihin. Oma kysymyksensä on vaikutusarvioinnin organisointi lainvalmistelussa ja siihen liittyvät haasteet. Selvitykseen sisältyy ehdotus vaikutusten arviointien tarkistuslistasta ministeriöiden hyödynnettäväksi ja kehitettäväksi sekä suosituksia vaikutusarviointien kehittämiseksi ja lisätutkimusten kohteista. Selvitys perustuu kotimaiseen ja kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen, empiirisiin aineistoihin – joista osaa ei ole aikaisemmin hyödynnetty kotimaisissa tutkimuksissa – ja tekijöiden omakohtaiseen kokemukseen lainvalmistelusta ja lainvalmistelijoiden kouluttamisesta.

1.2 Vaikutusten arvioinnin tavoitteet ja kansainvälinen tutkimuskirjallisuus

Kotimaisten vaikutusten arviointiohjeiden mukaan vaikutuksilla tarkoitetaan ehdotettujen säännösten soveltamisesta aiheutuvia tosiasiallisia seurauksia. Oikeusministeriö on julkaissut vaikutusten arvioinnin toteutuksesta Hallituksen esitysten laatimisohteet vuonna 2004,³ jotka on uudistettu vuonna 2019,⁴ ja Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet vuonna 2007.⁵ Lisäksi osa ministeriöistä on laatinut vaikutuslajikohtaisia ohjeita arvioinnin tueksi. Myös säädösvalmistelun kuulemisoppaalla on yhteys vaikutusten arviointien toteuttamiseen lainvalmistelussa.

Hallituksen esitysten laatimisohteiden mukaisena lähtökohtana lainvalmistelussa on perinteisesti ollut, että ehdotettava säädös on tarpeellinen, sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja se on paras keino verrattuna vaihtoehtoihin sääntely- ja ohjauskeinoihin tavoitteiden saavuttamiseksi. Parhaan keinon tunnistamiseksi vaikutusten arvioinnissa tulisi selvittää eri sääntelyvaihtoehtojen oletetut hyöty- ja haittavaikutukset sekä kustannukset. Ohjeiden mukaan sääntelyvaihtoehtoja tulisi vertailla erityisesti sääntelyn myötä syntyvien kustannusten ja hyötyjen välisen suhteen näkökulmasta.

Oikeusministeriön vuonna 2007 julkaisemat vaikutusten arviointiohjeet määrittävät vaikutusten arvioinnille seuraavat keskeiset tavoitteet. Ensiksi vaikutusten arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöiden päätöksenteon tueksi siten, että päätöksentekijöillä on käytettävissä riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista. Toiseksi vaikutusten arvioinnin yhteydessä toteutettava kuuleminen parantaa sidosryhmien mahdollisuuksia osallistua lainvalmisteluun. Kolmanneksi vaikutusten arviointi helpottaa lain toimeenpanoa, koska lain vaikutukset ovat ainakin osittain

³ Hallitusten esitysten laatimisohteet, oikeusministeriö (2004)

⁴ Hallitusten esitysten laatimisohteet, oikeusministeriö (2019)

⁵ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet, oikeusministeriö (2007)

tiedossa etukäteen. Tieto oletetuista vaikutuksista edesauttaa myös sääntelyn kohderyhmiä valmistautumaan muutoksiin. Neljänneksi realistisesti toteutetun vaikutusten arvioinnin katsotaan lisäävän sääntelyn avoimuutta ja siten myös päätöksentekoon kohdistuvaa luottamusta sekä sääntelyn uskottavuutta. Kotimaisten lainvalmisteluohjeiden määrittämät tavoitteet vaikutusarvioinnille ovat pitkälti yhtenevät keskeisimpiin kansainvälisiin ohjeisiin nähden. Ulkomaisissa ohjeissa korostuu jossain määrin kotimaisia ohjeita selkeämmin vaikutusarvioinnin yhteys sääntelyn tehokkuuspäämääriin.

Tutkimuskirjallisuudessa vaikutusarvioinnin merkitystä sääntelyn laatua parantavana tekijänä on tarkasteltu myös sääntelyn laatua kuvaavien indikaattoreiden suhteellisuuden ja tavoitteellisuuden näkökulmasta. Suhteellisuuden kannalta vaikutusten tunteminen on tärkeää silloin, kun arvioidaan sääntelyvaihtoehtoja, sääntelyn tarpeellisuutta ja sitä, missä määrin sääntelyvaihtoehtoihin liittyvät riskit, kustannukset ja hyödyt ovat oikeassa suhteessa sääntelylle asetettuihin tavoitteisiin nähden. Vastaavasti sääntelyn tavoitteellisuuteen nähden vaikutusten arviointi kykenee parhaimmillaan osoittamaan, kohdistuuko sääntely valittuihin kohteisiin ja ongelmiin suunnitellusti. Toisin sanoen vaikutusten arviointi edesauttaa päätöksentekijää havaitsemaan, ovatko lain tavoitteet, keinot ja vaikutukset sopusoinnussa keskenään.

Vaikutusten arviointi on läheisesti yhteydessä myös sääntelyn avoimuuden ja läpinäkyvyyden tavoitteisiin. Avoimen ja läpinäkyvän sääntelyn lisäksi sääntelypolitiikassa tulisi pyrkiä johdonmukaisuuteen siten, että sääntelyä koskevat päätökset tehdään objektiivisin ja puolueettomin perustein. Avoimuus ja läpinäkyvyys vahvistavat sääntelyn luotettavuutta ja yleistä luottamusta hallintoa ja poliittista päätöksentekoa kohtaan sekä parantavat sääntelyn hyväksyttävyyden ja vastuuvollisuuden toteutumista.

Kotimainen lainvalmistelu on läheisesti kytköksissä Euroopan komission säädöspolitiikkaan ja OECD:n suosituksiin. Viimeksi mainituissa korostuvat sääntelyn laadun kehittämiseksi asetetut yleiset yhteiskunnalliset tavoitteet, kuten talouskasvun, työllisyyden kehittämisen, yritysten toiminnan ja kilpailukyyn tukeminen. Lisäksi sääntelyn kustannusten vähentäminen ja vaikutusarviointi tuodaan esiin keskeisenä lainvalmistelun tavoitteena muun muassa komission REFIT-hankkeissa. Vaikutusarviointi laaditaan kaikista komission aloitteista, joilla odotetaan olevan merkittäviä ja välittömiä taloudellisia, yhteiskunnallisia tai ympäristövaikutuksia.⁶ Kansainvälisesti vaikutusten arviointi liittyy läheisesti sääntelyn tehokkuuspäämääriin. Lähtökohtana uudistusten toteutuksessa tulisi olla, että hankkeet toteutetaan ainoastaan, mikäli toimien myötä saavutettavat hyödyt ylittävät kustannukset. Tällä viitataan erityisesti kustannus-hyötyanalyysiin ja kustannustehokkuuteen sääntelystandardina. Kustannustehokkuudella tarkoitetaan määritelmän mukaisesti sitä, että sääntelylle asetetut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa mahdollisimman alhaisin kustannuksin.

⁶ Euroopan komission vaikutusarvioinnit

Vaikutusten arvioinnissa kustannusten ja hyötyjen näkökulma ilmenee selkeästi tutkimuskirjallisuudessa, mutta myös kansainvälissä säädösvalmisteluohjeissa ja suosituksissa. Kustannus-hyötyanalyysi tarjoaa pohjan päätöksenteon tueksi, mutta päätöksiä ei kuitenkaan tule tehdä yksinomaan kustannus-hyötyanalyysiin perustuen. Useimmiten päätöksenteko vaatii kompromisseja eri päämäärien välillä. Kustannus-hyötyanalyysiin liittyen on syytä huomioida seuraavat tekijät. Ensinnäkin erilaisten hyötyjen ja haittojen muuntaminen euromääräiseksi voi olla haasteellista. Esimerkiksi ympäristöhaittojen ja ihmisten terveyteen kohdistuvien vaikutusten kohdalla vaikutusten arvottaminen ja vertailu yksinomaan rahallisin määrein ei useimmiten ole mahdollista eikä perusteltua. Tällöin kokonaisvaltaisen vaikutusten arvioinnin merkitys korostuu. Toisaalta kustannus-hyötyanalyysin etuna on, että usein rahamäärein ja lukuarvoin esitetyt vaikutusarviot tarjoavat luonteeltaan konkreettisempaa tietoa kuin arvioinnit, joissa vaikutuksia arvioidaan yksinomaan laadullisesti abstraktien käsitteiden kautta. Siksi sääntelyn kustannusten ja hyötyjen suhde tulisi aina huomioida uudistuksia toteutettaessa, eikä kustannus-hyötyanalyysiä pitäisi voida ohittaa vaikutuksia arvioitaessa. Tarkoituksena ei silti ole, että muut päätöksentekoon vaikuttavat tekijät, kuten esimerkiksi oikeudenmukaisuuteen liittyvät päämäärät jäävät arvioinnissa vähemmälle huomiolle talouden päämäärin nähden.

Kustannus-hyötynäkökulman lisäksi vaikutusten arvioinnin tavoitteita ja toteutumista on kuvattu muunkinlaisesti. EVIA -raportissa (Evaluating Integrated Impact Assessments) tutkittiin, minkälaisia lähtökohtia vaikutuksen arvioinnille on annettu lainvalmisteluohjeissa ja muissa virallisissa asiakirjoissa Euroopan unionin jäsenmaissa ja unionin sisällä. Raportissa tarkastellaan eri maiden vaikutusarviointien luonnetta, arvioinneissa käytettäviä menetelmiä, arvioinneille asetettuja vaatimuksia ja arviointien toteutustapaa. Tästä näkökulmasta arvioinneissa voidaan havaita seuraavat neljä näkökulmaa.⁷

- 1) Kustannus-hyötyanalyysi. Kyseisessä lähestymistavassa vaikutusarvioinnin ensisijaisena tavoitteena on tuottaa tietoa suunniteltujen sääntelytoimenpiteiden myötä syntyvistä hyödyistä ja kustannuksista. Arvioinnissa pyritään huomioimaan erityisesti suorat ja tavoitellut vaikutukset sekä huomattavimmat sivuvaikutukset. Analyysi mahdollistaa kustannustehokkuuden näkökulmasta tapahtuvan sääntelyvaihtoehtojen keskinäisen vertailun ja parhaan ratkaisun etsimisen.
- 2) Integraation väline. Parhaan toimintavaihtoehdon tunnistamisen lisäksi vaikutusten arvioinnin funktiona on yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden yhdistäminen siten, että myös yksittäisen säädösehdotuksen tavoitteita laajemmat yhteiskuntapoliittiset näkökohdat tulevat huomioiduksi osana säädösvalmistelua. Esimerkkinä pyrkimyksestä sääntelyn koherenssiin on kestävään kehitykseen ja kilpailukyvyn parantamiseen liittyvien tavoitteiden huomioiminen yleisesti osana lainvalmisteluprosessia. Tällöin nousevat esiin esityksen myötä mahdollisesti syntyvät sivuvaikutukset, eri

⁷ Jacob ym. (2008) *Improving the Practice of Impact Assessment*.

osatekijöiden kautta muodostuvat yhteisvaikutukset ja kompromissit eri päämäärien välillä. Laajempien yhteiskuntapolitiittisten näkökulmien huomioimiseksi myös sääntelyn alaan kuuluvien osapuolten kuuleminen on keskeisessä osassa.

- 3) Teemakohtainen arviointi. Teemakohtaiset arvioinnit keskittyvät yksinomaan tietäntyyppisten vaikutusten arviointiin. Esimerkkinä ovat yritysvaikutusten laskemisessa käytettävät standardikustannusmallit ja ympäristövaikutusten arvioinnissa käytettävät arviointimenetelmät. Teemakohtaisissa arvioinneissa keskeisessä osassa on pyrkimys kielteisten vaikutusten minimoimiseen. Toimintavaihtoehtojen vertailu ja esimerkiksi kuulemisen kautta saatava tieto ovat teemakohtaisissa arvioinneissa vähäisemmässä osassa.
- 4) Sääntelyn oikeuttaminen. Monissa valtioissa vaikutusten arvioinnin pääasiallinen merkitys on valittujen sääntelytoimenpiteiden oikeuttaminen ja sääntelytoimien taustalla olevien perusteiden esiintuominen. Tällöin esimerkiksi järjestelmällinen vaihtoehtojen vertailu jää usein taka-alalle arvioinnin keskittyessä pääasiassa esityksen myötä syntyviin keskeisiin kustannuksiin ja hyötyihin.

Nämä vaikutusten arvioinnin näkökulmat kuvaavat äärityyppejä. Käytännössä näkökulmat sekoittuvat keskenään, niiden ilmenemistapa arvioinneissa vaihtelee ja ne voivat esiintyä yhtä aikaa. Oma kysymyksensä on poliittinen tarkoituksenmukaisuus. Vaikka lainvalmistelun aikana olisi arvioitu säädösehdotuksen vaikutuksia laajasti ja monipuolisesti, hallituksen esityksessä saatetaan korostaa enemmän valitun sääntelyratkaisun hyviä vaikutuksia.⁸ Ongelmana voi olla myös se, että vaikutusten arvioinnit eivät täytä ohjeiden vaatimuksia esimerkiksi arviointimenetelmien ja analyysiaineiston puutteellisen kuvaamisen vuoksi tai lainsäädännön vaikutuksista ei ole edes hankittu riittävää ja asianmukaista tutkimustietoa.

1.3 Selvityksen rakenne ja pääjaksot

Luvussa 2 tarkastelun lähtökohtana ovat säädösehdotusten vaikutusarvioinnista annetut ohjeet, joiden soveltamista hallituksen esityksissä tarkastellaan vaikutusalueittain. Luku jakautuu vaikutusarviointiohjeiden mukaisesti neljään osaan, jotka ovat taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Jokaisen vaikutusalueen yhteydessä käydään lävitse vaikutusten arviointia käsittelevää tutkimuskirjallisuutta, esitetään lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot ja tehdään asiakohdittain kehittämistarpeiden arviointi ja johtopäätökset. Uutta tutkimusta on se, että lainsäädännön arviointineuvoston vuosina 2016–2019 hallituksen esitysluonnoksista antamat 64 lausuntoa käydään lävitse vaikutusalueittain. Tämän tiedon

⁸ Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2014 vp.

pohjalta voidaan tarkastella muun muassa vaikutusarvioinnin laatua hallituksen esityksissä. Julkisten asiakirjojen ja tutkimusten ohella lähteenä hyödynnetään muun muassa aikaisemmin julkaisemattomia lainvalmistelijoiden kysely- ja haastattelulausuntoja.

Luvussa 3 tehdään vaikutusten ennakkollista arviointia koskeva kansainvälinen vertailu ja luvussa 4 käsitellään vaikutusten jälkiseurantaa, johon siihenkin sisältyy kansainvälinen vertailu. Kansainvälisen vertailun yhteydessä nousevat esiin suomalaisen vaikutusarvioinnin haasteet, kuten kustannus-hyötyanalyysin vähäinen käyttö ja lainsäädännön arviointineuvoston asema ja toimivaltuudet.

Luvussa 5 aiheena on vaikutusarvioinnin organisointi lainvalmistelussa ja organisoinnin myötä syntyvät vaikutusten arviointihaasteet. Asiaa tarkastellaan yksittäisen lainvalmistelijan, ministeriöiden lainvalmistelun ja koko valtioneuvoston tasolla. Lainvalmistelu on usein yksintyöskentelyä, jossa viime kädessä valmistelijan harkittavaksi jää, missä laajuudessa vaikutusarviointia tulisi tehdä ja mistä tarvittavat tiedot voitaisiin saada. Ongelmana on muun muassa se, että vaikutusten arviointiohjeista puuttuu tarkka määrittely siitä, mikä on kynnyks, jonka ylittävät vaikutukset tulee arvioida eri vaikutusalueilla. Ministeriötasolla vaikutusarvioinnin järjestäminen kytkeytyy kulloisiinkin valmisteluresursseihin. Yksittäisten lainvalmistelijoiden ohella lakeja voidaan valmistella vapaamuotoisessa pari-, ryhmä- ja tiimityöskentelyssä tai määrämuotoisissa komiteoissa, toimikunnissa ja työryhmissä. Vaikutusarvioinnin suoritustavat vaihtelevat eri tilanteissa. Valmisteluprosessien yleiseen hallintaan liittyy myös lainsäädäntöjohtajien asema ja vastuu. Valtioneuvoston tasolla tarkastellaan muun muassa sitä, millä tavoin vaikutusarviointi tulisi järjestää suurissa hankkeissa. Oma kysymyksensä on lainvalmistelun ja politiikan suhde. Usein tilanne on se, että kun poliittinen päätös on ennalta tehty, vaikutuksia ja vaihtoehtoja ei myöhemmin aidosti arvioida.

Aikaisemmat vaikutusten arviointien kehittämissuositukset esitetään yhteenvedona luvussa 6 ja vaikutusarvioinnin tarkistuslista sisältyy lukuun 7. Koko hankkeen yhteenvedo ja vaikutusarviointien kehittämissuositukset esitetään luvussa 8.

Tehtäväksiannon mukaan selvityksen ensisijaisena kohteena on kotimainen lainvalmistelu ja siinä tehty vaikutusarviointi. Tämän vuoksi EU-säännösten valmistelu ja vaikutusarviointi on rajattu selvityksen ulkopuolelle. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa suomalaisessa lainvalmistelussa on EU-säännöksiin liittyen asetettu kansallisesti raskaampia vaatimuksia kuin EU-säännökset ovat edellyttäneet. Tällöin vaikutusarviointi kuuluu kansallisen lainvalmistelun piiriin EU-säännösten ylimenevältä osalta.

Lähteiden käyttöä ja viittaustekniikkaa on ohjannut selvityksen tarkoitus ja lukijaystävällisyys. Selvitys on kenen tahansa helposti saatavissa eduskunnan verkkosivuilla. Sivukohtaisissa alaviitteissä on linkki, josta lähde on suoraan avattavissa, silloin kun tämä vain on ollut mahdollista. Lukija voi linkissä olevasta lähteestä saada laajemman kuvan asiasta ja tekstissä esitetyt tiedot voidaan samalla tarkistaa. Tilasyistä kaikkia hyödynnettyjä lähteitä ei ole ollut mahdollista linkittää, vaan linkit kohdistuvat tuoreimpiin ja keskeisimpiin lähteisiin, joista edelleen ilmenee niissä käytetty lähdeaineisto. Tilasyistä on pyritty myös siihen,

että samat linkit eivät tekstissä tarpeettomasti toistu. Alaviitteissä on linkin lisäksi tekstiosa, jonka perusteella lähteet ovat löydettävissä liitteenä olevasta lähdeluettelosta. Poikkeuksellisesti on käytetty viitteitä tutkimuskirjallisuuteen ja muihin kirjallisiin lähteisiin, jos sähköistä versiota ei ole saatavilla.

2 Säädösehdotusten vaikutusten ennakkollinen arviointi

Tässä luvussa tarkastelun kohteena on vaikutusten ennakkollinen arviointi, vaikutusten jälkikäteistä seurantaä käsitellään luvussa 4. Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden mukaan ennakkollinen arviointi jakautuu neljään vaikutusalueeseen: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Ohjeissa kuvataan vaikutusalueittain, mitä erilaisilla vaikutuksilla käytännössä tarkoitetaan, miten erilaisia vaikutuksia voidaan arvioida sekä millaisia menetelmiä ja tietolähteitä vaikutusten arvioimisessa voidaan hyödyntää. Vaikutusarvioinnin laajuutta kuvastaa se, että ohjeissa on 41 kysymystä ja yhteensä 72 alakohtaa.⁹

Erittäin laaja-alaiset vaikutusarviointiohjeet ovat jo sinänsä haaste lainvalmistelijalle. Seuraavissa jaksoissa tarkastellaan sitä, miten ohjeet toimivat käytännössä eri vaikutusalueilla ja kuinka niitä noudatetaan. Tutkimuskohteena ovat ohjeiden neljä pääluokkaa, joista käydään lävitse sisältö eli kunkin vaikutusalueen yhteydessä arvioitavat asiat, hallituksen esitysten vaikutusarviointia koskevat tutkimukset, lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot sekä tehdään kohdittain arviointi ja johtopäätökset.

2.1 Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten määrittely

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on varmistua siitä, että säädökset tukevat parhaalla mahdollisella tavalla talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia.¹⁰ Säädösten vaikutusarviointiohjeessa taloudelliset vaikutukset jaotellaan kohderyhmittäin. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia kotitalouksien asemaan, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Sekä välittömät että välilliset vaikutukset on huomioitava vaikutusarvioinnissa.

Taloudellisia vaikutuksia tarkasteltaessa on ensin arvioitava, mitä kohderyhmiä vaikutukset koskevat ja arvioitava vaikutuksia kohderyhmien näkökulmasta. Kotitalouksien osalta taloudelliset vaikutukset voivat olla paitsi muutoksia niiden taloudelliseen asemaan, myös esimerkiksi muutoksia kulutuskäyttäytymiseen. Vaikutukset voivat kohdistua tuloihin, hintatasoon tai kotitalouksien tekemiin investointeihin. Vaikutukset saattavat vaihdella eri väestöryhmissä tai erityyppisissä kotitalouksissa. Arvioinnissa on huomioitava ihmisten erilainen asema yhteiskunnassa ja perusoikeuksien toteutuminen.

9 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet, oikeusministeriö (2007)

¹⁰ Tässä ja myöhemmin käytettyjen luokitteluiden pohjana ovat oikeusministeriön vuonna 2007 julkaisemat ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Jos tekstissä viitataan muuhun ohjeistukseen, se todetaan erikseen.

Vastaavasti yritysvaikutuksilla tarkoitetaan paitsi yrityksille koituvia tuottoja ja kustannuksia, myös esimerkiksi niiden toimintaympäristön muutoksen aiheuttamia vaikutuksia. Muun muassa markkinoiden toimivuus, markkinoille pääsy, kilpailukeinot ja -tilanne, innovaatiot ja investoinnit sekä kasvumahdollisuudet voivat olla tarkastelun kohteena arvioitaessa yritysvaikutuksia. Kuten kotitalouksien osalta, myös yritysvaikutukset voivat kohdistua eri tavoin eri kokoihin ja muulla tavoin erityyppisiin yrityksiin.

Keskeisimpiä yrityksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia ovat lainsäädännön vaatimat yritysten toimintojen sisällölliset muutokset, joita on toteutettava tavaroiden ja palveluiden tuotantoprosesseissa, markkinoinnissa ja henkilöstöhallinnossa. Lisäksi yrityksille aiheutuu kustannuksia perehtymisestä kulloiseenkin oikeustilaan ja sen varmistamisesta, että yritys toimii sääntelyn mukaisesti. Myös sellaiset kustannukset, joita yritys ei tee oman liiketoimintansa vuoksi, vaan pelkästään lainsäädännön vaatimusten takia, ovat yrityksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Tätä niin kutsuttua hallinnollista taakkaa aiheutuu esimerkiksi erilaisista ilmoitus- ja raportointivelvollisuuksista, lupamenettelyistä ja tuotemerkintävelvoitteista.

Julkiseen talouteen kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan julkistalouden yhteisöjen kuten valtion ja kuntien rahoitukseen ja muihin resursseihin aiheutuvia muutoksia. Vaikutukset voivat kohdistua myös julkisten palveluiden kattavuuteen tai saatavuuteen sekä julkisen sektorin työllisyyteen ja tuottavuuteen. Julkiseen talouteen kohdistuvina ei-toivottuina vaikutuksina pidetään sellaisia taloudellisia vaikutuksia, jotka ovat ristiriidassa valtion talousarvion tai muiden julkista taloudenhoitoa koskevien säännösten kanssa.

Lainsäädännöstä johtuvia, julkisiin organisaatioihin kohdistuvia kustannuksia aiheuttavat tyypillisesti yhteiskunnallisten palveluiden tuottaminen ja erilaisten valvonta- ja tarkastustehtävien suorittaminen. Lisäksi lainsäädäntö voi velvoittaa julkisia organisaatioita esimerkiksi kehittämistehtäviin, yhteistoimintaan ja rekisterien ylläpitoon, jotka aiheuttavat kustannuksia ja siten taloudellisia vaikutuksia. Viimeksi mainittuja kustannuksia ei kuitenkaan lainvalmisteluohjeiden mukaan luokitella taloudellisiksi vaikutuksiksi, vaan ne ovat niin kutsuttuja viranomaisvaikutuksia.

Kansantalouteen kohdistuvat taloudelliset vaikutukset voivat olla hyvin pitkäaikaisia ja laajoja, sillä ne kohdistuvat tyypillisesti esimerkiksi työllisyyteen, investointeihin, kulutukseen, tuotantoon, tuontiin ja vientiin sekä hintatasoon. Kansantaloudelliset vaikutukset muodostuvat kaikkien taloudellisten vaikutusten kokonaisuudesta sekä niiden keskinäisistä suhteista ja vaikutusketjuista. Kansantaloudellisten vaikutusten arviointi tuottaa tietoa erityisesti yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden sekä julkisen talouden vakauden ja keskeytyksen näkökulmasta tehtävään tarkasteluun.

Säädösheidotusten vaikutusten arviointiohjeissa eri vaikutuslajit esitetään samanarvoisina. Käytännössä vaikutusarviointi kuitenkin painottuu taloudellisiin vaikutuksiin. Kansainvälisesti tämä on nähtävissä siinä, että esimerkiksi OECD:n tutkimukset ja vertailut keskittyvät pitkälti taloudellisiin näkökohtiin. Myös kotimaisten päätöksentekijöiden odotuksissa korostuvat usein taloudelliset seikat.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin pitkän aikavälin kehitys

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin pitkän aikavälin kehitystä tarkastellaan aikaisemmin julkaisemattoman tutkimuksen perusteella.¹¹ Tutkimusaineisto koostuu hallituksen esityksistä vuosilta 2000, 2004, 2008, 2012 ja 2016. Tarkastelu kohdistuu kaikkeen hallituksen esityksissä otsikon Esityksen vaikutukset alla olevaan taloudellisia vaikutuksia koskevaan tekstiin riippumatta siitä, oliko se kirjoitettu taloudelliseksi vaikutukseksi vai jonkin muun vaikutuslajin yhteyteen. Tavoitteena on, että kaikki taloudelliset vaikutukset otetaan huomioon otsikoinnista riippumatta. Erityisesti viranomaisvaikutuksiin liittyviä kustannuksia tuotiin hallituksen esityksissä vaihtelevasti esille joko taloudellisina vaikutuksina tai viranomaisvaikutuksina. Joissakin esityksissä kaikki vaikutuslajit oli erittelemättä sisällytetty Esityksen vaikutukset -otsikon alle.

Tutkimusaineisto analysoitiin laadullisesti tyypittelemällä. Tyypittely tehtiin oikeusministeriön säädösten vaikutusarvointiohjeiden kriteerein. Ohjeissa olevan tarkistuslistan mukaisesti taloudelliset vaikutukset jaettiin kolmeen ryhmään, vaikutukset kotitalouksien asemaan, yritysvaikutukset sekä vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen, joista viimeksi mainittuja käsiteltiin ohjeiden tavoin yhtenä kokonaisuutena. Ensiksi selvitettiin, onko taloudellisia vaikutuksia arvioitu hallituksen esityksessä. Vaihtoehtoina olivat 1) kyllä, vaikutuksia arvioitiin ja tunnistettiin olevan, 2) kyllä, vaikutuksia arvioitiin, mutta niitä ei tunnistettu olevan ja 3) taloudellisia vaikutuksia ei ole. Lisäksi tarkasteltiin sitä, esitetäänkö vaikutuksia numeerisessa muodossa, kerrotaanko mihin tietoihin arviointi perustuu, tuodaanko esiin kielteisiä vaikutuksia ja käsitelläänkö epävarmuustekijöitä.

Kotitalouksien asemaan kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia arvioitiin kauttaaltaan vähän, vaikutuksia oli kirjattu 20–30 prosentissa hallituksen esityksiä. Suurimmassa osassa esityksistä ei arvioitu kotitalouksien asemaan kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia lainkaan. Kotitalousvaikutusten arvioinnin ja tunnistamisen määrässä ilmeni vuosittaista vaihtelua, mutta pitkällä aikavälillä ei esiintynyt trendinomaista kasvua tai vähenemistä. Kaiken kaikkiaan kotitalousvaikutuksia arvioitiin huomattavasti vähemmän kuin yritysvaikutuksia tai julkiseen talouteen ja kansantalouteen kohdistuvia vaikutuksia.

Yrityksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnin määrä lisääntyi tarkastelujaksolla. Kun vuosituhaten alussa yritysvaikutuksia arvioitiin noin 20 prosentissa hallituksen esityksistä, tarkastelujakson lopulla luku nousi 45 prosentin tasolle. Käänteisesti tarkasteltuna viimeksi mainittu luku tosin merkitsee sitä, että yli puolessa tutkimusaineistoon sisältyneistä hallituksen esityksistä ei arvioitu yrityksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia.

¹¹ Tiedot perustuvat Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmän keräämään aineistoon 2000-luvun hallituksen esityksistä. Aineistosta on julkaistu Kati Heikkisen pro gradu –tutkielma ”Taloudellisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä 2000-luvulla”. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuosina 2008 ja 2012 annettujen hallitusten esitysten analyysiä. Tutkimusta tullaan jatkamaan vuoden 2020 aineiston analyysillä. [Heikkinen \(2018\) Taloudellisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä 2000-luvulla](#)

Julkiseen talouteen ja kansantalouteen kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnin määrässä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia tarkasteluajana. Suurimmassa osassa hallituksen esityksistä arvioitiin vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Vaikutuksia arvioitiin jokaisena tarkasteluvuotena noin 90 prosentissa esityksistä. Taloudellisiin vaikutuksiin liittyvien numeeristen arvioiden yleisyydessä ei tapahtunut muutosta tarkastelujaksolla. Eniten määrällisiä tietoja ja vaikutusarvioinnissa hyödynnettyjä tietolähteitä tuotiin esille julkiseen talouteen ja kansantalouteen kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa. Niiden osalta esitettiin myös eniten kielteisiä vaikutuksia ja epävarmuustekijöitä.

Taloudelliset vaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa

Aikaisemmissa tutkimuksissa taloudellisten vaikutusten esiintymistä hallituksen esityksissä on tarkasteltu sen perusteella, millä tavoin ne on esityksiin kirjattu. Tällöin ei ole lähdetty selvittämään sitä, onko taloudellisia vaikutuksia jäänyt mahdollisesti havaitsematta niissä esityksissä, joissa niitä ei ole mainittu. Tässä suhteessa lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan käynnistyminen vuonna 2016 on muuttanut olennaisesti tilannetta. Koska neuvosto arvioi käsittelemiensä hallituksen esitysluonnosten kaikki vaikutukset, se osaltaan kontrolloi, että asian kannalta merkittävät vaikutukset on huomioitu. Näin ollen arviointineuvoston aineiston pohjalta voidaan saada kuva sekä taloudellisten vaikutusarviointien mahdollisesta aliraportoinnista että arviointien laadusta.

Taloudellisten vaikutusten arviointi on lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa keskeisessä asemassa.¹² Vuosina 2016–2019 arviointineuvosto on julkaissut yhteensä 64 hallituksen esitystä koskevaa lausuntoa. Arviointineuvoston käsittelemien hallituksen esitysluonnosten osuus on näin ollen noin seitsemän prosenttia kaikista vuosien 2016–2019 hallituksen esityksistä.¹³ Tätä selvitystä varten on käyty lävitse kaikki arviointineuvoston lausunnoissa esitetyt vaikutuslajit. Lähtökohtana on arviointineuvoston kanta, eli mitä vaikutuksia kussakin hallituksen esitysluonnoksessa olisi neuvoston mukaan tullut arvioida.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa taloudellisten vaikutusten arviointi on merkittävästi yleisempää kuin hallituksen esityksiä koskevassa tutkimusaineistossa. Erityisesti kotitalouksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointi poikkeaa merkittävästi edellä esitetystä. Arviointineuvosto toi esiin kotitalousvaikutukset 89 prosentissa hallituksen esitysluonnoksista, mikä ylittää moninkertaisesti hallitusten esitysten pitkän aikavälin 20–30 prosentin tason.

Yhtenä syynä prosenttiosuukien suureen eroon on se, että arviointineuvoston mukaan hallituksen esitysluonnoksesta puuttui kotitalousvaikutusten arviointi, vaikka niitä olisi tullut arvioida. Näin oli esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta koskevassa esitysluonnoksessa. Uudistuksen tavoitteena oli vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen

¹² Esitys perustuu lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoihin, jotka on julkaistu neuvoston verkkosivuilla. [Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot](#)

¹³ Hallituksen esityksiä annettiin 273 valtiopäiville 2016, 206 valtiopäiville 2017, 324 valtiopäiville 2018 ja 109 valtiopäiville 2019.

liittyvää sääntelyä, lisätä rakentamismahdollisuuksia sekä edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Arviointineuvosto piti ongelmana, että hallituksen esitysluonnoksessa taloudellisia vaikutuksia kuvattiin suhteessa kaikkiin muihin tahoihin paitsi kotitalouksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei käytännössä lainkaan arvioida uudistuksen taloudellisia vaikutuksia kotitalouksille. Taloustieteellisessä tutkimuksessa rakentamismääräysten muutoksilla arvioidaan yleisesti ottaen olevan vaikutuksia esimerkiksi rakentamisen määrään ja asuntojen hintoihin. Esitysluonnoksessa tulisi vähintään yleisellä tasolla kuvata uudistuksen taloudellisia vaikutusmekanismeja kotitalouksien näkökulmasta.¹⁴

Vastaavalla tavalla arviointineuvosto kritisoi luonnosta hallituksen esitykseksi siviilitiedustelulaista, josta puuttuivat kansalaisiin ja kotitalouksiin kohdistuvat kustannukset.

Arviointineuvosto katsoo, että käytännössä esimerkiksi terrorismiin ja kyberrikollisuuteen liittyvät kustannukset ja niiden estämisestä saatavat hyödyt kohdistuvat viime kädessä kansalaisiin. Vaikka määrällisten vaikutusten yksityiskohtainen arvioiminen kotitalouksien näkökulmasta on vaikeaa, ellei mahdotonta, esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin vähintään yleisellä tasolla käsitellä ehdotettavien toimenpiteiden merkitystä kotitalouksille.¹⁵

Myös tuomioistuinviraston perustamisen yhteydessä arviointineuvosto katsoi, että taloudellisia vaikutuksia olisi tullut tarkastella myös suhteessa asiakkaisiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tuomioistuinviraston perustamisen vaikutuksia tuomioistuinten asiakkaille. Tuomioistuinten työstä suurin osa tapahtuu käräjä- ja hovioikeudessa, joissa käsitellään lähinnä kotitalouksia ja yrityksiä koskevia asioita. Vaikutusarvioissa ei ole tuotu esiin muutoksia asiakkaiden kustannuksiin, käsittelyaikoihin tai päätösten laatuun, vaikka nämä ovat olennaisia seikkoja, kun tavoitellaan parempaa oikeusturvaa ja toiminnan tehostamista.¹⁶

Myös yritysvaikutuksia esiintyy arviointineuvoston lausunnoissa selvästi enemmän kuin hallituksen esityksiä koskevassa tutkimusaineistossa. Tässä tapauksessa ero on kuitenkin pienempi kuin kotitalousvaikutuksissa johtuen yritysvaikutusten korkeammasta lähtötasosta. Arviointineuvosto arvioi yritysvaikutuksia 94 prosentissa lausuntoja, kun vastaavasti

¹⁴ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 14.10.2016

¹⁵ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta siviilitiedustelulaista. Lainsäädännön arviointineuvosto 21.12.2017

¹⁶ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta tuomioistuinviraston perustamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 4.7.2018

viimeisten tarkasteluvuosien hallituksen esityksissä taso on ollut 45 prosentin luokkaa. Esimerkiksi käsitellessään hallituksen esitystä, joka koski EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuutta rajoittaa muuntogeenisten kasvien viljelyä tai kieltää se alueellaan, arviointineuvosto totesi puutteena, että esitysluonnoksessa ei käsitelty vaikutuksia elintarvikeketjun yrityksille tai kaupalle.¹⁷

Yritysvaikutusten huomioiminen ei kuitenkaan tarkoita automaattisesti sitä, että taloudellisia vaikutuksia olisi arvioitu asianmukaisesti suhteessa kaikenlaisiin yrityksiin. Hallituksen esityksissä esimerkiksi pienet, keski-suuret ja mikroyritykset ovat saattaneet jäädä vähemmälle huomiolle. Käsitellessään hallituksen esitysluonnosta liikesalaisuuslaiksi arviointineuvosto totesi, että liikesalaisuussuojalla on suuri merkitys lähes kaikille yrityksille koosta riippumatta, mutta etenkin pk-yrityksille, koska suuret yritykset suojaavat innovaatioitaan patenteilla. Sen sijaan pk-yritykset ovat perinteisesti suojanneet vähemmän innovaatioitaan ja turvautuneet enemmän liikesalaisuuksiin kuin patenteihin. Tämän vuoksi esitysluonnoksessa tulisi neuvoston mukaan arvioida tarkemmin vaikutuksia erikokoisille suomalaisille yrityksille tutkimustiedon ja Suomen yritysraakenteen perusteella.¹⁸

Sen sijaan julkista taloutta ja kansantaloutta koskevissa hallituksen esitysluonnoksissa vastaavia puutteita ei ole juuri esiintynyt. Tämä johtuu mitä ilmeisimmin siitä, että jo hallituksen esityksiä koskevassa tutkimusaineistossa julkiseen talouteen ja kansantalouteen liittyviä vaikutuksia arvioitiin noin 90 prosentissa esityksiä. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa vastaava luku on 95 prosenttia. Julkiseen talouteen ja kansantalouteen liittyvissä arviointineuvoston lausunnoissa ei niinkään kiinnitetä huomiota siihen, että arviointi puuttuu täysin kuin siihen, että hallituksen esitysluonnoksen taloudellinen vaikutusarvio on tavalla tai toisella sisällöllisesti puutteellinen.

Arviointineuvosto on vuosikatsauksissaan esittänyt yhteenvedon keskeisistä sisällöllisistä puutteista ja niiden esiintymistiheydestä hallituksen esitysluonnoksissa. Yleinen kritiikin kohde on määrällisten vaikutusten arviointien vajavaisuus. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että määrällisiä vaikutuksia ei esitetä lainkaan tai niitä ei esitetä riittävän tarkasti. Vastaavasti kustannusten ja hyötyjen suuruusluokkia ilmaistaan harvoin vaihteluväleinä, vaikka tämä olisi neuvoston mukaan toivottavaa. Edelleen neuvosto on kiinnittänyt usein huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa ei noudateta vaikutusarvio-ohjeen mukaista ryhmittelyä eikä esitetä riittävästi toteuttamisvaihtoehtoja. Neuvoston kritiikin kohteena ovat tyypillisesti myös tutkimustiedon puutteellinen hyödyntäminen, kansainvälisen vertailun ongelmat, se että esityksen yhteydet muihin lakihankkeisiin jäävät epäselviksi sekä taulukkojen, graafisten esitysten ja jälkiseurannan puutteet.¹⁹

¹⁷ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 16.5.2018

¹⁸ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta liikesalaisuuslaiksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 9.3.2018

¹⁹ Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018

Lainsäädännön arviointineuvosto on ilmaissut omat lähtökohtansa taloudellisten vaikutusten arvioinnissa esimerkiksi käsitellessään maankäyttö- ja rakennuslain muutosta.

Merkittävimpiä taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot tulisi esittää ensisijassa euromääräisesti ja toissijaisesti laadullisesti. Arviointineuvosto tiedostaa mahdollisuuden, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseen ja mielekkään vaikutusarviointiasetelman aikaansaamiseksi. Laskelmien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. Myös yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osaamista on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään.²⁰

Taloudellisesti merkittävien hankkeiden arviointi

Lainsäädännön arviointineuvosto valitsee itsenäisesti arvioimansa hallituksen esitysluonnokset. Valinnassa painotetaan taloudellista ja yhteiskunnallista merkittävyyttä. Tästä näkökulmasta olennaisinta on, millä tavoin neuvosto on käsitellyt nimenomaan suurimpien ja tärkeimpien hankkeiden taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Siksi tässä jaksossa tarkastellaan painoarvoltaan merkittävimpiä hankkeita.

Tarkastelussa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista arvioida neuvoston käsittelemien hankkeiden kokonaisvaikutuksia ja tehdä painoarvoluokituksia tällä perusteella. Sen sijaan suurimmat ja tärkeimmät hankkeet on määriteltä puhtaasti teknisillä kriteereillä. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ovat muodoltaan hyvin standardimaisia, mediaanipituudeltaan viisi sivua. Muodollisesta standardista poikkeaminen ilmentää osaltaan sitä, että lausunnon kohde on erityislaatuinen. Neuvoston laajimmat lausunnot ovat koskeneet sote-uudistusta. Valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa neuvosto on lausunut kaksi kertaa, erittäin laajat lausunnot on laadittu myös maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista käsittelevästä esitysluonnoksesta sekä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Kaikki nämä sote-uudistusta koskevat hallituksen esitykset ovat joko rauenneet tai peruutettu.²¹ Tästä huolimatta olisi tietysti mahdollista tarkastella, millä tavoin arviointineuvoston lausunto on vaikuttanut hallituksen esityksessä tehtyyn vaikutusarvioon. Eli onko lausunnon sisältö huomioitu lopullisessa hallituksen esityksessä. Tarkastelu jäisi kuitenkin lähinnä tekniseksi harjoitukseksi, vain sen selvittämiseksi, onko arviointineuvoston esittämiä puutteita korjattu hallituksen esityksessä vai ei.

²⁰ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 14.10.2016

²¹ Hallituksen esitykset 15/2017, 47/2017, 35/2018 ja 16/2018 vp.

Maakunta- ja sote-uudistuksen ohella arviointineuvoston lausunnoista erottuu kaksi muuta laajaa kokonaisuutta. Arviointineuvoston ensimmäisenä käsittelemä hanke oli niin sanottu liikennekaari, joka myöhemmin otsikoitiin laiksi liikenteen palveluista. Tätä hanketta, johon sisältyy muun muassa taksiuudistus, lainsäädännön arviointineuvosto on käsitellyt kahdessa laajassa lausunnossa. Toinen suuri kokonaisuus on koskenut siviili- ja sotilastiedustelua ja niiden valvontaa. Näistä vaihtoehtoista käsiteltäväksi on otettu liikenteen palvelut, erityisesti taksiuudistus kahdesta syystä. Liikennettä koskeva lainsäädäntö painottuu tiedustelua vahvemmin taloudellisiin seikkoihin. Toisaalta taksiuudistus tuli voimaan 1.7.2018, jolloin kokemuksia on ehtinyt kertyä myös vaikutusarvioiden toteutumisesta ja osuvuudesta. Tiedustelua koskevat säännökset tulivat voimaan 1.6.2019, joten havaintoaika olisi niissä lyhyempi. Siviili- ja sotilastiedustelua ja niiden valvontaa käsitellään rikos-sensorjuntaa ja turvallisuutta käsittelevässä jaksossa.

Taksiuudistus

Taksiuudistus on esimerkki lainsäädännön arviointineuvoston käsittelemästä suuresta hankkeesta, jonka vaikutuksia voidaan tarkastella myös jälkiseurannan näkökulmasta. Taksiuudistusta koskevassa lausunnossaan arviointineuvosto totesi, että taksiliikenteen sääntelyn purkamisen vaikutuksia käsiteltiin hallituksen esitysluonnoksessa hyvin ohuesti. Neuvoston mukaan esitykseen olisi pitänyt sisältyä arvio taksimarkkinoiden aikaisemman sääntelyjärjestelmän aiheuttamista tappioista verrattuna tilanteeseen, jossa määrä- ja hintasääntely puretaan. Kuluttajille koituvia hyötyjä voisivat neuvoston mukaan olla esimerkiksi vaikutukset hintoihin, odotusaikaan ja palvelun laatuun. Toisaalta yritysten hyötyjä ja kustannuksia olisi mahdollista arvioida muun muassa lisääntyvän kilpailun, markkinoille pääsyn, asiakkaalta saatavan hinnan ja tuotantokustannusten suhteen.

Merkittävänä puutteena arviointineuvosto piti sitä, että esitysluonnoksessa yritysvaiikutuksia käsiteltiin vain yleisellä tasolla. Esimerkiksi vaikutuksia pienille, keskisuurille ja mikroyrityksille ei käsitelty, vaikka voitiin olettaa, että esityksen vaikutukset kohdistuvat juuri näihin yrityksiin. Neuvosto totesi, että taksimarkkinoita koskevia ehdotuksia olisi mahdollista kuvata ja analysoida sekä kvantitatiivisesti että laadullisesti selvästi tarkemmin. Esitysluonnoksessa ei arvioitu taloudellisia vaikutuksia käytännössä lainkaan euromääräisesti. Vaikutusarvioissa ei neuvoston mukaan tulisi myöskään esittää väitteitä vaikutusten suuruudesta ilman, että argumentointi perustuu huolellisesti tehtyyn analyysiin tai lähdeaineistoon.

Lainsäädännön arviointineuvoston kritiikki taksiuudistuksen valmistelua kohtaan oli huomattavan ankaraa. Se kohdistui kuitenkin enemmän valmistelun yksityiskohtiin kuin muutoksen suuntaan. Muutoksen suunnasta arviointineuvosto totesi: "Lakiesityksessä todetaan sinänsä aivan oikein vallitseva tutkimuskirjallisuuden käsitys, jonka mukaan taksilupien määrää ja taksimatkojen hintoja koskevalle sääntelylle ei löydy hyviä taloustieteellisiä perusteita."²²

²² Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta liikennekaaresta. Lainsäädännön arviointineuvosto 17.6.2016

Sama näkemys ilmeni hallituksen esityksessä. Esimerkiksi siinä tehdyssä kansainvälisessä vertailussa todettiin, että taksiliikenteestä ei ole unionitasoista sääntelyä ja maakohtaiset ratkaisut poikkeavat olennaisesti toisistaan. Esityksen mukaan järjestelmien erilaiset lähtökohdat ja taksiliikenteen yleisen merkityksen vaihtelut eri maiden liikennejärjestelmissä vaikeuttavat johtopäätösten tekemistä eri maissa saaduista kokemuksista. Vertailussa mallimaiksi kuitenkin nousivat taksiliikenteen vapauttaneet Ruotsi, Iso-Britannia ja Yhdysvallat pikemmin kuin tiukkaa sääntelyä noudattavat Tanska, Saksa ja Ranska. Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä otettiin kantaa myös kehityksen suuntaan: ”Ne maat, jotka sääntelyä ovat vapauttaneet, ovat pitäytyneet vapaassa järjestelmässä, eivätkä ole palanneet tiukasti säänneltyyn malliin.”²³

Toisaalta voidaan todeta, että suomalaisen taksiliikenteen erityiskysymykset vain mainittiin hallituksen esityksessä, mutta niitä ei syvemältä analysoitu. Hallituksen esityksessä muun muassa kerrottiin, että Pohjoismaita lukuun ottamatta taksiliikennettä ei yleensä käytetä yhteiskunnan järjestämissä kuljetuksissa. Suomessa taksikuljetuksia kuitenkin korvataan sairausvakuutuslain, perusopetuslain, vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain perusteella. Monilla paikkakunnilla nämä muodostavat taksiliikenteen pääosan. Hallituksen esityksessä todettiin, että useassa maassa yhteiskunnan järjestämiä, esimerkiksi vammaisten henkilöiden kuljetuksia hoidetaan paljolti yhteiskunnan omalla kalustolla. Pohdinta siitä, millä tavoin yhteiskunnan maksamien taksikuljetusten suuri osuus vaikuttaa suomalaisen taksisääntelyn kokonaiskuvaan, jäi hallituksen esityksessä kuitenkin tähän.

Oman vaikeutensa lainvalmistelijoille tuotti se, että taksisäännösten uudistus oli osa kolmivaiheista liikenteen palveluiden kokonaisuudistusta. Tavoitteena oli luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle liikennesektorilla. Uudistuksen myötä liikennepalvelulakiin koottiin muun muassa luvanvaraista tieliikennettä, kansainvälisiä tiekuljetuksia, rautatieliikenteen markkinoita, kaupunkiraideliikenteen harjoittamista, merenkulku- ja lentotoimintaa käsitteleviä säännöksiä. Pitkän lainsäädäntöprosessin aikana eduskuntakäsittelyssä tehtiin poikkeuksellisen paljon sekä sisällöllisiä että teknisiä muutoksia ehdotettuihin säännöksiin. Ongelmana oli, että kokonaisvaltaisen ennakkosuunnittelun puuttuessa lainvalmistelijoilla tai lainsäätäjällä ei ollut selkeää kuvaa hankekokonaisuudesta ennen kuin kaikki sen osat oli käyty lävitse eduskunnassa. Taksiuudistuksen kannalta erityisvaikeutena oli, että tämä jo yksinään merkittävä hanke hautautui osaksi suurta lakipakettia. Lainvalmistelun eri vaiheita on käsitelty yksityiskohdaisesti liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämistä koskevassa selvityksessä.²⁴

²³ Hallituksen esitys 161/2016 vp.

²⁴ Keinänen ym. (2019) Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishanke

Arviointi ja johtopäätökset

Taloudellisten vaikutusten arviointi lainvalmistelussa voidaan nähdä pitkänä kehityskulkuna. Julkiseen talouteen ja kansantalouteen liittyvä vaikutusarviointi on siinä mielessä kypsässä vaiheessa, että mahdollisiin taloudellisiin vaikutuksiin kiinnitetään lähes poikkeuksetta huomiota. Tästä kertoo julkisten ja kansantaloudellisten vaikutusten arvioinnin korkea prosenttiluku hallituksen esityksissä ja toisaalta se, että lainsäädännön arviointineuvosto ei juuri ole havainnut puutteita siinä, että sen käsittelemissä hallituksen esitysluonnoksissa tällaiset arviot olisivat jääneet tekemättä. Yritysvaikutusten kohdalla arviointi on hallituksen esityksissä asteittain lisääntynyt ja toisaalta arviointineuvoston aineisto kertoo siitä, että sen käsittelemissä hallituksen esitysluonnoksissa yritysvaikutusten huomioiminen on ollut hyvinkin systemaattista. Sen sijaan kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on hallituksen esityksissä selvästi vähäisempää ja arviointineuvoston aineistokin viittaa siihen, että vaikutuksia ei aina havaita.

Taloudellisten vaikutusarvioiden sisällöllisiä puutteita ilmentää parhaiten lainsäädännön arviointineuvoston aineisto. Koska neuvostossa tarkastelun painopiste on erityisesti taloudellisissa vaikutuksissa, juuri näihin kohdistuva kritiikki on syytä ottaa huomioon lainvalmistelussa yleisemminkin. Pääasiallisia ongelmia ovat määrällisten vaikutusarvioiden puutteet, kustannusten ja hyötyjen riittämätön arviointi, vaikutusarvio-ohjeiden heikko noudattaminen, toimintavaihtoehtojen riittämätön esittäminen, tutkimustiedon vajavainen hyödyntäminen, jälkiseurannan puuttuminen jne. Arviointineuvosto on itse todennut, että nykyisillä resursseilla sen toiminta on vain otosluontoista, ei kattavaa hallitusten esitysluonnosten tarkistamista. Tästä syystä tavoitteena on, että lainvalmistelijat seuraisivat arviointineuvoston lausuntoja ja kehittäisivät toimintaansa niiden pohjalta.

Suurissa ja yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa korostuu poliittisen ohjauksen paine, mikä usein syrjäyttää keskustelun siitä, mitkä ovat valmisteltavana olevan uudistuksen tosiasialliset vaikutukset. Ongelmaa kuvastavat lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot suurten hankkeiden heikosta vaikutusarvioinnista, kuten puutteellisesta eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten punninnasta. Toisaalta suurten ja yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden kohdalla tulee esiin arviointineuvoston toimintamahdollisuuksien rajallisuus. Esimerkiksi taksiuudistuksen yhteydessä neuvosto kyllä havaitsi monia vaikutusarvioinnin puutteita, mutta ne eivät johtaneet olennaisiin muutoksiin hallituksen esityksessä.

Sittemmin taksiuudistuksen vaikutuksiin on palattu liikenne- ja viestintäministeriön taksisääntelyn toimivuutta käsittelevässä arviomuistiossa vuoden 2020 alussa.²⁵ Kysymys on niistä vaikutuksista, jotka liittyvät taksipalvelujen turvallisuuteen, saatavuuteen, hinnoitteluun ja laatuun, harmaan talouden torjuntaan sekä välityskeskusten toimintaan. Ministeriö

²⁵ Taksisääntelyn toimivuus – arviomuistio, liikenne- ja viestintäministeriö (2020)

on pyytänyt kannanottoja muun muassa siitä, onko lausunnonantajilla tiedossa toimenpiteitä, joilla edellä mainittuja vaikutuksia ja niihin liittyviä ongelmia voitaisiin ratkaista tai kokemuksia muiden maiden tai toimialojen hyvistä ratkaisumalleista.

Arviomuistioon liittyen voidaan esittää vastakysymys: Eikö näitä asioita olisi pitänyt selvittää ennen kuin taksiuudistusta lähdettiin toteuttamaan? Taksiuudistuksesta 17.6.2016 antamassaan lausunnossa lainsäädännön arviointineuvosto totesi, että vaikutusarviointi oli monilta osin puutteellista. Asiaa koskeva hallituksen esitys annettiin 22.9.2016 eli noin kolme kuukautta myöhemmin. Aika oli poikkeuksellisen pitkä siinä mielessä, että yleensä hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle selvästi nopeammin arviointineuvoston käsittelyn jälkeen. Toisaalta aika oli erittäin lyhyt – tosiasiallisesti täysin riittämätön – senkaltaisten vaativien tutkimusten ja selvitysten tekemiseen, joita liikenne- ja viestintäministeriö nyt jälkikäteen tekee. Niissä kansainvälisissä arviointijärjestelmissä, joissa arviointineuvostolla on oikeus palauttaa lainsäädäntöhanke puutteellisen valmistelun perusteella uuteen valmisteluun, näin olisi varmaankin tässä tilanteessa jo aikanaan tehty. Asiaa käsitellään kohdassa 3.2.

2.2 Viranomaisvaikutukset

Viranomaisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

Säädösehdotusten arviointiohjeissa viranomaisvaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, tehtäviin ja menettelytapoihin, henkilöstöön ja organisaatioon sekä hallinnollisiin menettelyihin ja kustannuksiin. Tässä yhteydessä on muun muassa selvitettävä, onko ehdotuksella vaikutuksia viranomaisten toimivaltaan ja tehtävänjakoon, henkilöstön määrään ja asemaan, toimitiloihin ja laitteisiin, raportointi- ja selvityselvoitteisiin sekä menettelytapoihin ja palvelukykyyn.

Viranomaisvaikutusten arviointi on tutkimusten mukaan hyvin kattavaa, hallituksen esityksissä arvioidaan eniten juuri taloudellisia ja viranomaisvaikutuksia. Viranomaisvaikutusten suuri osuus selittyy sillä, että useimmat lainsäädäntömuutokset edellyttävät muutoksia jonkin viranomaisen toiminnassa. Viranomaisvaikutusten tunnistaminen on lainvalmistelijoille ilmeistä myös siksi, että silloin kun säännökset kohdistuvat viranomaistoimintaan, ne ensisijaisesti koskevat lakia valmistelevan ministeriön alaista hallintoa. Vuorovaikutussuhde lainvalmistelun ja hallinnon välillä on yleensä olemassa jo valmisteluvaiheessa. Viranomaisvaikutusten havaitsemiseen vaikuttaa osaltaan sekin, että usein lainvalmistelijoilla on aikaisempaa työtaustaa täytäntöönpanoviranomaisissa.

Viranomaisvaikutukset arvioitiin 79 prosentissa hallituksen esityksiä vuonna 2017.²⁶ Aikaisempina vuosina luku on ollut hieman alempi, mikä voi osaltaan johtua erilaisista tilas-

²⁶ Rantala ym. (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

tointiperusteista. Viranomaisvaikutuksia on saatettu luokitella esimerkiksi julkistaloudellisiin vaikutuksiin silloin, kun ne liittyvät rahamääräisiin resursseihin. Yleiskuva eri vaikutuslajeja käsittelevissä tutkimuksista on joka tapauksessa se, että viranomaisvaikutukset huomioidaan systemaattisesti hallituksen esityksissä. Sama yleisnäkemys ilmenee myös lainvalmistelijoiden haastatteluista.

Parhaalla tolalla vaikutusarvioinnin lajeista oman kokemuksen mukaan on viranomaisten toimintaan kohdistuvien muutosten arviointi. Tiivis yhteistyö viranomaisten kanssa jo valmisteluvaiheessa mahdollistaa myös sen, että valvojiin kohdistuvat kysymykset on tavallisesti riittävällä tavalla käsitelty.²⁷

Toisaalta viranomaisvaikutusten arvioinnissa ei ole aina onnistuttu. Eräs lainvalmistelija arvioi perustoimeentulotuen siirtämistä kunnilta Kansaneläkelaitoksen vastuulle seuraavasti.

Esimerkiksi riittämätön täytäntöönpanon suunnittelu voi johtaa oikeusturvan vaarantumiseen, kuten toimeentulotuesta annettua lakia uudistettaessa (HE 358/2014 vp) kävi. Siinä perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen ehdotettiin siirrettäväksi Kansaneläkelaitoksen (KELA) hoidettavaksi. Vaikka hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa tunnistettiin mahdollinen ruuhkautuminen viranomaistoiminnoissa etukäteen, henkilöstöä rekrytoitiin liian vähän eikä tietojärjestelmä ollut valmis eikä näin toteuttanut kaikkia suunniteltuja toiminnallisuuksia ja helpottanut tai nopeuttanut viranomaisten toimintaa. Lisäksi itse tuen käsittelyyn ei oltu perusteellisesti perehdytty valmisteluvaiheessa sekä ohjeistus ja koulutus viivästyivät lainsäädännön hitaan valmistumisen takia.

Tässä tapauksessa kokemusasiantuntijan kommentti vastaa hyvin myöhemmin tehtyä tutkimusta. Samaa asiaa on käsitelty muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä²⁸ ja Valtiontalouden tarkastusviraston äskettäin julkaistussa tarkastuskertomuksessa 1/2020.²⁹ Siinä muun muassa todetaan, että yksilöllisen tarveharkinnan säilyttäminen perustoimeentulotuessa edellytti toimeenpanevaa henkilöstöä arvioitua enemmän. Kelan ohella uudistus on lisännyt myös muiden viranomaisten työtä, mikä on välillisesti kasvattanut muutoksesta aiheutuvia kustannuksia. Tarkastusviraston mukaan viranomaisvaikutukset arvioitiin lain valmisteluvaiheessa suppeasti eikä uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukiasiakkaiden kanssa työskenteleviin viranomaisiin tunnistettu riittävästi. Perustoimeentulotuen Kela-siirto heikensi sosiaalityön ja taloudellisen tuen välistä yhteyttä, koska sosiaalityötä tehdään kunnissa, ja siihen kytkeytyvä perustoimeentulotuki siirrettiin

²⁷ Tässä ja myöhemmin esitettävät lainvalmistelijoiden kannanotot perustuvat Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen eri tutkimusten yhteydessä suorittamiin kirjallisiin kyselyihin ja litteroituihin haastatteluihin. Koska aineistot on koottu luottamuksellisina, henkilötiedot ja henkilöihin viittaavat yksityiskohdat on esityksestä poistettu.

²⁸ Tarkastusvaliokunnan mietintö 8/2017 vp.

²⁹ Perustoimeentulotuen siirto Kelalle, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020)

hoidettavaksi kansallisella tasolla. Tämän myötä mahdollisuudet ehkäistä pitkäaikaisten toimeentulotukiasiakkuuksien syntymistä ovat heikentyneet.

Viranomaisvaikutusten käsittely lainsäädännön arviointineuvostossa

Lainsäädännön arviointineuvosto on ottanut kantaa viranomaisvaikutusten arviointeihin jokaisessa 64 lausunnossaan vuosina 2016–2019. Jo hallituksen esitysluonnoksissa viranomaisvaikutusten arviointi on ollut kattavaa, vain kahdessa tapauksessa viranomaisvaikutuksia ei oltu arvioitu. Kuntalakia käsittelevästä luonnoksesta arviointineuvosto totesi, että viranomaisvaikutukset olisi tullut selvittää. Luonnoksessa ehdotettiin kuntalakia muutettavaksi siten, että kunnallisvalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää muutoksenhakulupaa. Tällöin tyydyttiin vain toteamaan, että nopeampi lainvoimainen päätös voi nopeuttaa kuntien päätöksentekoprosessia. Arviointineuvoston mukaan esityksessä ei esimerkiksi arvioitu, millaiset valitukset mahdollisesti menestyisivät ja millaiset eivät ja mikä vaikutus tällä on viranomaisten toimintaan. Arviointineuvosto katsoi, että uudistuksen vaikutukset viranomaisten toimintaan ja kansalaisten asemaan viranomaisissa olisi tullut arvioida yksityiskohtaisemmin.³⁰

Vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä arviointineuvosto totesi, että esitysluonnoksessa ei varsinaisesti tuotu esiin viranomaisvaikutuksia. Luonnoksessa oli tosin viitattu erilaisiin säästöpotentiaaleihin, joista osa liittyi mahdollisesti viranomaisiin. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnokseen tulisi sisällyttää viranomaisvaikutuksia koskeva osio, jossa kuvattaisiin laadullisesti keskeiset vaikutukset ja suuntaa-antavasti määrällisten vaikutusten kokoluokka.³¹

Useimmin arviointineuvoston lausunnoissa toistuva kritiikin aihe on kuitenkin viranomaisvaikutusten arviointitarkkuus. Tyypillistä on, että arviointineuvosto edellyttää eksakteja euromääräisiä arvioita ja tarkkoja arvioita vaikutuksista henkilötyövuosien määrään. Tarkkuus- ja vaatimustasoa ilmentävät esimerkiksi seuraavat arviointineuvoston lausunnot:

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutukset viranomaisten toimintaan on kuvattu yleisellä tasolla. Viranomaisvaikutuksista tulisi esittää olennaisilta osin vähintään suuntaa-antava arvio htv-määrinä ja euroina.³²

Arviointineuvosto katsoo, että nyt tekstimuodossa esitetyt henkilötyövuosivaikutukset tulisi esittää taulukkomuodossa sekä htv-määrinä että euroiksi muutettuna. Lisäksi uusien tietojärjestelmien aiheuttamista kustannuksista tulisi esittää euro-

³⁰ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta kuntalain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 3.10.2019

³¹ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä. Lainsäädännön arviointineuvosto 11.7.2018

³² Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta sairaskorvauslain, lääkelain ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöstä annetun muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 15.9.2016

määräinen arvio, jotta eri toimenpiteiden kokonaisvaikutuksesta voi saada käsityksen. Tässä yhteydessä tulisi ilmetä jaottelu kertakustannuksista ja toistuvista kustannuksista.³³

Muun muassa seuraavista vaikutuksista tulisi mahdollisuuksien mukaan esittää määrälliset arviot: organisaatiosta toiseen siirtyvien henkilöiden määrät, muutosten vaikutukset työmäärään, uudelleen koulutustarve, toimintojen tehostumisen (htv:n kasvun hidastuminen) kohdentuminen pääpiirteittäin ja uudelleen kohdentamiset.³⁴

Toisaalta monessa tapauksessa arviointineuvosto on nimenomaisesti todennut, että viranomaisvaikutuksia on käsitelty monipuolisesti ja kattavasti, joten hallituksen esitysluonnos täyttää arviointineuvoston edellyttämän tarkkuustason.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen viranomaisvaikutuksista. Euromääräiset arviot kustannuksista ja säästöistä vaihteluvälillä on ilmaistu asianmukaisesti. Myös laadulliset kuvaukset viranomaisvaikutuksista ovat havainnollisia.³⁵

Hallituksen esityksessä on kuvattu kattavasti vaikutuksia viranomaisten toimintaan, mikä antaa käsityksen esityksen aiheuttamista muutoksista eri toimijoille. Esityksessä on eritelty kustannuksia mm. henkilötyövuosina. Arviointineuvosto katsoo, että vaikutukset viranomaisten toimintaan on eritelty asianmukaisesti.³⁶

Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota myös viranomaisvaikutusten esittämistapaan. Eräässä tapauksessa neuvosto totesi, että esitysluonnokseen tulisi sisällyttää oikeusministeriön ohjeiden mukaisesti Viranomaisvaikutukset -luku, johon koottaisiin vaikutusalueen kaikki keskeiset vaikutukset. Neuvoston mukaan tietojen sekava esittäminen esitysluonnoksen eri osissa hankaloittaa olennaisten vaikutusten hahmottamista ja vertailua myöhempiin uudistukseen liittyviin hallituksen esitysluonnoksiin.³⁷ Toisessa tapauksessa neuvosto kiinnitti huomiota siihen tekniseen yksityiskohtaan, että esitysluonnoksessa julkisen talouden vaikutuksina käsitellyt seikat olivat käytännössä viranomaisvaikutuksia.³⁸

³³ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta liikennekaaresta. Lainsäädännön arviointineuvosto 17.6.2016

³⁴ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 13.2.2017

³⁵ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta tulotietojärjestelmästä. Lainsäädännön arviointineuvosto 20.9.2017

³⁶ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä. Lainsäädännön arviointineuvosto 2.9.2016

³⁷ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 13.2.2017

³⁸ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 27.9.2018

Arviointi ja johtopäätökset

Viranomaisvaikutusten arvioinnissa suuntaviivat ovat selvät. Hallituksen esityksissä viranomaisvaikutuksia arvioidaan varsin kattavasti ja lainsäädännön arviointineuvostossa ne ovat nousseet esiin kaikissa lausunnoissa. Ongelmat eivät tässä tapauksessa ole niinkään siinä, että viranomaisvaikutukset ohitettaisiin hallituksen esityksissä, vaan näiden vaikutusten esittämisen tarkkuustasossa. Puutteita on erityisesti euromääräisten ja henkilötyövuosiarvioiden kuvaamisessa, mistä osaltaan kertovat arviointineuvoston lausunnot, jotka ilmentävät myös vaadittavaa tarkkuustasoa.

Siltä osin kuin hallituksen esitysluonnokset tulevat arviointineuvoston käsiteltäväksi, tilanne vaikuttaisi olevan se, että suurien virhearvioiden riski on vähäinen. Tekstissä mainittu esimerkki toimeentulotuen siirtämisestä Kelaan on peräisin ajalta ennen arviointineuvoston perustamista. Voidaan pitää varsin todennäköisenä, että nyt arviointineuvoston ollessa toiminnassa vastaavanlaiset hallituksen esitysluonnokset tulisivat neuvoston käsitteilyyn. Oma kysymyksensä ovat kuitenkin edelleen ne hallituksen esitykset, joita arviointineuvosto ei ota käsiteltäväksi. Niiden suhteen perusvaatimus on joka tapauksessa sama. Koska viranomaisvaikutukset ovat usein eksaktilla tavalla esitettävissä numeroarvoilla, lainvalmistelussa tulee edellyttää määrällistä viranomaisvaikutusten arviointia aina kuin se on mahdollista.

2.3 Ympäristövaikutusten nykytila ja haasteet

Ympäristövaikutusten määrittely

Suomessa ympäristövaikutusten määritelmä on esitetty lain tasolla, mikä on poikkeuksellista kansallisessa lainsäädännössä. Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaan (SOVA-laki) ympäristövaikutukset ovat vaikutuksia:

- a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen;
- b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen;
- c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön;
- d) luonnonvarojen hyödyntämiseen ja
- e) edellä mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.³⁹

Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevassa ohjeessa käytetään lähtökohtana tätä SOVA-laissa esitettyä määritelmää. Ympäristövaikutuksia koskevassa tarkistuslistassa esitetään muun muassa seuraavat tarkentavat kysymykset: Onko ehdotuksella vaikutuksia luonnonvarojen ja energian käyttöön, tuotteiden valmistukseen ja kulutuskäyttäytymiseen,

³⁹ [Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista](#)

toimintojen sijoittumiseen, kuljetus- ja liikkumistarpeisiin tai eri liikennemuotojen keskinäisiin suhteisiin. Edelleen edellytetään esimerkiksi selvitettäväksi, kuinka paljon ja millaisia päästöjä ilmaan, vesistöihin, pohjaveteen tai maaperään syntyy ja onko ehdotuksella vaikutuksia jätteiden muodostumiseen, kierrätykseen ja erilaisiin käsittelymuotoihin. Oma kysymyksensä ovat vaikutukset ilmaston muutokseen ja mahdollisuuksiin varautua tai sopeutua siihen.

Sen suhteen kuinka ympäristövaikutuksia tulisi arvioida, säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet jäävät varsin yleiselle tasolle. Ohjeissa todetaan, että ympäristövaikutukset useimmiten ilmenevät välillisesti erilaisten vaikutusketjujen kautta ja niiden arviointi on yleensä laadullista eikä tarkkoihin numeroarvoihin perustuvaa. Ohjeiden mukaan on usein tarkoituksenmukaisempaa kuvata kehityssuuntia ja syy-seuraussuhteita kuin yrittää tuottaa täsmällisiä määrällisiä ennusteita. Arviointimenetelmät ovat useimmiten erilaisia asiantuntija-arvioita, tarkistuslistoja ja matriiseja, ja ne perustuvat olemassa olevaan tietoon, esimerkiksi tilastoihin ja ympäristön tilan seurantatietoihin. Näihin tietoihin ja menetelmiin liittyvät epävarmuudet on ohjeiden mukaan tärkeää tuoda esille.

Huomattavasti säädösehdotusten vaikutusarviointia pitemmälle menevää ympäristöarvioinnin ohjeistusta sisältyy SOVA-lain perusteella laadittuun oppaaseen. Opas on tarkoitettu ympäristöarviointien tekemisestä vastaaville viranomaisille, ja se on luonteeltaan suositus hyviksi käytännöiksi. Koska opas on tarkoitettu yksittäisten hankkeiden arviointiin, se on lainvalmistelun kannalta hyvin yksityiskohtainen. Lainvalmistelun näkökulmasta on kuitenkin olennaista tiedostaa, kuinka tarkkoja arvioita yksittäistapauksissa voidaan edellyttää. Tätä kuvastaa oppaan esitys ympäristövaikutusten ominaisuuksien arvioinnista. Oppaan mukaan tulee selvittää ympäristövaikutusten suuruus, laajuus ja kohdentuminen, esimerkiksi millaisille alueille tai mihin ihmisryhmiin vaikutus kohdentuu, ajallinen kesto, onko vaikutus tilapäinen tai pysyvä, jatkuva vai ajoittain toistuva sekä varmuus/epävarmuus, esimerkiksi kuinka todennäköisesti vaikutus ilmenee tai millaista epävarmuutta vaikutukseen ja sen ominaisuuksiin liittyy. Oppaaseen sisältyy myös ympäristöarvioinnin suunnittelun muistilista, jonka perusteella voidaan arvioida eri ratkaisuja ja niiden vaihtoehtoja.⁴⁰

Ympäristöministeriö on myös julkaissut erityisen oppaan, jossa käsitellään politiikkatoimien vaikutusten arviointiin soveltuvia menetelmiä. Siihen sisältyy muun muassa kestävän kehityksen vaikutusarviomatriisi sekä metodologiset kuvaukset kustannus-vaikuttavuus-analysista ja kustannus-hyötyanalysista. Lisäksi oppaassa kuvataan yksityiskohtaisesti käytettävissä olevia tietolähteitä.⁴¹

⁴⁰ SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin opas, ympäristöministeriö (2017)

⁴¹ Jääskeläinen ym. (2013) Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin

Ympäristövaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

Pitkällä aikavälillä ympäristövaikutusten arviointia on selvitetty vuosien 2005, 2009, 2012 ja 2014 hallituksen esityksissä.⁴² Ympäristövaikutusten tunnistaminen näyttää jonkin verran lisääntyneen. Vuotta 2014 koskevassa tutkimuksessa aineistona oli 358 hallituksen esitystä, joista ympäristövaikutuksia todettiin yhteensä 17 prosentissa. Ympäristövaikutuksia sisältävät esitykset painottuivat selvästi kolmeen ministeriöön. Vaikutuksia tunnistettiin suhteellisesti eniten ympäristöministeriössä (68 %:ssa ministeriön laatimia hallituksen esityksiä), maa- ja metsätalousministeriössä (43 %) sekä liikenne- ja viestintäministeriössä (39 %). Ympäristövaikutuksia ei arvioitu lainkaan oikeusministeriössä, puolustusministeriössä eikä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Kyseisen tutkimuksen mukaan ympäristövaikutuksia arvioidaan tyypillisesti tietyillä aihealueilla. Ympäristövaikutuksia arvioidaan ensinnäkin esityksissä, jotka liittyvät eri liikennemuotojen tuottamiin päästöihin. Esimerkkeinä ovat ajoneuvoja, rautateitä, merenkulkua ja lentoliikennettä koskevat säännökset. Toinen aihealue, jossa ympäristövaikutuksia tunnistetaan runsaasti, ovat energian tuotantoa, käyttöä, verotusta ja energiatukia koskevat esitykset. Kolmanneksi ympäristövaikutuksia arvioidaan yleensä maankäyttöä ja rakentamista koskevissa esityksissä sekä esityksissä, joilla on vaikutuksia yhteiskunnan tekniseen infrastruktuuriin. Neljäntenä ryhmänä ovat erityyppiset kansainväliset sopimukset, joissa pyritään huomioimaan sopimuksen kohdealaan kuuluvia ympäristönäkökohtia osana sopimusta. Tällaisille esityksille on kuitenkin tyypillistä, että niiden arviointijaksoissa kuvataan enemmänkin sopimuksen ympäristötavoitteita kuin oletettuja vaikutuksia. Viidenneksi ympäristövaikutuksia arvioidaan maa- ja metsätalouden harjoittamista koskevissa säädosiehdotuksissa. Tähän joukkoon kuuluvat esitykset käsittelevät esimerkiksi maa- ja metsätalouden tukia. Lisäksi ympäristövaikutuksia arvioidaan erityyppisissä luonnonsuojeluun sekä luonnon- ja ympäristön hoitoon liittyvissä ehdotuksissa. Oman ryhmänsä muodostavat muita aihealueita käsittelevät ehdotukset, joissa tunnistetaan ympäristövaikutuksia.

Kun hallituksen esityksiä luokitellaan SOVA-lain viisikohtaisen luettelon pohjalta, useimmin arvioinnin kohteena ovat vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä vaikutukset maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen. Muita ympäristövaikutustyyppejä, kuten vaikutuksia luonnonvarojen hyödyntämiseen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön arvioidaan selkeästi harvemmin. Mainituissa luettelossa viimeisenä kohtana ovat eri vaikutusten vuorovaikutussuhteet. Tämän vaikutustyyppin määrittäminen on osoittautunut haasteelliseksi ja vuorovaikutussuhteita tunnistetaan vähän. Myös kielteisten ympäristövaikutusten esittäminen on harvinaista.

Ympäristövaikutuksia kuvataan yleensä laadullisesti, määrällisiä arviointeja esiintyy vähän. Edellä mainituissa tutkimuksissa määrällisiä arviointeja tehtiin 17 prosentissa niistä

⁴² Kemiläinen ja Keinänen (2016) Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa

esityksistä, joissa ylipäättään oli tunnistettu ympäristövaikutuksia. Määrällisillä mittareilla kuvattiin esimerkiksi energian tuotantoon ja päästöjen vähentämiseen liittyviä tavoitteita. On kuitenkin huomattava, että ympäristövaikutusten numeeriset arviot eivät läheskään aina kuvaa esityksen varsinaisia vaikutuksia vaan enemmänkin sääntelylle asetettuja määrällisiä tavoitteita tai sääntelyn kohteen suuruutta. Euromääräisiä arviointoja esiintyy harvoin ja kustannus-hyötyanalyysin käyttö jää yksittäistapaukselliseksi.

Ympäristövaikutusten suhteen on kiinnitetty huomiota eri ministeriöiden välisiin eroihin. Ympäristövaikutukset korostuvat ympäristö-, maa- ja metsätalous sekä liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelussa. Suuri osa niistä hallituksen esityksistä, joissa on tunnistettu ympäristövaikutuksia, on kuitenkin valmisteltu muissa ministeriöissä. Muiden ministeriöiden ympäristövaikutusten arvioinnin osaamisessa on ilmeisiä puutteita, koska vaikutuksen arviointi on usein ympäripyöreää. Voi myös olla, että muissa ministeriöissä ei tunnisteta ympäristövaikutuksia niin olennaisiksi, että niistä tehtäisiin kunnollinen arvio. Tätä tukee osaltaan tieto, että suurin osa lainvalmistelusta tapahtuu virkatyönä ministeriöiden sisällä ilman yhteistyötä muiden tahojen, esimerkiksi muiden ministeriöiden ja tutkimuslaitosten kanssa.

Ympäristövaikutukset lainsäädännön arviointineuvostossa

Lainsäädännön arviointineuvoston antamassa 64 lausunnossa ympäristövaikutuksia todettiin 21 hallituksen esitysluonnoksessa ja niitä ei todettu 43 luonnoksessa vuosina 2016–2019. Niitä tapauksia, joissa hallituksen esitysluonnoksessa ei mainittu ympäristövaikutuksia, vaikka arviointineuvoston mukaan vaikutukset olisi tullut huomioida, oli yksi. Kysymys oli kolmiulotteista kiinteistönmuodostamista koskevasta luonnoksesta. Arviointineuvoston mukaan kolmiulotteisella kiinteistönmuodostamisella tavoitellaan rakennetun ympäristön maankäytön tehostamista. Näin ollen on todennäköistä, että kaupunkikuva jossain määrin muuttuu. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa olisikin tullut arvioida, lisääntyisikö esimerkiksi hyvin korkeiden rakennusten rakentaminen.⁴³

Näin ollen arviointineuvoston käsittelemä aineisto viittaa osaltaan siihen, että ympäristövaikutukset eivät yleensä jää täysin huomaamatta hallituksen esityksissä. Toisaalta olennaista on todeta, että ympäristövaikutukset eivät yleensä ole pääroolissa arviointineuvoston käsittelemissä hallituksen esitysluonnoksissa. Painopiste on taloudellisissa vaikutuksissa ja ympäristövaikutukset käsitellään lyhyesti. Tyypillisiä ovat neuvoston lausunnot, joiden mukaan esitysluonnoksen ympäristövaikutusten arviointia olisi syytä jossakin määrin tarkentaa, vaikutuksia on vähän tai vaikutusten kuvaus on riittävä. Esimerkiksi nuohousta käsittelevässä esitysluonnoksessa todettiin, että esityksellä ei ole suoranaisia ympäristövaikutuksia, koska nuohousvälin ja nuohoustyön sisällön sääntelyyn ei ehdotettu olennaisia muutoksia. Arviointineuvosto kuitenkin katsoi, että esitysluonnoksella voi olla ym-

⁴³ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta kolmiulotteisesta kiinteistönmuodostamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 9.11.2017

päristövaikutuksia, mikäli uudistus parantaa nuohouksen kattavuutta. Tästä syystä vaikutuksista olisi tullut esittää suuntaa-antava arvio.⁴⁴ Toisaalta liikenteen palveluista annetun lain muuttamista koskevassa esitysluonnoksessa arvioitiin, että ehdotettavilla toimenpiteillä olisi myönteisiä ympäristövaikutuksia. Esitysluonnoksessa vaikutuksia arvioitiin päästövähennyksinä ja euroiksi muutettuna EU:n komissiolle tehtyyn raporttiin tukeutuen. Arviointineuvosto piti myönteisenä, että esitysluonnoksessa arvioitiin ympäristövaikutuksia paitsi laadullisesti myös määrällisten indikaattorien avulla. Neuvosto kuitenkin katsoi, että esitettyjä vaikutuksia olisi tullut tarkentaa.⁴⁵

Arviointineuvosto saattaa myös todeta, että ympäristövaikutuksia on kuvattu ja arvioitu riittävästi. Esimerkiksi yksityistielakia koskevassa esitysluonnoksessa muun muassa mainittiin, että metsä- ja suoluonnon monimuotoisuus saattaa kärsiä, jos metsäautoteiden rakentaminen kiihtyy. Luonnoksen mukaan viranomaisilla on kuitenkin oikeus osallistua tietoitumukseen, mikäli on kyseessä huomattava luonnon turmeltumisen vaara. Arviointineuvosto katsoi, että ympäristövaikutuksia oli käsitelty yleisellä tasolla, mutta asiaan nähden riittävästi.⁴⁶ Sähkömarkkinoita koskevassa esitysluonnoksessa puolestaan todettiin, että esityksellä ei ole välittömiä ympäristövaikutuksia. Esitys kuitenkin välillisesti hidastaisi ilmastomuutosta ja vaikuttaisi luonnonvarojen käyttöön sähköntuotannossa. Esitys myös tehostaisi sähkökulutuksen seurantaa ja voisi edesauttaa energiatehokkuuden kehittämistä. Tässäkin arviointineuvosto katsoi, että ympäristövaikutusten kuvaus oli riittävä.⁴⁷

Yksittäistapauksessa arviointineuvosto on nostanut esiin myös sen, että ympäristövaikutukset otettiin huomioon sellaisessa hallituksen esitysluonnoksessa, joka ei välittömästi liittynyt ympäristöön. Rahankeräystä käsittelevässä luonnoksessa oli arvioitu mahdollisesti syntyviä välillisiä vaikutuksia. Välillisiä vaikutuksia voisi syntyä, jos rahankeräystoiminta kohdistuisi lisääntyvästi ympäristönsuojeluun tai laajemmin ympäristön tilan kehittämiseen. Arviointineuvosto piti tällaista ympäristövaikutusten huomioimista myönteisenä.⁴⁸

Yleiskuva lainsäädännön arviointineuvoston ympäristövaikutusten käsittelystä on kuitenkin se, että yleensä käsitellyn otetuissa hallituksen esityksissä ei ole ympäristövaikutuksia tai jos niitä on, kysymys on vähäisistä vaikutuksista, jotka eivät ole hallituksen esitysluonnoksen keskiössä. Niistä 21 esitysluonnoksesta, joiden ympäristövaikutuksia neuvosto on arvioinut, ympäristövaikutukset olivat lausunnon keskeisimpänä osana vain kolmessa ta-

⁴⁴ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta pelastuslain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 13.4.2018

⁴⁵ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 8.8.2017

⁴⁶ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta yksityistielaksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 19.6.2017

⁴⁷ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta sähkömarkkinalain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 27.8.2018

⁴⁸ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta rahankeräyslaiksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 2.10.2018

pauksessa. Niissä oli kyse konkurssipesän ympäristövastuusta, hiilen energiankäytön kieltämisestä ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Koska nämä lausunnot kuvastavat arviointineuvoston vaatimustasoa vaativissa ympäristöasioissa, seuraavassa esitetään lyhyet tiivistelmät niistä.

Konkurssilakiin lisättiin konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset. Niistä ilmenee, miltä osin konkurssipesällä on velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei ole. Yhteisenä tekijänä vastuun synnyttävälle perusteille on vaaraelementti: ympäristövahingosta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Jos viranomainen joutuu huolehtimaan konkurssipesän vastuista, konkurssipesä vastaa kustannuksista siltä osin kuin toimet on toteutettu konkurssin alkamisen jälkeen. Arviointineuvosto piti hyvänä sitä, että ympäristövaikutuksia oli arvioitu sekä myönteisestä että kielteisestä näkökulmasta. Neuvosto kuitenkin katsoi, että ympäristövaikutusten arviointi oli kaikkiaan hyvin yleisen tasosta tai se liittyi ympäristövastuun jakautumiseen. Ympäristövaikutuksia olisi tulut arvioida konkreettisemmin.⁴⁹

Hiilen energiakäytön kieltämistä koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa tuotiin esille, että hiilen energiakäytön kieltäminen vähentäisi yleisesti hiilidioksidipäästöjä sekä paikallisesti rikkioksidin ja typen oksidin päästöjä. Luonnoksesta kävi myös ilmi, että biomassan polttaminen hiilen sijaan ei vähennä hiilidioksidia eikä pienhiukkaspäästöjä lyhyellä aikavälillä. Jos hiili korvataan biomassan sijaan turpeella, hiilidioksidipäästöt lisääntyisivät. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa käsiteltiin monipuolisesti vaikutuksia päästöihin, mutta vain vähän sitä, millä tavoin päästövähennykset voisivat mahdollisesti konkreettisesti parantaa ympäristön tilaa. Samoin turpeen käytön ympäristövaikutuksia esimerkiksi suoympäristöön olisi voitu tuoda esille. Esitysluonnoksessa tuotiin esiin hiilidioksidi- ja pienhiukkaspäästöjen vähentyminen ainakin pitkällä aikavälillä, minkä neuvoston mukaan voisi olettaa vaikuttavan myönteisesti ihmisten terveyteen ja elinympäristön puhtauteen. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa olisi voitu tuoda esille näitä näkökulmia vähintään yleisellä tasolla, vaikka arviointiin liittyikin epävarmuuksia.⁵⁰

Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisessa kyse on mahdollistavasta sääntelystä, eli luvanhakija päättää, sovitetaanko erilaisten lupahakemusten käsitteilyä yhteen kokonaisuudessaan tai osaksi. Esitysluonnoksen mukaan lupamenettelyjen yhteensovittamisella ei ole suoranaisia ympäristövaikutuksia, koska lupien edellytyksiä ei muuteta. Sääntely voi silti aiheuttaa välillisiä ympäristövaikutuksia, jos

⁴⁹ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta konkurssilain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 16.10.2018

⁵⁰ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta hiilen energiakäytön kieltämisestä. Lainsäädännön arviointineuvosto 8.10.2018

menettely vaikeuttaa haitankärsijöiden, asianosaisten ja viranomaisten mahdollisuuksia osallistua lupahakemuksesta kuulemiseen ja jos tieto kuulemisesta ei tavoita osallisia ottaen huomioon, että kuulemistilaisuus on tarjolla vain kertaalleen. Arviointineuvosto piti erinomaisena, että lupamenettelyjen yhteensovittamiseen liittyviä ympäristövaikutuksia oli arvioitu monipuolisesti myönteisten ja kielteisten haittojen näkökulmasta. Neuvosto kuitenkin katsoi, että kuulemisvaiheen mahdollisesta puutteellisuudesta koituvia välillisiä, haitallisia ympäristövaikutuksia olisi voitu havainnollistaa esimerkein: minkälaista tietoa saattaa jäädä katveeseen, jos kansalais-toimijoiden edellytykset kannanottoihin heikkenevät. Onko mahdollista, että puutteellinen kuulemisvaihe voi johtaa sellaisiin tarkoittamattomiin ympäristöhaittoihin, joista voi aiheutua paitsi merkittäviä ympäristöhaittoja myös suuria taloudellisia kustannuksia?⁵¹

Vaikka lainsäädännön arviointineuvosto on käsitellyt myös ympäristövaikutuksiltaan merkittäviä säädöshankkeita, yleiskuva neuvoston työn kohdentumisesta on se, että ympäristövaikutukset ovat jääneet sivurooliin. Neuvosto itse korostaa sitä, että arvioitavaksi valittujen lainsäädäntöhankkeiden valinnassa painotetaan taloudellista ja yhteiskunnallista merkittävyyttä. Arvioidut hankkeet ovat olleet esimerkiksi hallituksen kärkihankkeita tai muutoin vaikutuksiltaan yhteiskunnallisesti olennaisia. Toisaalta tavoitteena on myös ministeriökattavuus, satunnaisuus ja se, että lausuntoja annettaisiin erilaajuisista esitysluonnoksista. Koska neuvosto valitsee itsenäisesti arvioitavat esitysluonnokset, painotukset näkyvät suoraan arviointikohteiden valinnassa.⁵² Ympäristövaikutuksiin sovellettuna tämä merkitsee, että ne eivät ole olleet arviointineuvoston työn keskiössä.

Lainvalmistelijoiden haastattelut

Kysely- ja haastatteluaineistojen perusteella on ilmeistä, että lainvalmistelijat tiedostavat hyvin omien hallinnonalojensa vahvuudet ja heikkoudet. Ympäristövaikutusten osalta tämä tarkoittaa sitä, että ympäristöministeriön valmistelijat tunnistavat tiedon puutteet muissa ministeriöissä, mutta toisaalta esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arvioinnin vaikeudet omassaan.⁵³

Taloudellisten ja viranomaisvaikutusten arviointi on minusta perinteisesti vahvimmin mukana lainsäädännön valmistelussa. Ympäristöministeriön lainsäädännössä arvioidaan yleensä erityisen huolellisesti esitysten ympäristövaikutukset, mutta tämän tulisi kuulua myös muiden hallinnonalan lainsäädännön valmisteluun. Silloin, kun olen osallistunut muiden hallinnonalojen laatimien esitysten lausuntojen valmisteluun, olen usein kiinnittänyt huomiota esityksen ympäristövaikutusten arvioinnin puutteellisuuteen. Ympäristöhallinnon isompien lainsäädäntöhankkeiden

⁵¹ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 27.9.2018

⁵² Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018

⁵³ Koska aineistot on koottu luottamuksellisina, henkilötiedot ja henkilöihin viittaavat yksityiskohdat on esityksestä poistettu.

osalta varsin tyypillistä on, että ympäristövaikutusten arviointi hankitaan erillisenä esimerkiksi tutkimuslaitokselta (kuten SYKE). Vastaavasti ympäristöministeriön lainsäädännössä voitaisiin syventää taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia. Nähdäkseni tämä on jo parantunutkin lainsäädännön arviointineuvoston myötä, kun tiedossa on, että arviointineuvosto keskittyy näihin arviointeihin.

Sen lisäksi että eri ministeriöissä osaaminen painottuu erilaisiin vaikutuksiin, ongelmia on myös tiedon siirrossa ministeriöiden sisällä. Ympäristövaikutuksissa luonnontieteellinen ja toisaalta oikeustieteellinen näkökulma voi tuottaa hyvinkin erilaisia painotuksia sekä vaikutusten arviointiin että oikeudellisten ratkaisujen valintaan.

Vaikutusten arvioinnin ongelma on usein, että arviointi edellyttäisi monialaista osaamista, jossa lähtökohta ei välttämättä ole luonnontieteellinen. Ympäristöministeriössä kuten ehkä muissakin voi olla vaikea tehdä ministeriöiden välistä asiantuntijayhteistyötä, jollei siihen ole velvoitettu työryhmän tms. järjestelyn puitteissa. Esittelijän itsensä vastuulla on toimivien asiantuntijaverkostojen luominen, eikä siihen kannusteta. Päinvastoin, joissakin tapauksissa keskusteluja sääntelyn kohteen kanssa on voitu pitää haitallisina ja lainvalmistelijan puolueettomuuden vaarantavana. Lainvalmistelun organisoiminen niin, että siinä on päävastuullinen esittelijä ja hänellä juristipari, ei välttämättä tuota parasta mahdollista lopputulemaa juridisesti vaativissa hankkeissa, jos päävastuullisella esittelijällä ei ole oikeudellista osaamista.

Lainvalmistelun ideaalimallissa kuvataan ensin tilanne, identifioidaan ongelmat, tavoitteet, eri vaihtoehdot tavoitteisiin pääsemiseksi, vertaillaan vaihtoehtoja ja arvioidaan niiden vaikutukset. Prosessi voi häiriintyä paitsi poliittisen ohjauksen vuoksi, myös siksi että näkemykset mahdollisista vaihtoehdoista vaihtelevat eri ministeriöiden välillä tai niiden sisällä. Vaihtoehtojen ratkaisujen etsintä voi tällöin kariutua ministeriöiden välisiin tai sisäisiin erimielisyyksiin.

Olen ollut mukana kirjoittamassa ympäristöpoliittisia pitkän aikavälin linjauksia, joissa olisi ollut loistava mahdollisuus kehittää täysin uusia keinoja sääntelylle, mutta järjestäen kaikki tyrmättiin, koska valtiovarainministeriö vastusti niitä. Samoin tapahtuu ministeriön sisäisesti – usein argumentti on, että näin tämä meillä tehdään ja asiasta ei keskustella. Olen huomannut myös, että virkamies omassa yksikössään joutuu vaihtoehtoisia ratkaisuja esitettäessä usein yksin, mikä vähentää innokkuutta esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja.

Yksi erityiskysymys on tutkimuslaitosten asema. Tässä yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyen on tehty mieluummin tapauskohtaisia vaikutustenarviointihankintoja kuin rakenteellisia muutoksia, joissa olisi luotu pysyviä yhteistyösuhteita tutkimuslaitosten kanssa. Toisaalta on kiinnitetty huomiota myös Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) dominoivaan rooliin suhteessa ympäristöministeriöön.

Suomen ympäristökeskuksen rooli on monessa suhteessa ylikorostunut ja toisaalta puuttunut sieltä missä sitä olisi tarvittu. SYKE on useimmiten ensisijainen taho, jolta kysytään isoja ja pieniä selvitystöitä. Sen sijaan korkeatasoinen tieteellinen tutkimus, joka tukisi pitkäjänteistä lainsäädännön sisällöllistä kehittämistä, ei omien havaintojeni mukaan ole ympäristöministeriön tulosoikeuksien keskiössä. SYKE on hauttanut pitää luottoselvittäjänä, jonka tulokset eivät yllätä ja tilaaja saa mitä haluaa. Tässä toiminnassa on havaittavissa monia myös kilpailuneutraaliteettiin liittyviä ongelmia. SYKE kilpailee osasta lainvalmistelun tueksi tehtävistä tutkimus- ja selvitystöistä avoimilla markkinoilla, mutta tulosoikeuksien nimissä on saanut tai voinut saada tiedon etukäteen tulevista kilpailutuksista. SYKEN virkamiehiä on voitu käyttää itseisarvoisesti lainvalmistelutyössä sihteeristössä, näin erityisesti luonnonsuojeluun liittyvissä hankkeissa. Tällöin ulospäin on voinut jäädä epäselväksi, onko tutkimuslaitoksen edustaja lainlaatijan roolissa vai asiantuntijan roolissa. Pitkälle menevät lainvalmisteluvastuun siirrot tutkimuslaitokselle ovat olleet omiaan kyseenalaistamaan valmistelun puolueettomuutta ja luonnollisesti ovat ongelmallisia myös valmisteluvastuun ministeriön ulkopuolelle antamisen näkökulmasta.

Arviointi ja johtopäätökset

Lainvalmistelussa pääpaino on usein taloudellisissa ja viranomaisvaikutuksissa, eikä ympäristövaikutuksia ole mielletty samalla tavoin tärkeäksi. Vaikeusastetta lisää se, että ympäristövaikutukset ovat usein välillisiä ja pitkällä aikavälillä ilmeneviä. Tästä syystä jopa yksittäisen lain kohdalla voidaan joutua tilanteeseen, jossa näkökulman tulisi olla SOVA-opiaan tasoinen. Usein ympäristövaikutuksia syntyy muiden kuin keskeisten ministeriöiden – ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö – valmistelemisissa hankkeissa. Arviointivaikeus on tällöin suurempaa, koska osaamista puuttuu ja ministeriöt ovat siiloutuneita niin, että tietoa ei osata hankkia tai lähdetä hankkimaan yli ministeriörajojen.

Ympäristövaikutusten arviointi tulisikin nykyistä enemmän nähdä horisontaalisena toimintana, jossa keskeistä on tiedostaa ministeriöiden välinen yhteistyön tarve vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa. Esimerkiksi ilmastovaikutusten hallintaa ja hiilineutraalisuutta tavoiteltaessa on vaikea nähdä perusteita toisistaan irrallisten vaikutuskategorioiden laitimiselle ja erillisille vaikutusarvioinneille. Ympäristövaikutusten usein kapea-alainen ymmärtäminen vain luonnonympäristöön tai rakennettuun ympäristöön liittyvänä kokonaisuutena jättää keskeiset vaikutukset kuten vaikutukset yhdyskuntarakenteen taloudellisuuteen, kiertotalousratkaisujen syntymisen edistämiseen tai energiahuollon järjestämiseen toissijaisiksi. Tästä syystä olisikin tarpeen pohtia lainvalmisteluun liittyvää velvollisuutta laatia vaikutusten arviointeja; ei vaikutuslaji edellä, vaan kokonaisuutena niiden vaikutusten näkökulmasta, joihin halutaan vaikuttaa.

Tutkimuslaitosten ja tutkimustiedon objektiivinen hyödyntäminen edellyttää paitsi tietoa eri tutkimuslaitosten osaamisesta, myös siitä miten ne eri tavoin liittyvät ympäristövaikutuksiin. Tilanteesta ja asiasta riippuen kysymykseen saattaa tulla Suomen ympäristökeskus

SYKE, Teknologian tutkimuskeskus VTT, Geologian tutkimuskeskus GTK, Lappeenranta-Lahden teknillinen yliopisto LUT, Itä-Suomen yliopisto UEF ja monet muut ympäristöministeriön oppaassa mainitut tahot.⁵⁴ Tiedontuottamisen ongelmana on osaltaan se, miten voidaan varmistaa riittävä ja puolueeton tutkimustieto.

Lainsäädännön arviointineuvosto on korostanut, että sen aikaisemmat lausunnot voivat toimia ohjaavasti myös uusia hallituksen esityksiä valmisteltaessa. Tällä hetkellä tilanne on kuitenkin se, että ainakaan ympäristövaikutusten kohdalla ei ole riittävästi niin sanottua kriittistä massaa, josta kävisi selvästi ilmi, mitä arviointineuvosto edellyttää ympäristövaikutusten arvioinnilta. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että lainvalmistelussa tulee erottaa toisistaan tavoitteellinen vaikutusten arviointi ja perusoikeuksien toteutumisen punninta, mikä tekee ympäristövaikutuksen arvioinnista entistä vaikeampaa. Paitsi että ympäristövaikutusten empiirinen selvittäminen on usein työlästä, ympäristöperusoikeuksien hahmottaminen on myös vaikeaa. Viimeksi mainittu näkökulma on nostettu esiin maaliskuussa 2020 julkaistussa lainsäädännön arviointineuvoston muistiossa: ”Tällä hetkellä erityisiä haasteita liittyy ympäristöperusoikeuksiin, joka on uusi alue monille juristeillekin. Siinä yhdistyvät vastuu luonnosta, kollektiivinen oikeus hyvään ympäristöön sekä vaikuttaminen elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tällöin perusoikeusvaikutuksetkin hajautuvat useaan eri tarkastelusuuntaan.”⁵⁵

2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevissa ohjeissa viimeisenä ryhmänä ovat muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Muiden yhteiskunnallisten vaikutusten ryhmä on huomattavan laaja ja sisällöltään heterogeeninen. Siihen kuuluvat vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa, sosiaaliset ja terveysvaikutukset sekä vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon, vaikutukset työllisyyteen ja työelämään, vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen, aluekehitysvaikutukset ja tietoyhteiskuntavaikutukset. Näitä käsitellään kutakin erikseen omissa alakohdissaan.

Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa

Käsitteellinen määrittely

Vaikka lainvalmistelussa vaikutusarvioinnin lähtökohtana käytetään edelleen säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeita, uusissa hallituksen esityksen laatimisohjeissa (2019) uudistettiin vaikutusten arviointien esittämistapaa. Nyt vaikutusten arviointi tulee esittää hallituksen esityksen jaksossa pääasialliset vaikutukset. Uutuutena hallituksen esityksen laatimisohjeissa edellytetään, että mainitussa jaksossa käsitellään myös vaikutukset perus- ja

⁵⁴ Jääskeläinen ym. (2013) Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin

⁵⁵ Lainsäädännön arviointineuvoston muistio (2020)

ihmisoikeuksien toteutumiseen, esimerkiksi kansalaisten asemaa, olosuhteita ja toimintamahdollisuuksia koskien.⁵⁶ Muutoin vaikutusarviointi perustuu edelleen säädösehdotusten vaikutusarviointia koskevaan aikaisempaan ohjeeseen.

Yleisellä tasolla kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan esimerkiksi perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, kansalaisten arvoja, asenteita ja oikeussuhteita sekä kansalaisryhmien asemaa ja käyttäytymistä. Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden mukaan ensisijaisena lähtökohtana on yksittäisen kansalaisen näkökulma. Oikeusturvaan, sen saatavuuteen ja viranomaisten käsitteilyaikoihin kohdistuvien vaikutusten arviointi on tärkeää yhteiskunnan moninaistuksessa, kansainvälistyessä ja väestörakenteen muuttuessa. Vaikutukset ihmisten keskinäisiin suhteisiin viittaavat esimerkiksi perhe- ja muihin oikeussuhteisiin, kuten sopimusvapauden ja taloudelliseen toimintavapauteen. Yhteiskunnalliseen päätöksenteon keskeisiä muotoja ovat puolue-, järjestö- ja yhdistystoiminta sekä osallistuminen hallinnon prosesseihin. Vaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida myös symbolisia vaikutuksia, joilla tarkoitetaan sääntelyn vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen, moraalisiin arvoihin ja asenteisiin.

Kansalaisten asemaan ja toimintaan kohdistuvien vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

Kansalaisten asemaan ja toimintaan kohdistuvien vaikutusten määrää on selvitetty kuudessa eri tutkimuksessa, jotka koskevat vuosien 2005, 2009, 2012, 2013, 2014 ja 2017 hallituksen esityksiä. Tutkimuksissa vaikutusten määrä vaihteli 15–20 prosentin tasolla kaikista esityksistä. Yleiskuva on, että kansalaisten asemaan ja toimintaan kohdistuvien vaikutusarviointien määrä on kasvanut. Toisaalta vaikutusarvioinnissa laadullisena ongelmana on ollut se, että yhteiskunnallisia vaikutuksia ei useinkaan kuvailla tai selitetä riittävällä tarkkuudella. Monesti vaikutusarvioinneissa tyydytään vain toteamaan asiantila muuttamalla sanalla, esimerkiksi mainitsemalla, että ”esityksen ehdotuksilla edistetään oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista”. Suurin osa oikeusturvaan liittyvistä vaikutusarvioinneista onkin kirjauksia, joissa lainvalmistelija arvioi, että esitys lisää, edistää tai parantaa oikeusturvaa. Kansalaisten asemaan ja toimintaan kohdistuvissa arvioinneissa määrällisiä arvioita esitetään harvoin. Myös tietolähteiden, kielteisten arviointien ja epävarmuustekijöiden esittäminen on harvinaista.⁵⁷

Vaikutusarviointien sisällölliseen niukkuuteen liittyy osaltaan se, että kysymys voi olla niin sanotuista mahdollistavista hallituksen esityksistä. Lain voimaantuloa voidaan yksinään pitää riittävänä perusteena vaikutuksille silloin, kun kansalaisille säädetään jokin uusi mahdollisuus. Tämä asiantila on voimassa heti kun laki tulee voimaan, myös riippumatta siitä, missä määrin sitä hyödynnetään. Esimerkiksi nimilain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä oli jakso, jossa arvioitiin lain vaikutuksia kansalaisten asemaan. Sen mukaan sääntely helpottaa arkea, koska hakijan tarvitsisi täyttää vain yksi lomake riippumatta siitä,

⁵⁶ Hallitusten esitysten laatimisohteet, oikeusministeriö (2019), pääasialliset vaikutukset

⁵⁷ Kemiläinen ja Keinänen (2015) Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä

onko kyse lapsen nimen ilmoittamisesta tai nimenmuutoshakemuksesta. Sukunimen muuttaminen yksinkertaistuisi myös siksi, että erityisiä syitä aiemman nimen soveltumattomuudesta ei olisi tarpeen esittää. Ihmisvaikutuksia koskevassa tutkimuksessa kyseistä hallituksen esitystä on kritisoitu siitä, että vaikutusarviot perustuivat pitkälti pyrkimyksiin ja lakiehdotuksen tavoitteisiin. Tällöin voi olla vaikea erottaa, mikä on ehdotus ja mikä on sen vaikutus. Vastaavasti lainvalmistelija on ilmeisesti pitänyt riittävänä vaikutusarviona sitä, että lain voimaantulon jälkeen kansalaisille avautuu uusia mahdollisuuksia.⁵⁸

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot vaikutuksista kansalaisten asemaan ja toimintaan

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosien 2016–2019 lausunnoissa kansalaisten asemaan ja toimintaan liittyviä vaikutuksia esiintyy varsin usein. Yleensä kysymys on oikeusturvasta. Arviointineuvosto on lausunnoissaan käsitellyt muun muassa muutoksenhaun rajoittamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi lastensuojelulakia koskeva hallituksen esitysluonnos sisälsi säännöksen, jonka mukaan muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi muutoksenhakulupaa. Arviointineuvoston mukaan muutoksenhakuluvan vaikutuksia oikeusturvaan ei oltu käsitelty asianmukaisesti ja riittävästi.

Esitysehdotuksessa korostetaan, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on mahdollisuus tutkia asiaa laajasti. Sen sijaan ei ole kerrottu, ettei sisällöllinen tai menettelyllinen virhe itsessään ole valituslupaperuste, vaan ainoastaan silloin, jos virhe on ilmeinen tai on muutoin painava syy ottaa asia käsiteltäväksi. Näin ollen kuvaus antaa lukijalle harhaanjohtavan kuvan. Jakson perusteella syntyy käsitys, että asianosaisten oikeusturva toteutuu samoin kuin aiemminkin. Jaksossa ei käsitellä lainkaan sitä, miten valituslupajärjestelmän käyttöönotto vaikuttaa asianosaisten oikeusturvaan, vaan annetaan ymmärtää, ettei siinä tapahtuisi mitään muutosta.⁵⁹

Lopullisessa lastensuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä arviointineuvoston lausuntoa käsiteltiin laajasti. Sittemmin valituslupan myöntämisedellytyksiin ja myöntäminenmenettelyyn otti kantaa myös eduskunnan perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta päätyi siihen, että lastensuojelulain valitusoikeus huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa säilyi toistaiseksi ennallaan eikä valituslupaa edellytetä näissä asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Muissa lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tapauksissa tarvitaan kuitenkin muutoksenhakulupa hallituksen esityksen mukaisesti.⁶⁰

⁵⁸ Rantala ym. (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

⁵⁹ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta lastensuojelulain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 9.10.2019

⁶⁰ Hallituksen esitys 71/2019 vp.

Kansalaisten asemaan ja toimintaan liittyvät näkökulmat nousivat esiin esimerkiksi silloin, kun arviointineuvosto käsitteli postilain muuttamista. Neuvosto totesi, että yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa osiossa esitettiin lähinnä taustatietoja, eikä yhteiskunnallisia vaikutuksia juuri kuvattu. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa olisi tullut käsitellä esimerkiksi kirjeiden kulkunopeuden hidastumisen vaikutuksia kansalaisten mahdollisuuteen noudattaa määräaikoja.⁶¹

Yleisellä tasolla perusoikeusvaikutusten arviointia on käsitelty arviointineuvoston maaliskuussa 2020 julkaisemassa muistiossa. Sen mukaan neuvosto arvioi perusoikeuksien toteutumista käytännön tasolla eli näkökulma on yhteiskunnallinen. Lausunnon kohteena on se, miten hallituksen esitysehdotuksessa on arvioitu säädöksen vaikutuksia perusoikeuksiin ihmisten ja yritysten arjessa. Kysymys on siis yhteiskunnallisesta tarkastelusta, eli miten ja missä laajuudessa uusi sääntely vaikuttaa tosiasiallisesti esimerkiksi kansalaisten oikeudensaantimahdollisuuksiin, kun he joutuvat oikeudellista käsittelyä vaativaan konfliktiin. Arviointineuvosto on suhtautunut varauksellisesti siihen, että lausunnoissa käytettäisiin sellaisia ilmaisuja, joista voisi saada käsitykseen, että otetaan kantaa itse perusoikeuksiin. Epäselvyyksien välttämiseksi esimerkiksi termiä perusoikeudet käytetään harvoin. Toisaalta neuvosto ei voi kuitenkaan välttää perusoikeuksiin kytköksissä olevaa terminologiaa, kuten termejä oikeusturva, oikeudenmukainen oikeudenkäynti, lasten oikeudet, vanhuksien oikeudet ja yhdenvertaisuus.

Muistion mukaan arviointineuvosto eroaa oikeuskansleriin ja perustuslakivaliokuntaan nähden siinä, että viimeksi mainitut keskittyvät arvioimaan, täyttääkö säädösehdotus perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimukset. Näkökulma on ensisijaisesti normatiivinen. Vaikka oikeuskanslerin ennakollinen säädösvalvonta kohdistuu hallituksen esitykseen kokonaisuutena, arviointi on oikeudellista eikä yhteiskuntatieteellistä. Tällöin voi jäädä tarkastelematta, heikentääkö tai parantaako uudistus perusoikeuksien toteutumista ihmisten arjessa. Siitä huolimatta, että toimitaan perustuslain mukaan ja noudatetaan perustuslakivaliokunnan linjauksia, perusoikeuksien käytännön toteutuminen voi eri vaihtoehtojen välillä vaihdella paljonkin.⁶²

Arviointi ja johtopäätökset

Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan koskevat ensisijaisesti oikeusturvaa, yhteiskunnallista päätöksentekoa ja siihen vaikuttamista. Vaikutuksia ilmaistaan hallituksen esityksissä melko usein, mutta varsin yleisluontoisesti. Arviointineuvoston lausunnoissa edellytetäänkin yleensä oikeudellisesti esitettyjen tavoitteiden käytännön vaikutusten tarkentamista. Oma kysymyksensä esimerkiksi oikeusturvaan liittyen on se, miten määritetty

⁶¹ [Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta postilain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 16.1.2017](#)

⁶² [Lainsäädännön arviointineuvoston muistio \(2020\)](#)

rajanveto oikeudellisten argumenttien ja toisaalta niiden empiiristen vaikutusten arvioinnin välillä. Arviointineuvosto on esittänyt, että perusoikeuksien soveltamisalan sisällä on mahdollista valita monien eri vaihtoehtojen välillä, jotka tulisi esittää hallituksen esityksessä erikseen ja joiden vaikutukset tulisi tarkentaa. Tätä ajatusta voidaan laajentaa perusoikeuksien rajojen määrittelyyn. Perusoikeuksien arviointiin liittyy myös yleisemmin tietoa siitä, kuinka ne käytännössä toteutuvat, eli perusoikeudet eivät ole olemassa oikeudellisessa tyhjiössä vaan empiirisessä maailmassa. Tämä edellyttää oikeudellisten ja yhteiskunnallisten argumenttien vuoropuhelua paitsi perusoikeuksien soveltamisalan sisällä, myös niiden ulkoisia rajoja ja rajoituksia määriteltäessä.

Sosiaaliset ja terveysvaikutukset sekä vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon

Käsitteellinen määrittely

Sosiaaliset ja terveysvaikutukset sekä vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon kytkeytyvät kansalaisten asemaa ja toimintaa koskeviin vaikutuksiin, koska kyse on osaltaan siitä, vaikuttaako ehdotus perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteutumiseen. Sosiaali- ja terveysvaikutusten suhteen tulee selvittää sitä, onko ehdotuksella vaikutuksia ihmisten henkiseen tai fyysiseen terveyteen, hyvinvointiin tai hyvinvoinnin jakautumiseen. Arvioinnin kohteena voivat olla esimerkiksi ihmisten mahdollisuudet saada ja käyttää sosiaali- ja terveyspalveluita, terveyskäyttäytyminen ja siihen liittyvät riskitekijät sekä elinolot ja arjen sujuvuus.

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden mukaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulee tarkastella sitä, vaikuttaako ehdotus ihmisten tai ihmisryhmien yhdenvertaisuuteen ja siihen, ettei kukaan joudu syrjityksi sukupuolen, iän, alkuperän, etnisen taustan, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällöin huomio kiinnitetään erityisesti perusoikeuksien toteutumiseen ja syrjimättömyyteen, kun taas esimerkiksi eri väestöryhmien taloudellista asemaa tarkastellaan yleensä jo kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten yhteydessä.

Lapsivaikutuksia ovat esimerkiksi vaikutukset lasten terveyteen, ihmissuhteisiin, asumiseen ja liikkumiseen, arjen sujuvuuteen, osallistumiseen ja tasa-arvoon joko suoraan lasten tai välillisesti heidän perheidensä tai muiden yhteisöjen kautta. Sukupuolivaikutuksien yhteydessä tulee muun muassa selvittää, vaikuttaako ehdotus miesten ja naisten tasa-arvoon työelämässä, taloudellisessa asemassa, koulutuksessa, mahdollisuudessa toteuttaa vanhemmuutta ja yhdistää työ- ja perhe-elämä. Paitsi oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeissa, ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia käsitellään yksityiskohtaisesti sosiaali- ja terveysministeriön julkaisussa Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta.⁶³

⁶³ Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta, sosiaali- ja terveysministeriö (2016).

Siinä käsitellään erikseen myös yhdenvertaisuus-, lapsi- ja tasa-arvovaikutuksia. Tässä jaksossa seurataan kuitenkin oikeusministeriön ohjeen esitystapaa.

Vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

Hallituksen esityksissä sosiaali- ja terveysvaikutusten arviointi on lisääntynyt merkittävästi. Kun vuosia 2005, 2009, 2012, 2013 koskevilla tutkimuksilla sosiaali- ja terveysvaikutusten arviointi jäi alle kymmeneen prosenttiin kaikista esityksistä, vuosina 2014 ja 2017 on noustu 15–20 prosentin tasolle. Keskeinen muutosta selittävä tekijä on sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistaminen, mikä on lisännyt asiaa käsittelevien hallituksen esitysten määrää. Yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon kohdistuvien vaikutusarviointien määrä on alhaisempi, mutta tuoreimmassa vuoden 2017 tutkimuksessa yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutusten arvioinnit ovat nekin ylittäneet hallituksen esityksissä kymmenen prosentin rajan ja pitkän aikavälin kehitys on ollut kasvava myös lapsivaikutusten arvioinnissa. Oma kysymyksensä ovat kielelliset vaikutukset, joita käsitellään hallituksen esityksessä varsin harvoin, yleensä alle viidessä prosentissa esityksiä.⁶⁴

Määrällisten vaikutusten esittäminen on hallituksen esityksissä vaihtelevaa. Sukupuolivaikutuksiin liittyen määrällisiä arvioita esiintyy varsin usein, kun taas sosiaali-, terveys-, lapsi- ja yhdenvertaisuusvaikutuksissa numeerisia arvioita käytetään harvoin. Numeeristen arviointien vähäisyys johtuu osaltaan siitä, että erityisesti yhdenvertaisuusvaikutuksia on vaikea määrällistää. Samoin tietopohjan esittämisessä on kehittämisen varaa. Lähteitä ei juurikaan mainita esitysten vaikutusarvioissa. Ulkopuolisten tahojen onkin haasteellista arvioida vaikutusarvioiden paikkaansa pitävyttä, kun arvioinnista ei käy ilmi se, mistä arvioinnissa mahdollisesti käytetyt lukuarvot on saatu, miten arviointi on toteutettu tai mikä taho on suorittanut arvioinnin. Myös kielteisten vaikutusten ja epävarmuustekijöiden tunnistaminen ja arvioiminen on hallituksen esityksissä vähäistä.⁶⁵

Vaikutusten arviointi lainsäädännön arviointineuvostossa

Kuten taloudellisia vaikutuksia käsittelevässä jaksossa 2.1 todetaan, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksia on käsitelty laajasti lainsäädännön arviointineuvostossa, mutta keskeisimmät ehdotukset eivät ole toteutuneet. Siksi myöskään tässä yhteydessä niitä ei käsitellä yksityiskohtaisesti. Toisaalta sosiaali- ja terveysvaikutuksia esiintyy hyvin monenlaisessa lainsäädännössä ja monien eri ministeriöiden hallinnonaloilla. Esimerkiksi käsitellessään elintarvikelakia koskevaa hallituksen esitysluonnosta arviointineuvosto nosti esiin terveydelliset näkökohdat. Arviointineuvosto viittasi valtioneuvoston selontekoon ja katsoi, että tässä elintarvikelain kokonaisuudistusta käsittelevässä esitysluonnoksessa olisi tullut esittää turvallisista elintarvikkeista väestölle konkreettisesti koituvia terveyshyötyjä.

Elintarviketurvallisuus vaikuttaa suoraan ihmisten terveyteen. Elintarviketurvallisuusvaarat voivat aiheuttaa muun muassa välittömiä ruokamyrkytyksiä ja allergisia

⁶⁴ Rantala ym. (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

⁶⁵ Kemiläinen ja Keinänen (2015) Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä

reaktioita, kroonisia jälkitauteja, kuten reumaattisia niveltulehduksia, tai jopa pitkäaikaissairauksia, kuten syöpiä. Näillä sairastumisilla on kansanterveydellinen ja kansantaloudellinen merkitys, koska ne aiheuttavat kuolemia, lisääntyneitä terveydenhoitokuluja, sairaalapäiviä ja poissaoloja työstä.⁶⁶

Myös muutoin sosiaali-, terveys-, yhdenvertaisuus-, lapsi- ja sukupuolivaikutuksia esiintyy arviointineuvoston lausunnoissa melko usein. Arviointineuvosto on äskettäin käsitellyt esimerkiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista koskevaa hallituksen esitysluonnosta. Siinä oli kysymys iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta ja yhteisestä kansallisesta arviointi- ja seurantajärjestelmästä. Neuvosto totesi vaikutusarvioinnista muun muassa seuraavaa.⁶⁷

Vaikutuksia asiakkaisiin on kuvattu laadullisen argumentaation avulla tukeutumalla tutkimuksiin tekijöistä, jotka vaikuttavat vanhusten hyvinvointiin ja elämänlaatuun. Tietynlaisesta abstraktiudesta ja yleisyydestä huolimatta tällaista arviota voidaan pitää riittävänä kuvaamaan muutosta asiakkaiden elämässä, koska kyse on ilmiöstä, jonka kuvaaminen esimerkiksi määrällisillä mittareilla olisi hyvin vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista. Hallituksen esitysehdotuksessa on arvioitu vaikutuksia omaisiin. Vaikutukset on selostettu tiiviisti ja melko yleisellä tasolla. Vaikutusarviota voidaan kuitenkin pitää riittävänä.

Yhdenvertaisuutta koskevan vaikutusarvioinnin puutteisiin arviointineuvosto kiinnitti huomiota käsitellessään työsopimuslain muutosta, jonka tarkoituksena oli keventää yksilöllisen irtisanomisen kriteereitä pienissä yrityksissä. Neuvosto totesi, että lakiesityksessä ei käsitelty riittävästi vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, vaikka esityksessä olikin arvioitu yhdenvertaisuutta perustuslain kannalta. Neuvoston mukaan yhdenvertaisuusvaikutuksia olisi tullut tarkastella seuraavista näkökulmista: yrityskokoon perustuvat erilaiset irtisanomiskynnykset, sukupuolivaikutukset sekä työntekijän järjestäytyminen.⁶⁸

Käsitellessään varhaiskasvatuslain, lasten kotihoidon ja yksityisen kotihoidon tukea koskevaa hallituksen esitysluonnosta arviointineuvosto toi toisaalta ilmi, että lapsi- ja perhevaikutusten arviointi oli erittäin korkeatasoista.

Esitysehdotuksessa on arvioitu lapsi- ja perhevaikutuksia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia monipuolisesti ja tukeutuen myös tutkimustietoon. Esitysehdotuksessa katsotaan, että uudistuksella on positiivisia vaikutuksia muun muassa lasten tasarvoon ja yhdenvertaisuuteen, koulumenestykseen ja pärjäämiseen yhteiskunnassa

⁶⁶ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta elintarvikelaiksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 29.10.2018

⁶⁷ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 30.12.2019

⁶⁸ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta työsopimuslain ja työttömyysturvalain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 26.10.2018?

sekä syrjäytymisen ehkäisyyn ja ihmissuhteisiin. Lisäksi on myös tuotu perusoikeusvaikutuksia esiin. Myös vaikutuksia työllisyyteen ja sukupuolivaikutuksia on arvioitu. Arviointineuvosto pitää hyvänä, että lapsi- ja perhevaikutuksia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia on arvioitu esitysehdotuksessa monipuolisesti ja ansiokkaasti. Vaikutusarviointia voi pitää esimerkillisenä.⁶⁹

Lapsiin ja vanhuksiin kohdistuvia perusoikeusvaikutuksia arviointineuvosto on käsitellyt useissa tuoreissa lausunnoissa. Tässäkin kyse on siitä, että lainsäädännön yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ja ihmisvaikutuksiin otetaan aikaisempaa syvällisempi näkökulma. Vaikka arviointineuvosto ei arvioi säädösehdotusten perustuslainmukaisuutta, se seuraa perusoikeusvaikutusten arviointia. Tästä näkökulmasta neuvosto on nostonut esiin sekä hyviä että puutteellisia perusoikeuksien vaikutusarviointeja. Neuvoston lähtökohtia on käsitelty tarkemmin edellisessä jaksossa.

Kielellisiä vaikutusarvioita arviointineuvosto on kommentoinut esimerkiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen yhteydessä. Tällöin neuvosto totesi, että vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin käsiteltiin muihin vaikutusalueisiin verrattuna poikkeuksellisen perusteellisesti. Neuvoston mukaan ongelmana kuitenkin oli, että kielellisiä vaikutuksia koskevassa osassa ei keskitytty vain vaikutusarvioihin, vaan esitettiin myös kieliasioiden yleisempää kuvailua.⁷⁰

Arviointi ja johtopäätökset

Sosiaali-, terveys-, yhdenvertaisuus-, lapsi- ja sukupuolivaikutukset ovat nousseet entistä enemmän esiin viimeaikaisessa lainvalmistelussa. Hallituksen esityksiä käsittelevät tutkimukset viittaavat myös siihen, että niiden vaikutusarviointiin on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Tässäkin tapauksensa uuden haasteen muodostaa perusoikeusvaikutusten arviointi, jota hallituksen esitysten uudet laatimisohteet edellyttävät sisällytettäväksi vaikutusarviointiin. Toisaalta esimerkiksi lapsivaikutuksia koskevassa selvityksessä on katsottu, että hallitusten esityksissä lapsivaikutuksia arvioidaan erittäin niukasti. Lapsivaikutusten arviointia ei ole tehty useissa keskeisissäkään esityksissä ja näkökulmat ovat kaiken kaikkiaan suppeita.⁷¹ Vastaavasti sukupuolivaikutusten arvioinnista on esitetty, että nykyistä vaikutusarvioinnin kenttää ja näköaloja tulisi laajentaa.⁷²

⁶⁹ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 2.10.2019

⁷⁰ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamiseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 23.9.2016

⁷¹ Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö. Lapsivaikutusten arviointia toteutetaan heikosti

⁷² Elomäki ja Ylöstalo (2018, toim.) Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi

Tässä yhteydessä on edelleen huomattava, että maakunta- ja sote-uudistukseen liittyneet, lainvalmistelussa merkittävästi aikaa vieneet keskeiset hankkeet eivät ole toteutuneet. Niiden osalta voimme vain tarkastella vaikutusten ennakoarviointeja hallituksen esityksissä ja lainsäädännön arviointineuvoston kannanottoja niihin. Yksityiskohtaista tarkastelua toteutumattomista hallituksen esityksistä ei ole tässä selvityksessä tehty. Niiden suhteen olisi mahdollista lähinnä tarkastella, millä tavoin arviointineuvoston lausunto on vaikuttanut lopullisessa hallituksen esityksessä tehtyyn vaikutusarvioon. Tarkastelu rajoittuisi tällöin sen selvittämiseksi, onko arviointineuvoston esittämiä puutteita korjattu toteutumattomassa hallituksen esityksessä vai ei.

Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Käsitteellinen määrittely

Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään muodostavat monitahoisen kokonaisuuden. Säädökset voivat vaikuttaa työvoiman kysyntään, tarjontaan ja niiden tasapainoon taloudellisten tai rakenteellisten tekijöiden kautta. Toimeentuloturvasa ja työn verotuksessa tehtävät muutokset heijastuvat usein työn tarjontaan, kun taas työn kysyntään liittyvät esimerkiksi säädökset, jotka vaikuttavat työnantajan maksamiin työvoimakustannuksiin. Työllistymiseen vaikuttavia työmarkkinoiden rakenteellisia tekijöitä ovat muun muassa koulutus-, työaika- ja työsuhteturvasäädökset. Työllisyysvaikutukset voivat kohdistua eri lailla eri ihmisryhmiin alueellisten, ammatillisten, sukupuoleen, ikään ja kansallisuuteen liittyvien tekijöiden perusteella. Sääntelyllä, joka kohdistuu työturvallisuuteen ja -terveyteen, on myös vaikutuksia työssä jaksamiseen ja työurien kokonaisuuteen.

Säädösehdotusten arviointiohjeissa vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään tarkastellaan pitkän ja monipuolisen kysymyssarjan pohjalta. Hallituksen esityksissä edellytetään selvittäväksi muun muassa ehdotuksen vaikutukset työllisyyteen, työmarkkinoiden toimivuuteen, työaikajärjestelyihin, työsuhteiden pysyvyyteen, palkanmuodostukseen, vähimmäistyöehtoihin, työsuojeluun, työturvallisuuteen, työterveyteen, työhyvinvointiin, työntekijöiden ja yritysten alueelliseen liikkuvuuteen sekä järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien työnantajien asemaan.

Työllisyys- ja työelämävaikutukset hallituksen esityksissä

Työllisyys- ja työelämävaikutusten keskeisyyden ja laaja-alaisuuden vuoksi niitä käsitellään hallituksen esityksissä runsaasti. Vuosia 2005, 2009, 2012, 2013 ja 2017 koskevien tutkimusten mukaan työllisyyteen ja työelämään kohdistuvia arviointeja tehtiin keskimäärin 15–20 prosentissa hallituksen esityksistä. Sen lisäksi että työllisyys- ja työelämävaikutuksia selvitetään usein, vaikutusarvioinnit poikkeavat luonteeltaan muista yhteiskunnallisista vaikutuksista siinä, että arvioinnissa korostuu matemaattisten laskentamenetelmien käyttö.

Kun hallituksen esityksiä käsittelevissä tutkimuksissa yleinen kritiikin kohde on se, että esityksissä ei tehdä riittävästi määrällisiä vaikutusarviointoja, työllisyys- ja työelämävaikutusten kohdalla arvostelu voi olla osin päinvastaista. Kysymys on siitä, että vaikutusarvioinnit voivat olla menetelmällisesti niin monimutkaisia, että ne eivät avaudu kuin asiantuntijoille. Asiaa käsittelevässä tutkimuksessa ongelmaa on kuvattu seuraavasti.⁷³

Tässäkin esityksessä korostuu määrällisten vaikutusarvioiden tuloskeskeisyys sen sijaan, että arviossa avattaisiin selkeästi ja edes karkean tasoisesti perusteita eli arviointimenetelmiä. Keskivertolukijan oli paikoin myös hankala hahmottaa lähtötietoja ja niiden valikoitumista. Esimerkiksi työn verotuksen vaikutuksesta ansiotuloihin esitetään selkeästi analyysin tulokset, mutta aineiston muodostumista ei ole selitetty eikä tulkintaa helpottavia tarkennuksia: mistä keskimääräiset tulokset kertovat ja mistä ei. Erityisen myönteistä on havainnollistavien taulukoiden ja kuvien käyttö. Vaikka lukijan voi olla vaikea ymmärtää, kuinka määrällisten vaikutusarvioiden lukuarvoihin on päädytty, laskennalliset päätelmät on esitetty yleisesti ottaen selkeästi ja ymmärrettävästi.

Tässä selvityksessä voidaan vain lyhyesti viitata työllisyys- ja työelämävaikutuksia koskeviin yksityiskohtaisiin tutkimuksiin. Näin on siksi, että tällä vaikutusalueella edellytetään usein syvällisiä taustatietoja lakiuudistusten sisällöistä ja arviointimenetelmistä, joita ei ole mahdollista lyhyesti toistaa ja kuvata.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot

Niin sanottua aktiivimallia käsittelevässä lausunnossa lainsäädännön arviointineuvosto piti ongelmallisena, että esitysluonnoksesta oli vaikea hahmottaa tavoitetta lain muutokselle. Esitysluonnoksessa ei myöskään kuvattu vaihtoehtoja valitulle keinolle. Luonnoksessa tyydyttiin vain viittaamaan hallitusohjelman kirjaukseen aktiivimallin leikkureiden poistosta ja joihinkin muihin hallitusohjelman työllisyyttä koskeviin kirjauksiin. Arviointineuvoston mukaan luonnoksessa ei kuitenkaan tuotu esille, mitä ongelmaa esityksellä on tarkoitus muuttaa tai korjata. Neuvosto totesi, että luonnoksesta tulisi selkeästi käydä ilmi esityksen tavoite.⁷⁴

Tässä 9.10.2019 päivätyssä lausunnossa arviointineuvosto kritisoi myös sitä, että hallituksen esitystä valmisteltaessa ei oltu odotettu aktiivimallia koskevan tutkimusraportin tuloksia, jossa käsiteltäisiin muun muassa työllisyysvaikutuksia. Sittemmin 1.11.2019 julkaisussa tutkimuksessa todettiin, että aktiivimallin työllisyysvaikutuksia ei pystytty luotettavasti arvioimaan. Malli koski lähes kaikkia työttömiä ja se otettiin käyttöön aikana, jolloin työllisyys oli vahvassa kasvussa. Myös eräät muut uudistukset ovat saattaneet vaikuttaa työttömiin samoihin aikoihin. Sopivan verrokkiryhmän puuttuessa aktiivimallin vaikutusta

⁷³ Rantala ym. (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

⁷⁴ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamiseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 9.10.2019

oli vaikeaa eristää muiden tekijöiden vaikutuksesta, minkä vuoksi mallin työllisyysvaikutukset jäivät tutkimuksen mukaan osin epäselviksi.⁷⁵

Myös liikenteen palveluita käsittelevän lainsäädännön ensi vaiheessa nousi esiin kysymys tutkimustiedon tarpeesta ja käytöstä. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan liikenteen uusien digitaalisten palveluiden syntymisen ja kilpailun esteiden vähenemisen voidaan arvioida lisäävän työllisyyttä. Arviointineuvosto totesi, että vaikutusarvioissa tulisi esittää konkreettinen arvio esityksessä ehdotettujen kilpailun esteiden poistamisen vaikutuksista työllisyyteen. Lisäksi tulisi tarkemmin esittää mekanismi ja vaikutusketju, jonka ansiosta digitalisoinnin ja tiedon avaamisen arvioidaan lisäävän liikenteen uusien palvelujen syntymistä.⁷⁶

Arviointi ja johtopäätökset

Työllisyyttä ja työelämää käsittelevät vaikutusarviot muodostavat monesta syystä haastavan kentän. Alan vahvuutena on se, että monissa tapauksissa jo hallituksen esityksiin sisältyy korkeatasoista tutkimustietoa. Toisaalta arviointia vaikeuttaa se, että työllisyyttä ja työelämää koskeviin ratkaisuihin sisältyy usein voimakas poliittinen lataus. Tämä ilmeni muun muassa aktiivimallin yhteydessä, kun prosessia ohjasi pikemminkin hallitusohjelman kirjaus kuin tarve saada käyttöön asianmukaista tutkimustietoa. Työllisyys- ja työelämäkentällä ongelmana voivat olla myös tavanomaiset vaikutusarviointin puutteet. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että määrällisiä arviointeja ei ole tehty tai siinäkin tapauksessa, että niitä on tehty, numeerisia arvioita, vaikutusketjuja ja -mekanismeja ei ole ilmaistu tai analysoitu riittävän tarkasti.

Vaikutukset rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen

Käsitteellinen määrittely

Turvallisuus voidaan määritellä kansalaisten luottamukseksi siihen, että yhteiskunnan pelisääntöjä noudatetaan ja häiriötilanteisiin puututaan. Pelkistetyimmillään rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen liittyvät sellaiset kysymykset kuin vaikuttaako säädösehdotus tilaisuuteen tehdä rikos, miten helppoa tai vaikeaa rikosten tekeminen on tai vaikuttaisiko lakiehdotus sosiaaliseen valvontaan ja kiinnijäämisriskiin. Rikoksentorjuntaa ja turvallisuutta edistää tehokas viranomaistoiminta, eli lainvalmistelussa sen tiedostaminen ja arvioiminen, kuinka viranomaiset voivat estää, paljastaa tai selvittää rikoksia.

Vaikutukset saattavat olla myös välillisiä. Ihmisten elinympäristöä tai toimeentuloa koskevilla muutoksilla, esimerkiksi asunto- tai liikealueiden suunnittelulla, voi olla vaikutuksia rikollisuuteen ja rikoksentorjuntaan. Turvallisuus on käsitteenä laaja. Lainvalmistelussa tu-

⁷⁵ Kyyrä ym. (2019) Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan

⁷⁶ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta liikennekaaresta. Lainsäädännön arviointineuvosto 17.6.2016

lee tästä näkökulmasta selvittää muun muassa sitä, vaikuttaako ehdotus tietoturvallisuuden, tietojärjestelmäturvallisuuteen, tilaturvallisuuteen, henkilöturvallisuuteen, pelastustoimeen tai vartiointiin.

Rikoksentorjunta ja turvallisuus hallituksen esityksissä

Vuosina 2005, 2009, 2012, 2013 ja 2017 rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen liittyviä vaikutusarvioita tehtiin 10–20 prosentissa hallituksen esityksiä. Esimerkiksi vuoden 2017 tutkimuksen perusteella vaikutusarviointien kirjo oli monitahoinen. Esityksissä esiintyivät villieläinten aiheuttamat vahingot, järjestyshäiriöt, liikenne- ja meriturvallisuus, pelastustoimen suuronnettomuusvalmiudet, maksamiseen liittyvät turvallisuusriskit kuin myös yksityisteiden kunnossapidon vaikutukset turvallisuuteen.⁷⁷

Turvallisuuskäsitteen laajuuteen liittyy käänteisesti se, että termi on osin hahmoton ja päällekkäinen muiden vaikutusten kanssa. Esimerkiksi säädösehdoitusten vaikutusarviointiohjeissa käsite työturvallisuus on kirjattu sekä vaikutuksissa työllisyyteen ja työelämään että vaikutuksissa rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen. Samalla tavoin rajanvedon vaikeuksia voi liittyä tieto- ja tietojärjestelmäturvallisuuteen. Ne esiintyvät sekä rikoksentorjunnan ja turvallisuuden että tietoyhteiskuntavaikutusten kohdalla.

Rikoksentorjunta ja turvallisuus lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa

Lainsäädännön arviointineuvostossa yksi suuri lausuntokokonaisuus on liittynyt siviili- ja sotilastiedusteluun ja niiden valvontaan. Siviilitiedustelulakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta arviointineuvosto totesi, että siinä tehty vaikutusarviointi kattoi yleisellä tasolla keskeiset sektorit, kuten kansalaisten asemaan, rikostorjuntaan ja turvallisuuteen sekä tietoyhteiskuntaan liittyvät vaikutukset. Esitysluonnoksesta ilmeni myös arvio vaikutusten suunnasta (positiivinen/negatiivinen). Arviointineuvoston mukaan ongelmana kuitenkin oli, että arvioinnit olivat ensisijaisesti laadullisia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa kuvataan yhteiskunnallisia vaikutuksia lähinnä laadullisesti, minkä vuoksi käsittely jää paikoin varsin yleiselle tasolle. Eri vaikutusalueiden merkitystä erityisesti turvallisuuden ja tietoyhteiskunnan näkökulmasta tulisi kuvata myös määrällisesti. Myös laadullista käsittelyä tulisi täydentää. Esimerkiksi tulisi tarkemmin käsitellä kansalaisten ja yhteisöjen oikeus suojata omaa verkossa tapahtuvaa toimintaansa haluamallaan ja markkinoilta saatavilla olevilla tietoturvaluotteilla ja -ratkaisuilla. Esitysluonnoksessa ei tältä osin ehdoteta muutosta nykytilanteeseen Suomessa, mutta olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että monissa muissa maissa pohditaan parhaillaan, pitäisikö esimerkiksi salausohjelmistoihin jättää viranomaisia varten ”takaportteja” tai muita menettelyjä, jotka mahdollistaisivat viranomaisille mahdollisuuksia saada viestiliikennettä luettavassa

⁷⁷ Rantala ym. (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

muodossa. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan ”takaportit” olisivat kuitenkin ongelmallisia, koska niiden on nähty tekevän viestiliikennettä haavoittuvaksi myös kyberrikollisille.⁷⁸

Samanlaista kritiikkiä arviointineuvosto esitti myös sotilastiedustelulakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Myös tässä tapauksessa neuvosto totesi, että keskeiset vaikutusalueet oli katettu ja arvioinnissa otettiin huomioon sekä positiiviset että negatiiviset vaikutukset. Laadullisten arvioiden lisäksi toivottiin kuitenkin myös määrällistä arviointia eri vaikutusalueiden merkityksestä ja kokoluokasta. Edelleen kiinnitettiin huomiota kansainväliseen vertailuun. Neuvoston mukaan olisi ollut suositeltavaa hyödyntää selvitysten ja tutkimusten tuloksia maista, joissa on jo säädetty vastaavanlaiset tiedustelulait (esimerkiksi Ruotsi, Sveitsi).⁷⁹

Aivan toisentyypisistä turvallisuudesta oli kysymys, kun lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon pelastuslakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Siinä todettiin, että vuosittain keskimäärin 16 nokipaloa on levinnyt savuhormin ulkopuolelle ja syttytänyt rakennuksen rakenteita ja irtaimistoa. Esitysluonnoksessa ei käsitelty tarkemmin, millaisia henkilö- tai aineellisia vahinkoja näissä tulipaloissa oli syntynyt. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa olisi tullut esittää arvio uudistuksen vaikutuksista paloturvallisuuteen ja ehkäistävissä oleviin henkilövahinkoihin ja terveyshaittoihin.⁸⁰

Arviointi ja johtopäätökset

Rikoksentorjunta ja turvallisuus kattavat käsitteinä laajan kentän keskenään varsin erityyppisiä asioita. Tähän liittyy myös käsitteellistä sekaantumisen vaaraa, koska esimerkiksi työ- ja tietoturvallisuuden kytkeytyviä kysymyksiä käsitellään muilla vaikutusalueilla hie- man eri näkökulmasta. Laajasta käyttöalasta johtuen rikoksentorjuntaa ja turvallisuutta käsitteleviä hallituksen esityksiä on paljon. Toisaalta asioiden toisistaan poikkeavasta luonteesta johtuen voi olla vaikea luoda yleisiä kriteereitä hyvälle vaikutusarviointille, koska arviointi on sektorisidonnaista.

⁷⁸ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta siviilitiedustelulaista. Lainsäädännön arviointineuvosto 21.12.2017

⁷⁹ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta sotilastiedustelulaista. Lainsäädännön arviointineuvosto 21.12.2017

⁸⁰ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta pelastuslain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 13.4.2018

Aluekehitysvaikutukset

Käsitteellinen määrittely

Säädösehdotusten vaikutusarvioinnissa aluekehitysvaikutuksilla tarkoitetaan välittömiä ja välillisiä vaikutuksia alueiden kehitykseen, aluepolitiikkaan sekä muihin alueiden kehittämistoimiin. Aluekehityksen keskeisiä tekijöitä ja vaikutuksen kohteita ovat alueiden tuotanto ja työllisyys, elinkeinotoiminta ja kilpailukyky, asukkaiden hyvinvointi ja palveluiden saatavuus, aluekehityksen rahoitus ja investoinnit sekä alueiden infrastruktuuri ja ympäristön tila. Keskeistä on alueiden kilpailukyyn parantaminen ja tasapainoisen aluekehityksen edistäminen. Tämän johdosta säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnissa on selvitettävä, miten eri alueiden asema muuttuu säädösehdotuksiin liittyvien toimenpiteiden johdosta. Erityisesti on arvioitava, vaikuttaako ehdotus heikentävästi joidenkin alueiden asemaan.

Lainvalmistelussa on lisäksi elinkeinotoiminnan näkökulmasta selvitettävä, vaikuttaako ehdotus esimerkiksi alueiden tuotantoon, työllisyyteen ja eri alueiden välisiin työllisyyseroihin ja onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten toimintaedellytyksiin, kilpailukykyyn ja investointeihin eri alueilla. Kansalaisten näkökulmasta oleellista on hyvinvoinnin edistäminen eri alueilla. Keskeistä on, miten sosiaali- ja terveyspalveluihin, koulutukseen ja liikenneinfrastruktuuriin liittyvät säädökset vaikuttavat palveluiden saatavuuteen alueilla. Tällöin on otettava huomioon myös kansalaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Aluekehitysvaikutukset hallituksen esityksissä

Pitkällä aikavälillä aluekehitysvaikutuksia on esiintynyt hallituksen esityksissä melko vähän eli alle kymmenessä prosentissa esityksiä.⁸¹ Sen lisäksi että lainsäädäntöehdotuksissa alueellisia vaikutusarviointeja on tehty melko harvoin, silloin kun niitä on tehty, arviot ovat olleet pääasiassa laadullisia usein ilman minkäänlaista vaikutusten suuruuden arviointia. Laadulliseen arviointiin liittyvää epävarmuutta ja vertailun vaikeutta on kansainvälisesti pyritty ratkaisemaan erilaisilla pisteytysjärjestelmillä. Myös Suomessa on ollut aiemmin käytössä viisiportainen arviointijärjestelmä: merkittävä negatiivinen vaikutus, vähäinen negatiivinen vaikutus, ei vaikutusta, vähäinen positiivinen vaikutus, merkittävä positiivinen vaikutus. Tällaista arviointia ei kuitenkaan nykyisin edellytetä.

Kotimaisissa lainvalmisteluohjeissa alueellisten kehitysvaikutusten tarkistuslista keskittyy pitkälti taloudellisiin vaikutuksiin ja palveluiden saatavuuteen. Tässä yhteydessä on huomautettu, että aluevaikutuksia tulisi arvioida laajemmin ja ulottaa tarkastelu esimerkiksi elinympäristön ja sosiaalisten vaikutusten arviointiin. Laajempi näkökulma puolestaan edellyttäisi nykyistä paremmin saatavilla olevia alueellisia tietoja, joita lainvalmistelussa

⁸¹ Rantala ym. (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

voitaisiin käyttää tunnistettaessa ja arvioitaessa lakien vaikutuksia. Tärkeimpiä ja merkittävämpiä vaikutuksia tulisi pyrkiä arvioimaan myös kvantitatiivisesti ja jopa rahamääräisesti.⁸²

Aluekehitysvaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa

Lainsäädännön arviointineuvoston 64 lausunnossa vuosina 2016–2019 aluekehitys ja alueet on mainittu tavalla tai toisella 21 lausunnossa eli 33 prosentissa kaikista. Hallituksen esityksiä koskevaan tutkimukseen verrattuna prosenttiosuus on huomattavan suuri. Osaltaan tämä johtuu siitä, että arviointineuvoston työssä ovat olleet korostuneesti esillä maakunta- ja soteuudistukseen liittyvät hallituksen esitysluonnokset. Ne ovat saattaneet vaikuttaa myös siihen, että alueellisia näkökohtia on nostettu tavallista enemmän esille myös muissa lakiehdotuksissa.

Tässäkin tapauksessa luokittelun pohjana on käytetty arviointineuvoston kantaa, mikä tarkoittaa sitä, että neuvoston mukaan aluenäkökulma olisi tullut ottaa huomioon hallituksen esitysluonnoksessa. Esimerkiksi lausunnossaan Kuntien takauskeskusta koskevasta esitysluonnoksesta arviointineuvosto katsoi, että alueiden välillä saattoi olla eroja muutoksen kohteena olevissa Kuntarahoituksen myöntämissä luotoissa. Tämän vuoksi esitysluonnoksessa olisi tullut esittää suuntaa-antava arvio keskeisistä vaikutuksista eri maakunnissa ja kuntatyypeittäin. Vähimmillään olisi tullut kuvata alueiden väliset erot siirtyvissä lainoissa.⁸³ Vastaavasti ammatilliseen koulutukseen liittyen neuvosto totesi, että esitysluonnoksessa ei käsitelty vaikutuksia eri alueiden näkökulmasta. Arviointineuvosto katsoi, että luonnoksessa olisi tullut kuvata esityksen keskeisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia alueittain, sillä vaikutukset väkirikkailla alueilla voivat olla hyvin erilaisia verrattuna syrjäisiin ja harvaan asuttuihin alueisiin.⁸⁴

Tavallisempaa kuitenkin on, että hallituksen esitysluonnoksissa on käsitelty aluevaikutuksia, mutta arviointineuvosto olisi edellyttänyt tarkastelun täydentämistä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevasta esitysluonnoksesta neuvosto totesi, että osa potentiaalisista vaikutusalueista, kuten vaikutukset alueeroihin ja vaikutukset eri väestöryhmien yhdenvertaisuuteen, jäivät pääosin käsittelemättä. Arviointineuvosto katsoi, että luonnoksessa kuvatuilla toimenpiteillä voi olla aluevaikutuksia, jos esimerkiksi joustavampi tietojen siirto ja tietojen käyttöön saaminen tehostaa toimintaa tai parantaa palvelun laatua etenkin syrjäseuduilla. Vaikutuksia olisi tullut arvioida vähintään suuntaa-antavasti, koska esitysluonnoksen perusteluissa korostettiin

⁸² Keinänen (2012) Aluekehitysvaikutusten arviointi kotimaisessa lainvalmistelussa

⁸³ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 15.12.2017

⁸⁴ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta ammatillisesta koulutuksesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 2.3.2017

sähköisten palvelujen merkitystä palvelujen tasa-arvoiseen saatavuuteen paitsi harvaan asutuilla alueilla myös erityisryhmille.⁸⁵

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisen yhteydessä arviointineuvosto toi laajalti esiin alueellisen tarkastelun tarpeellisuuden.

Esitysluonnoksessa yhteiskunnallisia vaikutuksia käsitellään yleisellä tasolla erityisesti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja kaupan alan palvelujen saavutettavuuden näkökulmista. Esitysluonnoksessa arvioidaan kaupan alan palvelutarjonnan vahvistuvan sekä keskusta-alueilla että muilla alueilla. Tarkempia arvioita esityksen vaikutuksista eri alueilla, erikokoisissa kunnissa tai esimerkiksi kaupunkiseuduilla verrattuna maaseutuun ei kuitenkaan esitetä. Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioita esitysluonnoksen aluevaikutuksista tulisi tarkentaa ja esitettyjen arvioiden perusteita tulisi avata. Maankäyttöä ja rakentamista koskevan sääntelyn vähentämisellä voi olla merkittäviä vaikutuksia, jotka kohdentuvat alueille eri tavoin.⁸⁶

Alueellisten kysymysten yhteydessä myös lainvalmistelijat ovat ottaneet kantaa arviointineuvoston työhön. Esimerkiksi neuvoston lausunnossa aluekehittämistä ja kasvupalveluja koskevasta hallituksen esityksestä todettiin, että vaikutukset oli puutteellisesti arvioitu tai kuvattu. Lainvalmistelijan näkökulmasta tilanne näytti seuraavalta.

Arviointineuvoston lausunto osoittaa pitkän listan asioita, joissa hallituksen esitysluonnos on puutteellinen. Se kertoo myös maakunta ja sote-uudistukseen sekä samaan kokonaisuuteen kuuluvan kasvupalvelu-uudistuksen haasteellisesta mittakaavasta ja esitysten keskinäisestä riippuvuussuhteesta. Arviointineuvosto on pystynyt osoittamaan lukuisia puutteellisuuksia esityksessä, mutta viime kädessä maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-uudistus on kokonaisuus, jonka vaikutukset ovat pitkälti toimeenpanon varassa. Vaikutukset eivät ole toimeenpanijoiden laajan harkintavallan eivätkä uudistusten laajan kokonaisuuden vuoksi kohtuudella ennakoitavissa.

Kyseinen aluekehittämistä ja kasvupalveluja koskeva hallituksen esitys raukesi sittemmin. Merkille pantavaa kuitenkin on, millaisena lainvalmistelija koki hallituksen esityksen viimeistelyprosessin.

Lakiesityksen valmistelun viime vaiheessa sen rakennetta ja sisältöä kuitenkin muokattiin vielä melko paljon eikä uutta arviointineuvoston lausuntoa ollut aikataulusyistä mahdollista pyytää/saada. Arviointineuvoston konsultoiva osallistuminen lainvalmisteluun sen eri vaiheissaan tukisi valmistelijoita ja parantaisi vaikutusten

⁸⁵ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsitelystä. Lainsäädännön arviointineuvosto 11.7.2018

⁸⁶ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 14.10.2016

arvioinnin laatua, mutta edellyttäisi neuvoston resurssien lisäämistä. Laajoissa aluekehittämisen kaltaisissa monia toimijoita koskevissa lakiuudistuksissa eri tahojen osallistaminen käytännön säädöstyöhön esimerkiksi valmisteluryhmässä tuottaa parhaan tuloksen, vaikka onkin aikaa vievää. Pelkkä kuuleminen ohjausryhmässä tai muulla virallisella tavalla ei ole osoittautunut yhtä sujuvaksi työskentelytavaksi.

Arviointi ja johtopäätökset

Vaikuttaa ilmeiseltä, että aluekehitykseen liittyvät näkökohdat ovat viime vuosina selvästi lisääntyneet lainvalmistelussa, mitä on osaltaan korostanut maakunta- ja sote-uudistus. Haasteena tässäkin on määrällisten vaikutusarvioiden vähäisyys ja toisaalta se, miten arviointijärjestelmiä olisi mahdollista kehittää sisällöllisesti esimerkiksi soveltamalla erilaisia luokituksia ja pisteytyksiä. Suurten uudistuksen yhteydessä nousee esiin myös kysymys siitä, miten arviointi voitaisiin suorittaa parhaalla mahdollisella tavalla ja poliittisesti neutraalisti. Vaikka esimerkiksi aluekehittämistä ja kasvupalveluja koskeva uudistus raukesi, sen kohdalla oli nähtävissä, että aluekehitykseen liittyvä vaikutusten arviointi oli monilta osin vahvasti poliittisesti latautunutta.

Tietoyhteiskuntavaikutukset

Tietoyhteiskuntavaikutusten määrittely

Tietoyhteiskuntavaikutuksilla tarkoitetaan säädösten vaikutuksia tietoyhteiskuntapalveluita tarjoaviin yrityksiin, palveluita käyttäviin kansalaisiin, heidän käyttäytymiseensä ja viestinnän perusinfrastruktuuriin. Tietoyhteiskuntavaikutukset ovat joko lainsäädännön nimenomaisena tavoitteena tai ne voivat syntyä välillisesti. Tietoyhteiskuntavaikutuksilla on yleensä kytkentöjä muihin vaikutuksiin, tyypillisimmin taloudellisiin ja yritysvaikutuksiin, rikoksantorjuntaan ja turvallisuuteen sekä kansalaisten asemaan ja toimintamahdollisuuksiin.

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden mukaan myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia syntyy, kun säädös lisää kansalaisten ja yritysten tietoturvaa ja tietosuojaa sekä yleistä luottamusta sähköiseen viestintään. Viestintäverkot ja teknologia ovat alttiita erilaisille tietoturvaloukkauksille, mikä tulee ottaa säädöksen valmistelussa huomioon. Merkittävän osan toimintaympäristöä muodostaa viestinnän perusinfrastruktuuri, viestintäverkot ja niihin liittyvät rakenteet. Uusia sähköisiä palveluita kehitettäessä on keskeistä huolehtia siitä, että palvelut ovat saavutettavia ja esteettömiä kaikille kansalaisille tasavertaisesti. Lainsäädännöllä on myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia myös, jos se lisää kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia tietotekniikan välityksellä sekä tarjoaa vaihtoehdon henkilön fyysistä läsnäoloa edellyttävälle asiointille.

Tietoyhteiskuntavaikutukset hallituksen esityksissä

Vuosien 2005, 2009, 2012 ja 2013 hallituksen esityksissä tietoyhteiskuntavaikutuksia ilmeni vähän, yleensä noin viidessä prosentissa esityksiä. Vuoden 2017 aineistossa luku oli

kuitenkin merkittävästi korkeampi ylittäen kymmenen prosentin rajan. Tietoyhteiskunta-vaikutuksia sisältäneet hallituksen esitykset ovat liittyneet muun muassa asiakas- ja muihin tietojärjestelmiin, laadunhallinta-, rekisteröinti- ja arkistointijärjestelmiin, asiakkaiden ja potilaiden tiedon saantiin ja ylipäättään palvelujen sähköistämiseen.⁸⁷

Esimerkiksi rahankeräystä käsittelevässä hallituksen esityksessä todettiin, että sillä oli tietoyhteiskuntaan liittyviä vaikutuksia. Uudistus voisi laajentaa kolmannen sektorin halukkuutta testata uuden teknologian mahdollistamia rahankeräystapoja, vaikka niistä aiheutuvat kustannukset olisivat käyttöönottovaiheessa suuremmat kuin jo käytössä olevissa perinteisissä keräystavoissa. Vastaavasti oli odotettavissa rahankeräyksiin käytettävien palveluiden monimuotoistumista ja digitalisaation hyödyntämistä, koska palveluntarjoajien parantuneet liiketoimintamahdollisuudet kannustaisivat uusien innovaatioiden käyttöön. Myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia voisi aiheutua myös kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisestä, koska ilmoituksenvaraiset pienkeräykset antaisivat kansalaisille mahdollisuuden käynnistää rahankeräys tietotekniikan välityksellä kevyessä menettelyssä.⁸⁸

Tietoyhteiskuntavaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa

Tietoyhteiskuntavaikutukset ovat nousseet esille esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston metsätietojärjestelmää käsittelevässä lausunnossa. Lakimuutos mahdollisti julkisten metsävaratietojen saatavuuden ilman, että tietojen pyytäjän tuli perustella pyyntöään. Samalla se mahdollisti julkiseen metsävaratietoon perustuvien rajapintapalveluiden kehittämisen ja sähköisen puukauppapaikan kehittämisen. Lainsäädännön arviointineuvosto katsoikin, että hallituksen esitysluonnoksessa käsiteltiin olennaisella tavalla tietoyhteiskuntaan liittyviä vaikutuksia.⁸⁹

Sen sijaan käsitellessään alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevaa esitysluonnosta arviointineuvosto piti tietoyhteiskuntavaikutuksien arviointia puutteellisenä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen yhteiskunnalliset vaikutukset -jaksoissa tulisi käsitellä tarkemmin uudistuksen tietoyhteiskuntavaikutuksia. Esitysluonnoksessa mainitaan nykyiset alue-erot laajakaistayhteyksien nopeudessa. Arvioissa tulisi kuitenkin käsitellä tarkemmin, miten palvelujen saatavuudesta huolehditaan alueilla, joissa riittävän nopeaa laajakaistaa ei ole käytössä. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio siitä, miten uudistus vaikuttaisi yksityisyyteen ja tietosuojaan.⁹⁰

⁸⁷ Rantala ym. (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

⁸⁸ Hallituksen esitys 214/2018 vp.

⁸⁹ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 10.2.2017

⁹⁰ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Lainsäädännön arviointineuvosto 31.1.2018

Arviointi ja johtopäätökset

Hallituksen esityksissä tietoyhteiskuntavaikutusten arvioinnin ongelmana on niiden läheinen liityntä muihin vaikutusalueisiin kuten rikoksantorjuntaan ja turvallisuuteen, mikä ilmenee erityisesti tietoturvaa ja tietosuojaa koskevissa säännöksissä. Tästä syystä eri vaikutusalueiden erottelu on vaikeaa ja vaikutusarvioinnit voivat esiintyä monissa eri asiayhteyksissä. Kokonais kuvan saaminen tietoyhteiskuntavaikutuksista ja niiden arvioinnista edellyttääkin laaja-alaista tarkastelua, jossa ei voida tiukasti pitäytyä säädösehdotusten vaikutusarvioinnin tarkistuslistan luokituksissa.

2.5 Havaintoja ja johtopäätöksiä säädösehdotusten ennakkollisesta vaikutusarvioinnista

Tätä raporttia kirjoitettaessa eduskunta otti valmiuslain soveltamisasetukset käyttöön. Ratkaisu on historiallinen, valmiuslakia ei ole aikaisemmin sovellettu rauhan aikana. Kysymys on poikkeusolojen säännöksistä, joiden käyttöönoton voi laukaista Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys, hyökkäyksen uhka, väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, erityisen vakava suuronnettomuus tai hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.⁹¹

Valmiuslaki edustaa ajanmukaista lainsäädäntöä, se on tullut voimaan vuonna 2012. Asian tärkeydestä johtuen voitaisiin ajatella, että tässä tapauksessa lainsäädännön vaikutukset olisi arvioitu poikkeuksellisen huolellisesti. Tilanne on kuitenkin toinen. Hallituksen esityksessä lähtökohtana todettiin, että lainsäädännön vaikutuksia arvioitaessa käytössä ei ole ollut tilastollisia selvityksiä tai laskelmia. Taloudellisista vaikutuksista mainittiin, että poikkeusoloissa valmiuslailla saattaisi olla huomattaviakin taloudellisia vaikutuksia riippuen poikkeusolojen laadusta. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi inflaation kiihtymistä, tavaroiden niukkuutta tai häiriöitä rahoitusmarkkinoilla. Kotitalouksien taloudellinen tilanne luultavasti heikkenisi ainakin pitkäkestoisten poikkeusolojen aikana. Hallituksen esityksen mukaan erilaisten kustannusten täsmällinen arvioiminen on kuitenkin mahdotonta.⁹²

Hallituksen esityksessä arvioitiin myös valmiuslain vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja yhteiskuntaan. Tällöin ei esitetty kuvausta mahdollisista vaikutuksista erityyppisissä tilanteissa, vaan viranomaisten kohdalla tyydyttiin lähinnä toteamaan valtion ja kuntien viranomaisille lain mukaan tulevat uudet tehtävät ja toimivaltuudet. Vastaavasti yhteiskunnallisista vaikutuksista todettiin, että valmiuslain voidaan arvioida vahvistavan oikeusturvaa sekä perus- ja ihmisoikeuksia poikkeusoloissa, koska perusoikeuksiin puuttumista tarkoittavat toimivaltuudet ilmaistaan laissa aikaisempaa tarkemmin.

⁹¹ Valmiuslaki

⁹² Hallituksen esitys 3/2008 vp.

Paitsi ajankohtaisen tilanteen vuoksi, valmiuslaki on hyvä esimerkki siitä tavasta, joilla suomalaista lainsäädäntöä on perinteisesti kirjoitettu. On kuvattu tarkasti viranomaisten valtuudet ja tehtävät sekä toisaalta ihmisten oikeudellinen asema, jolloin lainsäädännön täytäntöönpanotilanteen kuvaus on nähty ikään kuin vaikutuksena. Tässä suomalainen lainvalmisteluperinne eroaa selvästi lainvalmisteluohjeiden vaatimuksista – esimerkiksi arviointimenetelmiä ja aineistoja ei tuoda esille sillä tavoin kuin pitäisi. Myöskään vaatimusten lisääminen uusine arvioitavine asioineen ei paranna lainvalmistelun laatua, mikäli ohjeita ei tosiasiallisesti noudateta. Toisaalta ohjeet eivät tunnista lainvalmisteluun liittyvää poliittista puolta. Hallituksen esityksillä on poliittinen ulottuvuus suhteessa eduskuntaan ja äänessäjiin ja siksi niihin ei välttämättä haluta kirjoittaa epävarmoja asioita opposition ja median ruodittavaksi.

Vaikutusten arvioinnin kannalta valmiuslaki on tietysti ääriesimerkki, koska sen laukaisevat poikkeusolot ovat keskenään hyvinkin erilaisia ja niihin liittyvien vaikutusten arviointi on erittäin vaikeaa. Vaikutusarvioinnissa tilanne on valmiuslain säätämisen jälkeen myös muuttunut, koska ennen lainsäädännön arviointineuvoston perustamista meillä ei ollut tahoa, joka olisi vaatinut ja valvonut ohjeiden noudattamista. Nykyisessä tilanteessa arviointineuvosto olisi todennäköisesti arvioinut valmiuslakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen. Toisaalta valmiuslaki nostaa esiin vaikutusten jälkiseurannan tarpeen. Nyt kun lain soveltamisesta ainakin yhdessä tapauksessa saadaan kokemuksia, syntyy uudenlaista pohjaa arvioida paremmin tämänkaltaisen lainsäädännön mahdollisia vaikutuksia. Vastaavasti voidaan kansainvälisesti vertailla sitä, miten muiden maiden valmiuslainsäädäntö reagoi samaan tilanteeseen ja onko vaikutuksilla eroa.

Valmiuslakia vastaava kehityskulku voidaan nähdä vaikutusarvioinnissa myös yleisemmin. Kun vaikutusarviointia on Suomessa tehty, on haluttu lähteä varmalta pohjalta. Tällöin ensisijaisena lähtökohtana ovat olleet hyvin konkreettiset seikat, ennen muuta sellaiset taloudelliset vaikutukset, joita on voitu mitata rahallisesti. Myös viranomaisvaikutuksia on pysytty ainakin jossakin määrin ennakoimaan. Huomattavasti vaikeammille sektoreille tullaan, kun kysymys on ympäristö- ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Numeeristen mittausten sijaan tulevat tyypillisesti laadulliset arviot, minkä lisäksi vaikutusalueet ovat laajoja ja ne sisältävät keskenään hyvin erilaisia kohteita ja ulottuvuuksia. Oleellista kuitenkin on, että kertyneiden kokemusten kautta myös näitä vaikeasti hahmotettavia asiakokonaisuuksia ja niihin liittyviä vaikutuksia kyetään arvioimaan entistä paremmin.

Suomalaisen vaikutusarvioinnin yksi keskeinen haaste on laajojen vaikutusalueiden hallintaa. Toinen haaste on kysymys siitä, millaisilla arviointi- ja tutkimusmenetelmillä vaikutuksia selvitetään. Nämä menetelmät ovat kansainvälisiä, esimerkiksi OECD:n raporteissa nousee keskeiseen asemaan kustannus-hyötyanalyysi. Suomalaisissa lainvalmistelussa sitä on käytetty harvoin. Merkille pantavaa on, että vaikka lainsäädännön arviointineuvosto joissakin lausunnoissaan viittaa kustannus-hyötyanalyysiin, neuvosto ei itse ole sen tekemistä edellyttänyt. Lausunnoissa puhutaan kyllä kustannusten ja hyötyjen arvioinnista, mutta tavalla, joka ei suoraan viittaa tieteelliseen tutkimusmenetelmään.

Suomessa kustannus-hyötyanalyysiin perustuvaa tarkastelukehikkoa on pyritty kehittämään valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan raportissa, jossa käsitellään kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin liittyviä vaikutuksia.⁹³ Tavoitteena on rakentaa taloustieteeseen perustuva systemaattinen lähestymistapa, jota voidaan yleisesti soveltaa lakimuutosten vaikutusten arviointiin. Selvityksen esimerkkiaineistona on parikymmentä opetus- ja kulttuuritoimeen, sosiaali- ja terveystalouteen, ympäristönsuojeluun ja maankäyttöön liittyvää lakimuutosta tai -ehdotusta. Raportissa käytiin ensi vaiheessa lävitse politiikkamuutosten tausta ja mahdolliset vaikutukset. Sen jälkeen arvioitiin kustannusten ja hyötyjen kohdentumista ja suuruusluokkaa kolmella tasolla: kohderyhmään kuuluvien henkilöiden, muiden kuntalaisten ja muun yhteiskunnan näkökulmasta. Kustannus-hyötyanalyysi saatiin numeerisesti tehtyä osasta tutkimuskohteista. Toisaalta ongelmaksi muodostui epätäydellinen informaatio ja arvioinnin vaikeus. Näissäkin tapauksissa analyysistä oli sikäli hyötyä, että tarkastelusta erottuivat ne osa-alueet, joita on mahdollista arvioida. Selvityksessä käytiin myös lävitse kutakin politiikkamuutosta koskevaa kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Lakimuutokset, joista oli valmiina hyvää kansainvälisesti vertailevaa tutkimustietoa, olivat kuitenkin suhteellisen harvinaisia.

Kustannus-hyötyanalyysia käsittelevä raportti samoin kuin esimerkiksi ympäristöministeriön vaikutusarviointimenetelmiä ja tietolähteitä kuvaava opas kertovat siitä,⁹⁴ että suomalaisen vaikutusarviointi tarvitsee kehittyäkseen vahvaa tieteelliseen tutkimukseen perustuvaa pohjaa. Ensiksi tulee selkeästi tiedostaa, miten lainsäädännön vaikutuksia voidaan tutkia ja arvioida. Vasta tämän jälkeen on mahdollista tehdä rationaalisia päätöksiä siitä, millaisten vaikutusten arviointiin on ensisijaisesti mielekästä kohdentaa resursseja. Esimerkiksi kustannus-hyötyanalyysi on menetelmällisesti vaikea ja vaatii taloustieteellistä erityisosaamista, minkä vuoksi sitä ei voida resurssisysteistä käyttää kaikessa vaikutusarvioinnissa. Toisaalta tulisi tiedostaa, mitkä ovat ne tilanteet, joissa sitä nimenomaan tulisi käyttää.

Vaikutusarvioinnin kehittämisessä vaarana on myös näennäistieteellisyys ja kulloinkin muodissa olevan argumentaation toistaminen ilman tutkimuksellista sisältöä. Esimerkiksi Juha Sipilän hallituksen useissa esityksissä tavoitteena oli vähentää hallinnollista taakkaa, mutta ainoastaan muutamassa esityksessä oli todella pyritty arvioimaan taakan suuruutta ja sen vähenemistä. Hallituksen esityksissä saatettiin käyttää sellaisia termejä kuin tehottomuus, vaikuttavuuden parantaminen ja hallinnollisen taakan vähentäminen vain retorisen argumentaatiokiekonä, mutta konkreettisesti vaikutuksia ei esitetty. Termien käyttö ilmaisi lähinnä halua tehdä jotain tavoitteiden suuntaista, mutta hallinnollisen taakan mitaamiseen tarvittavia välineitä ei riittävästi opeteltu tai osattu käyttää. Ääritapauksessa vaikutti siltä, että ei edes tiedetty, mitä ydinkäsitteet kuten hallinnollinen taakka ja säästösten

⁹³ Izadi ym. (2016) Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vaikutusten arviointi

⁹⁴ Jääskeläinen ym. (2013) Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin

sujuvoittaminen tarkoittavat.⁹⁵ Samanlaisia kokemuksia on ollut niin sanotusta yksi yhdestä -hankkeesta, jota käsitellään kohdassa 3.4. Myös näiden ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan tieteellisen pohjan vahvistamista.

Säädösehdotusten kattavan vaikutusarviointiohjeen vuoksi Suomea on joskus pidetty vaikutusarvioinnin mallimaana. Kuva on monilta osin harhaanjohtava. Se ei kerro syvemmälti siitä, kuinka perusteellisesti esimerkiksi yhteiskunnallisia ja ihmisvaikutuksia arvioidaan säädöshankkeiden yhteydessä. Kuva on aivan toisenlainen, kun kysytään sitä, millä tavoin meillä ohjeistetaan ja tuetaan vaikkapa ihmisvaikutusten arvioinnin käytännön suorittamista. Vaikutusarviointiohjeiden kattava kysymyssarja ei automaattisesti johda hyviin vaikutusarviointeihin, jos käytössä ei ole tieteellisiä välineitä tai taloudellisia resursseja ohjeiden soveltamiseksi käytäntöön.

⁹⁵ Keinänen ym. (2019) Säästösten sujuvoittamisen kokemukset ja vaikutukset

3 Kansainvälinen vertailu ennakkollisesta vaikutusarvioinnista

Vaikutusarvioiden kansainvälistä vertailua ei käsitellä erikseen hallituksen esitysten laatimissohjeissa. Vaikutusarviointiin sovellettuna kansainvälinen vertailu voi tarkoittaa lähinnä kahta seikkaa. Ensisijaisena vertailukohteena ovat ne arviointi- ja tutkimusmenetelmät, joilla vaikutusarviointia eri maissa tehdään, sekä arviointien tulokset. Toiseksi kansainvälinen vertailu saattaa olla järjestelmävertailua, jolloin tarkastelun kohteena on se, millä tavoin vaikutusarviointi lainvalmistelussa tapahtuu ja mitkä organisaatiot ovat siitä vastuussa. Yleiskuva vaikutusarvioinnin menetelmä- ja järjestelmätason ratkaisuista on saatavissa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n raporteista. OECD julkaisee jatkuvasti säädösten vaikutusten arviointia käsitteleviä selvityksiä, viimeksi ”Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017”, jossa tarkastellaan tilannetta vuosina 2014 ja 2017. Raportin liitetaulukossa vertailumaita on 43 ja erikseen Euroopan unioni. Selvityksen kohteena on sekä säädösten vaikutusten ennakkoarviointi että niiden jälkiseuranta, jota käsitellään jäljempänä omassa luvussa 4.⁹⁶

3.1 Säädösten vaikutusten ennakkoarvioinnin kansainvälinen vertailu

OECD korostaa vahvasti taloudellista näkökulmaa. Raporteissa tarkastellaan muun muassa sitä, miten lainvalmistelussa arvioidaan ennakolta makroekonomisia vaikutuksia, rahoituskustannuksia, välillisiä taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia valtion talousarvioon, julkiseen sektoriin, kilpailukykyyn, kustannusten jakautumiseen, elinkeinotoimintaan, markkinoiden avoimuuteen, eri kokosiin yrityksiin, innovaatioihin, kansalaisiin ja kotitalouksiin. Yhteiskunnallisten vaikutusten osalta OECD:n raporteissa selvitetään esimerkiksi vaikutuksia aluekehitykseen, eri yhteiskuntaryhmiin, sukupuolten tasa-arvoon, köyhyyteen, sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin ja tulonjakoon. Ympäristövaikutuksia arvioidaan sekä yleisesti että suhteessa kestäväan kehitykseen, joka sisältyy myös taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin.

OECD:n selvityksissä ennakkollisen vaikutusarvioinnin kansainvälinen kärkimaa on Yhdistynyt kuningaskunta.⁹⁷ Euroopassa hyvän sijoituksen saavat myös Saksa ja Sveitsi. Pohjoismaista parhaiten sijoittuu Ruotsi, Suomi kuuluu Norjan ja Tanskan tavoin vertailun keskiryhmään. Euroopan ulkopuolisista valtioista erottuvat edukseen muun muassa Australia ja Kanada.

⁹⁶ OECD Regulatory Policy Outlook 2018

⁹⁷ OECD:n raportissa maakohtaiset tulokset on ilmaistu kuvioina. Yksityiskohtaisen kuvan saamiseksi raportin liitetaulukon maakohtaiset vastaukset on tässä selvityksessä pisteytetty. Vastausvaihtoehdossa ei-kyllä pisteytys on 0–1. Vastausvaihtoehtojen määrän mukaisesti pisteytys on myös tarvittaessa tehty asteikolla 0 – 0,5 – 1 tai 0 – 0,33 – 0,67 – 1. Maakohtainen vertailu perustuu muuttujien summaan. Ennakollisia vaikutusarvioita kuvaavia muuttujia on yhteensä 193.

Taloudellisten vaikutusten ennakkolisessa arvioinnissa Suomi ei lähtökohtaisesti eroa vertailun kärkimaista. Myös meillä lakiehdotusten taloudellisia vaikutuksia arvioidaan suhteessa kansantalouteen, julkiseen talouteen, yrityksiin, kotitalouksiin jne. Suomessa taloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan edellytetä esitettäväksi samalla tarkkuustasolla kuin keskeisissä vertailumaissa. Suurin ero on siinä, kuinka yksityiskohtaisesti uudistuksiin liittyviä kustannuksia ja hyötyjä tulee arvioida. Suomessa ei systemaattisesti edellytetä numeerista arviota esimerkiksi makrotaloudellista kustannuksista, kuten vaikutuksista työllisyyteen ja taloudelliseen kasvuun, eikä määrällisiä arvioita uudistusten tuottamista hyödyistä ja haitoista esimerkiksi yrityksille ja kansalaisille. Erosta tarkkuustasossa kertoo myös se, millä tavoin taloudellisten vaikutusten arviointi on ohjeistettu. Vertailun kärkimaissa on laadittu ohjeet, joissa selvitetään, kuinka lain vaikutuksia koskeva kustannus-hyötyanalyysi laaditaan, miten kustannuksia ja hyötyjä tulee numeerisesti arvioida ja kuinka on arvioitava uudistuksiin liittyviä riskejä. Tällaiset ohjeet Suomesta puuttuvat.

Edelleen OECD:n selvityksissä käsitellään sitä, miten vaikutusarviointeja tarkastetaan valtioneuvoston sisällä. Suomi ei eroa vertailumaista siinä, että vaikutusarvioinnin kohteena ovat ehdotetun sääntelyn soveltamisesta johtuvat olennaiset seuraukset. Vaikutusarviota siis vaaditaan erityisesti merkityksellisissä ja vaikutuksiltaan laajoissa hankkeissa. Toisaalta Suomessa ei ole määritelty rahallista tai muuta kynnystä sille, missä tilanteissa vaaditaan täysi vaikutusarvio tai milloin voidaan käyttää yksinkertaistettua menettelyä. Tällainen kynnys eräissä vertailumaissa on. Valtioneuvostossa ei myöskään ole erityistä menettelyä, jossa tarkastettaisiin virkamiesten tekemät päätökset vaikutusarvioinnin suorittamisesta tai suorittamatta jättämisestä. Lisäksi meiltä puuttuu vaikutusarvioinnin tarkistuslista, joka tulisi aina täyttää.

OECD:n vertailussa yhteiskunnallisten ja ympäristövaikutusten tulos on samansuuntainen kuin taloudellisissa kysymyksissä. Ne maat, jotka erottuvat taloudellisten vaikutusten ennakkoarvioinnissa, sijoittuvat hyvin myös yhteiskunnallisten ja ympäristövaikutusten arvioinnissa. Tulos on kuitenkin vain väljästi suuntaa-antava, koska OECD:n selvitykset painottuvat taloudellisiin vaikutuksiin ja niitä koskevia yksityiskohtaisia kysymyksiä on selvästi eniten. Yhteiskunnallisissa ja ympäristövaikutuksissa kovin oleellisia eroja Suomen ja vertailun kärkimaiden välillä ei tämän aineiston perusteella näyttäisi olevan.

3.2 Lainsäädännön arviointineuvostot eri maissa

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa viime vuosien keskeisenä kehityspiirteenä on ollut sen laatua valvovien erillisten elimien perustaminen. Kysymys on välineestä, jolla on haluttu nostaa lainvalmistelun yleistaso. Ensimmäinen arviointineuvosto perustettiin Alankomaihin vuonna 2000. Sen jälkeen neuvostoja on perustettu Saksaan 2006, Ruotsiin

2008, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 2009, Tšekin tasavaltaan 2011, Suomeen ja Norjaan 2015. Euroopan unionissa arviointineuvosto on toiminut vuodesta 2006.⁹⁸

Suomessa lainsäädännön arviointineuvoston toimiala on poikkeuksellisen laaja. Neuvosto arvioi lakiehdotusten taloudellisia vaikutuksia, viranomaisvaikutuksia, ympäristö- ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Lisäksi arvioidaan lakiehdotusten vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Muissa maissa arviointi painottuu taloudellisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa arvioinnin ensisijaisena kohteena ovat säännökset, jotka vaikuttavat yritysten toimintaan. Yritysvaikutusten lisäksi arviointineuvostot tyypillisesti käsittelevät lakiehdotusten taloudellisia vaikutuksia kansantalouteen, julkiseen talouteen ja kotitalouksiin.

Erityisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Euroopan unionissa arviointineuvoston institutionaalinen asema on vahva. Se arvioi esitetyn aineiston perusteella, soveltuuko säädösehdotus vaikutuksiltaan tarkoitukseensa vai ei. Jos ehdotuksen ei katsota täyttävän tarkoitustaan, sitä tulee korjata ja tuoda uudestaan neuvoston käsiteltäväksi. Suomessa arviointineuvoston toimivaltuudet ovat selvästi rajallisemmat, sillä neuvosto ei voi palauttaa vaikutusarviointia uudelleen valmisteltavaksi tai täydennettäväksi. Eroja maiden välillä on myös siinä, missä lainvalmistelun vaiheessa arviointineuvosto ottaa kantaa asiaan. Suomessa arviointineuvosto on linjannut toimintaansa niin, että se osallistuu vaikutusten arviointiin vasta lainvalmistelun viime vaiheessa, ei koko valmistelun ajan kuten esimerkiksi Alankomaissa ja Saksassa.

Eroja on myös siinä, kuinka kattavaa arviointi on. Alankomaissa ja Saksassa neuvosto arvioi kaikki hallituksen esitykset. Kattavan arvioinnin mahdollistaa tehokas seulonta eli niin sanottu nopeutettu menettely. Sitä sovelletaan, kun kysymys on yksinkertaisesta sääntelystä tai vähäisistä vaikutuksista. Jos lakia valmisteleva ministeriö katsoo, että hallituksen esityksen vaikutukset ovat vähäisiä, se voi saattaa asian ennakkokäsittelyyn. Jos arviointineuvoston asiantuntijat ovat ennakoneuvottelussa samaa mieltä, neuvosto ei anna yksityiskohtaista lausuntoa, vaan toteaa, että tarvetta yksityiskohtaiselle arvioinnille ei ole. Suomessa arviointineuvosto valitsee itse käsittelemänsä asiat ja se on käynyt lävitse noin seitsemän prosenttia vuosien 2016–2019 hallituksen esityksistä. Samanlainen valintamenettely on käytössä muun muassa Ruotsissa ja Norjassa.

Arviointineuvostojen toimivaltuudet ulottuvat myös EU-lainsäädäntöön. Tässä suhteessa uutta on valmisteltavana olevien EU-säännösten kansallinen ennakkotarkastelu. Saksassa on systemaattisesti tarkastettu EU:n säännösehdotusten kansalliset vaikutukset jo niiden valmisteluvaiheessa vuodesta 2016 lähtien. Arvioinnin kohteena ovat ehdotukset, joiden vuotuinen kustannus ylittää kansallisesti määritellyn raja-arvon. Suomessa arviointineuvosto on valmistellut toimintatapoja, joilla se voisi tukea EU-lainsäädännön valmisteluun liittyvää ennakkollista vaikutusarviointia. Neuvoston arviointilistalla on keväällä 2020 EU:n jätesäädöspaketin toimeenpano.

⁹⁸ Keinänen ym. (2019) Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi

3.3 Vaikutukset viranomaisiin, ympäristöön ja yhteiskuntaan

OECD:n selvityksessä viranomaisvaikutuksia kartoitetaan kysymyksillä, jotka koskevat lähinnä täytäntöönpano- ja muiden kustannusvaikutusten arviointia valtion- ja paikallishallinnon tasolla. Viranomaisvaikutusten kansainvälistä vertailua vaikeuttaa kuitenkin viranomaisjärjestelmien erilaisuus. Vastaavasti ympäristövaikutusten kansainvälisen vertailun vaikeutena on, että lainvalmistelussa ympäristövaikutusten arvioinnit ovat pääasiassa laadullisia, ja määrällisten arviointien osuus on suhteellisen vähäinen. OECD:n vertailussa ympäristövaikutuksia käsitelläänkin vain satunnaisesti.

Yhteiskunnallisten ja ihmisvaikutusten kansainvälinen vertailu on jo käsitteellisistä syistä vaikeaa. Tähän ryhmään kuuluvia yleiskäsitteitä ovat esimerkiksi terveys, työllisyys ja perusoikeudet, joita luokitellaan ja rajataan eri maissa eri tavoin. Edelleen vertailua vaikeuttaa se, että yhteiskunnalliset ja ihmisvaikutukset eivät useinkaan ole mitattavissa määrällisesti, vaan arviointi perustuu laadullisiin analyyseihin. Laadullinen analyysi antaa ja syventää tietoa säännösten omasta soveltamisympäristöstä, mutta tulokset eivät ole helposti siirrettävissä järjestelmästä toiseen. Myös kattavaa kansainvälistä tutkimusta on niukasti ja vaikutusten arvioinnin teoreettista viitekehystä on pidetty heikkona. Toisaalta myönteistä kehitystä ilmentää muun muassa Euroopan komission laatima ihmisvaikutusten arviointiohje.

Eräillä yhteiskunnallisten ja ihmisvaikutusten aihealueilla on kuitenkin voitu tehdä kansainvälistä vertailua.⁹⁹ Kansainvälisiä tutkimuksia on voitu hyödyntää muun muassa arvioitaessa pitkäaikaistyöttömien aktivointia, sillä aktivointiohjelmien toimivuutta on eri maissa selvitetty laajasti jopa mikrotasolla. Vastaavasti vanhuspalveluissa on ollut mahdollista arvioida linjauksia, joiden mukaan pitkäaikaishoito toteutetaan ensisijaisesti kotiin järjestettävillä palveluilla, ja toisaalta omaishoidon aiheuttamasta kuormituksesta on saatavilla kansainvälisiä selvityksiä. Laajaa vertailua eri maiden välillä on voitu tehdä myös arvioitaessa esikouluikäisten velvoitetta osallistua esiopetukseen ja siihen liittyviä ikärajoja.

Yksi yhteiskunnallisia ja ihmisvaikutuksia koskevan kansainvälisen vertailun ongelma on, että esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjoihin perustuvat vertailut jäävät helposti otsikkotasolle. Vertailut eivät välttämättä kerro arvioinnin laadukkuudesta, vaan ehkä enemmänkin siitä, onko lainvalmisteluasiakirjoihin tehty ohjeiden edellyttämät merkinnät. Tämä voi tarkoittaa kirjausta esimerkiksi siitä, että ihmisvaikutuksiin liittyvää arviointia ei ole tehty niiden vähäisen merkityksen vuoksi. Kansainvälisessä vertailussa tällainenkin maininta on saatettu tulkita niin, että arviointi on suoritettu.¹⁰⁰

⁹⁹ Izadi ym. (2016) Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vaikutusten arviointi

¹⁰⁰ Rantala ym. (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

3.4 Kansainvälisten arviointi- ja tutkimusmenetelmien soveltaminen Suomeen

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa OECD korostaa muun muassa kustannus-hyötyanalyysia. OECD:n selvitysten perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista päätellä, kuinka pitkälle vietyä ja hyvin tehtyä kustannus-hyötyanalyysia edellytetään niissä maissa, joissa sitä kerrotaan systemaattisesti käytettävän säädösvalmistelussa. Lainvalmistelun yhteydessä tehty analyysi ei aina välttämättä täytä tieteellisen tarkastelun kriteerejä. Tästä ongelmasta on Suomessa esitetty esimerkkinä valtionhallinnon toimintojen alueellistamisesta laadittu kustannus-hyötykehikko, joka valmisteltiin valtiovarainministeriön toimeksiannosta. Kriitikin mukaan siinä ei noudatettu taloustieteellisen kustannus-hyötyanalyysin perusperiaatteita. Mukana oli eriä, jotka eivät ole yhteiskunnallisia kustannuksia tai hyötyjä ja vastaavasti kehikosta puuttui osa todellisista hyödyistä ja kustannuksista. Kriitikissä korostettiin sitä, että kustannus-hyötyanalyysissa on kysymys taloustieteellistä tutkimuksesta, jota suorittamaan tulisi rekrytoida ensisijaisesti taloustieteilijöitä.¹⁰¹

Kansainvälisten tutkimusmenetelmien ja mallien soveltamisen vaikeutta kuvastaa myös niin sanotun yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen Suomeen. Esimerkiksi Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa lähtöajatus on, että jos sääntelyllä lisätään yritysten kustannuksia, niitä tulee muilla lainsäädäntötoimenpiteillä vähentää saman verran tai enemmän. Suomessa asiasta on tehty pilottihanke kahdella hallinnonalalla, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä. Tällöin yksi yhdestä -periaate määriteltiin niin, että jokaista sääntelystä aiheutuvaa euron lisäkustannusta vastaan hallinnonalan on osoitettava samansuuruinen säästö.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut kokeilusta kriittisen lausunnon. Neuvosto toteaa, että yksi yhdestä -periaate voi olla osa vaikutusarvioinnin kokonaisuutta. Käytännössä yksi yhdestä -periaatteen käyttöönotto merkitsisi kuitenkin sitä, että lainsäädännön arviointineuvoston tulisi ottaa kantaa asiaa koskeviin laskelmiin. Neuvoston mukaan tähän liittyy tutkimuksellisia ongelmia. Neuvoston mukaan periaate on kansainvälisesti sisällöltään epäselvä eikä sen soveltamisesta juuri ole käytettävissä tieteellisen tutkimusten tai seurantaselvitysten tuloksia.¹⁰²

3.5 Mihin maihin Suomea tulisi verrata?

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan kansainvälisen vertailun tarkoituksena on antaa lukijalle kuva erilaisista lainsäädännöllisistä tavoista ratkaista esillä oleva asia. Vertailukohteena tulee yleensä käyttää vain maita, jotka ovat oikeusjärjestykseltään ja -kulttuuriltaan riittävän samanlaisia kuin Suomi, että niissä käytetyt keinot ylipäänsä voisivat

¹⁰¹ Pursiainen (2014) Kustannus-hyötyanalyysi julkisessa päätöksenteossa

¹⁰² Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto yksi yhdestä kokeiluhankkeesta. Lainsäädännön arviointineuvosto 27.4.2018

tulla Suomessa harkittaviksi. Tästä syystä ensisijaisena vertailukohteena ovat Pohjoismaat ja EU:n jäsenmaat. Toisaalta erityistapauksessa ratkaisumalleja voidaan hakea myös muualta. Jos esitykseen sisältyvän ehdotuksen alkuperä on muunlaisessa maassa, ohjeiden mukaan tämä on ilmaistava kansainvälisessä vertailussa.¹⁰³

Lainsäädännön arviointineuvosto on puolestaan korostanut, että vaikutusarvioinneista saatuja kansainvälisiä kokemuksia tulee hyödyntää esimerkiksi tehtäessä kokonaisuudistuksia ja arvioitaessa erilaisten mallien toimivuutta ja vaikuttavuutta. Toisaalta neuvoston mukaan tällöin on keskityttävä vain relevantteihin malleihin ja vertailumaihin. Näin ollen itsetarkoituksellinen vertailu edes kaikkiin Pohjoismaihin ei aina ole tarpeen, jos vaikutusarvioinnin kannalta sillä ei ole olennaista merkitystä.

Lähtökohtana kansainvälisessä vertailussa käytetään usein OECD:n näkökulmaa. On kuitenkin huomattava, että OECD:n korostama lainsäädännön vaikutusarviointi on uusi ja vasta kehittymässä oleva toimintakenttä. Kysymys on paljolti tämän vuosituhannen ilmiöstä, mutta on syytä muistaa, että hyvää lainsäädäntöä on osattu valmistella aikaisemminkin myös kansallisista lähtökohdista. Esimerkiksi Ruotsin sijoitus kansainvälisessä vertailussa on hyvä, vaikka OECD:n painottaman lainsäädännön arviointineuvoston toimivalta on siellä suppea. Ruotsissa OECD:n kriteereitä on myös arvosteltu. Tällöin on todettu, että osa käytetyistä kriteereistä on poliittisesti neutraaleja. Niiden tarkoitus on tuottaa näyttöön perustuvaa lainsäädäntöä, joka perustuu empiiriselle pohjalle. Toisaalta osa kriteereistä rakentuu ideologisille lähtökohdille. Tällöin ajatuksena on, että markkinatalous on itseisarvoisesti myönteinen asia, josta tulee pitää kiinni ja jota koskevan sääntelyn tulee olla erityisen vahvasti perusteltua. Tämä on poliittisesti kiistanalaista.¹⁰⁴

Ruotsin lainvalmistelun korkeatasoisuuden yhtenä syynä on pidetty komitealaitosta. Komiteanlaitoksen vahvan aseman perustana on se, että Ruotsissa ministeriöt ovat suhteellisen pieniä ja asiantuntijuus täytyy siksi usein hankkia niiden ulkopuolelta. Vaikutusarvioinnin yleiset perusteet ilmenevät perustuslaista ja yksityiskohtaiset säännökset sisältyvät komiteasäännökseen. Sen mukaan komiteanmietinnässä tulee arvioida ehdotuksen perustustaloudelliset vaikutukset, taloudelliset kustannukset ja muut mahdolliset seuraukset. Vaikutusarvioinnin tulee sisältää paitsi ongelman kuvaus ja tavoitteet, myös tiedot vaihtoehtoisista ratkaisuista, siitä vaihtoehdosta, että sääntelyä ei lainkaan tehtäisi sekä tiedot hallituksen esityksen kustannuksista ja muista vaikutuksista verrattuna vaihtoehtoihin ratkaisuihin. Eriytisesti vielä edellytetään, että lakiehdotusten vaikutukset on arvioitava suhteessa rikollisuuteen ja rikoksentorjuntaan. Keskimääräinen valmistelu-aika ruotsalaisissa komiteoissa on noin 15 kuukautta.

¹⁰³ Hallitusten esitysten laatimisohejeet, oikeusministeriö (2019), ulkomaiden lainsäädäntö

¹⁰⁴ Cameron (2020) Några reflektioner över lagberedning ur ett jämförande perspektiv

Toisena Ruotsin perinteisenä vahvuutena on laintarkastus. Laintarkastuksesta vastaava neuvosto käsittelee keskeiset hallituksen esitykset ennen kuin ne menevät valtiopäivien käsittelyyn. Neuvosto koostuu korkeimman oikeuden tuomareista. Neuvosto tarkistaa: 1. kuinka hallituksen esitys soveltuu perustuslakeihin ja yleensä oikeusjärjestykseen, 2. kuinka esityksen määräykset suhtautuvat toisiinsa, 3. kuinka esitys täyttää oikeusvarmuuden vaatimukset, 4. onko esitys laadittu niin että lain voidaan odottaa täyttävän ilmoitetut tarkoitukset ja 5. mitä ongelmia voi syntyä sen täytäntöönpanosta. Tässäkään vaiheessa kysymys ei ole pelkästä teknisestä tarkastuksesta, vaan tarkastus ulottuu lakiehdotuksen sisältöön ja vaikutuksiin.

Kokonaisuudessaan ruotsalaisen järjestelmän vahvuutena on pidetty sitä, että se takaa lakien vahvan empiirisen pohjan. Tähän pyritään, koska on havaittu, että näyttöön perustamaton lainsäädäntö aiheuttaa suuria vaikeuksia soveltamisvaiheessa. Järjestelmää on toisinaan arvosteltu hitaudesta ja väitetty, että valtiopäivät eivät voi odottaa tilanteessa, jossa asiantuntijat eivät näytä pääsevän yksimielisyyteen yhteiskunnallisesta ongelmasta ja sen ratkaisusta. Tällaisia tilanteita on toki ollut. Toisaalta Ruotsissa on kysytty, eikö myös silloin, kun ongelman syyt eivät ole täysin tiedossa, ole syytä sulkea pois ne seikat, jotka eivät varmastikaan asiaan liity. Sama koskee lainsäädäntöratkaisuja – vaikka ei oltaisi yksimielisiä parhaasta ratkaisusta, joitakin esitettyjä vaihtoehtoja voidaan sulkea pois tehottomina tai jopa vahingollisina.

Verrokkimaita haettaessa tulee ottaa huomioon kunkin maan oikeudellinen sääntelyjärjestelmä ja lainvalmisteluprosessit. Esimerkiksi Yhdistynyttä kuningaskuntaa voidaan käyttää vertailukohteena taloudellisen vaikutusarvioinnin metodologisessa toteuttamisessa. Sen sijaan sääntelyjärjestelmää kokonaisuutena ajatellen vertailtavuus Suomeen on heikko. Monet Yhdistyneen kuningaskunnan lait ovat ilmaisultaan monimutkaisia ja ne on suunnattu ensisijaisesti pienelle asiantuntijaryhmälle. Lainsäädäntö ei myöskään ole koherenttia siinä mielessä, että olisi helppoa muodostaa kuvaa siitä, kuinka uusi laki suhteutuu aikaisempaan lainsäädäntöön. Oman vaikeutensa tuottaa myös se, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa säännösten määrällinen painopiste on lakeja alemmanasteisissa sääntelyssä ja lukuisten eri sektoriviranomaisten laatimissa normeissa.

Erityisongelmana kansainvälisessä vertailussa on lähdeaineistojen löytäminen. Taloudellisia vaikutuksia koskevaa aineistoa on keskitetysti koottu arviointineuvostojen verkkosivuille. Esimerkiksi Saksan arviointineuvoston (Nationaler Normenkontrollrat) sivuilla kuvataan laajasti etukäteisarviointia, jälkiseurantaa, metodologiaa, ohjeita, käynnissä olevia hankkeita jne.¹⁰⁵ Jos arviointineuvostoa ei ole tai kyse on niiden toimivallan ulkopuolelle jäävistä säädösvaikutuksista, vertailun tekeminen on olennaisesti vaikeampaa. Tällöin ensisijaisena lähteenä on tutkimuskirjallisuus, johon myös lainsäädännön arviointineuvosto lausunnoissaan viittaa ja jonka käyttöä se usein edellyttää. Sen sijaan yksittäisten lainsäädäntöhankkeiden tasolla – hankkeesta toiseen – kansainvälinen vertailu on yleensä mahdollista vain poikkeustapauksissa. Oma kysymyksensä ovat luonnollisesti EU-taustaiset

¹⁰⁵ [Saksan arviointineuvoston verkkosivut](#)

hallituksen esitykset, joissa kansainvälinen viitekehys on sisäänrakennettuna. Tällöin haaste on pikemminkin siinä, kuinka säännösten kansallisia vaikutuksia voitaisiin arvioida mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja pyrkiä vaikuttamaan säännöksen sisältöön tästä näkökulmasta.

Maakohtaisessa vertailussa Saksan lainsäädännön vahvuutena on perinteisesti pidetty oikeudellista laatua sellaisilla kriteereillä kuin selvyys, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys. Tämä yhdessä lainsäädännön arviointineuvoston vahvan aseman kanssa tekee Saksasta merkittävän vertailukohteen. Alankomaita pidetään edelläkävijä siinä, että lainvalmistelussa on järjestelmällisesti kiinnitetty huomiota säännösten valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Jo 1990-luvulla laadittu tarkistuslista, joka edellyttää lainvalmistelijalta yhteiskunnallisen ongelman tarkkaa määrittelyä, oikeudellisten ratkaisujen monipuolista analyysia ja lainsäädäntötekniisten seikkojen kokonaisvaltaista arviointia, on vaikuttanut voimakkaasti myös kansainväliseen keskusteluun. Alankomaihin perustettiin myös ensimmäinen nykymuotoinen lainsäädännön arviointineuvosto vuonna 2000.¹⁰⁶ Kun vielä kansalliset mittasuhteet vastaavat kohtuullisen hyvin Suomen olosuhteita, Alankomaat voi olla yksi mahdollinen vertailukohde.

Kuten edellä on todettu, ruotsalaisen lainsäädäntötoiminnan vahvuuksia on vanhastaan ollut komitealaitoksen vahva rooli lainvalmistelussa. Tämä yhdistettynä maakohtaisiin mittasuhteisiin, yhteiseen lainsäädäntöhistoriaan ja maan hyvään sijoitukseen lainsäädännön vaikutusarvioinnin kansainvälisessä vertailussa tekee Ruotsista Suomen kannalta aina keskeisen vertailumaan. Sen sijaan muiden Pohjoismaiden sijoitus vaikutusten ennakoarvioinnissa ei juuri eroa Suomesta, joten tässä mielessä ne eivät ole yleisellä tasolla erityisen esikuvallisia. Myös oikeudelliset reunaehdot eroavat toisistaan, koska Norjassa ja Tanskassa ei esimerkiksi ole hallinto-oikeusjärjestelmää, joten oikeusturvaan liittyvät ratkaisumallit ja niiden vaikutukset eroavat tästä syystä toisistaan.

3.6 Arviointi ja johtopäätökset

Vaikutusarviointien kansainvälisessä vertailussa Suomen ongelmana on epätasainen suoritusprofiili. Huippusuorituksena voidaan pitää säädösehdotusten kattavaa vaikutusarviointiohjetta, lainsäädännön arviointineuvoston varhaista perustamista ja sen poikkeuksellisen laajaa tehtäväkenttää. Toisaalta laaja-alaisuuden käänköpuolena on se, että monissa suhteissa arviointi jää pinnalliseksi. Myös Suomessa lähtökohtana on, että taloudelliset vaikutukset on aina arvioitava ja nimenomaan todettava, jos niitä ei ole. Taloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan edellytetä esitettävän samalla tarkkuustasolla kuin keskeisissä vertailumaissa. Ennakoarvioinnissa kustannuksille ja hyödyille esitetään harvoin rahallisia mit-

¹⁰⁶ Tala 2010.

tareita, niiden laskentaan tarvittava ohjeistus puuttuu ja kustannus-hyötyanalyysia käytetään harvoin. Ylipäättään ongelmana on se, että Suomessa ei ole määritelty selkeitä kynnyksiä sille, missä tilanteissa vaikutusarvio tulee tehdä

Myös lainsäädännön arviointineuvoston toimintamalli voidaan kyseenalaistaa. Sen tehtäväkenttä on laaja, mutta resurssien puutteen vuoksi se ei voi sitä tehokkaasti täyttää. Toiminnallisena ongelmana on, että arviointineuvosto antaa lausuntonsa lainvalmistelun viime vaiheessa, jolloin jo aikataulusyistä olennaisia korjauksia tai muutoksia ei ole mahdollista tehdä. Tässä vaihtoehtona voisi olla Yhdistyneen kuningaskunnan ja Euroopan unionin malli, jossa vaikutusarvioinnin puutteet johtavat uuteen valmistelukierrokseen, tai Alankomaiden ja Saksan malli, jossa neuvosto osallistuu lainvalmisteluun sen alkuvaiheesta lähtien. Toisaalta on keskeistä kysyä, tulisiko Suomessa panostaa ensisijaisesti lainvalmisteluun ja siinä tapahtuvaan vaikutusten arviointiin vai arvioinnin arviointiin, mitä lainsäädännön arviointineuvosto tekee. Esimerkiksi Ruotsin komitealaitos ja laintarkastus tuottavat laadukasta lainsäädäntöä osaltaan siksi, että niihin panostetaan riittävästi. Lainsäädännön arviointineuvoston kehityshaasteita on tarkemmin käsitelty sitä koskevassa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan raportissa.¹⁰⁷

Kansainvälisesti oman haasteensa muodostaa yhteiskunnallisten ja ympäristövaikutusten arviointi. Niiden kohdalla arviointi ei useinkaan ole määrällistä vaan laadullista, ja kansainvälistä vertailua on usein vaikea tehdä tällaiseen aineistoon perustuen. Kysymys on enemmänkin mahdollisten ratkaisumallien kartoittamisesta kuin niiden suorasta siirtämisestä järjestelmästä toiseen. Lisäksi kotimainen ohjeistus on sikäli ristiriitaista, että muut kuin taloudelliset vaikutukset on ilmoitettava vain, jos ne on arvioitu. Kansainvälinen vertailu pakottaa kysymään, miten tällaisessa järjestelmässä kontrolloidaan se, että kaikki merkittävät vaikutuslajit tulevat varmasti analysoiduksi. Meiltä siis puuttuvat menettelyt, joissa tarkastettaisiin päätökset vaikutusarvioinnin suorittamisesta tai suorittamatta jättämisestä, eikä meillä ole vaikutusarvioinnin tarkistuslistaa, joka tulisi aina täyttää.

¹⁰⁷ Keinänen ym. (2019) Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi

4 Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta

4.1 Käsitteellinen määrittely

Lainsäädännön vaikutusten jälkiseurantaa on arvioitu Itä-Suomen yliopiston tutkimuksessa ”Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa?”¹⁰⁸ Tutkimuksen lähtökohtana on, että jälkikäteen toteutetun arvioinnin avulla voidaan paitsi seurata lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden toteutumista, myös tunnistaa sellaisia vaikutuksia, joiden syntymistä ei alun perin osattu identifioida. Tämän ohella tuotetaan tietoa lainsäädännön tuottamista hyödyistä ja haitoista, mikä on jälkikäteisen seurannan keskeinen tavoite.

Jälkikäteisen vaikutusarvioinnin tarkoituksena on lain elinkaariajattelun mukaisesti tunnistaa lainsäädännön ongelmakohtia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi lainsäädännön epäyhtenäinen soveltamiskäytäntö, lainsäädännön täytäntöönpanon ja noudattamisen resurssi-intensiivisyys, lainsäädännön vaatimuksiin liittyvät tiedolliset puutteet ja sääntelyn tavoitteiden toteutumattomuus. Kielteisten vaikutusten korostuessa puhutaan sääntelyhäiriöistä. Lainsäädännön ja sen täytäntöönpanon parantaminen on siten yksi jälkikäteisen seurannan tavoitteista. Toisena merkittävänä tarkoituksena lainsäädännön vaikutusten jälkikäteisessä arvioinnissa on oppiminen tehdyistä ratkaisuista. On tärkeää, että lainvalmistelussa voitaisiin hyödyntää aikaisempia kokemuksia onnistuneista ja epäonnistuneista lainsäädäntöhankkeista. Lainvalmistelussa olisi hyvä olla tietämystä muun muassa eri sääntelyvaihtoehtojen toimivuudesta.

4.2 Jälkiseurannan kansainvälinen vertailu

Lainsäädännön vaikutusten jälkiseuranta vaihtelee suuresti maittain. Painopiste on yleensä taloudellisten vaikutusten seurannassa. Eri maiden jälkiseurantaa on vertailtu OECD:n selvityksessä ”Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017”, jossa kuvataan tilannetta vuosina 2014 ja 2017.¹⁰⁹ Raportin liitetaulukossa vertailumaita on 43 ja erikseen Euroopan unioni. OECD:n selvityksessä jälkiseurannan eurooppalaisia kärkimaita ovat olleet Yhdistynyt kuningaskunta ja Saksa. Niiden ohella hyvän sijoituksen saavat Belgia, Itävalta, Ruotsi ja Tanska. Suomen sijoitus jälkiseurannassa on merkillepantavan heikko.

¹⁰⁸ Keinänen ym. (2019, Edilex).

¹⁰⁹ [OECD Regulatory Policy Outlook 2018](#)

Euroopan ulkopuolisista valtioista erottuvat edukseen muun muassa Australia ja Kanada.¹¹⁰

Viime vuosina jälkiseurantaan on panostettu erityisesti Saksassa. Siellä liittovaltion tilastokeskus arvioi lakien toteutuneita kustannuksia ja muita vaikutuksia kaksi vuotta säännösten voimaantulon jälkeen. Järjestelmä on uusi ja vaihtelu analyyseissa on ollut suurta. Useimmiten toteutuneet kustannukset ovat poikenneet merkittävästi oletetuista. Asiaan vaikuttaa osaltaan se, että silloin kun hallituksen esityksiä on muutettu parlamentin tai liitoneuvoston käsittelyssä, tästä aiheutunut muutos ei ole voinut tulla arvioitavaksi hallituksen esityksessä.

Saksassa on käytössä myös erityinen jälkiarviointimenettely. Kaikkeen lainsäädäntöön, joka aiheuttaa vuodessa yli miljoonan euron kustannukset yrityksille, yksityisille henkilöille tai hallinnolle, kohdistetaan jälkiseuranta. Jälkiarviointi tapahtuu 3–5 vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Lakien valmisteluvaiheessa arviointineuvosto tarkistaa, sisältyykö kriteerit täyttävään esitykseen seurantalauseetta. Seuranta toteutetaan niin, että vastuuministeriö toimittaa seurantaraporttinsa määrääjän kuluttua arviointineuvostolle ja valtioneuvostolle. Koska järjestelmä on ollut vasta muutaman vuoden käytössä, toistaiseksi seurantaraportteja on tehty vähän eivätkä niiden tulokset tarjoa vielä riittävää pohjaa tutkimukselle.

Myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa jälkiseurannan tekemiseen on erityinen velvoite. Seuranta on tehtävä, kun sääntelyn arvioidut kustannukset ylittävät viisi miljoonaa puntaa. Jälkiseuranta tehdään viiden vuoden kuluttua säännöksen voimaantulosta. Tällöin arvioidaan alkuperäinen vaikutusarvio ja se, oliko arviointi riittävää ja oikeaan osuvaa. Myös eräät muut arviointineuvostot tekevät lainsäädännön vaikutusten jälkiseurantaa tai niillä on ainakin mandaatti tehdä sitä.¹¹¹

OECD:n selvityksessä jälkiarviointia selvitetään muun muassa kysymällä, miten eri maissa seurataan jälkikäteen lainsäädännön toteutuneiden kustannusten ja hyötyjen määriä, vertaillaanko toteutuneita vaikutuksia ennakoituihin vaikutuksiin, verrataanko toteutuneen säädöksen vaikutuksia muihin esillä olleisiin vaihtoehtoihin, sisältyykö jälkikäteisarviointeihin tahattomien seurausten tunnistamista ja arvioidaanko sitä, onko säädösten ensisijaiset tavoitteet saavutettu. Edelleen selvityksessä kysytään, käytetäänkö arvioinnissa yhdenmukaistettuja arviointimenetelmiä ja onko jälkikäteisarvioinnista saatavilla ohjeistusta virkamiehille.

¹¹⁰ OECD:n raportissa maakohtaiset tulokset on ilmaistu kuvioina. Yksityiskohtaisen kuvan saamiseksi raportin liitetaulukon maakohtaiset vastaukset on tässä selvityksessä pisteytetty. Vastausvaihtoehdossa ei-kyllä pisteytys on 0–1. Vastausvaihtoehtojen määrän mukaisesti pisteytys on myös tarvittaessa tehty asteikolla 0 – 0,5 – 1 tai 0 – 0,33 – 0,67 – 1. Maakohtainen vertailu perustuu muuttujien summaan. Jälkiseurantaa kuvaavia muuttujia on yhteensä 73.

¹¹¹ Keinänen ym. (2019) Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi

Suomen vastaus OECD:n jälkiseurantaa koskeviin kysymyksiin on yleensä kielteinen. Tämä kertoo siitä, että meiltä puuttuu lainsäädännön vaikutusten systemaattinen jälkiseuranta. Jälkiseurannan puuttuessa meillä ei myöskään ole käytössä sitä koskevia tarkistuslistoja, laaduntarkkailujärjestelmää tai seurantaa toteuttavaa itsenäistä elintä. Kun systemaattista seurantaa ei ole, myöskään jälkiseurantaraportteja ei julkaista internetissä eikä saatavilla ole tietoa virallisia vaatimuksia ja ohjeita noudattavien jälkikäteisarviointien prosenttimäärästä.¹¹² Nämä tiedolliset puutteet suhteessa vertailumaihin kuvastavat myös yleisellä tasolla suomalaisen jälkiseurannan vajavaisuutta.

4.3 Vaikutusten jälkikäteinen seuranta hallituksen esityksissä

Vaikka kotimaisissa lainvalmisteluohjeissa tunnistetaan lainsäädännön jälkikäteisen vaikutusarvioinnin tärkeys, seuranta ei ole kovin velvoittavaa. Hallituksen esityksessä tulisi olla maininta siitä, seurataanko lainsäädännön vaikutuksia jälkikäteen vai ei. Aikaisemmissa ohjeissa asia ilmaistiin siten, että esityksessä oli selostettava, aiotaanko ehdotettujen säännösten vaikutuksia seurata jälkikäteen. Uusien hallituksen esitysten laatimisohejiden mukaan on taas tehtävä selkoa siitä, miten lain toimivuutta aiotaan seurata.¹¹³

Kotimaisia lainvalmisteluohjeita vaikutusten jälkikäteisestä arvioinnista voidaan pitää puutteellisina. Ohjeissa ei tuoda esille jälkikäteisen arvioinnin menetelmiä eikä seuranta-aineistoille asetettavia vaatimuksia. Ohjeissa ei myöskään vaadita seurannan toteuttajan nimeämistä tai seurannan aikatauluttamista. Ohjeiden perusteella saa kuvan, ettei vaikutusten jälkikäteinen seuranta ole tosiasiallisesti kiinteä osa lainvalmisteluprosessia, vaikka seuranta tuodaankin esille ohjeissa.

Itä-Suomen yliopistossa tehty tutkimus perustui vuoden 2016 valtiopäivien aikana annettuihin hallituksen esityksiin, joita oli yhteensä 273 kappaletta.¹¹⁴ Tutkimuksessa arvioitiin, kuinka hyvin säädösvalmistelussa huomioidaan lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen arviointi. Ensiksi arvioitiin, 1) huomioitiinko esityksissä seurantaa lainkaan. Jos seuranta oli huomioitu, sen jälkeen analysoitiin, 2) onko seurannan toteuttaja määritelty, 3) onko seurannan kohde määritelty, 4) onko seurannan valmistumisen ajankohta määritelty ja 5) tuotiinko esille, mihin tietolähteisiin seurannan tulisi perustua.

Tutkimuksen mukaan lainsäädännön vaikutusten seuranta huomioitiin kolmasosassa hallituksen esityksistä. Useimmin seuranta mainittiin ympäristöministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan esityksissä. Silloin kun seuranta oli huomioitu, tyypillistä oli, että samalla todettiin myös seurattavat asiat ja seurantaa suorittava taho. Seuranta oli yleensä määritelty jatkuvaksi tai säännöllisesti toistuvaksi monitoroinniksi. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että esimerkiksi ministeriön, jonkin viranomaisen tai neuvottelukunnan

¹¹² [OECD Regulatory Policy Outlook 2018](#)

¹¹³ [Hallitusten esitysten laatimisohejet, oikeusministeriö \(2019\), pääasialliset vaikutukset](#)

¹¹⁴ Keinänen ym. (2019, Edilex).

tehtäväksi säädettiin yleisellä tasolla lainsäädännön vaikutusten ja toimialan kehityksen seuranta. Seurannan suorittamiselle ei hallituksen esityksissä yleensä asetettu tarkkaa määräaikaakaan eikä myöskään kerrottu, mihin tietoihin seurannan tulee pohjautua. Seurannan suhteen esiintyi vain poikkeuksellisesti vaatimus myöhemmästä kertaluonteisesta evaluoinnista.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksen tulos oli se, että jälkiseurantaan liittyvät viisi keskeistä elementtiä – seurannan toteuttaminen, toteuttaja, kohde, ajankohta ja tietolähteet – huomioitiin vain muutamassa prosentissa hallituksen esityksiä. Näin tarkasteltuna korkeatasoisen jälkiseurannan merkitys jää suomalaisessa lainvalmistelussa erittäin vähäiseksi. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysten perusteella näyttääkin siltä, että eduskunnan jälkiseurantaa koskevilla lausumilla on usein suurempi rooli jälkiseurannan varmistajana kuin ministeriöillä lainvalmisteluvaiheessa.¹¹⁵

4.4 Lainsäädännön arviointineuvoston kannanotot jälkiseurannasta

Omissa lausunnoissaan arviointineuvosto on edellyttänyt konkreettista suunnitelmaa vaikutusten jälkikäteis seurannasta erityisesti silloin, kun vaikutusten arvioidaan olevan merkittäviä tai niiden etukäteisarviointi on ollut hankalaa. Tällöin neuvosto on vaatinut, että jälkiseurantasuunnitelman tulee sisältää asianmukaiset vertailut ja seurannan toteuttamisen aikataulu. Esimerkkinä tästä ajattelutavasta on lainsäädännön arviointineuvoston lausunto maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksesta. Vaikka uudistukset eivät toteutuneet, lausunto kuvaa hyvin jälkiseurannan perusteita ja vaatimustasoa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että uudistuksen vaikutuksia seurataan perustettavan kansallisen seurantajärjestelmän avulla. Seurannan järjestämisestä ei esitetä tarkempaa kuvausta. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitys sisältää ehdotuksen uudistuksen jälkikäteisseurannasta. Esitysluonnoksen kuvaus järjestettävästä vaikutusten jälkikäteisseurannasta jää kuitenkin lähinnä maininnan tasolle. Säädöshankkeiden tulisi sisältää konkreettinen suunnitelma vaikutusten jälkikäteisarvioinnista erityisesti silloin, kun vaikutusten oletetaan olevan merkittäviä ja kun etukäteisarviota ei perustellusta syystä johtuen voida tehdä. Systemaattisesti toteutettu jälkikäteisarviointi antaa mahdollisuudet saada olennaista tietoa toimenpiteiden vaikutuksista. Jälkikäteisarviointi mahdollistaa osaltaan myös parempien etukäteisarvioiden tekemisen, jos säädöksiä myöhemmin muutetaan. Arvioinnin suunnitelmallinen toteuttaminen voi mahdollistaa myös myöhemmät tietoon perustuvat politiikkamuutokset.¹¹⁶

¹¹⁵ Eduskunnan lausumien toimeenpano, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014)

¹¹⁶ Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto 13.2.2017

Tyypillistä kuitenkin on, että arviointineuvosto ottaa jälkiseurantaan kantaa vain yleisellä tasolla. Tällöin se on tavallisesti todennut, että hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu kuvaus jälkiseurannasta, jälkiarviointia tulisi kuvata tarkemmin tai vaikutusten jälkikäteis-seuranta jää ohueksi. Silloin kun arviointineuvoston lausunnot on huomioitu säädösehdotusta viimeisteltäessä, jälkikäteinen seuranta tulee ainakin verbaalisella tasolla esiin lopullisessa hallituksen esityksessä.

4.5 Arviointi ja johtopäätökset

Kansainvälinen vertailu kuvastaa sitä korkeaa vaatimustasoa, joka jälkiseurannalle voidaan parhaimmillaan asettaa. Suomesta puuttuvat muun muassa jälkiseurannan tarkistuslistat, laaduntarkkailujärjestelmät, seurantaa toteuttavat itsenäiset elimet ja jälkiseurannan systemaattinen raportointi. Toisaalta hallituksen esitysten analyysi kertoo siitä, että jälkiseurannan puutteet ilmenevät jo lainvalmisteluvaiheessa. Koska lainvalmistelijoilla on keskeinen rooli seurannan kirjaamisessa, jälkikäteisen arvioinnin kehittämiseksi tulisi tarkentaa lainvalmisteluohjeita. Lainvalmisteluohjeiden tulisi nykyistä paremmin pystyä vastaamaan jälkikäteistä arviointia koskeviin keskeisiin seurantakysymyksiin: miksi, mitä, miten, milloin ja kuka.

Suomessa lainsäädännön arviointineuvostolla on toimivalta tehdä jälkikäteisarviointeja, mutta se ei ole ainakaan toistaiseksi niitä tehnyt. Toisaalta neuvosto on itse ehdottanut, että Suomeen perustettaisiin yleinen valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä. Jälkiarviointijärjestelmässä tulisi määritellä, minkälaisista laeista laaditaan jälkiarviointi sekä yleiset periaatteet sille, miten ne laaditaan, mitkä tahot niitä tuottaisivat, miten jälkiarvioinnit rahoitetaan ja kuinka arvioinnin laatua valvotaan.

Politiikkatoimien laadukkaan ja luotettavan jälkiarvioinnin tarvetta on myös korostettu tuoreessa tutkimusraportissa. Raportin mukaan jälkiarvioinnissa on keskeistä selvittää, mitä sääntelyn kohderyhmälle olisi tapahtunut, jos politiikkatoimea ei olisi toteutettu. Tämä edellyttää vertailukelpoista verrokkiryhmää, jota seuraamalla voidaan arvioida toimenpiteen vaikuttavuutta. Luotettavan koeasetelman muodostamiseen liittyy haasteita, mutta raportin kirjoittajat katsovat, että monien yhteiskuntapoliittisten kysymysten kohdalla verrokkiryhmä olisi mahdollista muodostaa.¹¹⁷ Lisäksi valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvana hankkeena on vireillä tutkimus, jonka tavoitteena on saada perustietoa jälkiarvioinnin ohjeistuksesta ja valintakriteereistä, tilaajaosaamisesta, laajuudesta ja arviointien määrästä, kohdistumisesta erityyppisiin lakihankkeisiin, aikajänteestä, organisoinnista ja toteuttamistavoista, käytetyistä arviointimenetelmistä sekä laaturollista. Tarkoitus on myös selvittää, mikä merkitys jälkiarvioinnilla on lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessissa samoin kuin mahdolliset syyt jälkiarvioiden puutteisiin.

¹¹⁷ Nokso-Koivisto ym. (2019) Vaikutusarviointit osaksi päätöksentekoa

Edelleen olennaista on, että jälkiarvointijärjestelmän kehittämistä koskeva kirjaus sisältyy Sanna Marinin hallitusohjelmaan¹¹⁸ ja myönteistä vielä sekin, että yksittäisten suurten la-
kihankkeiden jälkikäteisarviointeja on tehty.¹¹⁹ Yleiskuvaksi asiasta jää kuitenkin se, että
ongelma eli jälkiseurannan puute on vasta tiedostettu. Tästä eteenpäin jälkiarvioinnista tu-
lisi myös käytännössä tulla suomalaisen lainvalmistelun keskeinen kehittämiskohde.

¹¹⁸ Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma

¹¹⁹ Liimatainen ja Rantala (2016) Vankeuslakiuudistuksen arviointitutkimuksen yhteenveto

5 Vaikutusarvioinnin organisointi lainvalmistelussa

5.1 Lainvalmistelu on usein yksintyöskentelyä

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeet sisältävät neljä suurta vaikutusaluetta, joissa kysymyksiä ja alakohtia on yhteensä 72. Lainvalmistelijan kannalta keskeisenä ongelmana on ohjeiden laajuus ja niiden soveltamisen vaatima tieteellinen ja tiedollinen pohja. Lainvalmistelijat ovat yleensä oikeustieteellisen koulutuksen saaneita henkilöitä, joiden perustutkintoon ei sisälly esimerkiksi sellaista talous-, ympäristö- ja yhteiskuntatieteellistä osaamista, jota vaikutusten arviointi edellyttää.¹²⁰ Haasteena on, kuinka valmistelijat tulisivat tietoisiksi vaikutusarvioinnin vaatimuksista ja saisivat siinä tarvittavat tiedot käyttöönsä. Tähän liittyvät ongelmat tulevat selvästi ilmi lainvalmistelijoiden haastatteluissa.

Ongelma on, että säädösvalmistelua edelleen tehdään usein yksin omassa kammissa. Kukaan ei voi hallita kaikkea itse eikä säädösvalmistelun tapaisia moniulotteisia ja laajoja asioita tulisi valmistella yksin.

Haastavinta on vaikutusten arviointi euromääräisesti tai työaikana, kuten tulisi tehdä esimerkiksi yrityksiin kohdistuvien välittömien sääntelykustannusten arvioinnissa. Myös välillisten taloudellisten vaikutusten arviointi konkreettisesti on usein haastavaa.

Lainvalmisteluhankkeen perus- ja ihmisoikeuskytkennöistä tulisi voida käydä laajemmin ja syvällisemmin keskustelua hankkeen valmisteluvaiheessa, jottei asia jäisi yksittäisen lainvalmistelijan vastuulle ja tulisi hoidettua lähinnä kirjaamalla hallituksen esitykseen perustuslakiperustelut.

Koska suuri osa lainvalmistelusta tehdään yksin, lähtötilanteessa huomio tulee kiinnittää yksittäiseen lainvalmisteliijaan. Jotta valmistelija voisi tehdä asianmukaista vaikutusarviointia, hänen pitäisi vastata kysymyksiin, joihin eri alojen tutkijatkään eivät kykene suoralta kädeltä yksiselitteisesti vastaamaan. Tutkimukselliset vaikeudet käyvät konkreettisesti ilmi, kun käydään lävitse vaikutusten arviointia koskevaa kysymyssarjaa. Jokainen voi mielessään miettiä, millaista tutkimustietoa tarvitaan esimerkiksi sen selvittämiseksi, lisääkö lakiehdotus kotitalouksien kulutusta, muuttaako se niiden kulutuskäyttäytymistä ja mitkä ovat tästä aiheutuvat välilliset taloudelliset vaikutukset. Vaatii myös syvällistä taloustieteen tuntemusta arvioida sitä, miten ehdotus vaikuttaa uusien yritysten markkinoille pääsyyn, markkinoiden keskittymisasteeseen ja yritysten kilpailukeinojen käyttöön. Vastaavasti yhteiskunta- ja sosiaalitieteellisestä näkökulmasta tulisi olla tietoa muun muassa siitä, vaikuttaako ehdotus ihmisten sosiaalisiin suhteisiin ja yhteisöllisyyteen. Kriminologi-

¹²⁰ Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa

sen tutkimuksen keinoinakaan ei ole helppo vastata siihen, voiko ehdotus vaikuttaa rikollisuuteen ihmisten elinympäristöä tai toimeentuloa koskevien muutosten johdosta. Yhteiskuntatieteellisen ja aluetutkimuksen näkökulmasta tulisi puolestaan selvittää, vaikuttaako ehdotus koulutus-, kulttuuri-, sosiaali-, terveys- ja kuljetuspalveluiden saatavuuteen alueilla. Vaikutusten arviointien haasteellisuus korostuu entisestään lainvalmistelun aikataulupaineissa.¹²¹

Jo lyhyt otos säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeesta kuvastaa sitä, että kysymys on pitkästä luettelosta eri tieteenaloihin liittyviä hankalia arviointikysymyksiä. Vaikeusaste-kerrointa nostaa se, että kysymykset suuntautuvat tulevaisuuteen ja myös tutkijoiden vastaukset voivat olla vain olemassa olevan tiedon ja tutkimuksen pohjalta tehtäviä valistuneita arvioita. Jotta yksittäinen lainvalmistelija suorittaisi työnsä asianmukaisella tavalla, hänen tulisi kuitenkin käydä ohjeiden mukainen kysymysluettelo systemaattisesti lävitse aina lakiehdotusta valmistellessaan. Käytännössä asiaa helpottaa tosin se, että ministeriön toimialasta ja lakiehdotuksesta riippuen osa mahdollisista vaikutuksista sulkeutuu pois. Kun pohditaan esimerkiksi etu- ja sukunimiä käsitteleviä säännöksiä, jotka sisältyvät nimilakiin, ei ole lähtökohtaisesti tarpeen miettiä ympäristövaikutuksia.¹²²

Vaikka lainvalmistelija voi tehdä tämänkaltaisia poissuljentoja, tyypillistä on, että sen jälkeenkin selvitettäväksi jää useita mahdollisia vaikutuslajeja ja monia niihin liittyviä yksittäisiä kysymyksiä. Jos tutkimuksellisen perustiedon löytäminen on jo sinänsä yksi ongelma, tässä törmätään toiseen keskeiseen seikkaan eli siihen, miten merkittäviä vaikutusten tulisi olla, jotta niitä on mielekäästä lähteä selvittämään. Sädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden mukaan arvioinnissa on keskityttävä vain olennaisiin vaikutuksiin. Ohjeet edellyttävät, että vaikutusarvioinnin laajuus, yksityiskohtaisuus ja arvioinnissa käytettävät menetelmät on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen. Mikäli joitakin vaikutuksia ei pidetä olennaisina, voidaan niiden tarkemmasta arvioinnista luopua.

Tähän virallinen ohjeistus sitten päättyykin, säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeet eivät määrittele tai edes esitä suuntaa-antavia esimerkkejä siitä, mitä tarkoittaa käsite olennainen vaikutus. Saman puutteen on todennut Valtiontalouden tarkastusvirasto vaikutusarviointia koskevassa selvityksessään. Tarkastusviraston mukaan säädösvalmistelun ja vaikutusarvioinnin sääntelystä ja ohjeistuksesta ei löydy selkeää ja yksiselitteistä ratkaisua keskeiseen peruskysymykseen: Miten viime kädessä perustellaan se, että jotkin hallinnon alan vastuulla olevan säädöksen vaikutukset tulkitaan vaikutusarvioinnin ohjeiden määrittelemällä tavalla ”olennaisiksi” tai ”strategisiksi” – tai merkityksettömiksi?¹²³

Jokainen yksittäinen lainvalmistelija joutuu siis tahollaan pohtimaan vaikutusten olennaisuutta ilman riittävää ohjeistusta. Tämä merkitsee, että ohjeiden laatimiseen keskeisesti

¹²¹ Keinänen ja Vuorela (2015) Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä?

¹²² Rantala ym. (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

¹²³ Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016)

kuuluva osa-alue on delegoitu kulloisellekin lainvalmistelijalle. Henkilötasolla suhtautuminen voi vaihdella tarpeettoman tarkasta selvittämisestä täysin välinpitämättömyyteen. Jos vaatimus olennaisten vaikutusten selvittämisestä otetaan liian vakavasti, niiden pohtimiseen saattaa kuluja merkittävä määrä kallista valmisteluresurssia ja -aikaa. Toisaalta vaikutusarviointien kirjoittaminen voi olla lainvalmistelijalle vain suorite, joka tehdään, koska ohjeet niin edellyttävät. Oma ongelmansa on, että vaikutusten arviointi jää lainvalmistelun loppuvaiheeseen. Syynä voivat olla ajoitusvaikeudet, mutta myös se, että vaikutusarviointi on poliittisten linjausten vuoksi näennäistä. Vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia ei pohdita, koska vaihtoehtoja ei tosiasiallisesti ole. Eräs lainvalmistelija luonnehti tilannetta näin.

Vaikutusten arviointia koskevien osioiden kirjoittaminen hallituksen esitykseen on monelle lainvalmistelijalle ns. välttämätön paha, joka tehdään vasta lainvalmisteluprosessin loppuvaiheessa siksi, että HELO-ohjeissa nämä osuudet edellytetään. Vaikka tilanne johtuu osittain lainvalmistelijoiden omasta kiireestä sekä asenteesta, jonka mukaan asian jo valmiiksi hyvin tunteva ja siinä sisällä oleva valmistelija ei näe alusta lähtevää analyysia oman työnsä kannalta tarpeellisenä, on siihen ainakin joiltain osin vaikuttanut myös lainvalmisteluun kohdistuva viime aikoina lisääntynyt poliittinen johtaminen. Kun säädöshankkeen tavoitteet ja valittava vaihtoehto annetaan valmistelijalle ylhäältä käsin etukäteen, on hallituksen esitykseen kirjattava, näihin valittuihin vaihtoehtoihin johtava analyysi jälkikäteen kehitettynä väistämättä keinotekoista.

Sitä ongelmaa, että arviointiohjeissa ei anneta suuntaviivoja olennaisten vaikutusten määrittämiselle, ovat jossakin määrin korjanneet vaikutusarviointia käsittelevä tutkimuskirjallisuus ja lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot. Tästä huolimatta vielä ei ole saatavissa systemaattista kuvaa siitä, millaisia vaikutuksia on pidettävä olennaisina, millaisia ei. Esimerkiksi taloudellisissa vaikutuksissa arviointineuvosto edellyttää euromääräisiä arvioita, mutta tiedossa ei ole, mikä on määrällinen kynnys niille vaikutuksille, joita ei tarvitse selvittää. Toisaalta varsinkin ympäristö- ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi on usein laadullista, mikä tekee niiden selvittämisintressin ja sen alarajan määrittelystä vielä vaikeampaa. Ympäristö- ja yhteiskunnallisissa vaikutuksissa lisäongelman aiheuttaa vaikutuslajien monilukuisuus arviointiohjeissa. Näillä vaikutusalueilla myös arviointineuvoston lausuntoja on niin vähän, että ne eivät ainakaan vielä luo riittävää kuvaa siitä, mitä käytännössä tarkoittaa vaikutusten olennaisuus.

Omalta osaltaan asiaa vaikeuttaa se, että lainvalmistelua keskeisesti ohjaava asiakirja eli hallituksen esitysten laatimisohjeet vuodelta 2019 on tulkinnaaltaan epäselvä. Sitä, että esityksellä ei arvioida olevan tietynlaisia vaikutuksia, ei ohjeiden mukaan yleensä mainita hallituksen esityksessä. Poikkeuksena ovat taloudelliset vaikutukset: jos esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia, siitä on erikseen mainittava. Käytännössä tämä tarkoittaa, että taloudellisia vaikutuksia on aina arvioitava. Jos vaikutuksia ei ole arvioitu, ei voida myöskään perustellusti sanoa, ettei niitä ole.

Viranomais-, ympäristö- ja yhteiskunnallisten vaikutusten suhteen hallituksen esitysten laatimisohjeiden argumentaatio jonkin verran muuttuu. Näissäkin vaikutuslajeissa on keskeisistä asioista, esimerkiksi vaikutuksista sukupuolten väliseen yhdenvertaisuuteen, erikseen mainittava, jos esitys on sellainen, että asianomaiset vaikutukset on arvioitu, mutta arvioinnin tuloksena niitä ei ilmeisesti ole. Kun siis keskeistä vaikutuslajia on selvitetty, tuloksesta on raportoitava, oli vaikutuksia tai ei. Katveeseen jää kuitenkin kysymys, kuinka varmistutaan siitä, että keskeisiä vaikutuslajeja ei ole lainvalmistelussa täysin ohitettu. Jos esimerkiksi ympäristövaikutuksia ei arvioida olevan, ohjeiden perussäännön mukaan niitä ei mainita hallituksen esityksessä. Tulos eli asian mainitsematta jättäminen on kuitenkin sama, jos vaikutusarvioinnissa ympäristövaikutusten olemassaolo on tietoisesti tai tiedostamatta jätetty huomioon ottamatta, vaikka niitä todellisuudessa olisikin.

Arviointi ja johtopäätökset

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeissa tulisi nykyistä paremmin tunnistaa lainvalmisteluprosessin eri osatekijöiden velvollisuudet ja vastuut. Laaja ja tutkimuksellisesti haastava luettelo eri vaikutuslajeista ei ole yksin riittävä. Siihen tulisi liittyä soveltamisohje, jossa kuvattaisiin, mitkä ovat eri vaikutuslajeissa tyypilliset soveltamiskynnykset. Kuten kansainvälistä vertailua käsittelevässä jaksossa todetaan, vertailumaissa käytetään esimerkiksi taloudellisissa vaikutuksissa euromääräisiä kynnyksiä. Kynnysten tarkempi määrittely selkeyttäisi lainvalmistelijoiden työtä sekä ehkäisemällä tarpeetonta selvittelyä että esittämällä olennaisten vaikutusten ohittamista. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota lainvalmistelun aikataulutukseen, jotta vaikutusten arvioimiselle on riittävästi aikaa.

5.2 Mistä lainvalmistelijat löytävät vaikutusarvioinnissa tarvitsemaansa tietoa?

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeissa on kohdittain esitetty aiheeseen liittyviä arviointimenetelmiä ja tiedonlähteitä. Ensimmäisenä tiedonhankintakeinona nousee esiin lainvalmistelijan omakohtainen tiedonetsintä. Tätä silmällä pitäen ohjeissa luetellaan eri vaikutusalueita käsitteleviä oppaita, joista lainvalmistelija voi itse löytää vaikutusarvioinnissa tarvitsemaansa tietoa ja näkökulmia. Ohjeet eivät kuitenkaan ole tältä osin ajantasaiset.

Niistä puuttuvat muun muassa sellaiset uudemmat oppaat kuin ohje säädösvaikutusten arviointiin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta,¹²⁴ ohje yhdenvertaisuuden arvioinnista,¹²⁵ säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnin opas,¹²⁶ ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin,¹²⁷ ohje kielivaikutusten arviointiin¹²⁸ ja opas markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arvioinnista.¹²⁹

Lainvalmistelijan omakohtaista tiedonhankintaa ajatellen vaikutusarviointiohjeessa ei myöskään tuoda riittävästi esille, millä selvitys- ja tutkimusmenetelmillä vaikutusten arviointia voidaan tehdä ja minkälaisiin kysymyksiin ja vaikutusarviointitarkkuuksiin erilaisilla menetelmillä on mahdollista päästä. Esimerkiksi hallinnollisen taakan mittaamisessa sidosryhmäkysely ei tuota luotettavaa numeerista arviota hallinnollisen taakan suuruudesta, vaan arviointiin tulisi käyttää standardikustannus- tai muuta vastaavaa menetelmää. Lisäksi ongelmia on lainvalmistelijoiden omassa panostuksessa. Vaikka esimerkiksi ympäristöministeriö on julkaissut sisäisen ohjeen ”Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin” erilaisista vaikutusten arviointimenetelmistä,¹³⁰ lainvalmistelijoille kohdistetuissa kyselyissä ja haastatteluissa on käynyt ilmi, että edes oman ministeriön lainvalmistelijat eivät tunne julkaisua.

Vaikutusarviointia koskevien oppaiden lisäksi lainvalmistelija voi käyttää lähteenä tutkimuksia ja julkaisuja. Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden mukaan kysymykseen tulevat esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden osalta Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitoksen, Kansanterveyslaitoksen ja muiden tutkimuslaitosten raportit. Vastaavasti yritystoiminnan perustietoja tarjoavat muun muassa Tilastokeskuksen yritysrekisteri ja verohallinnon tilastot. Kansalaisten asemaa ja heidän keskinäisiä suhteitaan koskevan vaikutusarvioinnin pohjana voidaan hyödyntää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) Suomea koskevia sitovia tuomioita ja käytäntöjä, joilla voi olla suora vaikutus kansalliseen säädösvalmisteluun. Sukupuolivaikutuksia arvioitaessa tulisi selvittää esimerkiksi Tilastokeskuksen tietojen avulla sitä, millä valmisteltavan sääntelyn alueilla miesten ja naisten välillä on eroja. Rikollisuusvaikutuksista antavat tietoa esimerkiksi Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti Krimon julkaisut. Laajimmillaan lähdeaineiston voidaan ajatella käsittävän koko vaikutusarviointia koskevan tutkimuskirjallisuuden kentän.

¹²⁴ [Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta, sosiaali- ja terveystieteidenministeriö \(2016\).](#)

¹²⁵ [Yhdenvertaisuuden arvioinnin työkalu](#)

¹²⁶ [Säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnin opas, ympäristöministeriö \(2019\)](#)

¹²⁷ [Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin, valtiovarainministeriö \(2015\)](#)

¹²⁸ [Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin, oikeusministeriö \(2016\)](#)

¹²⁹ [Markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arviointi, liikenne- ja viestintäministeriö \(2019\)](#)

¹³⁰ [Jääskeläinen ym. \(2013\) Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin](#)

Nämä vaikutusarviointiohjeista poimitut esimerkit kuvaavat osaltaan yhtä käsitteellistä ongelmaa. Ohjeissa muun muassa todetaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioilla voi olla suora vaikutus kansalliseen säädösvalmisteluun. Tällöin ei itse asiassa puhuta lainkaan vaikutusarviointista. Tuomiot voivat rajata lainvalmistelusta pois joitakin vaihtoehtoja, mutta raja ei tapahdu niihin liittyvän vaikutusarvioinnin perusteella, vaan johtuu tuomioista itsestään. On ongelmallista, että vaikutusarvioinnin ja muun oikeudellisen argumentaation raja ei ole edes ohjeissa selvä.

Lainvalmistelijan tiedonhankinta ei välttämättä ole sekään neutraalia tiedonetsintää. Asianmukaista vaikutusarviointia voivat estää myös vastuullisen virkamiehen omat näkemykset, erityisesti silloin, kun hänen asemansa toimintaympäristössä on vahva. Näin asiaa kuvasi eräs lainvalmistelija.

Arvoneutraalisuuden puute on voinut estää selvittämästä tai havaitsemasta kaikkia vaikutusten osatekijöitä. Virkamiehellä on voinut olla omasta taustasta lähtöisin oleva päämäärä säädöksen sisällöstä, joka on ohjannut voimakkaasti sekä selvittämistä että sääntelytapaa. Tämä oma agenda on voinut olla avoimesti ja räikeästi ristiriidassa vaikkapa hallitusohjelmassa lainsäädännön kehittämisen esitettyjen tavoitteiden kanssa.

Jos oppaiden ja tutkimusten antama perustieto ei riitä vaikutusarvioinnin tekemiseen, vaikutusarviointiohjeiden mukaan lainvalmistelijan on hankittava tietoa lainsäädäntöhankkeen erityistarpeisiin. Ohjeissa todetaan, että esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on syytä käyttää hyödyksi oman hallinnonalan ja sen virastojen ja laitosten asiantuntemusta. Tietoja voidaan hankkia myös muiden ministeriöiden hallinnonaloilta. Ympäristövaikutusten kohdalla ohjeissa kehoitetaan kääntymään Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) puoleen. Vastaavasti tietoyhteiskuntavaikutusten arvioinnissa käytettävää aineistoa tarjoavat muun muassa Tietosuojavaltuutetun toimisto ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Sosiaali- ja terveysvaikutuksista tietoa voidaan hankkia Terveystietokeskuksen (VATT) jne.

Jos valtioneuvoston tutkimusresurssit ja tiedontuotanto eivät nekään vastaa lainsäädäntöhankkeen vaikutusarvioinnin tarpeisiin, säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden mukaan asiantuntemusta voidaan hakea myös valtionhallinnon ulkopuolelta. Ohjeiden mukaan taloudellisia tutkimuslaitoksia ja esimerkiksi yritystalouden asiantuntijoita tulee tarvittaessa hyödyntää osana valmistelua ja arviointia. Esimerkiksi aluekehitysvaikutusten arvioinnissa tiedonlähteenä voi olla Kuntaliitto. Muun muassa yliopistoja ei ohjeissa kuitenkaan mainita. Ohjeiden ulkopuolelle jäävät myös havainnot siitä, että ulkopuolisen vaikutusarviointien hankkimisessa on ollut puutteita ministeriöiden tilaajaosaamisessa, kuten tilausten aikataulutuksessa ja tutkimuskysymysten asettamisessa.¹³¹

¹³¹ Slant ym. (2014) Vaikuttavaa vaikutusarviointia?

Arviointi ja johtopäätökset

Vaikutusarviointia koskevan tiedonhankinnan kannalta säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeet ovat monilta osin vanhentuneet. Osaltaan tämä johtuu luonnollisesta kehityksestä, koska monilta vaikutusalueilta on sittemmin julkaistu uusia oppaita, jotka eivät ilmene vaikutusarviointiohjeissa. Toisaalta suurten hankkeiden tiedonhankintaa ajatellen ohjeissa tyydytään lähinnä luettelemaan valtiohallinnon piirissä olevia tutkimuslaitoksia, mutta ohjeista ei ilmene tiedontuotannossa tapahtunut suuri muutos. Kysymys on kilpailutuksesta ja tiedontuotannon lisääntyvästä ulkoistamisesta. Silloin kun vaikutusarviointeihin tarvittavaa tietoa ei saada tuotettua hallinnon sisäisesti, valtioneuvostotasolla tulisi olla selkeät linjaukset siitä, miten tiedot hankitaan ja toimittajat kilpailutetaan niin vaikutusten ennako- kuin jälkiarvioinnissakin.

5.3 Lainvalmistelu eri ministeriöissä eroaa toisistaan

Lainvalmisteluhankkeisiin kohdistuvat kokonaispanostukset ja töiden organisointimahdollisuudet ovat eri toimintaympäristöissä erilaisia. Jos kokonaisresursseja on runsaasti, jo ministeriön sisällä on mahdollista varautua paremmin myös erityistehtäviin, joihin esimerkiksi vaikutusarviointi osana lainvalmistelua kuuluu. Pienessä organisaatiossa tulee taas nopeasti raja vastaan sille, mitä lainvalmistelussa ja siihen kytkeytyvässä vaikutusarvioinnissa voidaan omin voimin tehdä. Koko valtioneuvostossa lainvalmisteluun kohdentui 614 henkilötyövuotta vuonna 2018, mikä on noin 15 prosenttia valtioneuvoston kaikista henkilötyövuosista (4127). Taulukosta 1 ilmenee lainvalmistelun henkilötyövuosien jakautuminen ministeriöittäin vuonna 2018.¹³²

¹³² Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen – valmisteluryhmän ehdotukset, valtioneuvoston kanslia (2019)

Taulukko 1. Lainvalmistelun henkilötyövuodet ministeriöittäin vuonna 2018.

Ministeriö	Kansallinen valmistelu	EU-oikeuden valmistelu	Avustavat tehtävät	Yhteensä
LVM	67,0	31,0	12,0	110,0
VM	58,7	21,7	7,1	87,5
STM	59,0	13,0	9,5	81,5
MMM	39,7	25,0	3,7	68,4
YM	45,0	17,5	4,0	66,5
OM	39,5	18,1	5,6	63,2
TEM	25,0	10,0	2,0	37,0
SM	20,2	5,0	3,7	28,9
UM	9,2	13,3	1,3	23,8
OKM	15,0	3,5	4,6	23,1
VNK	2,0	16,0	0,5	18,5
PLM	5,9	0	0,4	6,3
Yhteensä	386,2	174,1	54,4	614,7

Koko valtioneuvoston henkilötyövuosista kansallisen lainsäädännön valmistelutehtävien osuus oli 63 prosenttia, EU-oikeuden valmistelutehtävien 28 prosenttia ja avustavien tehtävien yhdeksän prosenttia. Henkilötyövuosissa mitattuna eniten lainvalmisteluun kohdennettuja resursseja oli liikenne- ja viestintäministeriössä. Liikenne- ja viestintäministeriön kokonaisresurssi oli 110 henkilötyövuotta. Lainvalmisteluun panostetaan paljon myös valtiovarainministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä, kummassakin 80–90 henkilötyövuotta. Maa- ja metsätalousministeriössä, ympäristöministeriössä ja oikeusministeriössä lainvalmistelun henkilötyövuodet vaihtelevat 60–70 välillä. Selvästi pienempiä valmisteluresurssit ovat työ- ja elinkeinoministeriössä noin 40 henkilötyövuotta ja sisä-, ulko- sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä 20–30 välillä. Vähäisimmät lainvalmisteluresurssit ovat valtioneuvoston kansliassa alle 20 henkilötyövuotta ja puolustusministeriössä noin kuusi henkilötyövuotta. Yleensä lainvalmistelussa työpanos tarkoittaa päätoimisia valmistelijoita, esimerkiksi kansallisen lainvalmistelun 386 henkilötyövuoteen sisältyy 356 päätoimista lainvalmistelijaa.¹³³

Ministeriöt eroavat toisistaan myös siinä, onko niissä erityinen lainsäädäntöjohtajan tehtävänkuku. Lainsäädäntöjohtajan tehtävänkuku on määritelty liikenne- ja viestintä-, valtiovarain-, ympäristö-, oikeus-, työ- ja elinkeino, sisä- ja puolustusministeriössä. Tehtävänkuvat ja sijoittuminen organisaatiossa eivät kuitenkaan ole ministeriöiden kesken identtiset. Tyyppillisesti lainsäädäntöjohtajan tehtäviin kuuluu muun muassa säädösten laadun valvonta,

¹³³ Oma kysymyksenä on, missä määrin lainvalmistelijoiden lukumäärä vastaa ministeriöiden valmisteleminen hallitusten esitysten määrää ja niiden vaativuutta. Ministeriökohtaiset sijoitukset myös hallituksen esitysten määrässä ovat karkein piirtein samat kuin taulukossa 1. Toisaalta hankkeiden kokoluokkia on vaikea vertailla.

säädösprosessin johtaminen ja sen kehittäminen. Lainsäädäntöjohtajan tehtävää ei ole sosiaali- ja terveys-, maa- ja metsätalous-, ulkoasiain- sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä. Sosiaali- ja terveysministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä on kuitenkin eri nimikkeellä olevilla virkamiehillä osin samankaltaisia tehtäviä.

Kaiken kaikkiaan ministeriöiden väliset erot lainvalmisteluresursseissa ovat merkittävät, suurimmillaan yli kymmenkertaiset. Siksi on myös ilmeistä, että lainvalmistelukapasiteetiltaan suuret ministeriöt voivat tarjota parempia vaikutusarviointeja omin voimin. Tuoreessa tutkimuksessa on selvitetty yhdeltä osa-alueelta eli taloudellisten vaikutuksen kohdalta sitä, millä tavoin taloustieteellinen koulutus ja osaaminen on jakautunut ministeriöittäin ja kuinka sitä voitaisiin hyödyntää paremmin lainvalmistelussa ja vaikutusarvioinnissa.¹³⁴

Selvityksen lähtökohtana oli taloudellisten vaikutusten arviointiin käytettävissä olevien ekonomistien määrä ministeriöittäin vuonna 2018. Valtioneuvostossa työskenteli yhteensä noin 40 sellaista taloustieteilijää, joiden työpanos voisi olla käytettävissä vaikutusarvioiden tekemiseen. Heitä oli määrällisesti eniten valtiovarainministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä. Muissa ministeriöissä lainvalmisteluun osallistui yksittäisiä ekonomistitaustaisia virkamiehiä. Alimmillaan taloustieteilijöiden määrä oli puolustusministeriössä, jossa ei ollut yhtään ekonomistia. Niissä ministeriöissä, joissa taloustieteilijöiden käyttö lainvalmistelussa on aktiivista, tilanteesta kertovat myös lainvalmistelijoiden haastattelut.

Ainakin meillä työ- ja elinkeinoministeriössä vaikutusarviointien laadintaan osallistuu nykyisin useampi henkilö ja he ovat mukana jo hankkeen alkumetreistä alkaen. Mukana on myös taloustiedettä ja tilastotiedettä tuntevia henkilöitä.

Ministeriötason vertailuun vaikuttaa toisaalta se, mille vaikutusalueille kunkin ministeriön toiminta ensisijaisesti kohdentuu. Erityisesti ympäristöministeriössä ekonomistien määrä suhteessa lainvalmistelun kokonaisvolyymiin jäi tutkimuksen mukaan vähäiseksi, kuten myös opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä. Taloustieteellisen asiantuntemuksen vähäinen määrä liittyy ainakin osaltaan siihen, että viimeksi mainittujen ministeriöiden vaikutusarvioinnissa ympäristö- ja ihmisvaikutukset korostuvat taloudellisia näkökohtia enemmän ja panostus on niiden suuntainen. Samankaltaista omaan ydinalueeseen kohdistuvaa erityispanostusta ilmenee liikenne- ja viestintäministeriössä, jonka lainvalmistelua on selvitetty vuonna 2019 julkaistussa tutkimuksessa.¹³⁵ Ministeriön erityispiirteeksi todettiin se, että yritysvaikutusten arviointi oli merkittävästi laajempaa kuin yleensä ministeriöissä. Samaa painotusta ilmentävät myös liikenne- ja viestintäministeriön joulukuussa 2019 julkaisemat ohjeet markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arvioinnista.¹³⁶

¹³⁴ Hakola-Uusitalo ja Björk (2018) Ekonomistit ja talouspolitiikan valmistelu

¹³⁵ Keinänen ym. (2019) Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishanke

¹³⁶ Markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arviointi, liikenne- ja viestintäministeriö (2019)

Arviointi ja johtopäätökset

Erot ministeriöiden lainvalmisteluresursseissa ovat merkittävät, mikä heijastuu myös vaikutusarviointien suorittamiseen. Niissä ministeriöissä, joissa volyymi on suuri, vaikutusarvioinnin edellyttämää tiedontuotantoa on voitu kehittää paitsi omalla ydintoimialueella, mahdollisesti laajemminkin esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Mitä suuremmat ovat resurssit, sitä enemmän mahdollistuu joidenkin henkilöiden erikoistuminen tiettyihin asioihin ja tällaista osaamista voidaan hyödyntää laajemmin ministeriössä. Tässä selvityksessä ei kuitenkaan ole ollut mahdollista lähteä vertailemaan esimerkiksi sitä, kuinka hyvin lainvalmisteluresurssien määrä eri ministeriöissä vastaa vaikutusarviointien laatua.

5.4 Heijastuuko lainvalmistelukokoonpano vaikutusarviointiin?

Vaikutusarvioinnin suorittaminen kytkeytyy myös siihen, minkälaisella kokoonpanolla lakia valmistellaan. Yksittäisten lainvalmistelijoiden ohella lainvalmistelu voi tapahtua esimerkiksi vapaamuotoisessa pari-, ryhmä- ja tiimityöskentelyssä tai määrämuotoisessa komiteassa, toimikunnassa tai työryhmässä. Vaikutusarvioinnin suoritustavat ja panostus saattavat vaihdella paljonkin eri valmistelurakenteissa ja -tilanteissa. Taloudellisia vaikutuksia koskevassa selvityksessä todettiin, että erityisesti yksintyöskentely on riskitekijä. Vaikka seuraava lainaus käsittelee nimenomaan taloudellisia vaikutuksia, se soveltuu yleisemminkin kaikkeen vaikutusarviointiin.

Vaikka vaikutusarviointiosaamista olisi olemassa ja saatavilla, sitä on lain valmistelussa vastuussa olevassa ministeriöissä osattava hakea ja hyödyntää. Esittelijän on joko itse löydettävä tarpeelliset selvitykset ja muokattava niitä tarvittavaan muotoon tai hänen täytyy tuntea ja tehdä läheisesti töitä sellaisen henkilön kanssa, joka hänen puolestaan tämän voi tehdä.¹³⁷

Olennaista siis on, että ministeriötasolla laajastikin tarjotut palvelut ovat vain mahdollisuus, eivät vielä ongelmien ratkaisu. Esimerkiksi lainvalmisteluresurssiltaan suuressa liikenne- ja viestintäministeriössä vaikutusarviointien laajuus on hallituksen esityksissä suurempaa kuin keskimäärin muissa ministeriöissä. Yhtenä selityksenä tähän voi olla säädösehdotusten valmistelutapa. Valmistelutapa näyttäisi olevan yhteydessä vaikutusarviointijakson laajuuteen siten, että yksittäisenä virkatyönä valmistelluissa esityksissä vaikutusarviointijakso oli yleensä lyhyt. Paitsi valmistelukokoonpanoon, havainto saattoi osaltaan liittyä myös siihen, että yhden virkamiehen suorittamassa lainvalmistelussa kysymys oli usein EU-säännöksiin liittyvien lakiehdotusten tai kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisesta, jolloin Suomen lainsäätäjän itsenäinen liikkumavara ja tähän kytkeytyvä vaikutusten

¹³⁷ Hakola-Uusitalo ja Björk (2018) Ekonomistit ja talouspolitiikan valmistelu

arviointi jäi rajalliseksi.¹³⁸ Muun muassa valtiosopimusten erityisluonne ilmeneekin selvästi eri ministeriöiden lainvalmistelijoiden lausunnoista.

Valtiosopimus-HE:t poikkeavat nähdäkseni muista hallituksen esityksistä: niissä sääntelyn tarve ja tavoite ovat tyypillisesti hyvin tarkat ja selvät eikä niihin voi juurikaan vaikuttaa. Poliittinen päätös johonkin valtiosopimukseen liittymisestä on tehty usein jo vuosia aiemmin sopimuksen neuvottelun yhteydessä eikä sitä harkita enää hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä. Tällöin sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen ovat itsestäänselvyksiä (tarve).

Toisaalta eri ministeriöiden lainvalmistelijat ovat tuoneet esiin kokemuksiaan siitä, että ministeriöiden organisaatiot ovat lainvalmistelun johtamisen näkökulmasta heikkoja.

Toinen iso ongelma lainvalmistelussa on se, että ministeriöiden virkamiesjohto ei tuo tarpeeksi poliittiselle johdolle esille, mitä kaikkea hyvään säädösvalmisteluun kuuluu eikä priorisoi tarpeeksi hankkeita yhdessä poliittisen johdon kanssa. Tämä aiheuttaa sen, että samanaikaisesti on valmisteilla useita isoja projekteja eikä niitä ole resursoitu riittävästi, mikä aiheuttaa virkamiesten työmäärän ja työn kuormituksen kasvua. Ongelma näkyy siten, että esimerkiksi laajoissakin kokonaisuuksissa säädösvalmistelua tehdään yhden valmistelijan vastuulla eikä esityksen vaikutusten arvioinnissa ole osattu ottaa huomioon poikkihallinnollisia vaikutuksia riittävällä tavalla.

Liikenne- ja viestintäministeriötä koskevassa tutkimuksessa kävi ilmi, että lainvalmistelijoiden lähiesimiehet, yksikön päälliköt, eivät tyypillisesti olleet lainvalmistelukokemusta omaavia, joten he eivät varsinaisesti pystyneet ohjaamaan valmistelutyötä. Esimiesten kannanotoissa korostuivat lähinnä aikataulujen noudattaminen ja poliittisen johdon odotuksiin vastaaminen. Lainvalmistelijat kokivat jäävänsä yksin muun muassa sellaisissa kysymyksissä kuin vaikutusten arviointi, sääntelyn vaihtoehtojen punninta tai lainsäädännön negatiivisten vaikutusten kirjaaminen hallituksen esityksiin.

Samassa tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että kokoonpanon laajetessa käytettävissä oleva tietopohja olennaisesti kasvoi. Kun liikenne- ja viestintäministeriössä perustetaan lainvalmistelun työryhmiä, niihin tyypillisesti kuuluu ministeriön hallinnon-alalla toimivien virastojen edustajia. Näissä tapauksissa säädöksen vaikutusarviointi saatetaan esimerkiksi tulla keskeisiltä osiltaan suoraan virastosta. Näin ollen valmistelutapa näyttäisi olevan yhteydessä vaikutusarviointijakson laajuuteen siten, että laajimmat vaikutustenarvioinnit ovat esityksissä, jotka on valmisteltu työryhmissä.¹³⁹

¹³⁸ Keinänen ym. (2019) Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishanke

¹³⁹ Slant ym. (2014) Vaikuttavaa vaikutusarviointia?

Pitkällä aikavälillä erityisesti komitea- ja toimikuntavalmistelu, mutta myös työryhmät ovat menettäneet lainvalmistelussa suhteellista merkitystään. Tosin esimerkiksi työläinsäädäntö valmistellaan yhä yleensä kolmikantaisesti, joten keskeisten sidosryhmien kuuleminen tapahtuu työmarkkinajärjestöjen työryhmäjäsenyyden kautta koko perusvalmistelun ajan. Komitea-, toimikunta- ja työryhmävalmistelun etuna on vaikutusarvioinnin kannalta se, että niihin kuuluvat sidosryhmät tuottavat osaltaan tietoa vaikutusarvioinnin tarpeisiin. Taustalla ovat muun muassa intressiryhmiin sidoksissa olevat tutkimuslaitokset ja -yksiköt. Niiden tuottama tieto syventää osaltaan vaikutusarviointeja, vaikka toisaalta tiedonintressistä johtuen ne tyypillisesti ovat taustaryhmien näkemysten suuntaisia.

Oman ongelmansa muodostavat säädösvalmisteluhankkeet, joiden vaikutukset kohdistuvat laajasti muiden ministeriöiden toiminta-alueelle. Usein tällaisessa tilanteessa vaikutukset voivat olla välillisiä ja ilmetä vasta pitemmällä aikavälillä. Tämänkaltaiset vaikutukset ovat lainvalmistelijoiden mukaan vaikeita arvioitavia. Lainvalmisteluohjeissa ei oteta kantaa, miten lainvalmistelun organisointiin vaikuttaa se, että vaikutukset syntyvät yli ministeriörajojen. Lisäksi ohjeissa ei neuvota, kuka kantaa säädösvalmistelun vastuuketjussa vastuun siitä, että yli ministeriörajojen kohdistuvat vaikutukset tunnistetaan, arvioidaan ja otetaan huomioon. Monet vaikutusarvioinnin kehittämisen ongelmat liittyvät juuri vaikeuteen löytää tasapaino ministeriörajat ylittävien säädöshankkeiden erilaisten vaikutusten arviointiin kohdistuvien vaatimusten välillä.¹⁴⁰

Arviointi ja johtopäätökset

Perinteisesti lainvalmistelussa lähtökohtana on ollut se, että mitä suuremmasta intressistä on kyse, sitä laajempi ja arvovaltaisempi on myös valmistelukokoonpano. Vaikka supistamista valmistelukokoonpanoissa on tapahtunut, yleisenä piirteenä vaikutusarvioinnissa näyttäisi olevan edelleen se, että vaikutusarviointi paranee kokoonpanon kasvaessa. Esimerkiksi se, että lainvalmisteluun osallistuu omaehtoiseen tiedontuotantoon kykeneviä intressiryhmiä, haastaa tavanomaisen virkamiesvalmistelun. Vaikutusarvioinnit suuntaan tai toiseen on perusteltava olennaisesti tarkemmin. Ylipäätään lainvalmistelua tulisi viedä enemmän tiimimäiseksi, jossa valmistelua olisi tukemassa erilaisia asiantuntijoita, kuten taloustieteen ja perus- ja ihmisoikeuksien osaajat.

¹⁴⁰ Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016)

5.5 Tulisiko vaikutusarviointi ulkoistaa?

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden mukaan asiantuntemusta voidaan hakea myös valtionhallinnon ulkopuolelta eli ulkoistaa tiedontuotanto. Taloudellisia vaikutusarvioita koskevassa tutkimuksessa ulkoistamista pidettiin kuitenkin monessa suhteessa ongelmallisena.¹⁴¹ Kysymys on ensiksi ulkoistamisen vaatimasta ajasta, toiseksi ulkoistamisesta syntyvistä kustannuksista ja kolmanneksi siitä, miten hyvin tutkimustieto soveltuu vaikutusarviointiin. Tutkimuslaitokset ja -instituutiot operoivat yleensä huomattavasti pidemmällä aikajänteellä, mitä kustannusten, hyötyjen ja muiden vaikutusten arviointiin on tarjolla. Itse ulkoistamiseen käytetty aika, esimerkiksi kilpailutus lisää aikapaineita ja tämä korostuu muun muassa tilanteessa, jossa vaikutusarviointia hankkivalla taholla ei ole riittävää tilaajaosaamista. Sinänsä korkeat kustannukset saattavat jo alun perinkin olla esteenä vaikutusarvioinnin ulkoistamiselle, mutta lisäksi kireät aikatauluvaatimukset voivat osaltaan nostaa hintoja.

Ongelmana myös on, että kuinka hyvin kysyntä ja tarjonta lopulta kohtaavat. Tieteellinen tutkimus tuottaa ensisijaisesti tietopohjaa, jota ennakollisessa vaikutusarvioinnissa voidaan hyödyntää olemassa olevana perustietona. Esimerkiksi tilastoihin perustuva tutkimus selvittää menneisyyden muutoksia ja etsii niistä säännönmukaisuuksia, joiden perusteella asioiden keskinäisistä riippuvuussuhteista saatetaan tehdä johtopäätöksiä. Tilastoihin perustuvan tutkimuksen aikajänne voi olla hyvinkin pitkä ja vasta vuosien päästä tiedetään, vaikuttiko jokin aikaisemmin tehty lainmuutos kiinnostuksen kohteena olevaan asiaan ja kuinka suuri kyseinen vaikutus oli. Vaikka tällainen tieto olisi käytettävissä, sekään ei vielä ole ennakollista vaikutusarviointia, vaan ainoastaan sen edellytys. Ennakollinen vaikutusarviointi rakentuu perustutkimuksesta tehdyille johtopäätöksille, joiden pohjalta yritetään laskea vaihtoehtoja sille, miten uudet muutokset vaikuttaisivat.

Samankaltaisia näkökohtia ovat esittäneet lainvalmistelijat heitä koskevassa tutkimuksessa.¹⁴² Kokeneet valmistelijat kaipaavat tutkijoilta selkeitä johtopäätöksiä käsiteltävistä asioista. Esimerkiksi yliopistomaailman huonona puolena pidetään sitä, että siellä vedetään turhan varovaisesti johtopäätöksiä. Selkeiden johtopäätösten lisäksi lainvalmistelijat odottavat arvioinneilta ja selvityksiltä selkeitä jäsennyksiä ja tiivistelmiä, joista voi tarvittaessa saada nopeastikin esiin keskeisimmät tulokset. Tiiviin esitysmuodon puolesta puhuu myös valmistelussa vallitseva ajan puute. Valmistelijoilla on jonkin verran kokemusta siitä, että tilatut tutkimukset eivät ole vastanneet odotuksia. Yhtenä selittävänä tekijänä pidetään sitä, että tutkijalla ja tilaajalla ei ole ollut riittävän yhteneväistä näkemystä siitä, mitä tulisi selvittää. Tähän saattaa olla osasyynä se, että vaikutusarvioinnin tilaajat eivät osanneet esittää arvioitsijoille tarpeeksi yksityiskohtaisia kysymyksiä.

Monet lainvalmistelijat ovat suhtautuneet varautuneesti konsulttiyrityksiin. Niiden ajatellaan olevan herkempiä kuuntelemaan tilaajan toiveita esimerkiksi lopputuloksen suhteen.

¹⁴¹ Hakola-Uusitalo ja Björk (2018) Ekonomistit ja talouspolitiikan valmistelu

¹⁴² Slant ym. (2014) Vaikuttavaa vaikutusarviointia?

Lisäksi epävarmuutta konsultteihin herättää epäily heidän asiantuntemuksensa riittävydestä kyseisellä alalla. Paradoksaalista kyllä, ulkopuolisen tahon tekemää vaikutusarviointia voidaan pitää myös riskinä, koska täyttä varmuutta lopputuloksesta ei välttämättä ole, ja se voi olla jotain yllättävää, mikä ei olisi yhdenmukaista tavoitellun lopputuloksen kanssa. Yleensä lainvalmistelijat pitävät numeerisia vaikutusarviointia helpommin omaksuttavana kuin laadullisia, mutta myös niiden tarve tiedostettiin.

Taloudellisia vaikutusarviointia koskevassa tutkimuksessa käsiteltiin myös valtioneuvoston kanslian koordinoimaa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (VN TEAS), jolla tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Lyhytaikaisiin selvitystarpeisiin kohdennettua TEAS-rahoitusta on jossakin määrin käytetty myös vaikutusten arvioinnissa. Koska lainsäädäntöaikataulu ei yleensä salli pitkäköjä rahan hakemisen prosesseja, TEAS-prosessin reaktionopeutta ei tutkimuksessa pidetty ainakaan tässä vaiheessa riittävänä suhteessa arviointitarpeeseen. TEAS-prosessia ei nykyisellään pidetty myöskään riittävän ennakoitavana siinä mielessä, kuinka selvitysrahat voidaan kohdentaa nimenomaan vaikutusarviointiin. Samoja ongelmia ovat havainneet myös lainvalmistelijat.

Vaikutusarviointiin tarvitaan riittävästi resursseja. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan keskittäminen (TEAS-järjestelmä) ei kaikilta osin palvele säädösvalmistelua. TEAS-hankkeiden käynnistäminen on aikaa vievää, ja vaatimus usean ministeriön tarpeita palvelevista laajahkoista selvityksistä ei palvele säädösvalmistelun usein tarkkaan rajattua tietotarvetta.

Arviointi ja johtopäätökset

Vaikutusarvioinnin ulkoistamisessa ongelmat ovat osittain samoja kuin silloin, kun tutkimustieto hankitaan valtionhallinnon piiriin kuuluvista tutkimuslaitoksista ja -organisaatioista. Tieteellisen tutkimuksen kannalta keskeinen kohde on vaikutusten jälkikäteisarviointi, vaikka sekin on usein tutkimuksellisesti haastavaa. Jälkiseuranta auttaa osaltaan tulevaisuuteen suuntautuvaa vaikutusarviointia, jossa voidaan hyödyntää tietoa aikaisempien lainsäädäntöhankkeiden tuloksista. Toisaalta tulevaisuuteen suuntautuvassa vaikutusarvioinnissa tutkimuksellinen vaikeusaste- ja epävarmuuskerroin voi kohota erittäin korkeaksi. Tähän ennakkollisen ja jälkikäteisen vaikutusarvioinnin näkökulmaeroon on arvioita hankittaessa syytä varautua.

Ulkopuolelta tilattaviin vaikutusarviointeihin liittyy myös ajallinen ja taloudellinen ulottuvuus. Esimerkiksi lyhytaikaisena pidetyt VN TEAS-hankkeet ovat pituudeltaan tyypillisesti yhden vuoden luokkaa ja kustannuksiltaan 100 000 – 200 000 euroa. Jo kustannukset määrittelevät osaltaan sitä, että tällaista vaikutusarviointia ei voida käyttää kovin vähäisiin tiedontarpeisiin. Selvää kuitenkin on, että vuoropuhelua lainvalmistelijoiden ja alan tutkijoiden välillä on syytä lisätä osana systemaattista tiedon hallintaa.

5.6 Suurten hankkeiden hallinta

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämistä koskevan ehdotuksen mukaan lainsäädäntöhankkeet eroavat toisistaan niin luonteen, laajuuden kuin vaaditun osaamisen suhteen.¹⁴³ Ehdotuksessa lainsäädäntöhankkeet jaetaan karkeasti ottaen kolmeen pääryhmään: 1. Poikkihallinnolliset hankkeet, joissa vastuu hajautuu useammalle ministeriölle, 2. Hankkeet, joissa on poikkihallinnollisia elementtejä, mutta jotka pääosin kuuluvat yksittäisen ministeriön tehtäväkenttään ja 3. Yksittäisen ministeriön hankkeet, joilla on vähäisiä liittymäkohtia muiden ministeriöiden toimialaan.

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämishankkeessa keskeisenä kysymyksenä oli, kuinka hallitaan ensimmäisessä kohdassa esitetyt suuret lainsäädäntöhankkeet. Taustalla ovat suurista poikkihallinnollisista hankkeista, kuten maakunta- ja sote-uudistuksesta saadut kielteiset kokemukset. Suuret hankkeet eivät näytä olleen hallinnassa sen enempää johtamisen, lainvalmistelun kuin vaikutusarvioinnin kannalta. Eräs lainvalmistelija purki omia kokemuksiaan seuraavasti.

Muutaman viimeisen hallituksen aikana on jotenkin ollut näkyvissä se, niin kuin kerroin tuossa aikaisemmin, että kun ennen kysyttiin virkamiehiltä mielipiteitä, jotenkin se keskusteluyhteys on vähän katkennut. Se pitäisi saada korjattua. Tuli sellaisia ohjeita tämän sote-valmistelunkin myötä, viesti jostakin ministeriltä tai reformiministeriryhmästä, josta me ei ymmärretty, että mitä se tarkoitti. Sitten ihmeteltiin, että mitä tämä nyt tarkoittaa tämä lause, siinä oli kauhea selvittäminen. Ja kaiken huippu oli se, että jos virkamiehiä oli neuvottelussa paikalla vaikka kolme, niin jokainen heistä oli tulkinnut eri lailla, että mitä se ministeriporukka nyt oikein tarkoitti tällä. Että kyllä pitäisi käydä perusteellisempi keskustelu poliittisen pää- ja virkamiesjohdon kanssa ensin ennen kuin lähdetään tekemään.

Lainvalmistelun kehittämistä selvittänyt valmisteluryhmä ehdotti, että valtioneuvostoon perustetaan yhteinen lainvalmisteluresurssi, joka olisi käytettävissä suurten hallitusten esitysten valmisteluun. Resurssin käyttö perustuisi hallitusohjelmaan, hallituksen lainsäädäntöohjelmaan ja hankesuunnitelmiin. Ehdotus yhteisen resurssin käytöstä valmisteltaisiin valtioneuvoston kanslian johdolla ja käsiteltäisiin kansliapäällikkökokouksessa. Resurssin käytöstä päättäisi hallitus omien priorisointiensa pohjalta. Yhteinen valmisteluresurssi olisi määräaikainen.

Valmisteluryhmän ehdotuksessa ei käsitelty erikseen suurten hankkeiden vaikutusarvioinnin organisointia ja siihen liittyviä ongelmia. Asiaa on kuitenkin selvittänyt Valtiontalouden tarkastusvirasto.¹⁴⁴ Tarkastusvirasto nosti esiin muun muassa seuraavat ongelmakohdat sektorirajat ylittävien hankkeiden vaikutusarvioinnissa.

¹⁴³ Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen – valmisteluryhmän ehdotukset, valtioneuvoston kanslia (2019)

¹⁴⁴ Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016)

- Kuka säädösvalmistelun vastuuketjussa kantaa viime kädessä käytännön vastuun siitä, että hallinnonala-, toimiala-, oikeudenala-, talousarvion luokitus- ym. sektorirajat ylittävät säädöksen vaikutukset tunnistetaan, arvioidaan ja otetaan huomioon?
- Miten hallinnonalan sisällä ilmenevien ja sektorirajat ylittävien säädöksen vaikutusten hyödyt ja haitat punnitaan ja tasapainotetaan?
- Mihin erilaatuisten ja keskenään yhteismitattomien vaikutusten arvioinnilla viime kädessä pyritään?
- Missä määrin ja millä tavoin sektorirajat ylittäviksi ennakoitujen ja arvioitujen vaikutusten tulee vaikuttaa säädöksen sisältöön ja siinä tehtyihin valintoihin?

Tarkastusviraston selvityksen mukaan sektorirajat ylittäviltä säädösten vaikutusten arvioinneilta puuttuu selkeä toiminnallinen identiteetti ja vastuujärjestelmä niin politiikka- ja ohjausvälineiden tasolla kuin toimintakäytännön tasolla. Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeen, hallituksen lakiesitysten laatimisohjeen ja vaikutusarvioinnin muiden kehittämisasiakirjojen asema ohjausvälineiden kokonaisuudessa on osin selkeytymätön. Tarkastusviraston mukaan erityisesti sektorirajat ylittävien vaikutusten tapauksessa politiikkaohjaus ei välttämättä tue vaikutusarviointia. Ministeriön oma politiikkaohjaus voi suorastaan estää sektorirajat ylittävän vaikutusarvioinnin tai luoda siihen vaikeasti tunnistettavissa ja ohitettavissa olevia paineita ja riippuvuuksia. Tarkastusviraston mukaan ongelmaa korostaa se, että vaikutusarvioinnin lähtökohdat ovat kokonaisuudessaan melko läpinäkymättömiä.

Arviointi ja johtopäätökset

Suurissa hankkeissa peruskysymys on se, millä tavoin hankkeiden lainvalmistelu organisoidaan. Valtioneuvostotasolla säädösvalmistelu ja -johtaminen voi tapahtua esimerkiksi komiteavalmisteluna tai ehdotetun valtioneuvoston yhteisen lainvalmisteluresurssin puitteissa yli ministeriörajojen. Tähän kokonaisuuteen liittyy vaikutusarvioinnin organisointi. Suuria hankkeita varten tulisi olla linjaukset siitä, miten lainvalmistelussa ja vaikutusarvioinnissa tarvittavat tutkimustiedot hankitaan ja toimittajat kilpailutetaan ennakko- ja jälkiarvioinnissa. Paitsi valtioneuvoston tasolla, myös ministeriötasolla tulisi samalla selvittää ja koordinoita vaikutusarvioinnissa tarvittavan tutkimustiedon hankintaa ja kilpailutusta. Suurten hankkeiden vaikutusarviointi on erityisen haasteellista siksi, että siinä tulee ottaa huomioon lakien oletettavasti pitkät täytäntöönpano- ja vaikutusajat.

6 Aikaisemmat vaikutusten arviointien kehittämissuosituks

Suomessa lainvalmistelun kehittämiseksi on annettu viime vuosina lukuisia suosituksia. Yhtäältä suositukset painottuvat vaikutusten arviointien parantamiseen, mikä on keskeisin lainvalmistelun kehittämisen kohteena ollut asia. Toisaalta suositukset ovat olleet yleisiä lainvalmisteluun kohdistuvia kannanottoja, jotka myös vaikuttavat siihen, miten lainvalmistelussa pystytään toteuttamaan vaikutusten arviointia ja huomioimaan arvioinnin tulokset.¹⁴⁵ Suomalaisen lainvalmistelun perusongelmana on – erilaisista aiemmista uudistuspyrkimyksistä huolimatta – säädösehdotusten vaikutusten puutteellinen arviointi.¹⁴⁶ Seuraavassa käydään läpi, minkälaisia suosituksia lainvalmistelusta ja etenkin vaikutusten arvioinnista on Suomessa esitetty.

Oikeusministeriön silloinen ylijohtaja Pekka Nurmi toi vuonna 2011 esille, että yleisesti lainvalmistelun tason nostaminen on mahdollista, jos on olemassa hallituksen visio tai strategia, yhteinen sitoutuminen toimintatavoitteisiin ja on määritelty vastuut. Edelleen tarvitaan hyvän lainvalmistelun edellyttämät – niin määrälliset kuin laadulliset – voimavarat. Valtioneuvostossa tulee olla käytössä yhtenäiset ja systemaattiset hyvän lainvalmistelun menettelytavat ja niitä tukevat järjestelyt sekä asianmukaiset tarkastuspisteet sille, että sovitut linjauksia ja menettelytapoja noudatetaan.¹⁴⁷

Professori Jyrki Tala on tuonut esille, että yksittäisen lakiuudistuksen laatua on pyritty parantamaan neljänlaisilla keinoilla. Ensinnäkin lainvalmistelun pohjaksi tarvitaan laaja ja monipuolinen tietopohja. Toiseksi valmistelussa tulee harkita avarasti erilaisia sääntelyvaihtoehtoja. Kolmanneksi lainvalmistelussa tulee selvittää ja ennakoida aiempaa syvällisemmin ja moniulotteisemmin säädösehdotuksen vaikutuksia. Neljäs pääkeino lainvalmistelun parantamiseksi on ollut eri tahojen, kuten kansalaisryhmien, muiden intressitahojen ja asiantuntijoiden aktiivinen ja riittävä kuuleminen.¹⁴⁸

Edelliset esimerkit kuvastavat sitä, miten eri tasoilla lainvalmistelun kehittäminen tapahtuu. Yhtäältä kysymys on valtioneuvoston toiminnasta, jopa yli hallituskausien kestävästä säädösvalmistelun kehittämisestä. Toisaalta kyse voi olla hyvinkin konkreettisesta yksittäisestä lainsäädäntöhankkeesta. Aikaisemmissa lainvalmistelun, erityisesti vaikutusten arviointien kehittämissuosituksissa on havaittavissa myös eri tasoisia suosituksia, joita esitellään seuraavassa.

¹⁴⁵ Pakarinen (2012) Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta

¹⁴⁶ Slant ja Rantala (2013) Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksistä

¹⁴⁷ Nurmi 2011.

¹⁴⁸ Tala 2005.

Yhtenä keskeisenä suosituksena lainvalmistelun kehittämisessä on vuoropuhelun lisääminen eri toimijoiden kesken yhteisen näkemyksen synnyttämiseksi. Yleensä vuoropuhelun lisäämistä toivotaan poliittisten päätöksentekijöiden (hallitus, ministeri) ja ministeriöiden ylimpien virkamiesten välillä. Myös arviointineuvoston toiminnan kehittämiseksi on esitetty, että arviointineuvoston tulisi aktiivisemmin tehdä yhteistyötä ministeriöiden säädösjohtamisesta vastaavien (kansliapäällikkö, lainsäädäntöjohtaja, osastopäälliköt) ja poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Lainvalmistelijoiden kohdalla yhteistyön lisäämistä on toivottu yhtäältä sääntelyyn kohdistuvien tahojen (sidosryhmien) ja toisaalta säädösehdotusta arvioivien tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa.

Vuoropuhelun lisäämisen tarkoituksena on luoda yhteinen ymmärrys ja tavoite kehitettävästä asiasta. Esimerkiksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen kohdalla ongelmaksi osoittautui epätietoisuus ja erilaiset näkemykset siitä, mitä normien purkamisella tai säädösten sujuvoittamisella tarkoitetaan. Yhteisen ymmärryksen saaminen on tärkeää poliittisen sitoutumisen vahvistamiseksi lainvalmistelun kehittämisessä. Poliittisen sitoutumisen puute on yksi keskeinen tekijä sille, että lainvalmistelun kehittäminen epäonnistuu.¹⁴⁹

Lainvalmistelun kehittäminen on hidasta ja vaatii pitkäjänteisyyttä onnistuakseen. Tämä korostaa yli hallituskausien tapahtuvaa toimintaa, mikä osaltaan vahvistaa yhteisen näkemyksen tärkeyttä lainvalmistelua kehitettäessä ja nostaa esille eduskunnan roolin lainvalmistelun kehittämisessä ja sen arvioinnissa. Esimerkiksi oikeuskansleri Tuomas Pöysti on nostanut esille tarpeen lisätä eduskunnan ja valtioneuvoston välistä vuorovaikutusta ja suunnittelua.¹⁵⁰ On myös tärkeää tunnistaa, mitkä säädöshankkeet ovat valmisteltavissa yhden vaalikauden aikana ja missä asioissa vastaavasti tarvitaan yli vaalikauden ulottuvaa laajapohjaista valmistelua. Myös komiteavalmistelun ja laajapohjaisten valmisteluelimien käytön lisäämistä on suositeltu lainvalmistelun kehittämiseksi.

Lainvalmistelun kehittäminen vaatii myös poliittista sitoutumista niin säädösjohtamisessa kuin poliittisessa ohjauksessa. Säädösjohtamisen näkökulmasta poliittisessa päätöksenteossa tulisi huomioida säädösvalmisteluresursseista huolehtiminen, säädöshankkeiden aikataulutus ja säädöshankkeiden keskinäinen koordinointi. Valtiovarainministeriön lainsäädäntöjohtaja Auli Valli-Lintu nostaa esille, että liian tiukka aikataulu ja hyvän lainvalmistelutavan laiminlyöminen ovat olleet keskeisiä syitä sote-uudistusten kaatumiseen. ”Kun eduskunta edellyttää lainvalmisteluohjeiden noudattamista, emme voi kerta toisensa jälkeen laiminlyödä eduskunnan tahdon noudattamista”, Valli-Lintu toteaa.¹⁵¹

Vastaavasti poliittisen ohjauksen näkökulmasta lainsäädännön kehittämisessä olisi tärkeää, että hallitus asettaisi sääntelylle tavoitteet, mutta ei tarpeettomasti rajoittaisi säänte-

¹⁴⁹ Keinänen ym. (2019) [Säädösten sujuvoittamisen kokemukset ja vaikutukset](#)

¹⁵⁰ Pöysti (2019) [Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa](#)

¹⁵¹ Valli-Lintu (2019) [Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – osa II](#)

lyratkaisuita päätöksillään. Tämä mahdollistaisi sen, että säädösvalmistelussa voidaan aidosti pohtia erilaisia vaihtoehtoja, kuulla sidosryhmiä ja arvioida sääntelyehdotuksen ja vaihtoehtojen vaikutuksia. Esimerkiksi hallitusohjelmaan tehdyt tarkat kirjaukset voivat rajoittaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden toteutumista. Lainvalmistelijan näkökulmasta katsottuna vaihtoehtojen arvioimiselle ei ole tarvetta, mikäli lainsäädäntöratkaisut tehdään ennen lainvalmistelun aloittamista. Lisäksi tilanne on omiaan johtamaan siihen, että vaikutusten arvioinnit kirjoitetaan tukemaan valittua ratkaisua.¹⁵²

Säädösjohtamisen vahvistamiseksi on suositeltu, että lainsäädäntöjohtajien roolia ja valtaa tulisi vahvistaa ministeriöissä lainvalmistelun menettelyllisissä kysymyksissä (lainvalmistelun resurssointi, aikataulutus, lainvalmistelijoiden osaamisen varmistaminen jne.), jotta ministeriöiden sisällä toimintatavat eri osastojen ja yksiköiden välillä saataisiin yhtenäistymään ja jotta pystyttäisiin paremmin varmistamaan lainvalmisteluvaatimusten toteutumista. Ylipäänsä on koettu tärkeäksi, että jokaiseen ministeriöön perustettaisiin lainsäädäntöjohtajan tehtävä.

Säädösjohtamisen vahvistamisella tavoitellaan ministeriöiden lainvalmistelukulttuurin muuttamista. Lainvalmistelun kehittämiseksi on suositeltu, että lainvalmistelua tehtäisiin enemmän tiimeissä tai työparina. Tämä mahdollistaisi sen, että kokematon lainvalmistelija voisi saada tukea kokeneemalta lainvalmistelijalta. Lisäksi yhdessä tekeminen mahdollistaa paremmin eri osaamisvaatimusten huomioimisen lainvalmistelussa. Yhtäältä lainvalmistelussa tarvitaan oikeudellista osaamista, substanssiosaamista ja yhteiskuntatieteellisten tutkimusmenetelmien hallintaa vaikutusten arviointien tekemisessä. Toisaalta ministeriöissä tulisi varmistaa myös esimerkiksi valtiosääntöoikeudellinen, informaatio-oikeudellinen ja EU:n kilpailuoikeudellinen osaaminen. Säädösjohtamisen vahvistamisella mahdollistettaisiin lainvalmistelijoiden erikoistuminen tiettyihin osa-alueisiin. Myös ministeriöiden välisen yhteistyön lisääminen on nostettu esiin yhdeksi lainvalmistelun kehittämisen kohteeksi.

Lainvalmistelun kehittämiseksi on suositeltu osaamisen parantamista yhtäältä koulutuksen avulla ja toisaalta aikaisemmista kokemuksista oppimisena. Esimerkiksi valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen valmistelutyöryhmä ehdotti säädösvalmistelun koulutuksen ja osaamisen vahvistamista.¹⁵³ Oppimisen näkökulmasta on suositeltu, että ministeriöissä käytäisiin systemaattisemmin läpi lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja. Sama suositus koskee perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Myös lainsäädännön jälkiarviointeja on suositeltu lisäävän, jotta aikaisemmasta lainvalmistelusta voitaisiin ottaa oppia tulevista säädöshankkeissa.

Vaikutusten arviointien kehittämisessä on nostettu esille tarve päivittää oikeusministeriön vuonna 2007 julkaisemat vaikutusten arviointiohjeet. Nykyisen ohjeen ei katsota auttavan

¹⁵² [Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2014 vp](#)

¹⁵³ [Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen – valmisteluryhmän ehdotukset, valtioneuvoston kanslia \(2019\)](#)

lainvalmistelijaa pohdittaessa, miten vaikutuksia tulisi arvioida. Ministeriöissä on julkaistu eri vaikutuslajien arviointiohjeita, mutta ne ovat hajallaan eikä lainvalmistelijoilla ole aina tietoa niiden olemassaolosta. Ministeriöissä ei myöskään välttämättä edellytetä omien ohjeistusten hyödyntämistä.¹⁵⁴ Sen vuoksi on tärkeää yhtäältä päivittää ohjeistuksia vastaamaan lainvalmistelun vaatimuksia ja toisaalta koota ohjeet yhteen paikkaan lainvalmistelijoiden saataville. Näin pystyttäisiin paremmin esimerkiksi tuomaan esille erilaisia vaikutusten arviointeihin sopivia työkaluja.

Lainvalmistelun kehittämistä koskevista suosituksista peräänkuulutetaan lainvalmistelun parempaa suunnittelua. Suunnitelmallisuuteen kuuluu esimerkiksi lainvalmistelun aikatauluttaminen niin, että lainvalmistelussa pystytään huomioimaan lainvalmistelun laatu-kriteerit. Suunnitelmallisuuteen kuuluu myös useiden samaan kohteeseen vaikuttavien lainsäädäntöhankkeiden valmistelun yhteensovittaminen. Lainvalmistelun suunnitteluvaiheessa on tärkeää tunnistaa säädöshankkeen merkitys, lainvalmistelun liikkumatila, tietotarpeet ja mahdolliset tiedontuottajat lainvalmisteluun liittyen sekä sidosryhmät, joihin lainsäädäntö vaikuttaa. Näiden avulla lainvalmisteluhankkeen käynnistysvaiheessa osataan paremmin arvioida lainvalmisteluresurssien tarve ja valmistelun aikataulus.

Suunnitelmallisuuden lisääminen korostaa esivalmistelun merkitystä lainvalmisteluprosessissa. Esivalmistelussa kootaan tietoa ja näkemyksiä lainvalmistelua koskevassa aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta, arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen. Esivalmistelu voidaan tehdä virkatyönä tai sitä varten voidaan asettaa valmisteluelin. Tiedon keräämistä ja muutostarpeiden arviointia varten voidaan tilata tutkimuksia tai selvityksiä. Esivalmistelu päättyy lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen tai päätökseen, että lainvalmistelua ei aloiteta.

Yhdessä lainvalmistelun kehittämisen kohteeksi on nostettu avoimuuden lisääminen hallituksen esitysten kirjauksissa. Suositusten mukaan hallituksen esityksissä tulisi tuoda paremmin esille mahdolliset vaihtoehtoiset keinot tavoitteeseen pääsemiseksi, kuvata paremmin mihin oletuksiin, menetelmiin ja aineistoihin vaikutusten arviointi perustuu ja minkälaisen syy-seurausketjun kautta halutut vaikutukset syntyvät. Lisäksi hallituksen esityksissä tulisi olla arvio, miten sääntelyn vaikutuksia seurataan ja arvioidaan jälkikäteen. On syytä huomata, että suositukset vastaavat sitä, mitä lainvalmisteluohjeissa korostetaan valmistelussa käsiteltyjen asioiden kirjaamisesta.

Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvosto on nostonut esille edellä esitettyjä kannanottoja. Arviointineuvosto korostaa lausunnoissaan, että arvioinneissa on tärkeää tuoda esille tehdyt oletukset ja epävarmuudet sekä pyrkiä kuvamaan syy-seuraussuhteet, joiden myötä syntyvät lainsäädännön vaikutukset. Arviointineuvoston lausuntojen perusteella vaikutus-

¹⁵⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011)

ten arviointien tärkeimpinä kehittämiskohteina ovat huolellisempi vaikutusten muodostumisen ja kohdentumisen kuvaus, määrällisten arvioiden lisääminen ja syventäminen sekä kansainvälisten kokemusten laajempi hyödyntäminen.

Lainvalmistelun kehittämistä koskevissa suosituksissa yhdeksi keskeiseksi teemaksi nousee lainvalmisteluresurssien määrän lisääminen. Pelkästään lainvalmistelijoiden osaamisen kehittäminen, säädöshankkeiden parempi aikatauluttaminen ja valmistelutapojen parantaminen eivät riitä lainvalmistelun laadun kehittämisessä. Lainvalmisteluresursseihin ministeriöt voivat vaikuttaa vain rajallisesti. Päätös lainvalmisteluresurssien määrästä on ennen kaikkea poliittinen. Resurssien niukkuuden lisäksi ongelmia lainvalmistelussa on aiheuttanut lainvalmistelijoiden vaihtuvuus kokeneiden valmistelijoiden eläköitymisten myötä ja lainvalmistelijoiden siirtyminen ministeriöiden ulkopuolisiin työtehtäviin. Lainvalmistelukokemusta ja siinä tarvittavaa tietotaitoa ei ole helppo korvata nopeasti.

7 Vaikutusarviointien tarkistuslista lainvalmistelijoille

Lainvalmisteluohjeissa, joista ensisijaisia ovat hallituksen esitysten laatimisohteet ja sää-dösehdotusten vaikutusten arviointiohteet, on tuotu esille lukuisia vaatimuksia vaikutusten arviointien tekemiseen. Toisaalta ohjeissa on muitakin asioita, jotka ovat yhteydessä vaiku-tusten arviointeihin, kuten kansainvälisen sääntelyn ja lainsäädäntökokemusten läpikäy-minen.

Lainvalmistelijat ovat koulutustilaisuuksissa kertoneet, että oikeusministeriön vuonna 2007 julkaiseman vaikutusten arviointiohjeen liitteenä oleva vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista on heidän kannaltaan hyödyllisin ohje vaikutusten arvioinnissa. Listan avulla lainvalmistelija pystyy käymään läpi systemaattisesti, mitä erilaisia vaikutuksia säädösval-mistelussa tulisi mahdollisesti arvioida. Esimerkiksi arvioitaessa, onko säädöshankkeella vaikutuksia kotitalouksien asemaan lainvalmistelija voi pohtia ”Onko esimerkiksi todennä-köistä, että kulutus lisääntyy tai että käyttäytyminen muuttuu siten, että syntyy välillisiä taloudellisia vaikutuksia?”. Tarkistuslistan kysymysten tehtävänä on auttaa valmistelijaa havaitsemaan ja arvioimaan hankkeen olennaisia vaikutuksia.

Toinen kotimainen tarkistuslista on niin sanottu lainlaatijan tarkistuslista. Lainlaatijan tar-kistuslistassa on 10 kysymystä, joiden avulla lainvalmistelija voi arvioida säädösehdotusta kokonaisuutena. Tällaisia tarkistuskysymyksiä on muun muassa ”Onko sääntely paras keino ongelman ratkaisemiseksi?” ja ”Onko sidosryhmillä tai niiden edustajilla ollut mah-dollisuus esittää näkemyksensä?”. Vastaavanlaisia listoja on laadittu esimerkiksi OECD:n toimesta. Kansainvälisesti tunnetuin tarkistuslista lienee Alankomaiden oikeusministeriön laatima lainsäädännön noudattamisen arviointia koskeva ”Table of Eleven” -lista.

Suomessa ei ole kuitenkaan ole koottu systemaattisesti yhteen, mitä hyvältä säädösehdotuksen vaikutusten arvioinnilta vaaditaan esimerkiksi lainvalmisteluohjeissa ja lainsäädän-nön arviointineuvoston lausuntojen perusteella. Tämä puute ja toisaalta lainvalmistelijoi-den kokemukset vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistasta saa kysymään, pitäisikö Suo-messa laatia lain vaikutusten arviointien tarkistuslista, jonka avulla lainvalmisteluhank-keessa voitaisiin yhtäältä suunnitella vaikutusarviointien tekemistä ja toisaalta jälkikäteen arvioida toteutetun arvioinnin laatua. Lisäksi tämänkaltaisen lista voi toimia eräänlaisena lainvalmistelijan tukena poliittisen ohjauksen ja aikataulujen painetta vastaan.

Seuraavassa esitetään ehdotelma vaikutusten arvioinnin tarkistuslistaksi. Lista perustuu pitkälti kotimaisiin lainvalmisteluohjeisiin ja lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoi-hin, ja se on laadittu lainvalmistelijaa silmällä pitäen. Säädosjohtamisesta vastaaville esi-merkiksi osastopäälliköille voisi olla vastaavasti tarpeen laatia oma tarkistuslista säädös-johtamiseen liittyen. Tarkoituksena on, että ministeriöt ja muut tahot (kuten lainsäädännön arviointineuvosto) voisivat osaltaan kommentoida listaa ja toisaalta ministeriöt voisivat tarpeen mukaan muokata listaa heille sopivaksi.

Vaikutusten arvioinnin tarkistuslista

Listan tarkoituksena on auttaa säädöshankkeen alkuvaiheessa pohtimaan lainvalmistelun tietotarpeita ja vaikutusten arviointien toteuttamista. Samalla listan avulla voidaan lainvalmistelun aikana tai säädösehdotuksen valmistuttua arvioida toteutunutta valmistelua suhteessa lainvalmisteluohjeiden vaatimuksiin.

1 Onko sääntelyn taustalla oleva ongelma kuvattu hyvin? Entä sen aiheuttaja(t)?

- Onko kuvattu ongelman yhteiskunnallinen merkitys nyt ja tulevaisuudessa?
- Onko tunnistettu ongelman aiheuttaja(t)? Sääntelyllä pyritään vaikuttamaan ongelman aiheuttajaan.
- Onko valittu ratkaisukeino suhteessa ongelman suuruuteen? Pystytäänkö valittu ratkaisu oikeuttamaan päättäjille ja kohderyhmille?
- Onko nykytilaa kuvattu niin, että myöhemmin voidaan seurata ja arvioida tilanteen kehittymistä? (esimerkiksi numeeriset tiedot lähtötilanteesta)

2 Onko säädösehdotuksessa kuvattu, mitä lainsäädäntöhankkeella tavoitellaan?

- Onko lainsäädännön ja lainsäädännön muutoksen tavoitteet kuvattu selkeästi ja avoimesti?
- Onko tavoitteet operationalisoitu seurattaviin indikaattoreihin? Onko näiden indikaattoreiden nykytila tiedossa?
- Onko kuvattu yhteys ongelman ja sen aiheuttajan sekä tavoitteiden välillä?

3 Miten kansainvälinen vertailu hyödyttää lainvalmistelua?

- Perusteellaanko, mitä maita on valittu arvioitavaksi?
- Kerrotaanko, miten arviointia hyödynnetään lainvalmistelussa? (vaihtoehtojen tunnistaminen, aikaisemmat kokemukset lainsäädäntöhankkeista)

4 Hyödynnetäänkö aikaisempia tutkimuksia vaikutusten arvioinnissa?

- Onko aikaisempien tutkimusten perusteella tunnistettavissa sääntelyvaihtoehtoja?
- Minkälaisia vaikutuksia (suuruus, kohdetahot, kesto) aikaisempien tutkimusten perusteella on havaittu vastaavanlaisissa lainsäädäntömuutoksissa?
- Miten aikaisemmat lainsäädäntöön liittyvät jälkikäteiset analyysit on toteutettu? (arviointimenetelmien ja aineistojen tunnistaminen)
- Onko hyödynnetyt tutkimukset dokumentoitu hallituksen esitykseen?

5 Onko valmistelussa tunnistettu vaihtoehtoisia tapoja puuttua toimintaan? Onko arvioitu vaihtoehtoja valitun ratkaisun sisällä?

- Onko esityksessä perusteltu, miksi valittu ratkaisu on paras? Onko hallituksen esityksessä tuotu esille muita sääntelyvaihtoehtoja?
- Onko esimerkiksi kansainvälistä vertailua hyödynnetty vaihtoehtojen tunnistamisessa sekä kuvattu vertailun hyödyntäminen?
- Voiko lainsäädäntöä parantaa muutenkin kuin tunnistetun ongelman osalta? (esimerkiksi samanaikainen säädöshuolto)
- Arvioidaanko vaihtoehtoja valitun keinon sisällä? (muun muassa ketkä kuuluvat sääntelyn piiriin, mikä taho valvoo, mitkä ovat käytettävissä olevat seuraamukset, miten seuraamukset määräytyvät)

6 Tunnistetaanko säädösehdotuksesta syntyvät olennaiset vaikutukset?

- Onko valmistelussa huomioitu oikeusministeriön julkaiseman säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden liitteenä oleva vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista?
- Onko hallituksen esityksessä tunnistettu ja kuvattu olennaiset vaikutukset? (kohdejoukon koko, kohdejoukon haavoittuvuus, vaihtoehtoisten toimintojen mahdollisuus, vaikutuksen kesto – kertaluonteinen, jatkuva, myöhemmin –, perustuslailla säädettävät asiat, lapset, vammaiset henkilöt)
- Onko vaikutukset kirjattu oikeaan paikkaan? (taloudelliset, viranomais-, ympäristö- ja yhteiskunnalliset vaikutukset)
- Onko huomioitu, että kohdetahot eivät ole homogeenisia? (suuret ja pienet yritykset; lapsiperheet ja lapsettomat jne.)
- Kuvataanko hallituksen esityksessä sääntelyhyötyjen ja -kustannusten kohdentuminen eri tahoille avoimesti?
- On huomattava, että olennainen vaikutus voi olla sekin, että vaikutusta ei ole (taloudelliset vaikutukset, vaikutukset sukupuoleen).

7 Onko arvioinnissa kuvattu vaikutusten syntymisen syy-seurausketju?

- Onko arvioinnissa tunnistettu tärkeimmät toimijat, toiminnot ja toimintamallit, joihin sääntelyllä vaikutetaan?
- Onko kuvattu vaikutuksen syntymisen edellytyksenä oleva syy-seuraussuhde ja tunnistettu mahdolliset riskit sille, että haluttuja vaikutuksia ei synny tai syntyy odottamattomia sivuvaikutuksia.
- Onko mahdollista vaikuttaa avaintoimijoihin esimerkiksi informoimalla, ohjeistamalla ja valvonnalla?

- Voidaanko vaikuttaa myös muihin vaihtoehtoisiin toimintoihin, jotta haluttu vaikutus saadaan synnytettyä? (samalla kun pyritään vähentämään jotakin toimintaa, tuetaan parempaa toimintaa; tai toisin päin)

8 Miten vaikutusten suuruutta pyritään arvioimaan?

- Onko vaikutuksia kuvattu numeerisesti? (kohdejoukon koko, vaikutuksen suuruus)
- Voidaanko vaikutuksille esittää euromääräinen arvio?
- Onko vaikutusten arvioinnista tehty yhteenveto vaikutusten arvioinnin loppuun?
- Hyödynnetäänkö arvioinnissa kuvioita ja taulukoita?

9 Onko hallituksen esityksessä huomioitu lainsäädännön täytäntöönpano ja valvonta?

- Miten huolehditaan viranomaisen ohjeistuksesta ja koulutuksesta?
- Onko valvontaviranomaisella käytettävissä riittävät valvontakeinot?
- Onko valvonnassa päällekkäisyyttä viranomaisten välillä?

10 Onko säädösvalmistelussa kuultu keskeiset avainsidosryhmät ja asiantuntijatahoja?

- Onko avaintoimijat tunnistettu? (myös ns. ruohokuuritaso)
- Onko toimijoita kuultu riittävän ajoissa?

11 Onko säädösvalmistelu avointa?

- Onko hallituksen esitykseen kirjattu lausunnonantajien lausuntojen sisältö teemoittain ja se, miten kannanotot on huomioitu säädösehdotusta viimeisteltäessä?
- Tuodaanko hallituksen esityksessä ilmi vaikutusten arviointimenetelmät, aiheet, epävarmuudet?
- Tuodaanko hallituksen esityksessä ilmi tutkimukset ja tilastot, joita hyödynnetään esityksessä?
- Onko sääntelyn syyt ja tavoitteet kuvattu aidosti?
- Tuodaanko kielteiset vaikutukset avoimesti esille?

12 Onko hallituksen esityksessä huomioitu vaikutusten jälkikäteinen seuranta ja arviointi?

- Onko kyseessä tärkeä säädösmuutos? Toisin sanoen onko seurannalle erityistä tarvetta?
- Onko hallituksen esityksessä tuotu esille, kuka seuraa, mitä seurataan, milloin seurataan, miten seurataan?
- Onko tarkoituksenmukaista pohtia erillisen selvityksen tekemistä vaikutusten toteutumisesta?
- Onko nykytila ja tavoitteet kuvattu niin, että myöhemmin voidaan seurata tavoiteltua muutosta ja arvioida lainsäädännön tuottamaa vaikutusta halutussa asiassa?

8 Selvityksen yhteenveto ja vaikutusarviointien kehittämisosuositukset

8.1 Yhteenveto

Tässä selvityksessä on arvioitu kotimaisen lainvalmistelun vaikutusten arvioinnin laatua ja arvioinnin toteutusta ministeriöissä sekä vaikutusten arviointien merkitystä säädösvalmistelussa. Lisäksi selvityksessä on verrattu kotimaista vaikutusten arviointia suhteessa muihin maihin. Selvityksessä on myös esitetty suosituksia vaikutusten arviointien kehittämiseksi ja laadittu lainvalmistelijan tarkistuslista vaikutusten arviointien toteuttamiseksi. Selvityksen taustalla on eduskunnan tarkastusvaliokunnan päätös tilata selvitys säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisen nykytilasta ja kehittämistarpeista.

Säädöspolitiikka voidaan määritellä vallitsevaksi käsitykseksi siitä, kuinka lakeja tulisi valmistella, ja mitkä ovat toimenpiteet ihannetilanteeseen pääsemiseksi. Arvioitaessa esimerkiksi hallitusohjelmia, lainvalmistelun kehittämisryhmien suosituksia, lainvalmisteluohjeita ja tutkijoiden näkemyksiä, voidaan todeta Suomessa vallitsevan yhtenäinen käsitys siitä, miten lakeja tulee valmistella. Toisaalta lainvalmistelun toteutumista arvioitaessa havaitaan, että käytännön toimenpiteet eivät vastaa lainvalmistelun ihannetilaa. Käytännössä eri toimijat eivät ole sitoutuneet hyvän lainvalmistelun kriteereiden toteuttamiseen omassa toiminnassaan.

Lainvalmistelun laatuun kohdistuu usein kritiikkiä ja lainvalmistelun laatua onkin pyritty kehittämään. Tärkeimpänä kehityskohteena on ollut juuri vaikutusten arviointien kehittäminen. Vaikka vaikutusten arviointien laadun mittaamiseen liittyy monia ongelmia, on tutkijoilla näkemys siitä, että tulokset vaikutusten arviointien laadun kehittämisessä ovat olleet vaatimattomia. Syyksi on esitetty monenlaisia seikkoja, kuten poliittisen sitoutumisen puute, resurssien vähäisyys, arviointiosaamisen heikkous, lainvalmistelukäytänteiden muuttumattomuus ja säädösjohtamisen heikko taso.

Lainvalmisteluohjeiden vaatimukset vaikutusten arvioinnille ovat huomattavat. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden mukaan ennakollinen vaikutusarviointi jakautuu neljään vaikutusalueeseen: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Vaikutusarvioinnin laajuutta kuvastaa se, että ohjeissa on 41 kysymystä erityyppisistä vaikutuksista ja kaikkiaan 72 alakohtaa, joita lainvalmistelussa tulisi huomioida.

Hallitusten esitysten vaikutusarviointien toteutuksessa korostuvat julkistalouteen kohdistuvat vaikutukset sekä vaikutukset viranomaistoimintaan. Näitä vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksissä kaikista eniten. Etenkin julkiseen talouteen kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia on pidetty tärkeänä tunnistaa ja arvioida ja niille asetetaan painoarvoa päätöksenteossa. Toisaalta viranomaisvaikutusten kuvaaminen on ollut suhteellisen helppoa lainvalmistelussa osin senkin vuoksi, että usein lainvalmistelijoilla on aikaisempaa työtaustaa

täytäntöönpanoviranomaisissa ja usein täytäntöönpanoviranomainen on mukana säädösvalmistelussa.

Yrityksiin ja kotitalouksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia sekä ympäristö- ja yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan paljon harvemmin lainvalmistelussa. Tämä on nähtävä vaikutusten arvioinnin puutteena hallituksen esityksissä. Yhtäläinen ongelma on se, että toteutetuissa vaikutusten arvioinneissa on paljon puutteita suhteessa lainvalmisteluohjeiden vaatimuksiin. Toivomisen varaa on etenkin kustannusten ja hyötyjen kuvaamisessa, jolloin säädösehdotuksesta on vaikea saada kokonaiskuvausta kustannusten ja hyötyjen suuruudesta ja kohdentumisesta eri tahoille. Vaikutusten arvioinneissa esiintyy myös merkittäviä puutteita vaikutusmekanismien ja toteuttamisvaihtoehtojen kuvaamisessa sekä olemassa olevan tiedon hyödyntämisessä vaikutusten arvioinnissa.

Suomalaisessa lainvalmistelussa ei esimerkiksi arvioida kunnolla lainsäädännön noudattamisen ja toteutumisen kokonaiskustannuksia, vaikka sääntelystä aiheutuvien kustannusten arvioiminen on tuotu esille lainvalmisteluohjeissa. Tutkijat pitävät asiaa hämmästyttävänä, kun otetaan huomioon lainsäädännön keskeinen asema poliittisessa päätöksenteossa ja yhteiskunnan rakenteiden ja toimintojen ohjaamisessa. Toisaalta pelkästään kustannuksiin kohdistuva arviointi voi vinouttaa päätöksentekoa, mikäli samanaikaisesti ei huomioida sääntelyn tuottamia hyötyjä.¹⁵⁵

Lainsäädännön jälkiarviointi on tärkeä osa toimivaa sääntelyä. Suomessa lainsäädännön jälkiseurannan huomioiminen jo säädösvalmisteluvaiheessa on huonoa, vaikka ohjeissa jälkiarviointien tarve onkin tuotu esille. Suomesta puuttuu esimerkiksi jälkiarvioinnin tarkistuslista, laaduntarkkailujärjestelmä ja jälkiarvioinnin systemaattinen raportointi. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on tuotu esille lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän kehittäminen, mitä voidaan pitää oikeanlaisena toimenpiteenä.

Kansainvälisessä vertailussa Suomi erottuu edukseen kattavan vaikutusarviointiohjeen, lainsäädännön arviointineuvoston aikaisen perustamisen ja neuvoston laajan tehtäväkentän suhteen. Toisaalta ongelmana kattavassa vaikutusten arvioinnissa on se, että ministeriöissä ei ole riittävästi resursseja ja osaamista vaikutusten arviointien tekemiseen. Lisäksi usein arviointi tehdään tilanteessa, jossa lainsäädäntöratkaisut on jo tehty ennakolta. Nämä tekijät yhdessä johtavat helposti siihen, että vaikutusten arvioinnit jäävät pinnalliseksi ja niiden merkitys päätöksenteossa vähäiseksi. Lainsäädännön jälkiarviointien huomioimisessa ja toteuttamisessa Suomi on yksi vertailumaiden heikoimmista.

Kansainvälisen vertailun perusteella mahdolliseksi vaikutusten arviointien kehittämisen kohteeksi voidaan tunnistaa lainvalmistelun organisoiminen enemmän työryhmämaisemmäksi tai komiteamaisemmaksi toiminnaksi, jolloin esimerkiksi ministeriöiden siiloutumisesta aiheutunutta haittaa voitaisiin vähentää ja lisäksi sidosryhmät voisivat avoimemmin tuottaa tietoa vaikutusten arviointeihin niin, että muiden olisi mahdollista arvioida tietojen

¹⁵⁵ Määttä ja Tala 2015.

luotettavuutta. Edelleen on tarpeen keskustella siitä, pitäisikö Suomessakin asettaa kynnys, jonka alle jääviä vaikutuksia ei tarvitsisi arvioida hallituksen esityksissä lainkaan tai ainoastaan kuvata vaikutusten syntymekanismia ja kuvata laadullisesti vaikutusten suuruutta. Ylipäätään ohjeistusta siitä, mitä olennaisilla vaikutuksilla tarkoitetaan, olisi tarpeen tarkentaa. Vaikutusten arviointien laadun valvonnan vahvistamiseksi olisi mahdollista antaa lainsäädännön arviointineuvostolle oikeus pysäyttää puutteellisen hallituksen esityksen eteneminen eduskuntaan ennen uutta arviointia.

Lainvalmistelussa vaadittava tiedon määrä ja lainvalmistelijoiden osaamisvaatimukset ovat suuret. Vaikutusten arviointien lisäksi lainvalmistelussa pitäisi pystyä tuottamaan tietoa ja arvioimaan esimerkiksi sääntelyn nykytilan ongelmia ja ongelman aiheuttajia, kansainvälistä sääntelyä ja kokemuksia eri maiden sääntelyuudistuksista, vaihtoehtoisia säänteleekeinoja ja säädösehdotuksen perustuslainmukaisuutta. Vaatimusten haasteellisuus korostuu tilanteessa, jossa lainvalmistelua tehdään pitkälti yksittäisen lainvalmistelijan toimesta. Lainvalmistelun kireä aikataulu ja lainvalmistelijoiden osaamispuutteet vaikeuttavat myös osaltaan vaikutusten arviointien laadukasta toteuttamista.

Lainvalmistelun parantamisen yhdeksi keinoksi on nostettu esille lainvalmistelutapojen kehittäminen. Yksin tehtävästä virkavalmistelusta tulisi siirtyä enemmän tiimimäisempään valmisteluun, jossa erikoistuneet asiantuntijat voisivat auttaa esimerkiksi vaikutusten arviointien tekemisessä, sidosryhmien osallistamisen toteuttamisessa ja säädösehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioimisessa. Ministeriöissä tulisi mahdollistaa lainvalmistelijoiden eri osa-alueisiin erikoistuminen, kuten juuri vaikutusten arviointien tekemiseen tai perus- ja ihmisoikeuksiin perehtyminen, jolloin näitä henkilöitä voitaisiin käyttää tukemaan muita lainvalmistelijoita. Suuremmissa ja merkittävimmissä hankkeissa valmistelua tulisi toteuttaa laajemmissa työryhmissä tai komiteoissa.

Vaikutusarviointia koskevan tiedonhankinnan kannalta säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeet ovat monilta osin vanhentuneet. Ministeriöissä tulisi panostaa enemmän olemassa olevan tiedon ja tiedon tuottajien tunnistamiseen. Esimerkiksi lainvalmistelijoiden suuri vaihtuvuus johtaa siihen, että lainvalmistelijat eivät aina tunnista lainvalmistelun kannalta keskeisiä sidosryhmiä ja tiedontuottajia. Myös osaamista ulkoisten selvitysten tilaamisessa ja hyödyntämisessä on tarpeen kehittää ministeriöissä. Kaiken kaikkiaan ministeriöiden tiedonhallintaa tulisi vahvistaa säädösjohtamisessa.

Suomalaisen lainvalmistelun perusongelmana on pidetty säädösehdotusten vaikutusten puutteellista arviointia. Lainvalmistelun kehittämissuosituksia ovatkin painottuneet suoraan vaikutusten arviointien kehittämiseen. Lisäksi osa kehittämissuosituksista on yleisempiä lainvalmisteluun kohdistuvia kannanottoja, jotka kuitenkin vaikuttavat siihen, miten lainvalmistelussa pystytään paremmin toteuttamaan vaikutusten arviointia ja huomioimaan arvioinnin tulokset.

Lainvalmistelun kehittämisen suosituksissa perään kuulutetaan vuoropuhelun lisäämistä eri toimijoiden välillä. Esimerkiksi poliitikkojen ja lainvalmistelusta vastaavien välisen vuo-

ropuhelun lisääminen auttaa ymmärtämään lainvalmistelussa tarvittavaa aikaa ja resursseja. Hallituksen tulisi asettaa sääntelylle tavoitteet, mutta ei tarpeettomasti rajoittaa sääntelyratkaisuita päätöksillään. Tämä mahdollistaa sen, että säädösvalmistelussa voidaan aidosti pohtia erilaisia vaihtoehtoja, kuulla sidosryhmiä ja arvioida sääntelyehdotuksen ja vaihtoehtojen vaikutuksia. Vuoropuhelun lisääminen lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien välillä antaa lainvalmisteluun parempaa informaatiota, lisää osaltaan sääntelyn hyväksytävyyttä ja helpottaa sääntelyyn sopeutumista.

Lainvalmistelun laadun parantamiseksi on tärkeää parantaa ministeriöiden valmiuksia toteuttaa itse tai tilata ulkopuolelta laadukkaita vaikutusten arviointeja (tiedon tuottaminen). Toisaalta yhtä tärkeää on parantaa valmiuksia hyödyntää päätöksenteossa toteutettuja vaikutusten arviointeja (tiedon hyödyntäminen). Suomessa paljon vähemmälle huomiolle ovat jääneet poliittisesta ohjauksesta ja päätöksenteon rakenteista johtuvat ongelmat vaikutusarvointitiedon hyödyntämisestä päätöksenteossa.¹⁵⁶ Poliittinen tahtotila saattaa muodostua esteeksi tutkimustiedon hyödyntämiselle lainvalmistelussa.¹⁵⁷ Vaarana vahvasti poliittisesti ohjatuissa lainvalmisteluhankkeissa on se, että vaikutusarvointitieto ei muuta jo tehtyjä poliittisia kompromisseja.¹⁵⁸

Lainvalmistelukulttuurin kehittämiseksi on suositeltu säädösjohtamisen vahvistamista ministeriöissä. Säädösjohtamiseen kuuluu muun muassa säädösvalmisteluresursseista huolehtiminen, säädöshankkeiden aikataulutus ja säädöshankkeiden keskinäinen koordinointi. Säädösjohtamisen vahvistamisella mahdollistettaisiin lainvalmistelijoiden erikoistuminen tiettyihin osa-alueisiin ja pystyttäisiin lisäämään ministeriöiden välistä yhteistyötä. Lainvalmisteluresurssien lisääminen on yksi keskeinen suositus lainvalmistelun kehittämisessä. Päätös lainvalmisteluun käytettävistä resursseista on pitkälti poliittinen, mutta päätös resurssien kohdentamisesta säädöshankkeiden välillä on säädösjohtamiseen liittyvä.

Lainvalmisteluresurssien tehokkaamman käyttämisen edellytys olisi, että resursseja kohdennettaisiin enemmän säädöshankkeen merkittävyyden mukaan. Mitä merkittävämmästä hankkeesta on kyse, sitä enemmän tarvitaan vaihtoehtojen kartoittamista, sidosryhmien osallistamista ja syvällisempää vaikutusten arviointia. Vastaavasti vähemmän merkittävisissä hankkeissa lainvalmisteluresursseja ei kannata käyttää samassa suhteessa. Hankkeen merkittävyys - ja myös päätöksen liikkumatila – tulee näkyä hankkeen valmistelutavassa ja aikataulutuksessa. Lisäksi lainvalmisteluohjeissa tulisi selkeämmin tuoda esille, että kaikkia säädöshankkeita ei tule valmistella samalla tavoin vaan suhteessa yhteiskunnalliseen merkittävyyteen ja liikkumatilaan.

Vaikutusten arviointien ongelmaksi ja samalla kehittämisen kohteeksi on nostettu lainvalmistelijoiden osaaminen ja lainvalmisteluohjeiden puutteet. Lainvalmistelijat ovat usein oi-

¹⁵⁶ Slant ym. (2014) Vaikuttavaa vaikutusarviointia?

¹⁵⁷ Nieminen ym. (2019) Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa

¹⁵⁸ Valli-Lintu (2017) Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu

keustiedetaustaisia, eikä vaikutusten arvioiminen tai yhteiskuntatieteellisten tutkimusmenetelmien opiskeleminen kuulu oikeustieteelliseen koulutukseen. Lainvalmistelijat tarvitsevat koulutusta lainvalmistelutehtävissä toimiessaan. Lainvalmisteluohjeet eivät auta lainvalmistelijaa juurikaan pohdinnassa, miten vaikutuksia arvioidaan. Ohjeisiin on kirjattu keskenään hyvin erilaisia vaikutuksia, joita valmistelussa tulisi arvioida.

Hankkeessa on tuotettu lainvalmistelijoiden avuksi vaikutusarviointien tarkistuslista. Tarkistuslistan tavoitteena on yhtäältä nostaa esille niitä vaatimuksia, joita lainvalmisteluun kohdistuu ja toisaalta toimia lainvalmistelijalle selkänojana suhteessa aikataulu- ja poliittisiin paineisiin. Tarkistuslista pohjautuu lainvalmisteluohjeisiin. Tarkistuslistassa on nostettu esille muun muassa sääntelyn taustalla olevien ongelmien tunnistamisen, tavoitteen asettelun selkeyden ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen tiedostamisen tärkeys. Lisäksi tarkistuslistassa tuodaan esille vaikutusmekanismien kuvaamisen ja olennaisten vaikutusten tunnistamisen merkitys. Lainvalmistelijat joutuvat myös tarkistuslistan pohjalta arvioimaan tarvetta jälkiseurannalle

8.2 Kehittämissuosituks

Selvityksen perusteella on noussut esille tarpeita ja mahdollisia keinoja vaikutusten arviointien kehittämiseksi. Vaikutusarviointien kehittämiseksi suosittelemme.

1 Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää

Tällä hetkellä vuonna 2007 julkaistut vaikutusarviointiohjeet eivät vastaa vaikutusten arvioinnille asetettavia vaatimuksia. Yhtäältä vaatimukset ovat mahdottomia arvioitavien vaikutuslajien määrän ja laadun suhteen ja toisaalta ohjeet eivät juurikaan anna välineitä itse arvioinnin toteuttamiselle. Arviointiohjeissa tulisi selvemmin tuoda esille, että ainoastaan vaikutuksiltaan tietyn kynnyksen ylittävissä säädösehdotuksissa vaikutusten arviointi tulisi toteuttaa kattavasti. Osin tällainen kynnys voisi olla euromääräinen ja osin suhteessa säädöshankkeen muuhun merkittävyyteen, kuten kytköksiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Lainvalmistelijoita tulisi ohjeistaa sen arvioimisessa ylittääkö valmisteilla oleva säädösehdotus arviointikynnyksen. Tämänhetkinen arviointiohje ja -käytäntö tasapäistää arviointeja riippumatta siitä, kuinka merkittävästä säädösehdotuksesta on kysymys. Kun huomioidaan lainvalmistelun niukat resurssit, aikataulupaine ja lainvalmistelijoiden arviointiosaamisen puutteet, tämä on omiaan johtamaan ympäripyöreisiin ja valmistelun viime vaiheessa tehtyihin vaikutusten arviointeihin.

Toiseksi arviointiohjeissa tulisi käsitellä tarkemmin arviointimenetelmiä, joita arvioinneissa voitaisiin käyttää. Tämänkaltaista tietoa ei nykyisessä ohjeessa ole eivätkä lainvalmistelijat tunnista ministeriöiden omia sisäisiä ohjeita, joissa menetelmiä on mahdollisesti esitelty. Kolmanneksi arviointiohjeessa tulisi myös selvästi ohjeistaa lainsäädännön jälkiarvioimisen huomioiminen jo säädösvalmisteluvaiheessa.

Neljänneksi ohjeissa tulisi selvemmin ohjeistaa lainvalmistelijoita tekemään arviointityöteenveto erityyppisistä vaikutuksista. Esimerkiksi arviointineuvosto tuo usein esille lausunnoissaan, että arvioinnista ei saa kokonaiskuvaa siitä, minkälaisia erityyppisiä vaikutuksia säädösehdotus tuottaa ja kuinka merkittäviä erilaiset vaikutukset ovat ja keihin olennaiset vaikutukset kohdistuvat.

2 Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa

Lainvalmisteluun kohdistuvat tietotarpeet ovat huomattavat, eikä ministeriöissä tiedonhallinta ole tarpeita vastaavalla tasolla. Lainvalmistelussa tulisi lisätä vuorovaikutusta yhtäältä poliittisten päätöksentekijöiden ja lainvalmistelijoiden kuin myös lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien välillä. Tiedonhallintaa ja tiedon kumuloitumista haittaa lainvalmistelijoiden suuri vaihtuvuus ministeriöissä.

Esimerkiksi sidosryhmien osallistamisen avulla lainvalmisteluun saataisiin paremmin tietoa säädösehdotuksen vaikutuksista. Kysymys on säädösjohtamiseen liittyvä: miten varmistaa oikeanlainen valmistelutapa. Pienemmissä hankkeissa yksintyöskentely ja pienryhmäinen valmistelu korostuu, suuremmissa hankkeissa työryhmä-, jopa komiteapohjainen valmistelu. On keskeistä tunnistaa hankkeet, joissa säädösehdotuksen vaikutukset kohdistuvat muiden ministeriöiden alueelle ja näiden ministeriöiden lainvalmisteluun mukaan ottaminen on tärkeää. Tiedonhallinnan vahvistaminen korostaa myös esivalmisteluvaiheen merkitystä lainvalmisteluprosessissa. Esivalmisteluvaiheessa kootaan tietoa ja näkemyksiä lainvalmistelua koskevassa aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta, arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen.

Ministeriöiden tilaajaosaamista ulkoisten selvitysten hankkimisessa tulisi vahvistaa, jotta tuotetulla tiedolla olisi mahdollisimman suuri vaikutus lainvalmisteluhankkeessa. On tärkeää tunnistaa, missä tilanteessa ulkopuoliset toimijat pystyvät tuottamaan paremmin tietoa kuin ministeriöiden lainvalmistelijat ja missä vaiheessa tietoa pitää tuottaa, jotta sillä olisi vaikutusta lainvalmisteluhankkeissa tehtäviin päätöksiin.

Ministeriöiden lainvalmistelun osaamisen kerryttämisessä lainsäädännön jälkiarviointien merkitys korostuu. Suomessa jälkiarviointien tila on heikko, eikä jälkiarviointeja tehdä niinkään oppimisen näkökulmasta, vaan pikemminkin eduskunnan edellyttämänä. Vaikutusten arviointien kehittämisen kannalta jälkiarviointien määrää tulisi lisätä ja ennen kaikkea jälkiarviointeista saatavia oppeja tulisi hyödyntää lainvalmistelijoiden kouluttamisessa.

3 Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää

Lainvalmistelun vaikutusten arviointien laadun varmistaminen on Suomessa ollut puutteellista. Ministeriöt eivät ole itse olleet aktiivisia laadun valvojia, eivätkä eduskunnan valiokunnatkaan ole ottaneet voimakkaasti kantaa vaikutusten arviointien toteutumiseen. Vuonna 2016 toimintansa aloittanut lainsäädännön arviointineuvosto on tällä hetkellä ainoa taho, joka systemaattisemmin arvioi lainvalmistelun vaikutusten arviointien laatua ja antaa palautetta arviointien toteutumisesta suhteessa vaikutusten arviointiohjeiden vaatimuksiin. Tosin kaikista hallituksen esityksistä arviointineuvosto arvioi vain murto-osan. Lainsäädännön arviointineuvosto on kuitenkin jo lyhyessä ajassa saanut aikaiseksi vaikutusten arviointien parantumista, mutta toimintaa tulisi vielä kehittää.

Yksi mahdollinen keino parantaa vaikutusten arviointien laatua on lainsäädännön arviointineuvoston neuvontaroolin vahvistaminen. Arviointineuvoston tulisi tehdä enemmän yhteistyötä ministeriöiden kanssa ja tuoda esille vaikutusten arviointeihin liittyviä vaatimuksia. Lisäksi merkittävässä lainvalmisteluhankkeissa arviointineuvosto voisi ottaa suuremman roolin säädösvalmistelun suunnitteluvaiheessa. Arviointineuvosto voisi olla mukana esivalmisteluvaiheessa suunnittelemassa ja ohjaamassa säädöshankkeessa toteutettavia vaikutusten arviointeja.

Toinen mahdollisuus vaikutusten arviointien kehittämisessä olisi arviointineuvoston valvontaroolin vahvistaminen antamalla neuvostolle mahdollisuus palauttaa säädösehdotus ministeriölle lisävalmisteluun tilanteessa, jossa vaikutusten arviointi on puutteellisella tasolla. Tällä hetkellä voimakkaimmassa kriittisessä lausunnossa arviointineuvosto suosittelee ainoastaan vakavasti harkittavan, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. Jotta poliittisessa ohjauksessa ja ministeriöiden säädösvalmistelussa otettaisiin riittävän vakavasti huomioon lainvalmisteoheiden vaatimukset, olisi tällainen mahdollisuus palauttaa säädösehdotus takaisen valmisteluun tarpeellinen.

4 Säädosjohtamista on vahvistettava ministeriöissä

Säädosjohtaminen on keskeisessä roolissa lainvalmistelun onnistumisen kannalta. Säädosjohtaminen sisältää muun muassa lainvalmisteluresursseista ja osaamisesta huolehtimisen, valmistelutavasta päättämisen, säädösvalmistelun aikatauluttamisen, sidosryhmien osallistamisen huomioimisen, tiedonkulun varmistamisen, ministeriöiden välisen yhteistyön varmistamisen ja ministeriöiden omien lainvalmisteluohjeiden laatimisen.

Ministeriöiden säädosjohtamiseen kohdistuu voimakasta kritiikkiä. Usein koetaan, että ministeriön ylimmät virkamiehet eivät pysty tuomaan esiin poliittisille päätöksentekijöille lainvalmistelun realiteetteja, jonka vuoksi esimerkiksi säädöshankkeiden aikataulutukset koetaan epärealistisiksi. Myös ministeriöiden sisällä osastojen välillä on havaittavissa siiloutumista, kuten on myös ministeriöiden välilläkin yhteistyön ollessa riittämätöntä. Lainvalmistelijat kokevat, että esimiehillä ei ole riittävää osaamista ja ymmärrystä lainvalmis-

telusta. On tärkeää, että ministeriöissä ei keskityttäisi pelkästään lainvalmistelijoiden kouluttamisesta huolehtimiseen, vaan myös ylimpien virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden osaamisesta huolehdittaisiin. Yhtenä keskeisenä toimenpiteenä tulisi olla lainsäädäntöjohtajan tehtävän perustaminen jokaiseen ministeriöön. Lisäksi on suositeltavaa, että ministeriöissä mahdollistettaisiin lainvalmistelijoiden erikoistuminen esimerkiksi vaikutusten arviointeihin ja perus- ja ihmisoikeuksien tuntemiseen. Tätä erikoisosaamista voitaisiin hyödyntää laajasti ministeriön lainvalmistelussa.

5 Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti

Lainvalmistelun ongelmat niin yleisesti kuin vaikutusarviointien osalta aktualisoituvat pahimmillaan suurten ja merkittävien säädöshankkeiden ja -kokonaisuuksien kohdalla. Suurissa hankkeissa korostuvat poliittisen ohjauksen paine ja lainvalmisteluosaamisen haasteet. Suurissa uudistuksissa lainvalmistelun aikahorisontti tulisi olla yli vaalikausien. Olisi tärkeää osata arvioida, minkälaisia säädösmuutoksia pystytään toteuttamaan vaalikauden aikana ja vastaavasti mitkä muutokset ovat tarpeen jättää tuleville kausille. Toisaalta yli vaalikausien kestävä lainvalmistelukokonaisuuksien johtaminen korostaa eduskunnan (kaikkien puolueiden) roolia muutosten toteuttamisessa. Tällöin puolueilla tulisi olla yhteinen ymmärrys yhtäältä siitä, mitä vaatimuksia lainvalmistelulle asetetaan ja toisaalta siitä, mitä muutoksilla tavoitellaan. Suurten lainsäädäntöhankkeiden kohdalla myös ministeriörajat ylittävä lainvalmistelu korostuu.

Suurten hankkeiden kohdalla on suositeltavaa organisoida säädösvalmistelu ja -johtaminen valtioneuvostotasolla yli ministeriörajojen esimerkiksi komiteavalmisteluna tai ehdotetun valtioneuvoston yhteisen lainvalmisteluresurssin puitteissa. Näin pystyttäisiin paremmin varmistamaan lainsäädäntöhankkeiden toteutuminen yhtäältä vaalikauden aikana ja toisaalta viemään lainvalmistelukokonaisuutta tarvittaessa eteenpäin yli vaalikausien. Samaa kokonaisuuteen liittyy vaikutusarvioinnin järjestäminen. Kun valtioneuvoston piirissä kehitetään suurten hankkeiden lainvalmistelua, näissä hankkeissa tulisi organisoida myös ennakollinen vaikutusarviointi ja vaikutusten jälkiseuranta vastaavalla tasolla.

Lähteet

Kirjallisuuslähteet

- Cameron, Ian (2020) Några reflektioner över lagberedning ur ett jämförande perspektiv. Svensk Juristtidning.
- Eduskunnan lausumien toimeenpano, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014). Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2014.
- Elomäki, Anna – Ylöstalo, Henna (2018, toim.) Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuoli-vaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018.
- Hakola-Uusitalo, Tuulia – Björk, Artturi (2018) Ekonomistit ja talouspolitiikan valmistelu. Kansantaloustieteellinen aikakauskirja – 114 vsk. – 4/2018.
- Hallitusten esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriö (2004), Helsinki.
- Hallitusten esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriö (2019), Helsinki.
- Heikkinen, Kati (2018) Taloudellisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä 2000-luvulla. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen pro gradu –tutkielma.
- Izadi, Ramin – Kuhalainen, Saara – Moisio, Antti – Nurminen, Mikko – Pursiainen, Heikki – Saastamoinen, Antti – Suhonen, Tuomo – Tervonen, Lasse (2016) Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2016.
- Jacob, Klaus – Hertin, Julia – Hjerp, Peter – Radaelli, Claudio – Meuwese, Anne – Wolf, Oliver – Pacchi, Carolina – Rennings, Klaus (2008) Improving the Practice of Impact Assessment. EVIA Project (Evaluating Integrated Impact Assessments).
- Jääskeläinen, Tiina – Kautto, Petrus – Similä, Jukka (2013) Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin. Ympäristöministeriön raportteja 16/2013.
- Keinänen, Anssi (2012) Aluekehitysvaikutusten arviointi kotimaisessa lainvalmistelussa: mitä voimme oppia EU:sta? Edilex.
- Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura (2019) Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa? Edilex 2019/15.
- Keinänen, Anssi – Lonka, Harriet – Pajuoja, Jussi – Sinkkilä, Kaisa – Vartiainen, Niko – Heikkinen, Kati (2019) Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishanke. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:9.
- Keinänen, Anssi – Lonka, Harriet – Pajuoja, Jussi – Vartiainen, Niko – Tuominen, Risto – Halonen, Miia – Koskela, Tarja (2019) Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12.
- Keinänen, Anssi – Sinkkilä, Kaisa – Lonka, Harriet – Tuominen, Risto – Pajuoja, Jussi – Vauhkonen, Veikko (2019) Säädösten sujuvoittamisen kokemukset ja vaikutukset: Sipilän hallituksen kärkihankkeen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:55.
- Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka (2015) Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies 2/2015, s. 170–195.

- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi (2015) Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä. Edilex.
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi (2016) Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: Parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX 2016, s. 175–215.
- Kyyrä, Tomi – Naumanen, Päivi – Pesola, Hanna – Uusitalo, Roope – Ylikännö, Minna (2019) Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT tutkimukset 189.
- Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä.
- Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018, valtioneuvoston kanslia (2019). Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:10.
- Liimatainen, Anu – Rantala, Kati (2016) Vankeuslakiuudistuksen arviointitutkimuksen yhteenveto. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituution katsauksia 17/2016.
- Markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arviointi. Teoreettinen viittekehys, Liikenne- ja viestintäministeriö (2019). Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:13.
- Määttä, Kalle – Tala, Jyrki (2015) Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex artikkeli 14952.
- Nieminen, Kati – Alasuutari, Noora – Kautto, Petrus – Saarela, Sanna-Riikka – Järvikangas, Inka – Hilunen, Elina – Rantala, Kati (2019) Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2019:38.
- Nokso-Koivisto, Oskari – Sarvimäki, Matti – Toivanen, Otto (2019) Vaikutusarvioinnit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita. Teollisuuden palkansaajat TP ry.
- Nurmi, Pekka (2011) Voidaanko lakien valmistelun tasoa nostaa? Auri Pakarinen – Anna Hyvärinen – Kaijus Ervasti (toim.) Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta Jyrki Talan juhla kirja. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- OECD (2018) OECD Regulatory Policy Outlook 2018.
- Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin, Oikeusministeriö (2016). Anvisning för bedömning av språkliga konsekvenser. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 46/2016.
- Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin, valtiovarainministeriö (2015). Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2015.
- Pakarinen, Auri (2012) Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta No 42.
- Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020). Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020.
- Pursiainen, Heikki (2014) Kustannus-hyötyanalyysi julkisessa päätöksenteossa: esimerkkinä alueellistamisen arviointi. Kansantaloudellinen aikakauskirja 110. vsk – 2/2014.
- Pöysti, Tuomas (2019) Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa. Oikeuskanslerin viraston tiedotteet ja puheenvuorot 20.5.2019.

- Rantala, Kati – Alasuutari, Noora – Järvikangas, Inka –Saarenpää, Karoliina (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin. Helsingin yliopisto Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, tutkimuksia 5/2019.
- Slant, Outi – Rantala, Kati (2013) Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksistä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122.
- Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus (2014) Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125.
- SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin opas, ympäristöministeriö (2017). Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2017.
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet. Oikeusministeriö (2007), oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
- Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016). Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2016.
- Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta, sosiaali- ja terveysministeriö (2016). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2.
- Taksisääntelyn toimivuus – arviomuistio. Liikenne- ja viestintäministeriö (2020).
- Tala, Jyrki (2005) Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita.
- Tala, Jyrki (2010) Lainsäädännön laatu Euroopassa – vertailua, ongelmia, kritiikkiä. Lakimies 5/2010, s. 791–815.
- Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä, Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 234/2011.
- Valli-Lintu, Auli (2017) Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Kunnallisanalan kehittämissäätiön julkaisu 10.
- Valli-Lintu, Auli (2019) Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – osa II. Kunnallisanalan kehittämissäätiön julkaisu 27.
- Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen – valmisteluryhmän ehdotukset, Valtioneuvoston kanslia (2019). Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17.
- Ympäristöministeriö (2019) Säädösehdotusten ympäristövaikutusten arviointi.

Virallislähteet

- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laiksi.
- HE 161/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle liikennekaareksi ja siihen liittyviksi laiksi.
- HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- HE 47/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 16/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 35/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

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

Lainsäädännön arviointineuvosto 17.6.2016. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaaresta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 2.9.2016. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 15.9.2016. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, läkelain 57 b ja 102 §:n sekä terveydenhuollon ammattihenkilöstöstä annetun lain 22 ja 23 §:n muuttamisesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 23.9.2016. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamiseksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 14.10.2016. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 16.1.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 10.2.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 13.2.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 2.3.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 19.6.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle yksityistieläiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 8.8.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 20.9.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 9.11.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kiinteistönmuodostamislain, kiinteistörekisterilain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta asemakaava-alueen kolmiulotteisesta kiinteistönmuodostamisesta säätämiseksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 15.12.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 21.12.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi siviilitiedustelulaista.

Lainsäädännön arviointineuvosto 21.12.2017. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelulaista.

Lainsäädännön arviointineuvosto 31.1.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista.

Lainsäädännön arviointineuvosto 9.3.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikesalaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 13.4.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta pelastuslain muuttamisesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 27.4.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto yksi yhdestä kokeiluhankkeesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 16.5.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 4.7.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eduskunnalle tuomioistuinviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 11.7.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 27.8.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 27.9.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 2.10.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta rahankeräyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 8.10.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi hiilen energiakäytön kieltämisestä.

Lainsäädännön arviointineuvosto 16.10.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lainsäädännön arviointineuvosto 26.10.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta.

Lainsäädännön arviointineuvosto 29.10.2018. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elintarvikelaiksi sekä eräiden lakien muuttamiseksi.

- Lainsäädännön arviointineuvosto 2.10.2019. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laeiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.
- Lainsäädännön arviointineuvosto 3.10.2019. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen muuttamisesta.
- Lainsäädännön arviointineuvosto 9.10.2019. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.
- Lainsäädännön arviointineuvosto 9.10.2019. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n kumoamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamiseksi.
- Lainsäädännön arviointineuvosto 30.12.2019. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta.
- Lainsäädännön arviointineuvosto 20.2.2020. Muistio perusoikeusvaikutuksista lainsäädännön arviointineuvoston työssä.
- Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2014 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville.
- Tarkastusvaliokunnan mietintö 8/2017 vp. Hallituksen vuosikertomus 2016 ja valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.



EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3754-2 (NID.) • ISBN 978-951-53-3755-9 (PDF)
ISSN 1798-4688 (PAINETTU) • ISSN 2342-6616 (VERKKOJULKAISU)