

Arvoisat tarkastusvaliokunnan jäsenet,

Kiitän saamastani kutsusta esittää valiokunnalle kirjallinen arviointini minulle toimitetusta raportista.<sup>1</sup> Samalla minua on pyydetty arvioimaan raportissa esitettyjä kehittämissuosituksia. Minulle esitetty kysymys kuuluu: ”Ovatko kehittämissuosituksset perusteltuja ja toteuttamiskelpoisia?” Lisäksi valiokunta pyytää kannanottoani lainvalmistelun ongelmakohtista ja kehittämistarpeista erityisesti säädösehdotusten vaikutusarviointien laatuun ja kattavuuteen liittyen.

---

<sup>1</sup> Keinänen A., & Pajuoja, J. (2020), *Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa?*, verkko-osoite [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj\\_1+2020.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2020.pdf).

## 1 Tehtäväksiannon tulkinta, arvioinnin jäsentely ja asiantuntijan kokemus taustana arviolle

Tulkitsen valiokunnalta saamani tehtäväksiannon siten, että *keskityn tarkastelemaan raportissa esitettyjä kehittämissuosituksia*. Jäsentelen arviointini kolmeen osaan:

1. Ensin tarkastelen raportissa tehtyjä kehittämissuosituksia.
2. Toiseksi tarkastelen raporttia yleisemmin.
3. Kolmanneksi tarkastelen lainvalmistelua yleisemmin keskittyen lainsäädännön vaikutusarviointien laadun ja kattavuuden kysymyksiin.

Perustan asiantuntijänäkemyksilleni muodostaa se, että olen ollut valtiontalouden tarkastuksen kanssa tekemisissä vuodesta 1977 ja arviointialan kanssa vuodesta 1978 lähtien väitellen aikani arvioinnin ja valtiontalouden tarkastuksen piiriin kuuluvasta aiheesta sekä laatien aihepiiristä jatkuvasti tutkimusta. Ajantasaisinta toimintaani aihepiirissä edustaa se, että olen nyttemmin ollut jäsenenä neljässä valtioneuvoston tutkimus- ja kehittämissuorituksissa eli TEAS-hankkeissa sääntelyvaikutusten arvioinnin alalta.<sup>2</sup> Noissa hankkeissa omat vastuuni ovat liittyneet joko yleisiin kysymyksiin tai – sääntelyn yritysvaikutusten arvioinnin standardikustannusmallin kelpoistamista koskeneessa hank-

---

<sup>2</sup> Uusikylä, P., Ahonen, P. & Takanen, A. (2015), *EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen*, verkko-osoite <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79522/EU-aloitteiden%20vaikutusten.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Rantala, K., Ahonen, P., ym. (2018), *Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*, verkko-osoite <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/6354562/27-2018-Sääntelytaakan+arviointi+ja+vähentäminen.pdf/f32dc48f-4dcf-4088-b7fe-67d50f3b23ac/27-2018-Sääntelytaakan+arviointi+ja+vähentäminen.pdf?version=1.0>; Tuominen-Thuesen, M., Sievänen, R., Jungman, J., Kuusela, H., Ahonen, P. & Uusikylä, P. (2018), *”Yksi yhdestä” -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia*, verkko-osoite <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160585>; Uusikylä, P., Ahonen, P., Kautto, P., Rantala, K., ym. (2021), *Lainsäädännön jälkiarviointi ja sen merkitys: Nykytilan analyysistä kehittämissuosituksiin*, menossa oleva valtioneuvoston TEAS-hanke, valmistuu 2021, verkko-osoite <https://tietokayttoon.fi/-/lainsaadannon-jalkiarviointi-ja-sen-merkitys-nykytilan-analyysista-kehittamishdotuksiin>.

keessa Tuominen-Thuesen ym. (2018) sekä vuonna 2021 valmistuvassa lainsäädännön jälkiarviointia koskevassa hankkeessa Uusikylä ym. (2021) – kummankin aihepiirin kansainvälisiin metodeihin, malleihin ja kokemuksiin.<sup>3</sup>

## 2 Raportissa esitettyjen kehittämisehdotusten arviointi

Keinänen ja Pajuoja tiivistävät raporttinsa lopuksi kantansa kehittämisehdotuksiin. Niitä on kaikkiaan viisi. Lisäksi esiintyy ehdotusten osaehdotuksia. Tiivistän arviointini noista ehdotuksista ja osaehdotuksista Taulukkaan.

Taulukko.

Ehdotusten aihepiiri ja ehdotukset	Asiantuntijan arviointi
1 Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää (Keinänen & Pajuoja 2020, s. 115-116): 1.1 Ainoastaan tietyn kynnyksen ylittävät ehdotukset arvioitava kattavasti 1.2 Ohjeisiin arviointimenetelmiä 1.3 Ohjeissa ohjeistettava jälkiarvioinnin ottaminen huomio jo säädösvalmistelussa	1 Tarkoitusta varten on itse asiassa olemassa <i>useita ohjeita</i> <sup>4</sup> sen lisäksi, että vuonna 2007 asiasta on annettu oikeusministeriön yleisohjeet. <sup>5</sup> Ohjeistusta tulee tarkastella myös yhteydessä siihen, että nykyään toimii vaikutusten arviointineuvosto, mistä myös oikeusministeriö muistuttaa viitatulla ohjesivustollaan.  Ehdotusta vaikutusarviointiohjeiden päivittämisestä voidaan kritikoida sillä perusteella, että <i>ohjeet</i> itse asiassa <i>esittävät arvioinnin alan kiitetävän laajana</i> . Tämä on vahvuus, sillä yleismaailmallisesti on esiintynyt taipumuksia jopa rajata lainsäädännön vaikutusten arviointi vain ennakkoarviointiin, joka koskee valikoituja sääntelystä aiheutuneita kustannuksia muualla kuin julkisessa taloudessa. <sup>6</sup>  Viitattujen, oikeusministeriön vuonna 2007 antamien arviointiohjeiden suurin puute ei arvioni mukaan sisälly noihin ohjeisiin sinänsä, vaan muun muassa niiden <i>alhaiseen noudattamisasteeseen</i> , joka tosin osin johtuu siitä, ettei ohjeita ole tarkennettu teknisiä arviointikäytäntöjä

<sup>3</sup> Ks. edellä mainittu julkaisu Tuominen-Thuesen ym. (2018); Uusikylä ym. (2021).

<sup>4</sup> Oikeusministeriö (2020), Vaikutusten arviointi, verkko-osoite <https://oikeusministerio.fi/vaikutusten-arviointi>.

<sup>5</sup> Oikeusministeriö (2007), *Säädösvaikutusten arviointi*, verkko-osoite <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082>.

<sup>6</sup> Ahonen, P., Uusikylä, P. & Sievänen, R. (2019), Yrityksiin kohdistuvien julkisten sääntelyvaikutusten arviointi: Neo-institutionalistinen tutkimus kontekstista, kansainvälisistä vaikutteista ja kotimaisista kokemuksista, *Hallinnon Tutkimus*, 38 (3), s. 191-206. Open access, avautuu linkistä <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98041>.

1.4 Lainvalmistelijat ohjeistettava tekemään arviointiyhteenveto vaikutuksista

tukevalle detaljitasolle saakka. Noita vuonna 2007 annettuja ohjeita sopisi mielestäni joskin lähinnä vain *kevyesti päivittää*.

1.1 Arvioitavassa julkaisussa tätä asiaa käsitellään itse asiassa paljolti suosituksessa 5 ja sen perusteluissa eri kohdissa selvitystä. Ks. vastavasti tässä sarakkeessa alla suosituskohdan 5 yhteydessä.

1.2 Koska *arvioinnin pohjustamiseksi tarvitaan myös paljon muuta kuin menetelmiä*, olisi ongelmallista sijoittaa menetelmäohjeita arviointiohjeisiin sen sijaan, että niin menetelmäkysymyksistä kuin muista arvioinnin teknisistä kysymyksistä voisi olla vertailumaiden tapaan perusteltua laatia aluksi esimerkiksi suppea *opaskirja*. Noita arviointitekniisiä kysymyksiä ovat ainakin seuraavat, joten arvioinneissa vaaditaan menetelmäkannanottojen lisäksi monenlaisia muitakin kannanottoja, jotta *vältettäisiin luomasta sellaista harhakuvaa, että arviointi olisi pääasiassa määrättyjen menetelmien käyttöä*:

(a) sovellettavan tiedonmuodostuksen periaatteisiin ja samalla siihen arviointitapaan, jota sovelletaan,

(b) arvioinnin käsitteellisiin lähtökohtiin, kuten sovellettaviin tapoihin jäsentää ja rajata arvioivat tavoiteltavat vaikutukset, mahdolliset myönteiset ja kielteiset sivuvaikutukset sekä aiheutuvat kustannukset,

(c) arviointiasetelmiin (esim. kokeellinen, osittain kokeellinen, ei-kokeellinen ja toisaalta kokonais selvitys tai tapaus selvitys, poikkileikkausarviointi, paneeliarviointi ainakin kahtena ajankohtana sekä pitkittäisarviointi),

(d) arviointimetodiikkoihin (esim. kvantitatiivinen simulointi tai koneoppimista ja muita tekoälymenetelmiä käyttävä mallintaminen, kvantitatiivinen empiirinen, laadullinen, monimetodinen)

(e) aineistoihin ja vasta lopulta

(f) menetelmiin.

1.3 Arvioin, että näin voidaan tehdä, vaikka en pidä tuollaista mahdollista ohjeistusta erityisen tärkeänä enkä tarpeellisena. Jossakin määrin on sitä paitsi kysymys suoranaisestä itsestäänselvydestä.

1.4 Arvioni tästä osaehdotuksesta on sama kuin osaehdotuksesta 1.3.

2 Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa (Keinänen & Pajuoja 2020, s. 116), erityisesti:

2.1 Sidosryhmien osallistaminen

2.2 Soveltuvat säädösvalmistelun tavat

2.3 Esivalmistelun vahvistaminen

2 Sellaisenaan ehdotusta voi pitää oikeansuuntaisena. *Siinä ei kuitenkaan oteta kantaa suureen osaan tiedonhallinnan oleellisista kysymyksistä*, kuten maan korkeatasoisen tilastotuotannon entistäkin vahvempaan valjastamiseen lainsäädännön valmistelun käyttöön eikä siihen, millä tavoin lainsäädännön valmistelua silmällä pitäen voitaisiin riittävän hyvissä ajoin valmistautua tuleviin tiedontarpeisiin.

2.1 Osaehdotus on sinänsä kannatettava. Kuitenkin esim. *lausuntopyyntökäytännöt* ovat maassa jo vanhastaan tärkeät ja usein sitä paitsi erittäin laajat. Kokemusta on ministeriöissä myös erilaisten *toimiala- ja sidosryhmäpaneelien* käytöstä. Monessa erityisessä aihepiirissä toimivat

2.4 Ulkoisten selvitysten tilaajaosaamisen vahvistaminen  
2.5 Jälkiarvioinnin vahvistaminen

laajat vahvat *asiantuntijaverkostot*. Jos *komitealaitos* suuressa mitassa palaa, tämä asia on ilmeisen helppo järjestää.

2.2 Arvioin osaehdotuksen osittain päällekkäiseksi osaehdotuksen 2.1 kanssa. Sinänsä on selvää, että säädösvalmistelun tapojen tulee soveltua tarkoituksiinsa.

2.3. Yleisesti ottaen osaehdotusta voi arvioida myönteisesti. Oleellisinta on kuitenkin se, mitä ehdotuksen toteuttaminen käytännössä toisi mukanaan.

2.4 Arvioin, ettei osaehdotuksessa ole riittävästi tuotu esiin, eikä ole-massa olevia menettelytapoja kuten valtioneuvoston tutkimus- ja kehityshankkeita eli *TEAS-hankkeita* kenties jo ole käytetty tähän tarkoitukseen tai voitaisi käyttää entistäkin paremmin. Kannattanee myös selvittää, voitaisiinko Strategisen tutkimuksen neuvoston *STN:n hankkeita* käyttää perusanalyysien laadintaan erityisen suurten uudistusten edellä.

2.5 Ehdotus on kannatettava mutta ainakin jossakin määrin itsestään selvä. Kuten olen edellä maininnut, asiasta on menossa TEAS-hanke, jossa itsekin olen mukana.<sup>7</sup>

3 Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää (Keinänen & Pajujoja 2020, s. 117)

3.1 Neuvoston neuvontaroolin vahvistaminen

3.2 Neuvosto mukaan lainsäädännön suunnitteluun ja esivalmisteluun

3 Sellaisenaan neuvoston toiminnan kehittämistä voi pitää suotavana.

3.1 *En arvioi, että neuvoston neuvontaroolia tulisi vahvistaa*. Siihen ei jäsenistöltään sivutoimisen neuvoston eikä sen sihteeristön kapasiteetti riittäisi. Pikemminkin tulisi vahvistaa lainsäädännön vaikutusten arviointitoiminnan *yhteistyötä* neuvoston ja oikeusministeriön kesken sekä vahvistaa *arviointialan asiantuntijakapasiteettia* vähintään niistä molemmissa. Tätä menettelytapaa tukevat myös kansainväliset käytännöt.<sup>8</sup>

3.2 *Arvioin, ettei tätäkään ehdotusta tulisi toteuttaa*. Arviointiyksikön riippumattomuutta tehtävässään vähentäisi kenties oleellisestikin, jos siitä tulisi asianosainen lainsäädännön suunnittelussa ja valmistelussa. Hyvän vertailukohdan tarjoaa Saksan arviointineuvosto *Normenkontrollrat*.

<sup>7</sup> Uusikylä, P., Ahonen, P., ym. (2021), Lainsäädännön jälkiarviointi ja sen merkitys, verkko-osoite <https://tietokayttoon.fi/-/lainsaadannon-jalkiarviointi-ja-sen-merkitys-nykytilan-analyysista-kehittamisedotuksiin>.

<sup>8</sup> Ks. em. hanke. Olen sen pirissä kuulunut päävastuullisiin, kun on selvitelty ulkomaisia käytäntöjä kohdemaina erityisesti Saksa, Alankomaat, Itävalta, Iso-Britannia ja Australia. Lisäksi on selvitelty samalla tarkkuudella EU:n toimielinten vastaavia käytäntöjä. Yhdysvalloissa, joiden olosuhteet myös olivat periaatteessa tarkastelun kohteena, sen sijaan liittovaltion ministeriöiden aikaisemmin harjoittama hyvinkin aktiivinen lainsäädännön ja muunkin sääntelyn jälkiarviointitoiminta on ollut vuoden 2017 alusta lähtien tyrehtyneenä. Sen sijaan on korostettu vain ennakoarviointia painopisteenä yksittäisten sääntelyinstrumenttien määrän ja sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten vähentäminen määräraavoja soveltaen periaatteella ”yksi sisään, kaksi ulos”, ”one-in, two-out”. Tästä ks. myös Ahonen ym. (2019), Yrityksiin kohdistuvien julkisten sääntelyvaikutusten arviointi, <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98041>.

3.3 Vaihtoehtoisesti neuvoston valvontaroolin vahvistaminen

4 Säädosjohtamista on vahvistettava ministeriöissä (Keinänen & Pajujoja 2020, s. 117-118), ainakin:

4.1 Virkamiesjohdon ja ”poliittisten päätöksentekijöiden” osamisesta huolehtiminen

4.2 Lainsäädäntöjohtaja joka ministeriöön

4.3 Lainvalmistelijoiden erikoistuminen, mm. arviointiin

5 Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti (Keinänen & Pajujoja 2020, s. 118), mm:

5.1 Pitkään kuten yli vaalikausien valmisteltavat hankkeet

5.2 Suurten hankkeiden valmistelu yli ministeriörajojen

5.3 Sekä ennako- että jälkiarvioinnin kehittäminen lainvalmistelun kehittämisen yhteydessä

3.3 Arvioin, että *erityisesti tulisi vahvistaa neuvoston päätehtävää ja vastaavasti sen arviointiroolia*. Suotavaa olisi esimerkiksi se, että selvitetäisiin, miten neuvoston sihteeristön henkilöstömäärää oleellisesti lisäämättä olisi mahdollista *monipuolistaa sihteeristöä muulla kuin oikeus- tai taloustieteellisellä osaamisella* erityisesti korostaen lainsäädännön vaikutusten sekä ennako- että jälkiarvioinnin teoreettista, metodista, menetelmällistä ja käytäntöjä erittelevää ja kritikoivaa osaamista.

4 Pidän ehdotusta sellaisenaan kannatettavana, vaikka korostaisin ”vahvistamisen” ohella tai asemestakin ”parantamista” ja ”parempaa kohdistamista”. Kenties olisi myös hyvä *selvityttää, millä tavoin eri ministeriöt* ja niistä suurimpien eri osat parhaillaan *suoriutuvat lainvalmistelutehtävistään*. Kehittäminen voitaisiin keskittää sinne, missä kehittämistarpeet ovat kiperimmät.

4.1 Ehdotus on edelliseltä osaltaan ymmärrettävä ja sellaisenaan kannatettava, mutta mahdollisesti vaikea pukea kehittämistoimenpiteiksi. Pidän ehdotuksen jälkiosaa ongelmallisena mm. siksi, että näen sen toimenpanon vaikeaksi ja jopa erittäin vaikeaksi.

4.2 En osaa ottaa kantaa tähän ehdotukseen. Tämä johtuu siitä, että toimenpide vaatii tilanteen selvittämistä erikseen kussakin ministeriössä, jossa ei ole lainsäädäntöjohtajaa.

4.3 Arvioin, että tätä *kehittämislinjaua voidaan harkita ministeriöissä, joilla on varmistetusti riittävä lainvalmistelukapasiteetti*. Tosin jo tätä ennen voi tulla kysymykseen varovainen laajentaminen ajatellen jonkin osan lainvalmistelijoista monitoimisuutta.

5 Kaavamaisesti ymmärrettynä tämä ehdotus on arvioni mukaan ongelmallinen. Julkaisussa tarkoitetaan ilmeisesti ainakin osittain jotakin muuta kuin esimerkiksi ehdotuksen toteuttamisen vaatimaa valtiontaloudellista resurssointia. *Ainakin hieman parempi kuin kirjoittaa ”suurista” hankkeista olisi kirjoittaa ”tärkeistä” hankkeista, vaikka tämäkään ei vapauttaisi selvittämistä, mitä ”tärkeällä” tarkoitetaan.*

5.1 Tällaista ehdotusta tuskin kukaan sellaisenaan vastustaa. Toisaalta tulee ottaa huomioon se, että hallituspolitiikka voi muuttua vaalikaudesta toiseen.

5.2 Tämä on ehdotus, jota tuskin kukaan sellaisenaan vastustaa. Toisaalta on kysymys menettelystä jota jo laajalti sovelletaan.

5.3 Tämäkin on ehdotusta, joka tuskin herättää vastustusta. Oleellisinta on ymmärrettävästi se, millä tavoin ehdotus toteutettaisiin.

### 3 Yleisiä kommentteja arvioitavasta raportista

Keinäsen ja Pajuojaan raportti tarkastelee tärkeää aihetta, mutta paljolti varsin *yleisluontoisesti*. Olisi voinut olla hyväksi, jos he olisivat ainakin jossakin enemmän perustelleet erittelyään ja päätelmiään suhteuttamalla kirjoittamansa lähdeviittein *aikaisempaan kotimaiseen ja kansainväliseen tietämykseen*. Aihepiirin kansainvälisiä kysymyksiä viittaamissani TEAS-hankkeissa selvitellessä tiedän, miten työlästä saada selkoa ulkomaisista olosuhteista Suomen olosuhteisiin nähden yhteismitallisella tavalla. Silti jään Keinäsen ja Pajuojaan raportissa kaipaamaan tarkastelun suhteuttamista juuri kokemuksiin maan rajojen ulkopuolella. Jään myös kaipaamaan riittävää, taustoittavaa *selvittelyä lainsäädännön vaikutusten arvioinnin eri muodoista, alkaen ennakko- eli etukäteis-, ajantasais- ja jälkikäteismuodoista*. Metodikannalta suorastaan *varottaisin ottamasta käyttöön Suomessa minimiä enempää vahvasti kyseenalaista standardikustannusmenetelmää lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa*.<sup>9</sup>

Mielestäni raportista kuvastuu paikka paikoin tietty *etäisyys kansainvälisesti kiteytyneeseen arvioinnin erikoisalaan*, joka on sekä tutkimusala että käytännön asiantuntemuksen ala. Esimerkiksi vaikka raportissa tähdennetään huomiota erittäin oleelliseen kysymykseen, lainsäädännön vaikutusmekanismeihin, tämä jää vain yhteen, yksittäiseen kohtaan.<sup>10</sup>

Lainvalmistelun tarvitseman tiedonhallinnan näkökulmasta kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, edellä muun muassa Taulukon kohdassa 4.3 esiin nostamaani kysymykseen siitä, *onko eri ministeriöillä kenties parhaillaan ainakin jossakin määrin eritasoinen ja -laatuinen lainvalmisteluka-*

---

<sup>9</sup> Keinänen & Pajuoja (2020), s. 89; ks. erityisesti Ahonen ym. (2019), <https://journal.fi/hallinnon-tutkimus/article/view/98041>.

<sup>10</sup> Keinänen & Pajuoja (2020), s. 113.

*pasiteetti*. Olen aikanaan ollut laatimassa ehdotuksia muun muassa siitä, että laaditut arvioinnit tulisi saada hyvin saataville vastaista käyttäjiä varten.<sup>11</sup> Näin ei kuitenkaan olen tapahtunut, ja laaditut, hyvinkin korkeatasoiset lainsäädännön vaikutusten ennako- ja jälkiarvioinnit ovat jääneet hajalleen ja vaikeasti löydettäväksi.

Olisi paljon parempi kuin valitella valtionhallinnon ”siiloutumista” valtioneuvoston ministeriöjaon ja hallinnonalajaon mukaan koskemattakin noihin jakoihin laatia vaikkapa teknisesti helposti käytettävissä oleva *kokoomaportaali*, jonka kautta laaditut arvioinnit olisivat vaivattomasti saatavilla. Vertailukohteeksi voidaan ottaa ne erittäin informatiiviset tietolähteet, joista voi nykyisin perehtyä koronavirustilanteeseen, asiasta voimassa oleviin normeihin ja suosituksiin sekä moninaisiin menossa oleviin viranomaistoimiin. *Tiedon kokoaminen ja sen saatavuuden turvaaminen ei tällaisissa asioissa vaadi niinkään teknologista huippuosaamista eikä edes runsaita voimavaroja. Sen sijaan tarvitaan vain tahtoa ja yhteistyöhalua, jotta kertyneet hyvät kokemukset pääsisivät jakoon ja käyttöön ja jottei laajalti soveltamiskelpoisia arviointitapoja tarvitsisi tarpeettoman monta kertaa ottaa erikseen uudelleen käyttöön.*

#### **4 Kommentteja lainsäädännön vaikutusarviointien laadun ja kattavuuden kehittämistä**

*Lainsäädännön vaikutuksia koskevat arvioinnin lajit kytkeytyvät tai voivat kytkeytyä hyvinkin eri tavoin lainvalmisteluun. Siinä vaiheessa, kun oikeustieteilijöiden ja käytännön juristien huomio*

---

<sup>11</sup> Ahonen, P., Tala, J. & Hämäläinen, K. (2009). *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen*. Helsinki: Opetusministeriö, verkko-osoite <https://docplayer.fi/22381414-Politiikkatoimien-vaikuttavuusarvioinnin-menetelmien-ja-toimintatapojen-kehittaminen-esiselvitys.html>.

lainsäädännön vaikutuksiin alkoi kasvaa, pääpaino kohdistui *lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointiin*.<sup>12</sup> Sen sijaan *muualla arviointialalla* niin tutkimuksen kuin käytännön piirissä *jälkikäteinen arviointi* oli vanhastaan vahvaa. Laajalti levinneenä ihanteena oli tietty ennen-jälkeen -asetelma eli käytännön yhteiskunnallisissa yhteyksissä sinänsä vaikeasti toimeenpantava satunnaistettu eli klasinen koeasetelma. Sillä oli kuitenkin seuranaan sellaisia osittain kokeellisia arviointiasetelmia, joita käyttäen vertailtiin kohdemuuttujien käyttäytymistä alueilla, joille pilotoitu politiikkatoimi kohdistettiin, ja toisaalta alueilla, joille tointa ei kohdistettu.<sup>13</sup>

Niinkin kävi, että kun taloustieteellistä tietämystä valjastettiin arvioinnin kehittämisen tueksi, oli seurauksena näennäisen eksakteja mutta monin tavoin ongelmallisia arvioinnin muotoja. Niihin kuuluu esimerkiksi lainsäädännön ja politiikkatoimien ennakoarviointi kiinnittäen huomiota vain ja ainoastaan arvioinnin kohteille sääntelyn johdosta aiheutuneisiin hallinnollisiin lisäkustannuksiin, vakiintuneelta nimeltään ”hallinnollisiin taakkoihin”, englanniksi *administrative burdens*. Joskin eräissä maissa kuten vahvimman Saksassa tuollainen ennakoarviointi on kohdistunut paitsi yritysten, myös alempien hallinnon tasojen (Saksassa erityisesti osavaltioiden) ja kansalaisten tuollaisiin kustannuksiin, esiintyy myös sovelluksia, kuten Kanadassa, jossa arvioidaan vain yrityksille koituvat hallinnolliset taakat. Tällaisissa tapauksissa jäävät huomiotta paitsi kaikki muut kustannukset kuten kustannukset valtiontaloudelle, myös kaikki hyödyt ja muut myönteiset vaikutukset sekä lisäksi kielteiset sivuvaikutukset.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Tala, J. (2001). *Lakien vaikutukset*. Julkaistu väitöskirja. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

<sup>13</sup> Suomessa näin tehtiin varhain 1960-luvulla, kun kokeiltiin lääneittäisten nopeusrajoitusten vaikutuksia liikenneonnettomuuksiin ja samalla liikennekuolemiin. Aihepiiristä Suomessa laajemmin ks. Ahonen, P. (2015), Aspects of the institutionalization of evaluation in Finland: Basic, agency, process, and change. *Evaluation*, 21 (3), s. 308-324.

<sup>14</sup> Näistä kysymyksistä ks. Ahonen ym. (2019), edellä viitattu artikkeli, <https://journal.fi/hallinnon-tutkimus/article/view/98041>.

Koska olen varsin suurella työllä runsaan vuoden aikana perehtynyt lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointiin maissa, joiden kokemuksista on aihetta odottaa aineksia kehittämiseksi Suomessa, lopetan lausuntoni seuraaviin kohtiin:<sup>15</sup>

1. Yleiseltä kannalta on perusteltua, että *pääministerin* vastuulla olevalla *hallinnolla*, sen *laajennuksilla* tai molemmilla on rooli lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa. Tätä ajatellen keskeisin toimija on Suomessa *arviointineuvosto*.
2. Ilman lainvalmistelua koordinoivan ministeriön myötävaikutusta ei voida turvata lainsäädännön vaikutusten kunnollista ennako- eikä jälkiarviointia. Suomessa tuo yksikkö on *oikeusministeriö*.
3. Eräs haasteista koostuu *ministeriöiden välisen yhteistyön, vuorovaikutuksen ja yhteensovittamisen* turvaamisesta *lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa*. Joistakin maista löytyy esimerkkejä tätä turvaavista ratkaisuista.
4. Esiintyy haasteita turvata *niin valtion- ja kansantaloudellisten kuin lukuisten muiden kysymysten arviointi*. Tätä tarkoitusta on eri maissa edistetty joko kohdassa 4 mainituilla ratkaisuilla tai eri aiheista laaduilla arviointiohjeilla.
5. Varsinainen arviointityö niin ennako- kuin jälkiarvioinnissa soveltuu parhaiten yksittäisten *ministeriöiden vastuulle*.
6. Lainsäädännön vaikutusten arviointi on monelta osin muodostunut *verkostomaiseksi* toiminnaksi. Sillä on monien seikkojen yhteisvaikutuksena kussakin tapauksessa hyvinkin erilaisia

---

<sup>15</sup> Asianomainen hanke on siis Uusikylä, Ahonen, ym. (2021), <https://tietokayttoon.fi/-/lainsaadannon-jalkiarviointi-ja-sen-merkitys-nykytilan-analyysista-kehittamisehdotuksiin>; ks. myös hankkeen ensimmäisenä julkistettavana tuotoksena TEAS-policy brief juuri kansainvälisistä kokemuksista, ks. Ahonen, P., & Uusikylä, P. (2020), Lainsäädännön jälkiarviointi lisää avoimuutta, TEAS-policy brief, verkko-osoite <https://tietokayttoon.fi/-/katsaus-lainsaadannon-jalkiarviointi-lisaa-avoimuutta>.

osapuolia. Verkostojen solmukohtia ovat esimerkiksi arviointineuvostotyyppiset elimet, oikeusministeriö sekä kukin yksittäinen ministeriö lainvalmistelurooleissaan.