

## Tarkastusvaliokunta

### Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 22.2.2022 antaa mietinnön valvonta-aiheestaan Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet. Tarkastusvaliokunnan tulee perustuslain 90 §:n 1 momentin perusteella saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

##### *Lausunnot*

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- suuri valiokunta SuVL 1/2021 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 1/2021 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 3/2021 vp
- hallintovaliokunta HaVL 18/2021 vp
- lakivaliokunta LaVL 3/2021 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 4/2021 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 1/2021 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 4/2021 vp
- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 9/2021 vp
- talousvaliokunta TaVL 13/2021 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 3/2021 vp
- ympäristövaliokunta YmVL 3/2021 vp

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- professori Anssi Keinänen
- OTT, tutkimusjohtaja Jussi Pajuoja
- kansliapäällikkö Pekka Timonen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen, oikeusministeriö
- johtaja Raija Volk, sosiaali- ja terveysministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- erityisasiantuntija Tiina Valonen, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- puheenjohtaja Leila Kostiainen, Lainsäädännön arviointineuvosto
- arviointineuvos Kaijus Ervasti, Lainsäädännön arviointineuvosto

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

- lakimies Merike Helander, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Otto Toivanen, Aalto-yliopisto
- professori Pertti Ahonen, Helsingin yliopisto
- johtaja Kati Rantala, Helsingin yliopisto, oikeuspolitiikan tutkimusyksikkö
- toimitusjohtaja, professori Petri Virtanen, Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr
- aktuaaripäällikkö Pertti Pykälä, Kansaneläkelaitos
- johtava asiantuntija Marjukka Turunen, Kansaneläkelaitos
- tutkimusjohtaja Tuulia Hakola-Uusitalo, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- ohjelmajohtaja Johanna Kohl, Luonnonvarakeskus
- talousoikeuden professori, OTT Ari Ekroos, Suomen ilmastopaneeli
- lakiasiainjohtaja Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- ryhmäpäällikkö Sanna-Riikka Saarela, Suomen ympäristökeskus
- yliopistotutkija Anna Elomäki, Tampereen yliopisto
- apulaisprofessori Pauli Rautiainen, Tampereen yliopisto
- johtava asiantuntija Vesa Jormanainen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- pääsihteeri Merja Heikkonen, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta
- johtava ekonomisti Kari Hämäläinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- asiantuntija Lauri Koskentausta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lakimies Henrik Gustafsson, Invalidiliitto ry edustaen Vammaisfoorumi ry:tä
- erityisasiantuntija Aleks Kalenius, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- päälakimies Timo Koskinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- ympäristöjuristi Matti Kattainen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- johtaja Elina Pylkkänen, Työn ja talouden tutkimus LABORE
- toimitusjohtaja Teemu Lehtinen, Veronmaksajain Keskusliitto ry
- professori Suvianna Hakalehto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtioneuvoston kanslia
- ulkoministeriö
- oikeusministeriö
- sisäministeriö
- puolustusministeriö
- valtiovarainministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- ympäristöministeriö
- Lainsäädännön arviointineuvosto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Yrittäjät ry

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

### *Viitetiedot*

Lisäksi tarkastusvaliokunta on saanut 23.9.2021 päivätyn perustuslakivaliokunnan muistion ja tulevaisuusvaliokunnalta kannanoton (TuVP 3/2021 vp).

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### **Tausta**

Vaikutusarvioinnit ovat tärkeä osa lainsäädännön laatua ja päätöksenteon tietoperustaa. Vaikutusarviointien tarkoituksena on varmistaa yhteiskunnan resurssien tarkoituksenmukainen käyttö. Tarkastusvaliokunta vahvistaa toiminnallaan eduskunnan budjettivaltaa ja sitä, että veronmaksajien varoja käytetään säädösten mukaan ja taloudellisesti järkevästi. Valiokunnan näkökulmasta keskeistä on vaikuttavuus eli se, mitä veronmaksajien rahoilla saadaan aikaan.

Hallituksen esityksissä tulee selostaa ehdotetun lainsäädännön vaikutukset eli säännösten soveltamisesta aiheutuvat seuraukset. Yhtenä tavoitteena on tarjota eduskunnalle lainsäätäjänä oikeat ja riittävät tiedot päätöksenteon tueksi. Arvioitavia vaikutuksia ovat esimerkiksi säädösehdotuksen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset, joita ovat muun muassa sosiaali- ja terveysvaikutukset, lapsivaikutukset, tasa-arvovaikutukset ja tulonjakovaikutukset. Säädösehdotuksen pääasiallisista vaikutuksista tulee kertoa keskeiset arvioinnin tulokset, miten vaikutukset on arvioitu, mitä tietolähteitä arvioinnissa on käytetty sekä minkälaisia epävarmuuksia vaikutusarviointiin liittyy. Myös tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot tulee kuvata ja vertailla niiden arvioituja vaikutuksia.

Valiokunnan aihevalinnan taustalla oli huoli lainvalmistelun ja erityisesti vaikutusarviointien laadusta. Säädösehdotusten vaikutusarviointien tilaa on Suomessa kritisoitu useiden vuosien ajan. Eri tahojen tuottamia selvityksiä ja tutkimuksia säädösehdotusten vaikutusarvioinneista on paljon. Tästä huolimatta säädösvalmistelussa toistuvat tutkimuksissa esiin nostetut kiireellisestä aikataulusta ja puutteellisesta resursoinnista johtuvat ongelmat. Tämä korostuu erityisesti suurten uudistusten kohdalla. Puutteellinen valmistelu voi johtaa myöhemmin toimeenpanon ongelmiin ja tarpeeseen korjata voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Valiokunta päätti valvonta-aiheestaan Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp) kokouksessaan 26.9.2019 (TrVP 10/2019 vp). Tavoitteena oli selvittää, kuinka kattavasti eri vaikutusten arvioinnit on laadittu ja millaiset tekijät vaikuttavat vaikutusarviointien laatuun ja mitä tulisi tehdä vaikutusarviointien laadun parantamiseksi. Aiheen kartoittamiseksi ja jäsentämiseksi valiokunta kuuli asiasta syysistuntokauden 2019 aikana oikeusministeriötä, Lainsäädännön arviointineuvostoa ja oikeuskansleria. Lisäksi valiokunta järjesti 27.11.2019 julkisen kuulemisen, jossa aiheena olivat vaikutusarviointien laatu ja kattavuus yleisellä tasolla, säädösten jälkiarvioinnit, lapsivaikutusten arvioinnit sekä lainvalmistelijan näkökulma vaikutusarviointeihin.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

Julkisen kuulemisen perusteella valiokunta päätti kokouksessaan 4.12.2019 tilata ulkopuolisen selvityksen aiheesta (TrVP 30/2019 vp). Valiokunnan teettämä selvitys valmistui maaliskuussa 2020 ja se julkaistiin kesäkuussa 2020. Selvityksen ovat laatineet lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen ja tutkimusjohtaja, dosentti Jussi Pajuoja Itä-Suomen yliopistosta. Selvityksessä tuotetaan kokonaiskuva siitä, miten eri vaikutusten lajeja, kuten esimerkiksi taloudellisia vaikutuksia tai ympäristö- ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, on arvioitu säädösvalmistelussa. Selvityksessä käydään läpi vaikutusten arvioinnille asetettuja vaatimuksia, vaikutusarviointien toteutumista, kehittymistä ja jälkiseurannan tilaa Suomessa. Selvitykseen sisältyy myös kansainvälinen vertailu, jossa tarkastellaan kotimaisessa säädösvalmistelussa vaikutusten arvioinneille asetettuja vaatimuksia suhteessa keskeisiin eurooppalaisiin valtioihin ja muihin Pohjoismaihin.

Säädösehdotusten vaikutusarviointien parantamiseksi selvityksessä ehdotetaan viittä kehittämiskohdetta:

- 1) Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää.
- 2) Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa.
- 3) Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää.
- 4) Säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä.
- 5) Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava.

Valiokunta on kuullut asiantuntijoita eri vaikutuslajien arviointien laadusta ja kattavuudesta. Asiantuntijoilta pyydettiin myös arviota valiokunnan tilaamasta selvityksestä ja siinä esitetyistä kehittämissuosituksista. Lisäksi kaikilta ministeriöiltä ja Lainsäädännön arviointineuvostolta sekä eduskunnan valiokunnilta pyydettiin lausunnot säädösehdotusten vaikutusarviointien laadusta ja kehittämiskohteista. Valiokunnan saamien lausuntojen pohjalta voidaan todeta, että asiaa pidetään tärkeänä ja ajankohtaisena. Suurimpana ongelmana valmistelussa ja vaikutusarviointien laatimisessa nousevat edelleen esiin valmisteluun käytettävissä olevat resurssit. Lisäksi valmistelun aikataulupaine ja kiire säädösvalmistelussa ovat asiantuntijoiden arvioiden mukaan entisestään lisääntyneet viime vuosina.

Valiokunnan tilaama selvitys on asiantuntijoiden mukaan asiantuntevasti ja perusteellisesti laadittu. Tunnistetuista kehittämiskohteista kaikki edellä mainitut viisi kehittämiskohdetta ovat asiantuntijoiden mielestä tärkeitä ja kannatettavia. Vaikka valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat pääosin samaa mieltä selvityksessä esitetyistä suosituksista, niin suosituksia kohtaan esitetään myös kritiikkiä. Asiantuntijoiden mukaan selvityksessä havaittujen ongelmien priorisointia ja niiden merkittävyyttä olisi ollut hyödyllistä pohtia, jotta huomiota voitaisiin kiinnittää merkittävimpiin kehittämiskohteisiin. Raportissa esitetyt kehittämissuosituksukset ovat myös tuttuja ja pitkälti samoja, joita on vuosien varrella esitetty monissa aiemmissa lainvalmistelun laatua koskeneissa selvityksissä. Monet ehdotetuista toimenpiteistä onkin näin ollen jo käynnistetty. Esimerkiksi vaikutusarviointiohjeet on jo päätetty päivittää ja lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän kehittämistyö on aloitettu. Lisäksi ministeriöiden kesken on käynnissä erilaisia vaikutusarviointiin liittyviä kehittämistoimenpiteitä osana oikeusministeriön johtamaa paremman sääntelyn toimintaohjelmaa.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

### **Havainnot ja eri vaikutuslajien arvioinnista**

Valiokunta on pyytänyt eri vaikutuslajeihin liittyen asiantuntijoilta arviota hallituksen esityksissä esitettyjen vaikutusarviointien laadusta ja kattavuudesta ja siitä, kuinka hyvin arvioidut vaikutukset on esitetty ja perusteltu. Valiokunta nostaa seuraavassa esiin joitakin kuulemisissa ja asiantuntijalausunnoissa esiin tulleita seikkoja.

### ***Ihmisiin ja eri ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset***

Ihmisiin ja eri ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset on nykyisessä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeessa sisällytetty muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Valiokunnan tilaaman selvityksen mukaan ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia tarkastellaankin useimmiten ainoastaan yleisellä tasolla kaikkiin ihmisiin kohdistuvina. Vaikutukset voivat kuitenkin olla huomattavan erilaisia eri väestö- ja erityisryhmille, ja tämä olisi tärkeä tunnistaa valmistelussa. Esimerkiksi vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon on yksi muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin osa-alue nykyisessä ohjeistuksessa. On ongelmallista, että nämä eri ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset on niputettu yhteen. Tämä on valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan johtanut ihmisiin ja eri ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten heikkoon tunnistamiseen ja suppeaan arviointiin hallituksen esityksissä.

### ***Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset***

Vuonna 2019 valmistuneissa hallituksen esitysten laatimisohjeissa kiinnitetään aikaisemmista ohjeista poiketen erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin. Ohjeiden mukaan hallituksen esityksen vaikutuksia koskevassa osassa on yhteiskunnallisten vaikutusten yhteydessä selostettava konkreettiset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen esimerkiksi kansalaisten asemassa, olosuhteissa ja toimintamahdollisuuksissa.

Perus- ja ihmisoikeuksia kuvataan hallituksen esityksissä valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan usein ainoastaan juridiikan näkökulmasta eikä kuvata, miten perusoikeudet toteutuvat tai miten uudistus vaikuttaa niihin käytännössä. Pelkkä perusoikeuksien juridinen kuvaaminen ei ole riittävää, vaan tarvitaan myös yhteiskunnallista analyysia uudistusten vaikutuksista perusoikeuksiin. Tämä tarkoittaa tarkastelua siitä, miten ja missä laajuudessa uusi sääntely vaikuttaa esimerkiksi lasten mahdollisuuksiin vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon arjessa, ikääntyneiden henkilöiden itsemääräämisoikeuteen päivittäisissä tilanteissa tai kansalaisten mahdollisuuksiin saada oikeudellista käsittelyä vaativa asiansa käytännössä hoidettua. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarvitaan siten arviointeja siitä, kuinka lainsäädäntö vaikuttaa käytännössä ihmisten arkielämään.

Oikeuskansleri toteaa valiokunnalle antamassaan lausunnossa, että hallituksen esitysten laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella esitysten vaikutuksia koskevissa jaksoissa käsitellään melko harvoin vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, vaikka näiden vaikutusten esille tuomiseen paljon useammin olisikin painavat perusteet. Oikeuskanslerin mukaan näitä vaikutuksia olisi kuvattava aina, kun niillä on merkitystä esityksen kannalta, ja myös riippumatta siitä, taivoitellaanko esityksellä erityisesti perus- tai ihmisoikeuksien edistämistä.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

### *Vaikutukset vammaisiin*

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan perusongelma säädösehdotusten vammaisvaikutusten arvioinneissa on tiedon puute. Tämä tarkoittaa sekä lainvalmistelijoiden tietoisuutta vammaisista ihmisistä ja heidän oikeuksistaan sekä yleisen tietopohjan ja tilastotiedon puutteita. Esimerkiksi vammaisten työllisyydestä on vain yksittäisiä tutkimuksia ja arvioita, mutta ei täsmällisiä tilastoja, koska vammaiset ihmiset luetaan kuuluvaksi osatyökykyisten ryhmään. Samoin koulutuksen osalta tilastoidaan tuen tarvetta, mutta ei vammaisia oppilaita tai opiskelijoita.

Asiantuntijat korostavat, että vammaiset ihmiset ovat erittäin heterogeeninen ryhmä yksilöllisine tarpeineen ja tämä tulee tiedostaa myös säädösvalmistelussa. Jotta vammaiset ihmiset ja heidän erityistarpeensa osattaisiin ottaa oikeissa yhteyksissä ja riittävällä tavalla huomioon, on edellytyksenä, että valmistelijat ovat tietoisia vammaisten ihmisten asemasta ja oikeuksista ja heillä on mahdollisuus hankkia riittävä vammaisiin ihmisiin liittyvä tietopohja vaikutusten arvioimiseksi. Hallituksen esityksissä saatetaan esimerkiksi yleisellä tasolla kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen ja todeta esityksen edistävän yhdenvertaisuutta tai todeta, että esityksellä ei ole vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ilman, että tällaista vaikutusarviointia on tehty tai kuvattu esityksessä.

Asiantuntijoiden mukaan hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettyä sidosryhmäkuulemista käytetään silloin tällöin vaikutusarvioinnin keskeisenä keinona. Tämä ei ole hyvä tapa, mikäli kuulemisessa kerätyt huomiot lisätään pitkälle valmisteltuun esitykseen ilman, että esitetyillä näkemyksillä ja tiedoilla olisi käytännön vaikutusta lainsäädäntöratkaisuun tai siitä esitettyyn arvioon yhdenvertaisuusvaikutuksista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun havaintojen mukaan sidosryhmien kuulemisia on myös toteutettu valmistelun kannalta liian myöhään ja liian suppeasti, vaikutusarvioinnit voivat puuttua kokonaan tai arvioinnit ovat hyvin kapeita, jolloin huomio on kiinnitetty vain yhteen syrjintäperusteista tai erityisryhmistä. Kuulemiskäytännöt lisäksi vaihtelevat eri ministeriöiden välillä, mikä johtaa siihen, että yhdenvertaisuusvaikutuksia ei arvioida yhdenmukaisella tavalla säädösvalmistelussa.

Vammaisten ihmisten kannalta vaikutusarviot ovat tärkeitä ja tarpeellisia. Säädösehdotuksissa tulisi arvioida vammaisten ihmisten näkökulmasta vaikutuksia esimerkiksi esteettömyyteen, saavutettavuuteen, palvelujen saatavuuteen tai työllisyyteen. Viime vaalikaudella toteutetun taksiiu-distuksen vaikutus vammaisiin ihmisiin ohitettiin asiantuntijoiden mukaan lähes kokonaan, vaikka useille vammaisille ihmisille taksien avulla käytännössä järjestetty kuljetuspalvelu on tosiasiassa ainoa tapa liikkua. Valmistelun jako useampaan osaan vaikeutti myös uudistuksen vaikutusten kokonaisarviointia.

### *Lapsivaikutukset*

Lapsivaikutusten arviointia on asiantuntijoiden mukaan pyritty sisällyttämään lakiesityksiin enenevässä määrin. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan systemaattista, tietoon perustuvaa ja laadukasta vaikutusten arviointia tehdään kuitenkin edelleen harvoin. Arvioinnin toteuttamiseen ei ole varattu riittävää aikaa ja resursseja, joten arviointi on usein jäänyt yksittäisen lainvalmistelijan harteille. Ongelmana on myös se, että lapsivaikutusten arviointi painottuu vain niihin esityksiin, joissa on kyse suoraan lapsiin vaikuttavasta lainsäädännöstä, kuten esimerkiksi varhaiskasvatuslaista tai lastensuojelulaista. Lapsen edun arviointia ohjaava säännös sijoittuu lastensuojelu-

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

lakiin (417/2007, 4.2 §) ja tämän vuoksi lainvalmistelijoilla voi olla se käsitys, että systemaattinen lapsen edun arviointi koskee vain lastensuojelua. Suuri osa lapsiin kohdistuvista vaikutuksista on kuitenkin välillisiä, esimerkiksi perheiden kautta välittyviä vaikutuksia. Välillisesti lapsiin voivat vaikuttaa muutokset perheen taloudessa ja palveluissa sekä yhteisö- ja aluetason muutokset. Lapset ja nuoret eivät myöskään muodosta yhtä yhdenmukaista ryhmää, ja tämä tulee ottaa huomioon ja arvioida suunniteltujen uudistusten tai muutosten vaikutuksia myös kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin ja nuoriin. Välillisten vaikutusten tunnistaminen ja arviointi puuttuu lähes kokonaan säädösehdotuksista.

Arvioinneissa todetaan usein yleisellä tasolla, että lapsen etu on huomioitu, mutta esityksessä ei kuitenkaan kuvata, millä tavalla lapsen etu on huomioitu. Hallituksen esityksistä saa asiantuntijoiden mukaan vaikutelman, että lapsivaikutusten arviointi on tehty vasta valmistelun loppuvaiheessa, kun lainsäädäntöratkaisut on jo päätetty. Arvioinneissa toistetaan usein lainsäädännön tavoitteita ja tavoiteltuja positiivisia vaikutuksia. Negatiivisia vaikutuksia nostetaan esiin vain harvoin. Valiokunta toteaa, että tämä huomio koskee myös muiden vaikutuslajien arviointeja ja on yleinen ongelma säädösvalmistelussa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tarkastusvaliokunnalle antamansa lausunnon (StVL 9/2021 vp) mukaan havainnut selkeitä puutteita erityisesti lapsivaikutusten arvioinnissa. Lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen edellyttää sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan tätä koskevan osaamisen turvaamista sekä menettelytapojen luomista ministeriöissä, tiivistä yhteistyötä lainvalmistelussa sektoritutkimuslaitosten kanssa sekä lapsia, nuoria ja lapsiperheitä koskevan kokoavan tiedon riittävää saatavuutta. Suomessa on runsaasti korkeatasoista ja monipuolista tutkimustietoa lasten hyvinvoinnista, mutta sitä ei hyödynnetä riittävästi päätöksenteossa ja lainvalmistelussa. Sivistysvaliokunta painottaa launnonossaan (SiVL 4/2021 vp) lisäksi, että lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä koko lainvalmisteluprosessin ajan ja että lapsivaikutusten arviointia tehtäessä tulee selvittää myös lasten ja nuorten mielipiteitä.

### *Sukupuolivaikutukset*

Säädösehdotusten sukupuolivaikutusten arviointi on asiantuntijoiden mukaan melko vakiintunut käytäntö, ja kaikissa ministeriöissä näitä arviointeja tehdään. Ongelmia ovat sukupuolivaikutusten arviointien edelleen liian vähäinen määrä, puutteet arviointien laadussa sekä se, että arvioinnit tehdään liian myöhäisessä vaiheessa valmistelua.

Sukupuolivaikutusten arvioinnit perustuvat asiantuntijoiden mukaan usein lainvalmistelijan käsitykseen asiasta. Tutkimustiedon ja tilastojen hyödyntäminen on suhteellisen harvinaista. Tämän lisäksi arviointien laatua heikentää se, että valmistelijoilla voi olla kapea ymmärrys siitä, mitä sukupuolten välinen tasa-arvo tarkoittaa. Tasa-arvo nähdään naisten ja miesten samanlaisena kohteluna, eikä huomioida, että säädösehdotuksen vaikutukset kohdentuvat naisiin ja miehiin eri tavoin. Esimerkiksi tulonjakovaikutuksia arvioidaan tällä hetkellä ainoastaan kotitaloustasolla. Tämän vuoksi piiloon jäävät samaan kotitalouteen kuuluvien keskinäiset tuloerot ja se, että muutokset verotukseen ja sosiaalietuuksiin vaikuttavat miehiin ja naisiin eri tavoin. Parhaiten tuodaan esiin tasa-arvon edistämiseen erityisesti kohdennetut toimet, määrärahat ja tavoitteet. Eri sukupuoliin kohdistuvia vaikutuksia jää kuitenkin helposti piiloon myös yhteiskunnallisesti merkittävässä uudistuksissa.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

Sukupuolivaikutukset jätetään asiantuntijoiden mukaan myös kokonaan arvioimatta monessa sel-laisessa tapauksessa, jossa arviointi kuuluisi tehdä. Sukupuolivaikutusten arviointi tulisi nykyi-sin voimassa olevan ohjeistuksen mukaan tehdä aina, kun lakiesitys koskettaa ihmisiä ja sen voi ajatella vaikuttavan miehiin ja naisiin eri tavoin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa tarkastusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (TyVL 3/2021 vp), että sukupuolivaikutusten arviointi ei saa olla vain muodollisuus, jolla ei ole merkitystä lopputuloksen kannalta, sekä korostaa, että sukupuolivaikutusten arvioinnissa tulee huomioida vaikutukset kaikkiin sukupuoliin.

### *Taloudelliset vaikutukset*

Taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan lähes kaikissa hallituksen esityksissä. Taloudellisten vai-kutusten arviointien laadussa esiintyy kuitenkin asiantuntijoiden mukaan suurta vaihtelua, ja liian usein niissä on mittavia puutteita. Puutteita voi olla esimerkiksi kohdejoukon kokoluokan hah-mottamisessa, tutkimuksellisen tiedon hyödyntämisessä, vaikutusmekanismien pohdinnassa sekä mahdollisten haitallisten vaikutusten arvioinnissa. Valmistelijoiden osaamisen lisäksi yksi tär-keimmistä tekijöistä on laadukkaan kotimaisen tutkimustiedon puute. Tämän vuoksi esimerkiksi arviot työllisten lukumäärän muutoksista jätetään joko kokonaan tekemättä, arvioidaan vähäisiki-si tai ne pohjautuvat kansainvälisiin tutkimustuloksiin, jotka eivät välttämättä sellaisenaan sovel-lu suomalaiseen yhteiskuntaan.

Hallituksen esityksissä esitetyt arviot taloudellisista vaikutuksista on lisäksi usein kuvattu hyvin yleisellä tasolla. Laskelmat ja niiden lähtökohdat on harvoin kuvattu ja yleensä esitetään ainoas-taan laskelman lopputulos, jolloin vaikutusten arviointitapaa on asiantuntijoiden mukaan lähes mahdotonta arvioida kriittisesti. Taloudellisten vaikutusten arvioinneissa erilaiset taustaoletuk-set vaikuttavat merkittävästi sekä arvion lopputulokseen että arvion uskottavuuteen. Koska las-kelmia ei kuvata eikä laskelmien lopputulosta perustella hallituksen esityksissä, ei myöskään lau-suntokierros tuota tietoa laadittujen vaikutusarvioiden mahdollisista puutteista. Huomattavasti nykyistä tarkempi taloudellisten vaikutusten arvioinnin kuvaaminen hallituksen esityksissä olisi ratkaisu vaikutusarviointeihin sisältyvän epävarmuuden esiintuomiseen. Tämä olisi tärkeää pää-töksenteon tietoperustan riittävyuden turvaamiseksi.

Taloudellisten vaikutusten arvioinneissa korostuvat asiantuntijoiden sekä valiokunnan tilaaman selvityksen mukaan vaikutukset julkiseen talouteen sekä viranomaistoimintaan, kun taas vaiku-tukset kotitalouksiin ja yksityisen sektorin toimijoihin jäävät liian vähäiselle huomiolle. Asian-tuntijoiden mukaan säädösehdotusten vaikutuksia kuluttajiin ja kotitalouksiin ei joko hahmoteta tai kyetä arvioimaan. Tässäkin taustalla on osittain kotimaisen tutkimustiedon puute. Kuluttajien aseman muutoksen arviointia voisi parantaa ottamalla huomioon kuluttajien käyttäytyminen ja käyttäytymisessä tapahtuvat muutokset. Suomessa käyttäytymistaloustieteeseen suuntautunut kokeellinen tutkimus on kuitenkin vielä vähäistä. Tähän osaltaan vaikuttavat kokeilujen lainsää-dännölliset esteet esimerkiksi yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Talousvaliokunta tuo tarkastusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (TaVL 13/2021 vp) esiin sen, että taloudellisten vaikutusten arviointia ei tule rajata kapeasti budjettivaikutuksiin, vaan var-sinkin merkitykseltään laajemmissa hankkeissa tulisi tarkastella laajemmin esimerkiksi vaikutuk-



## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

sia markkinoiden toimivuuteen, yritysten toimintaedellytyksiin, kuluttajiin ja harmaaseen talouteen.

### *Yritysvaikutukset*

Asiantuntijoiden sekä valiokunnan tilaaman selvityksen mukaan yritysvaikutusten arviointien taso vaihtelee merkittävästi. Laatu vaihtelee sekä eri ministeriöiden välillä että myös saman ministeriön sisällä. Vaikutusarvioinneissa ei yleisesti tunnusteta riittävästi yrityskentän monimuotoisuutta. Puutteelliset arvioinnit näkyvät siten, että arvioita esitetään yhtenä kokonaisuutena ilman, että vaikutuksia erikokoisiin ja eri toimialoilla toimiviin yrityksiin eritellään. Vaikutusarviointien perusteella hallituksen esityksessä voidaan todeta, että esitys ei rasita enemmistöä yrityksistä, vaikka sillä samanaikaisesti voi kuitenkin olla merkittäviä haittavaikutuksia johonkin pienempään ja esimerkiksi työllisyyden näkökulmasta merkittävään yritysjoukkoon.

Asiantuntijoiden mukaan yritysvaikutusten arviointi onkin tarpeen eriyttää yritysten kokoluokan perusteella. Vaikutukset yksinyrittäjiin, mikroyrityksiin, pienyrityksiin, keskisuuriin yrityksiin sekä suuryrityksiin poikkeavat merkittävästi toisistaan. Esimerkiksi yksinyrittäjän kantokyky uusille velvoitteille on todennäköisesti huomattavasti heikompi kuin suuryritysten. Asiantuntijoiden mukaan yritysvaikutusten arviointiin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota myös EU-perustaisessa lainsäädännössä.

### *Alueelliset vaikutukset*

Myös toimintaympäristön vaikutukset voivat olla merkittäviä, sillä uudistusten alueelliset vaikutukset (vaikutukset kaupunkeihin ja vaikutukset maaseutuun) voivat merkittävästi poiketa toisistaan. Maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnittää tarkastusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (MmVL 4/2021 vp) huomiota siihen, että olosuhteet Suomen eri osissa vaihtelevat merkittävästi luonnonmaantieteeseen, elinkeinorakenteeseen ja osin myös kulttuuriin liittyvistä syistä. Maaseutuvaikutusten arvioinnilla tehdään näkyväksi maaseudun erityispiirteitä ja tarpeita sekä päätösten maaseutuvaikutuksia. Maaseutuvaikutusten arviointi on työkalu ja prosessi, jonka käyttöä on edistetty kansallisessa maaseutupolitiikassa jo useiden vuosien ajan. Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä esitti vuonna 2019, että maaseutuvaikutusten arviointi tulee ottaa osaksi julkisen palvelulupauksen määrittelyä.

### *Ympäristövaikutukset*

Asiantuntijoiden mukaan ympäristövaikutusten arviointien määrä ja laatu ovat hieman parantuneet viime vuosina. Useimmista hallituksen esityksistä, joilla voi odottaa olevan ympäristövaikutuksia, löytyy ainakin jonkinlainen ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristövaikutuksia on asiantuntijoiden mukaan kuitenkin yleensä arvioitu melko suppeasti.

Valiokunnan tilaamassa selvityksessä todetaan, että ympäristövaikutusten usein kapea-alainen ymmärtäminen vain luonnonympäristöön tai rakennettuun ympäristöön liittyvänä kokonaisuutena jättää keskeiset vaikutukset, kuten vaikutukset yhdyskuntarakenteen taloudellisuuteen, kierto-taloustratkaisujen syntymiseen edistämiseen tai energiahuollon järjestämiseen, toissijaisiksi.

## **Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp**

Ilmastonmuutos tulisi asiantuntijoiden mukaan nähdä yhteiskunnallisena ongelmana, joka kytkeytyy kaikkeen yhteiskunnan toimintaan, talouteen ja luontoympäristöön. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että lainvalmistelussa pyrittäisiin aina tarkastelemaan käsillä olevan sääntelyn kokonaisvaikutuksia, sillä hyvin monentyppisellä sääntelyllä on ilmasto- ja ympäristövaikutuksia. Arvioinnin haasteita lisää se, että ympäristövaikutukset ovat usein välillisiä ja pitkällä aikavälillä ilmeneviä. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että valmistelijat kykenisivät tunnistamaan myös välillisiä vaikutuksia ja hahmottamaan vaikutusketjuja.

Tarkastusvaliokunta on niin ikään kiinnittänyt huomiota kokonaisvaikutusten arvioimisen tärkeyteen sekä politiikkajohdonmukaisuuden merkitykseen kestäväen kehityksen edistämiseksi hallituksen vuosikertomuksesta 2020 antamassaan mietinnössä (TrVM 8/2021 vp). Tämä on valiokunnan mielestä tärkeää, sillä eri tavoitteita on paljon ja ne voivat olla keskenään ristiriidassa tai yhden tavoitteen edistäminen saattaa vaikuttaa kielteisesti toisen tavoitteen edistymiseen. Näin ollen eri tavoitteiden välinen dynamiikka tulee huomioida päätöksenteossa. Tämä tarkoittaa sitä, että arvioidaan, kuinka eri asiakokonaisuudet ja tavoitteet vaikuttavat toisiinsa. Johdonmukaisuustarkastelu voi kuitenkin olla haastavaa, sillä kestäväen kehityksen kehikko sisältää huomattavan paljon eri tavoitteita. Ekologisen ja sosiaalisen kestävyden edistämisen tavoitteet voivat olla keskenään ristiriitaisia, jos esimerkiksi vihreän siirtymän kustannukset ovat kohtuuttomat yhteiskunnan heikompiosaisille. Valiokunta kiinnittääkin hallituksen vuosikertomuksesta 2020 antamassaan mietinnössä huomiota politiikkajohdonmukaisuuden näkökulmasta siihen, että ympäristövaikutusten arvioinnit tulisi huomioida säädösvalmistelussa laajemmin kuin ainoastaan ympäristölainsäädäntöön rajautuen.

Ympäristövaliokunta toteaa lausunnossaan tarkastusvaliokunnalle (YmVL 3/2021 vp), että sen käsittelemät hallituksen esitykset ovat sisältäneet pääsääntöisesti riittävät vaikutusarviot. Vaikutusarviointien taso on ympäristövaliokunnan mukaan yleisesti ottaen noussut. Tähän on vaikuttanut moni tekijä, joista ympäristövaliokunta mainitsee säädösvalmistelun suunnitelmallisuuden ja valmistelussa käytettävän tietopohjan vahvistumisen, säädösvalmistelijoiden vaikutusten arviointia koskevan koulutuksen ja ohjeistuksen kehittämisen sekä Lainsäädännön arviointineuvoston perustamisen ja sen säädösehdotuksista antamat lausunnot.

### **Vaikutusarviointien laatuun vaikuttavia tekijöitä**

Säädösvalmistelun resursointiin ja aikataulutukseen liittyvät ongelmat korostuvat asiantuntija-arvioissa merkittävimmin vaikutusarviointien laatuun vaikuttavina tekijöinä. Näin on edelleen siitä huolimatta, että mainitut ongelmat ovat olleet tiedossa jo pitkään. Vaikutusarviointien laatuun liittyviä ongelmia ei ole vielä kyetty riittävällä tasolla ratkaisemaan, vaikka vaikutusarviointien laatu onkin viime vuosina parantunut.

### ***Säädösvalmistelun johtaminen ja resursointi***

Säädösvalmistelun johtamiseen kuuluu valmistelun aikataulutuksesta ja resursseista huolehtiminen, ja näin ollen johtaminen vaikuttaa osaltaan myös vaikutusarviointien laatuun. Valiokunnan tilaamassa selvityksessä todetaan, että ministeriöiden ylimmät virkamiehet eivät ole kyenneet tuomaan lainvalmistelun realiteetteja esiin poliittisille päätöksentekijöille, minkä vuoksi esimerkiksi säädöshankkeiden aikataulutukset ovat epärealistisia. Lainvalmistelu on selvitysraportin

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

mukaan usein myös yksintyöskentelyä, jossa viime kädessä valmistelijan harkittavaksi jää, missä laajuudessa vaikutusarviointia tulisi tehdä ja mistä tarvittavat tiedot voitaisiin saada.

### *Valmistelun aikataulut*

Säädöshankkeiden johtamisessa hankkeiden realistinen aikataulukin suhteessa hankkeille asetettuihin tavoitteisiin on tärkeää. Esimerkiksi oikeuskanslerin valiokunnalle antaman lausunnon mukaan keskeisiä ongelmia lainvalmistelussa ovat liian tiukat ja hankkeiden laajuuteen nähden epärealistiset aikataulut. Tällä on väistämättä vaikutusta myös vaikutusten arvioinnin laatuun. Lainvalmistelun johtamista, aikataulujen suunnittelua ja hallintaa sekä valmistelun asianmukaista resursointia on painotettava kaikissa lainvalmistelun laatua koskevissa kehittämistoimissa. Virkamiestasolla vastuu lainvalmistelun suunnittelusta ja johtamisesta sekä järjestelmällisyydestä vaikutusten arvioinneissa on ministeriöiden kansliapäälliköillä ja muulla ylimmällä johdolla. Hallituksella puolestaan on vastuu erityisesti merkittävien yhteiskunnallisten uudistusten aikataulujen asettamisesta ja resursoinnista.

Myös valiokunnat kiinnittävät huomiota poliittisesta paineesta johtuvaan kiireeseen tarkastusvaliokunnalle antamissaan lausunnoissa. Hallintovaliokunnan lausunnon (HaVL 18/2021 vp) mukaan vaikuttaa siltä, ettei poliittisen järjestelmän piirissä aina riittävästi mielletä sitä poikkeuksellista oikeudellista vaatavuutta sekä vaikutusten arvioinnin vaatiman panostuksen ja selvitystyön tarvetta, jota huolellinen lainvalmistelu ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi edellyttävät. Perustuslakivaliokunta puolestaan on esittänyt huolensa siitä, että eduskunnalle annettujen puutteellisesti valmisteltujen esitysten joukossa on ollut yhteiskunnallisesti merkittäviä, laajoja lakihankkeita, jotka on tuotu eduskuntaan kiireellä ilman, että niihin on ehditty tehdä esimerkiksi kunnollisia vaikutusarvioita tai säätämisyjärjestysperusteluja (PeVL 19/2016 vp, PeVM 8/2015 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että säädösvalmistelulle annettu aika on vuosien saatossa lyhentynyt ja että tämä on tarkoittanut lausuntoaikojen lyhenemistä, esityksen perustelujen, kuten riittävien vaikutusarviointien, valmistelun vaikeutumista sekä aikatauluongelmia käännöstyössä ja laintarkastuksessa (PeVM 8/2015 vp).

Poliittinen paine ja valmistelun kireä aikataulukin voivat asiantuntijoiden mukaan vaikuttaa myös siihen, että vaihtoehtojen vertailua ja arviointia ei joko tehdä tai sitä ei kuvata hallituksen esityksissä. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu, että eri vaihtoehtoja sekä niiden vaikutuksia verrataan ja ratkaisut tehdään tämän vertailun pohjalta. Tämä ei kuitenkaan aina toteudu käytännössä. Vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella valittuja ratkaisuvaihtoehtoja arvioitujen vaikutusten pohjalta. Hallituksen esityksessä tulisi siten selostaa, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla. Vaihtoehtojen vertailussa tulisi tarpeen mukaan esittää myös se vaihtoehto, että mitään ei tehtäisi. Poliittinen paine saattaa johtaa lisäksi siihen, että säädösehdotuksen kielteisiä vaikutuksia ei kuvata hallituksen esityksessä, vaikka vaikutusarvioinnissa niitä olisi tunnistettu ja tarkasteltu. Arvioinneissa painottuvat yleensä uudistusten myönteiset vaikutukset. Säädösehdotusten kielteisten vaikutusten esittäminen olisi kuitenkin tärkeää, jotta eduskunnalla olisi riittävät ja oikeat tiedot päätöksenteossa.

Lainvalmistelijoiden haastatteluihin perustuvista selvityksistä ja tutkimuksista käy ilmi, että lainvalmistelun johtamisen yhtenä ongelmana on nimenomaan virkamies- ja poliittisen johdon vuo-

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

rovaikutuksen puute (mm. Keinänen ja Pajuoja, TrVJ 1/2020; Rantala ym., VN TEAS 2021:28). Ministeriöiden virkamiesjohto ei tuo tarpeeksi poliittiselle johdolle esille, mitä kaikkea hyvään säädösvalmisteluun kuuluu, eikä priorisoi tarpeeksi hankkeita yhdessä poliittisen johdon kanssa. Esimiehet korostavat valmistelijoille lähinnä aikataulujen noudattamista ja poliittisen johdon odotuksiin vastaamista.

Ratkaisuna valmistelun johtamisen ongelmiin valiokunnan tilaamassa selvityksessä suositellaan lainsäädäntöjohtajan tehtävän perustamista jokaiseen ministeriöön. Valiokunnan saamien lausuntojen mukaan jokaisessa ministeriössä on nykyisin lainsäädäntöjohtaja tai vastaava virkamies. Lausuntojen mukaan mikään yksittäinen virka ei myöskään ratkaise valmisteluprosessin haasteita. Kukin ministeriö osaltaan vastaa lainvalmistelun järjestämisestä parhaaksi katsomallaan tavalla. Suurin ongelma ministeriöiden mukaan on se, että vaikutusten arviointeja tehdään valtioneuvostossa usein pienillä resursseilla ja kovassa aikapaineessa.

Asiantuntijoiden mukaan on syytä kiinnittää huomiota myös hallitusohjelman merkitykseen lainsäädännön valmistelussa. Hallituksen esitys saatetaan laatia esimerkiksi tietyn hallitusohjelmaan liittyvän yksittäisen poliittisen tavoitteen toteuttamiseksi ja hallitusohjelmaan sisällytetyt tiukan aikataulutavoitteen mukaisesti. Hallitusohjelman kirjaukset näyttävät vaikuttavan käytännössä yksittäisten säädösvalmisteluhankkeiden vaikutusarviointiin ja niiden tuloksiin. Erityisesti hyvin laajoissa, vaalikauden aikana toteutettaviksi suunnitelluissa säädöshankkeissa vaikutusarviointi ja arvioinnin tulosten huomioiminen on asiantuntijoiden mukaan ollut vaihtelevaa. Kullakin vaalikaudella suuri osa merkittävistä säädöshankkeista pohjautuu hallitusohjelmaan, joten virkamiesjohdon ja poliittisen johdon vuoropuhelu on näiden säädöshankkeiden eri vaiheissa tärkeää, jotta hyvän lainvalmistelun edellytyksistä voidaan huolehtia.

Virkamiesten vaihtuminen kuten myös poliittisen johdon vaihtuminen on niin ikään tärkeä huomioida hyvän lainvalmistelun kannalta. Osaaminen ja ymmärrys hyvästä lainvalmisteluprosessista ja sen edellyttämästä aikataulutuksesta voi vaihdella merkittävästikin, joten henkilövaihdosten yhteydessä myös tähän näkökohtaan on tärkeä kiinnittää huomiota. Lainsäädäntötyön johtamisen parantamiseksi ministeriöissä on otettu käyttöön lainsäädäntösuunnitelmat ja ministeriöiden sisäisen työn organisointia on ryhdytty kehittämään. Korjattavaa on kuitenkin asiantuntijoiden mukaan vielä paljon. Valiokunta pitää tärkeänä, että johtamiseen ja valmistelun aikataulutukseen liittyviin seikkoihin kiinnitetään erityistä huomiota vaalikausien vaihtuessa, jotta hyvän lainvalmisteluprosessin tuntemus varmistetaan.

### *Valmistelun resursointi*

Valiokunnan tilaaman selvityksen mukaan erot ministeriöiden lainvalmisteluresursseissa ovat merkittäviä ja ero ministeriöiden lainvalmistelun resursoinnissa voi suurimmillaan olla jopa kymmenkertainen. Arviolta noin 15 prosenttia valtioneuvoston voimavaroista käytetään lainvalmisteluun. Ministeriöissä tehdään paljon lainvalmistelua muiden tehtävien ohella, eikä lainvalmistelu välttämättä ole pääasiallinen tehtävä monelle lainvalmistelua tekeväälle virkamiehelle. Lainvalmisteluvastuussa oleva virkamies saattaa tehdä lainvalmistelua vain hyvin satunnaisesti ja harvoin. Lainvalmistelu on kuitenkin yksi ministeriöiden ydinprosesseista. Kukin ministeriö vastaa oman toimialansa lainvalmistelusta, ja ministeriöt ovatkin lainvalmistelutoiminnassaan varsin itenäisiä. Lainvalmisteluprosessin hallinta ja resursointi on ministeriöissä järjestetty monin eri ta-

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

voin, joten lainvalmistelun organisoinnissa on eroja jopa saman ministeriön eri osastojen kesken (Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen -valmisteluryhmän ehdotukset, VNK 2019, s. 12).

Asiantuntijoiden mukaan ministeriöiden lainvalmisteluresurssit eivät ole riittävät suhteutettuna vaikutusarvioinneille asetettuihin vaatimuksiin. Virkamiesten vaihtuvuus ministeriöissä on myös aiempaa suurempaa, joten se vaikuttaa niin ikään lainvalmisteluun ja vaikutusarviointien laatuun. On kuitenkin huomattava, että ministeriön lainvalmisteluresurssien tarve riippuu siitä, millaisia ministeriön lainsäädäntöhankkeet yleensä ovat ja kuinka paljon sen tehtäviin kuuluu lainvalmistelua. Esimerkiksi ulkoministeriössä lakiesityksiä on melko vähän ja ministeriön antamat lakiesitykset koskevat lähes yksinomaan kansainvälisiä sopimuksia ja niiden voimaansaattamista.

### *Yksintyöskentely*

Valiokunnan tilaaman selvityksen mukaan siirtyminen ryhmätyöskentelystä yksintyöskentelyyn on merkittävä ongelmakohta vaikutusarviointien laatimisen kannalta. Selvityksen suositusten mukaan vaikutusarviointien laatimisessa on tärkeä siirtyä laajempiin valmistelukokoonpanoihin yksintyöskentelyn sijaan. Ministeriöiden lausuntojen mukaan havainto yksintyöskentelystä ei täysin pidä paikkaansa, vaan vaikutusten arvioinneissa tehdään myös yhteistyötä ministeriön sisällä tai eri organisaatioiden välillä.

Yksintyöskentely koskee ennen kaikkea juristivalmistelijoita, ja etenkin juristivalmistelijoille tulisi taata riittävästi tukea vaikutusarviointien laatimisessa. Asiantuntijat pitävät ongelmallisena sitä, että ministeriöiden virka- ja poliittinen johto eivät riittävästi ota vastuuta säädöshankkeen suunnittelusta ja vaikutusten arvioinnista. Tällöin yksittäiset lainvalmistelijat voivat jäädä vaille johdon sitoutumista, tukea, kannustusta ja palkitsemistakin, jos hanke onnistuu hyvin. Lisäksi säädöshankkeiden välinen priorisointi voi jäädä tekemättä, jos johto ei ohjaa toimintaa riittävästi. Lainsäädännön arviointineuvosto kiinnittää valiokunnalle antamassaan lausunnossa niin ikään huomiota lainvalmistelun johtamisen puutteisiin. Vastuu lainvalmistelutyöstä jää neuvoston mukaan ministeriöissä liiaksi yksittäisen valmistelijan varaan. Neuvoston havaintojen mukaan hallituksen esitykset, joita on valmisteltu laajapohjaisesti kootuissa työryhmissä, ovat yleensä laadultaan keskimääräistä parempia.

### *Ministeriöiden välinen yhteistyö*

Valiokunnan tilaaman selvityksen yhtenä suosituksena on, että suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti ja että etenkin suurten lainvalmisteluhankkeiden kohdalla lainvalmistelu olisi suotavaa organisoida yli ministeriörajojen. Valiokunnan saamien lausuntojen perusteella tämä onkin jo nykyisin vallitseva käytäntö etenkin suurissa lainvalmisteluhankkeissa. Yhteistyö ja sen organisointi vaikutusarvioiden laatimiseksi on ministeriöiden mukaan kuitenkin tapauskohtaista, ja erilaisten yhteistyömuotojen hyödyntämiseksi tarvitaan enemmän suunnitelmallisuutta. Tämä tulee valiokunnan mielestä huomioida lainsäädäntöhankkeiden johtamisessa ja organisoinnissa. Valiokunta katsoo, että valmistelussa tulee panostaa riittävään resursointiin ja tarvittaviin yhteistyötapoihin. Yhteistyötä tarvitaan sekä ministeriöiden sisällä että ministeriöiden välillä, ja tämä tulee huomioida lainvalmistelun johtamisessa ja organisoinnissa.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

Valiokunnan mielestä hyvä lainvalmistelu edellyttää riittävän aikataulutuksen ja resursoinnin lisäksi myös hyvää projektinhallintaa koko säädöshankkeen valmistelun ajan. Lainvalmistelu vaatii sekä virkamiesjohtolta että poliittiselta johdolta sitoutumista valmisteluprosessiin, sillä ministeriöiden virkamiesjohto ja poliittinen johto vastaavat annetuista hallituksen esityksistä. Valiokunnan mielestä erityistä huomiota tulee kiinnittää säädösvalmisteluprosessin kehittämiseen sekä aikatauluttamiseen kokonaisuutena siten, että vaikutusarviointien laadinta aloitetaan riittävän aikaisessa vaiheessa valmistelua. Valmistelu tulee myös aikatauluttaa ja resursoida asianmukaisella tavalla ja valmistelijoilla tulee olla virkamiesjohton tuki objektiivisen ja laadukkaan vaikutusarvioinnin tekemiseen. Valiokunnan mielestä on myös tarpeen selvittää ovatko valtioneuvoston lainvalmisteluresurssit oikealla tasolla suhteessa valtioneuvoston muihin tehtäviin.

### *Osaaminen*

Keskeinen kehittämiskohde säädösvalmistelussa liittyy vaikutusarviointiosaamiseen. Vaikutusarviointi on yksi vaativimmista vaiheista hallituksen esitysten laatimisessa. Tämän vuoksi osaamiseen ja osaamisen kehittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Valmistelijoilla on yleensä oikeustieteellinen koulutus, mikä ei välttämättä anna edellytyksiä vaikutusarviointien laatimiseen. Asiantuntijoiden mukaan vaikutusarviointien laatimiseen tarvittaisiin juristivalmistelijoiden tueksi lisää taloustieteellistä, yhteiskuntatieteellistä sekä luonnontieteellistä osaamista. Osaamisen kehittämisen tarpeet liittyvät vaikutusten tunnistamiseen, menetelmäosaamisen hyödyntämiseen ja kehittämiseen sekä tutkimustiedon hyödyntämiseen.

### *Vaikutusten tunnistaminen*

Vaikutusarviointien osalta yleisesti suurimpina haasteina on hahmottaa, mitä kaikkia vaikutuksia tulisi arvioida ja miten arviot tulisi jäsentää. Kaikkia potentiaalisia vaikutuksia ei myöskään tunnisteta riittävän hyvin valmistelussa. Usein kyse on välillisistä vaikutuksista kohderyhmiin, jotka eivät ole suoraan kyseisen sääntelyn kohteena, esimerkiksi vaikutukset lapsiin ja vammaisiin. Sosiaaliturvaa koskevien muutosten osalta lapsivaikutusten arviointi jää asiantuntijoiden mukaan usein puutteelliseksi, koska lapset eivät ole yleensä etuuksien saajina. Vaikutusarvioinnit tehdään usein myös koskien yksittäistä muutosta, jolloin useamman muutoksen yhteisvaikutukset voivat jäädä huomioimatta. Ongelmalliseksi on havaittu myös se, että vireillä on samanaikaisesti useita lainsäädäntömuutoksia, joiden yhteisvaikutusta ei huomioida tai kyetä huomioimaan. Vakavan haasteen vaikutusten arvioinnille näyttäisivät asettavan useiden muutosten yhteisvaikutukset sekä pienten vaikutusten kumuloituminen tietyille ryhmille.

Perustuslakivaliokunta on työssään kiinnittänyt usein huomiota säädösten kokonaisvaikutusten ja yhteisvaikutusten arvioinnin puutteisiin hallituksen esityksissä. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on ajoittain eri sektoreille ulottuvissa laajoissa esityksissä havaittavissa sitä, että kokonaisvaikutuksia eri perusoikeuksiin ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ei riittävästi arvioida, vaan säätämisyjärjestysperustelut rajoittuvat vain kunkin esityksen osalta tehtyyn teknisempään tarkasteluun (PeVL 30/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuksien tasoon liittyvien muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (esim. PeVL 32/2014 vp). Samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että perustuslakivaliokunta joutuu arvioimaan tiettyä esi-

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

tystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (PeVL 60/2014 vp). Perustuslakivaliokunta onkin korostanut tarvetta koota samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutokset yhteen hallituksen esitykseen tai sitä, että esityksissä arvioitaisiin niiden vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. (PeVL 12/2020 vp ja PeVL 19/2016 vp).

### *Vaikutusten olennaisuus*

Kaikkia mahdollisia vaikutuksia ei kuitenkaan ole asiantuntijoiden mukaan mielekästä arvioida kaikissa säädöshankkeissa, vaan vaikutusten arviointi tulee kohdentaa kulloisenkin säädöshankkeen sisällön kannalta olennaisten vaikutusten arviointiin. Vaikutusarviointiosaamisen kehittämisen näkökulmasta on tärkeä huomata se, että vaikutusarviointeihin kohdistuvat vaatimukset kasvavat koko ajan. Erilaisia vaikutuksia ja vaikutuslajeja on säädöshankkeissa pystyttävä arvioimaan yhä tarkemmin ja perusteellisemmin. Näin ollen keskittyminen kunkin hankkeen kannalta olennaisimpiin vaikutuksiin on asiantuntijoiden mukaan välttämätöntä, jotta vaikutusarvioiden laatua voidaan parantaa.

Lisäksi asiantuntijoiden mukaan olisi hyvä, että pohdinta siitä, mitkä vaikutukset ovat kunkin säädösehdotuksen kannalta olennaisia, ja siitä, mitkä vaikutukset on katsottu merkittäviksi, raportoitaisiin läpinäkyvästi hallituksen esityksissä. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan hallituksen esityksessä olisi myös hyvä mainita ne vaikutuslajit, joita valmistelun aikana on tarkasteltu, mutta joita ei ole arvioitu tarkemmin, koska ne eivät ole olleet merkittäviä kyseisen uudistuksen kannalta. Tällainen selkeä ilmaisu voisi asiantuntijoiden mukaan lisätä säädösehdotusten valmistelun läpinäkyvyyttä. Vaikutusten tunnistamisessa keskeistä asiantuntijoiden mukaan on säänneltävän ilmiön, toimeenpanevien tahojen ja toimeenpanon realiteettien riittävä tuntemus ja sitä kautta kyky hahmottaa vaikutusketjuja ja niiden lopputuloksia.

Säädösehdotuksen arvioidut vaikutukset on tärkeä osata erottaa säädökselle asetetuista tavoitteista. Valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan varsin usein vaikutusten todetaan hallituksen esityksessä olevan samat kuin esitetyn lainsäädännön tavoitteet. Kuitenkaan perusteluita sille, että vaikutukset olisivat esitetyn kaltaisia, ei esitetä, eikä myöskään sitä, kuinka tähän tulokseen on päädytty. On tärkeää, että vaikutusarvioinnin tekijä on selvillä lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden ja lainsäädännön arvioitujen vaikutusten välisestä erosta. Esimerkiksi oikeuskansleri toteaa valiokunnalle antamassaan lausunnossa, että vaikutusten arvioinnin sijasta selostetaan usein säädösehdotuksen tavoitteita tai nykytilaan toivottuja muutoksia. Tavoitteiden ja vaikutusten arvioinnin selkeä erottaminen toisistaan ja myös kirjaaminen selkeästi hallituksen esityksiin on oikeuskanslerin mukaan edelleen vahva kehittämiskohde hallituksen esityksissä.

### *Menetelmäosaaminen*

Vaikutusarviointien laadun parantamien edellyttää asiantuntijoiden mukaan lainvalmistelijoiden menetelmäosaamisen kehittämistä tai menetelmäosaajilta saatavaa tukea valmistelussa. Olemassa olevan tutkimuksen sekä kansallisten ja kansainvälisten tilastojen ja rekisteriaineistojen hyödyntäminen on puutteellista, sillä ministeriöillä ei ole henkilöstöä, jolla olisi tarvittavaa tilasto- ja tutkimusosaamista. Suomen kansainvälisesti poikkeuksellisen laadukkaat tilastoaineistot ovatkin asiantuntijoiden mukaan alihyödynnettyjä säädösvalmistelussa.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa haasteellisena pidetään riittävän hyvin perusteltujen määrällisten arvioiden esittämistä. Yksittäisellä valmistelijalla ei välttämättä ole osaa mista vaadittavien laskelmien tekemiseen. Myös yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi koetaan vaativaksi. Oikeustieteellisen koulutuksen saaneilla lainvalmistelijoilla ei ole menetelmällisiä valmiuksia vaikutusarviointien laatimiseen. Tämä johtaa asiantuntijoiden mukaan toisinaan siihen, että konsulttiselvityksistä tai aihepiirin tutkimuskirjallisuudesta kopioidaan osuuksia hallituksen esityksen vaikutusarviointijaksoon.

Menetelmäosaamisen lisäksi valtionhallinnossa käytössä oleva arviointivälineistö on asiantuntijoiden mukaan kehittymätöntä. Vaikutusarviointien laadun parantamiseen tarvittaisiin tutkimuslaitostasoista tietotekniikkaa ja rekisteriaineistoja, mutta käytännössä tällaista ei ole lainvalmistelijoilla käytössä. Suuria digitaalisia rekisteri- tai kyselyaineistoja hyödyntävä tutkimus on viime vuosikymmeninä ottanut suuria harppauksia lainsäädäntömuutoksia arvioivien syy-seuraussuhteiden ymmärtämisessä. Tämä ei kuitenkaan vielä näy säädösehdotusten vaikutusarvioinnissa.

Määrällisten menetelmien lisäksi myös laadullisten aineistojen ja menetelmien hyödyntämiseen liittyvään osaamiseen ja sen kehittämiseen tulee kiinnittää huomiota. Lainvalmisteluun ei nykyisellään asiantuntijoiden mukaan juurikaan kuulu laadullisten aineistojen ja analyysimenetelmien hyödyntäminen. Laadullisilla menetelmillä olisi kuitenkin mahdollistaa parantaa ja täydentää erityisesti ihmisvaikutusten arviointeja, mikä vahvistaisi eri ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten huomioimista säädösvalmistelussa.

Yhtenä laadullisen aineiston lähteenä voidaan käyttää eri väestöryhmiä edustavien tahojen sekä myös toimeenpanevien viranomaisten kuulemista. Viime vuosien positiivinen kehityssuunta onkin asiantuntijoiden mukaan ollut lausuntojen tai kommenttien säännönmukainen pyytäminen ministeriön ulkopuolisilta asiantuntijoilta ja keskeisiltä sidosryhmiltä jo hallituksen esitysten luonnosvaiheessa. Erityisesti vaikutukset yksityisen sektorin toimijoihin on asiantuntijoiden mukaan vaikea riittävän kattavasti selvittää pelkästään valtionhallinnon oman asiantuntemuksen pohjalta. Nämä kuulemiset eivät kuitenkaan saisi kokonaan korvata varsinaisten vaikutusarviointien tekemistä.

Vaikutusarvioinnissa käytettyjä menetelmiä ja tietolähteitä ei nykyisellään myöskään riittävästi avata hallituksen esityksissä. Menetelmien kuvaus lisääisi säädösvalmistelun läpinäkyvyyttä. Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeen mukaan hallituksen esityksestä tulee käydä ilmi, miten vaikutukset on arvioitu, mitä tietolähteitä arvioinnissa on käytetty sekä kertoa, minkälaisia epävarmuuksia vaikutusarviointiin liittyy. Toisaalta valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa tuodaan esiin myös, että aina ei tarvita erityisiä tieteellisiä menetelmiä vaan ennen kaikkea syvällistä perehtymistä ilmiökenttään ja tämän pohjalta uskottavaa ja perusteltua päättelyä säädösehdotuksen vaikutuksista.

Hallituksen esitykseen ei ole mahdollista eikä mielekäästä kirjata vaikutusarviointia kokonaisuudessaan. Arviointien tulisi kuitenkin olla yleisesti saatavilla, sillä ne ovat tärkeä osa hallituksen esityksen perusteluita. Arviointien dokumentaatio ja tietojen saanti laadituista arvioista vaihtelevat ministeriöittäin. Valiokunta katsoo, että tulee selvittää edellytykset yhtenäisen valtioneuvostotasoisien järjestelmän luomiseksi, johon vaikutusarvioinnit voitaisiin tallentaa ja dokumentoi-



## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

da. Näin arvioinnit olisivat saatavilla sekä osaamisen kehittämistä varten että hallituksen esityksen lausuntokierroksen ja eduskunnan valiokuntakäsittelyn tueksi.

### *Tutkimustiedon hyödyntäminen*

Tutkimustiedon hyödyntäminen edellyttää niin ikään osaamista lainvalmistelijoilta. Lisäksi on tärkeä huomata, että yhden tai kahden tutkimuslähteen käyttö ei ole riittävää vaan tietoa tulee etsiä useammasta lähteestä. Kansainväliset tutkimustulokset eivät myöskään useinkaan ole suoraan hyödynnettävissä kansallisessa päätöksenteossa ja valmistelussa. Tältä osin ongelmana vaikutusarviointien laatimisessa on myös kansallisen tutkimustiedon puute ja ajantasaisuus, sillä tarkoitukseen soveltuvaa tutkimustietoa ei aina ole saatavilla. Esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 3/2019 vp) on kiinnittänyt huomiota siihen, että työllisyyttä edistävien toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkimus on Suomessa tällä hetkellä riittämätöntä. Erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä tutkitaan Suomessa liian vähin resurssein. Tutkimusvajeen johdosta monet seikat, joilla on huomattavaa merkitystä ihmisten työllistymisen edistämiseksi, jäävät selvittämättä tai näkymättömiin, jolloin toimenpiteiden vaikuttavuudesta syntyy puutteellinen ja kapeutunut kuva. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostaa tarkastusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa laaja-alaiseen tutkimukseen perustuvien vaikutusarviointien tärkeyttä kaikkia työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä harkittaessa.

### *Tilaaosaaminen*

Lainvalmistelun ja vaikutusarviointien tueksi voidaan hankkia tietoa tutkimushankkeilla silloin, kun soveltuvaa tutkimustietoa ei ole valmiiksi saatavilla. Tämäkin edellyttää tutkimuksellista osaamista ministeriöiden virkamiehiltä mielekkäiden tutkimuskysymysten laatimisessa. Onkin tarpeellista, että ministeriöillä on itsellään jonkin verran omaa tutkimus- ja arviointiosaamista, jotta ulkopuolisia selvityksiä osataan hankkia ja hyödyntää tehokkaasti. Osaamisen puutteet sekä erityisesti valtion tutkimus- ja selvityshankkeisiin eli VN TEAS -hankkeisiin liittyvä vaatimus usean ministeriön tarpeita palvelevista laajoista selvityksistä näkyvät valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan sekavina hakuilmoituksina. Usein hakuilmoituksissa on selvästi yksi päätutkimuskysymys, johon olisi mahdollista vastata luotettavasti tutkimuksen keinoin. Pääkysymyksen lisäksi esitetään kuitenkin usein suuri määrä asiaan löyhästi liittyviä muita tutkimuskysymyksiä, jotka saattavat edellyttää aivan erilaista tutkimusmenetelmää, -aineistoa ja -osaamista kuin pääkysymys. Näin ollen VN TEAS -hankkeet eivät välttämättä palvele säädösvalmistelun usein tarkkaan rajattua tietotarvetta. VN TEAS -hankkeiden käynnistäminen on lisäksi aikaa vievää, joten ne eivät ehdi valmistua ajoissa, jotta tulokset voitaisiin huomioida säädösvalmistelussa. Ulkopuolisten tutkimushankkeiden kohdalla ongelmana voi olla myös aineistojen saatavuus. Esimerkiksi rekisteriaineistojen käyttö edellyttää riittävän väljää valmistelu-aikataulua, mikä useinkaan ei käytännössä ole mahdollista. Valiokunta onkin kiinnittänyt huomiota Tilastokeskuksen vaikeuksiin toimittaa tutkimusaineistoja kohtuullisessa määräajassa, mikä voi johtaa mm. VN TEAS -hankkeiden viivästymiseen (TrVM 5/2020 vp).

Ministeriöt tuovat lausunnoissaan esiin myös sen, että lainvalmisteluhankkeiden kireät aikataulut ja valmistelun kohteena olevan ilmiön monimutkaisuus osaltaan vaikeuttavat ulkopuolisten arvioiden tilaamista. Valmisteltavan lainsäädännön sisältö voi kehittyä valmistelun edetessä ja keskeisten ehdotusten sisältö muuttua olennaisesti valmistelun aikana. Vaikeutena on silloin se,

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

että tutkimuskysymysten asettelu ja tiedontarve täsmentyvät valmistelun edetessä, jolloin tarkkoja määritelmiä tilattavalle selvitykselle on lainvalmisteluhankkeen alkaessa usein hyvin vaikea tai jopa mahdotonta laatia. Tämä vaikeuttaa valmistelijan työtä vaikutusarviointien laatimisessa merkittävästi.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota joidenkin ministeriöiden hyviin käytäntöihin osaamisen vahvistamiseksi. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriössä vaikutusarviointeja on lähetetty työ- ja elinkeinoministeriön vaikutusarvioijille kommentoitavaksi, ja saatu palaute on koettu hyödylliseksi. Tällainen toimintatapa voisi edesauttaa vaikutusarviointien laadun parantamista laajemminkin eri ministeriöissä. Liikenne- ja viestintäministeriön konserniohjausosaston talouskehitysyksikössä puolestaan on vuoden 2019 alusta lähtien toiminut ekonomistitiimi. Sen tehtävänä on muun muassa tukea lainvalmistelijoita säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Ekonomistitiimi vastaa myös yleisesti taloudellisten vaikutusarviointien sekä vaikutusarvioinnissa tarvittavien tilastoaineistojen ja työkalujen kehittämisestä ministeriössä. Ryhmään kuuluu neljä virkamiestä, joista kolme osallistuu säännöllisesti säädösehdotusten vaikutusten arviointiin. Valtiovarainministeriö pitää valiokunnalle antamassaan lausunnossa tärkeänä, että eri sektoriministeriöissä vahvistettaisiin taloudellista osaamista ja asiantuntemusta säädösvalmistelun yhteydessä. Valtiovarainministeriö toteaa myös, että valtiovarainministeriön asiantuntijat osallistuvat useiden merkittävien lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten arviointiin ja tällaiseen yhteistyöhön on myös jatkossa mahdollisuus.

Valiokunta pitää näitä hyvinä esimerkkeinä ja kannustaa vastaavien toimintatapojen käyttöönottoa ja kehittämistä koko valtioneuvoston tasolla. Yksittäiseltä lainvalmistelijalta ei voida edellyttää kaikkien vaikutuslajien erityisasiantuntemusta, vaan kykyä tunnistaa vaikutusketjuja ja koota kattavaa asiantuntemusta. Havaittujen puutteiden korjaamiseksi on tärkeää, että tietoa vaikutusarviointiin osataan hankkia yli ministeriörajojen ja tarvittaessa myös ulkopuolisilta tutkimuslaitoksilta. Valiokunta toteaa, että on myös tärkeä huomata, että ministeriöiden lainvalmistelu ei ole substanssistaan irrallista, vaan lainvalmistelu edellyttää aina myös kyseessä olevan hallinnon alan asioiden syvällistä asiantuntemusta.

Valiokunnan mielestä on huolestuttavaa, että ministeriöillä ei ole riittävää henkilöstöä ja osaamista laadukkaiden vaikutusarviointien laatimiseen. Lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämisen tulee valiokunnan mielestä olla jatkuvaa ja suunnitelmallista toimintaa. Valiokunta pitää hyvänä vuonna 2021 toimintansa aloittanutta valtioneuvostotasosta vaikutusarviointien osaamisverkostoa, mutta korostaa, että riittävä tuki ja pysyvät ratkaisut ovat tarpeen osaamisen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi. On myös tärkeää, että kaikilla lainvalmistelijoilla on mahdollisuus osallistua osaamisverkoston toimintaan ja mahdollisuus myös henkilökohtaiseen osaamisen kehittämiseen ja koulutukseen.

Yhtenä ratkaisuna vaikutusarviointiosaamiseen liittyviin puutteisiin asiantuntijalausunnoissa on ehdotettu keskitettyä valtioneuvostotasosta vaikutusarviointiyksikköä. Keskitetty yksikkö, johon koottaisiin monipuolinen eri alojen osaaminen yhdistettynä lainvalmistelun perusosaamiseen, voisi olla ratkaisu myös silloin, kun ulkopuolista tutkimusta ei ehditä hankkia tai rahoitusta ei ole saatavilla. Keskitetty arviointiyksikkö voisi myös vastata tarvittavan arviointivälineistön ylläpitämisestä ja jatkokehittämisestä. Tämäntapaista osaamista ei myöskään ole mielekästä keskittää paikkoihin, joissa sitä ei täysimääräisesti osata hyödyntää. Toisaalta asiantuntijalausun-

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

noissa on ehdotettu myös sitä, että jokaiseen ministeriöön perustettaisiin oma vaikutusarviointiyksikkö säädösvalmistelijoiden tueksi. Näin varmistettaisiin ministeriötasolla riittävä menetelmällinen ja tilastollinen osaaminen.

Nykyisellään valtionhallinnossa eri tahoilla (mm. THL, Kela, VATT) käytössä olevat mikrosimulointi- ja kokonaistaloudelliset mallit eivät valiokunnan käsityksen mukaan ole riittävässä määrin hyödynnettävissä säädösehdotusten vaikutusten arvioinneissa. Tämä koskee myös eri tahojen ylläpitämien tilasto- ja rekisteriaineistojen hyödyntämistä. Valiokunta katsoo, että tulee selvittää, tulisiko vaikutusarviointiosaamista lisätä ensisijaisesti ministeriöissä vai ministeriöiden yhteisesti hyödynnettävissä olevassa valtioneuvostotasoisessa osaamiskeskityksessä.

### *Ohjeistus*

Vaikutusarviointien laatimista ohjaava ja tukeva ohjeistus on tärkeä arviointien laatuun vaikuttava tekijä. Säädösvaikutusten arviointiohjeessa vuodelta 2007 on kuvattu, miksi, mitä ja miten vaikutuksia arvioidaan, mitkä ovat arvioinnin vaiheet säädösvalmistelussa sekä millaisia tietolähteitä ja menetelmiä on olemassa. Ohjeessa myös korostetaan vaikutusten arvioinnin merkitystä kiinteänä osana säädösvalmistelua.

Ohjeessa on omat jaksonsa taloudellisten vaikutusten arvioinnista, viranomaisten toiminnasta, ympäristövaikutuksista ja muista yhteiskunnallisista vaikutuksista (kansalaisten asema, sosiaali- ja terveysvaikutukset, yhdenvertaisuus, lapset ja sukupuolten tasa-arvo, työllisyys ja työelämä, rikkontorjunta ja turvallisuus, aluekehitys- sekä tietoyhteiskuntavaikutukset). Ohjeen liitteenä on vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista valmistelun tueksi.

Valiokunnan tilaamassa selvityksessä suositellaan vaikutusarviointiohjeiden päivittämistä. Vuonna 2007 julkaistut vaikutusarviointiohjeet eivät selvityksen mukaan nykyisellään vastaa vaikutusten arvioinnille asetettuja vaatimuksia. Selvityksen mukaan nykyisen ohjeen vaatimukset ovat yhtäältä mahdottomia arvioitavien vaikutuslajien määrän ja laadun suhteen ja toisaalta ohjeet eivät juurikaan anna välineitä itse arvioinnin toteuttamiselle. Kun huomioidaan lainvalmistelun niukat resurssit, aikataulupaine ja lainvalmistelijoiden arviointiosaamisen puutteet, tämä johtaa ympäröiväisiin ja valmistelun viime vaiheessa tehtyihin vaikutusarviointeihin. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat samaa mieltä selvityksen tekijöiden kanssa siitä, että vaikutusarviointiohjeistus on tarpeen päivittää. Ohjeen uudistaminen onkin parhaillaan meneillään oikeusministeriön johdolla.

### *Kynnysraja vaikutusarvioinnille*

Valiokunnan tilaamassa selvityksessä ehdotetaan, että vaikutusarviointiohjeistukseen lisättäisiin ohjeet kynnyksen tai alarajan käyttöönotosta, jolloin kyseistä vaikutusta ei arvioitaisi lainkaan. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat eivät kuitenkaan pidä tätä ehdotusta kannatettavana, koska esimerkiksi taloudellisilta vaikutuksiltaan vähäisellä säädösehdotuksella voi olla merkittävät sosiaaliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Kynnysrajan asettaminen saattaisi toisaalta ministeriöiden mukaan johtaa tilanteeseen, jossa vaikutukset oletetaan varsin kevyin perustein ja ilman varsinaista arviointia vähäisiksi ja siten ei-olennaisiksi, jolloin arviointi jätettäisiin tekemättä. Ministeriöt pitävät parempana lähestymistapaa, jossa kaikki olennaiset vaikutukset tulisi tunnistaa, ja

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

arviointia syvennetään sen mukaan, mitä olennaisempi vaikutus on kyseisen säädösehdotuksen kannalta. Ministeriöiden mukaan painopisteen vaikutusarviointiohjeen kehittämiseksi tulisi siten olla olennaisten vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa.

Ohjeistuksessa tulee asiantuntijoiden mukaan nykyistä paremmin täsmentää, mitä tarkoitetaan olennaisilla vaikutuksilla ja niiden arvioinnilla eri vaikutuslajeissa. Arvioinnin lähtökohtana tulee olla systemaattinen kokonaisvaikutusten arviointi. Säädösehdotuksen kokonaisvaikutukset eivät aina ole sektorikohtaisia, vaan tulee tunnistaa myös eri sektoreille kohdistuvat vaikutukset sekä välilliset vaikutukset ja vaikutusketjut. Suuntaa-antava viitekehys vaikutusten olennaisuuden määrittelylle voisi olla valiokunnan saamien arvioiden mukaan paikallaan. Lisäksi ohjeissa tulisi nykyistä paremmin tuoda esiin vaikutusarviointiin liittyvä epävarmuus ja sen esiin tuomisen tärkeys hallituksen esityksissä.

### *Tarkistuslista*

Nykyisen ohjeen liitteenä on tarkistuslista eri vaikutuslajien huomioimista varten. Ongelmana on se, että lista ei ole eri vaikutuslajien osalta riittävän kattava. Listaus on erityisesti yhteiskunnallisten vaikutusten osalta liian tiivis, sillä esimerkiksi vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja tasa-arvoon on niputettu yhteen. Tämä helposti tyypistää arviointia erityisesti ihmisvaikutusten osalta. Myös valiokunnan tilaamassa selvityksessä on ehdotus vaikutusarviointiohjeeseen sisällytettävästä tarkistuslistasta. Tutkijoiden raportissaan ehdottama tarkistuslista ei rakennu eri vaikutuslajeille, vaan siinä on sen sijaan apukysymyksiä vaikutusarvioinnin eri vaiheiden ja näkökohtien huomioimiseen.

Eri sektoreille kohdistuvien vaikutusten sekä välillisten vaikutusten tunnistamisessa vaikutusarviointiohjeeseen sisältyvä tarkistuslista voisi olla valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan hyödyllinen. Tämä auttaisi valmistelijaa kiinnittämään huomiota eri vaikutuksiin ja näkökulmiin, jotka eivät muutoin tulisi mieleen. Tästä näkökulmasta on asiantuntijoiden mukaan myös tärkeää päivittää ohjeistuksen jako eri vaikutuslajeihin. Nykyisten ohjeiden jako taloudellisiin, viranomaisiin kohdistuviin, ympäristöä koskeviin sekä muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ei myöskään ole optimaalinen, sillä monia tärkeitä vaikutuslajeja ei tuoda ohjeessa riittävästi esiin. Valiokunnan saamien lausuntojen mukaan vaikutusarviointiohjeeseen tulisi lisätä ja tuoda selkeämmin esiin myös vaikutukset esimerkiksi vammaisiin ihmisiin, kansalliseen ja sisäiseen turvallisuuteen sekä maaseutu- ja aluevaikutukset.

Ohjeistuksen uudistamisessa ja päivittämisessä tulee valiokunnan mielestä myös muistaa se, että ohjeistus on jo nykyisellään erittäin vaativa. Ohjeistuksen realistisuuteen ja helppokäyttöisyyteen on valiokunnan mielestä tärkeä kiinnittää erityistä huomiota. Valmistelijan työtaakkaa ei helpota se, että ohjeistukseen lisätään uusia elementtejä miettimättä, kuinka ohjeistusta on mahdollista käytännön valmistelutyössä noudattaa. Valmistelijoihin jo tällä hetkellä kohdistuvat vaatimukset ovat huomattavia, ja kehittämishankkeiden päämääränä tulee olla lainvalmistelijoiden työn tukeminen, ei sen muuttaminen aiempaakin raskaammaksi.

Ohjeiden päivityksen yhteydessä on myös tärkeä kiinnittää huomiota valmistelijoiden kouluttamiseen ja arviointiosaamisen kehittämiseen, sillä ohje itsessään ei korvaa metodologista osaamista. Useissa valiokunnan saamissa asiantuntija-arviossa on todettu, että suurelta osin ongelmat ja

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

puutteet vaikutusarvioinneissa eivät liity nykyisiin ohjeisiin sinänsä vaan niiden alhaiseen noudattamisasteeseen.

Tällä hetkellä erilaisia ohjeita ja oppaita on huomattavan paljon ja kokoaville yleisohjeille on asiantuntijoiden mukaan selkeä tarve. Valiokunnan tilaaman selvityksen mukaan lainvalmistelijat eivät välttämättä ole tietoisia edes kaikesta oman ministeriönsä voimassa olevasta ohjeistuksesta. Lisäksi eri ohjeet voivat olla keskenään ristiriitaisia. Hallintovaliokunta tuo lausunnossaan tarkastusvaliokunnalle (HaVL 18/2021 vp) esiin budjettilakien taloudellisten vaikutusten arviointeihin liittyvän valtiovarainministeriön ohjeistuksen ongelmallisuuden suhteessa muuhun vaikutusarviointiohjeistukseen. Valtiovarainministeriön yleisessä ohjeistuksessa korostetaan säädösvalmistelun objektiivisuutta ja huolellisuutta sekä taloudellisten vaikutusten arviointia uusimman käytettävissä olevan tiedon perusteella mahdollisimman realistisesti siitä riippumatta, miten valmisteilla olevan uudistuksen rahoitukseen on aiemman päätöksenteon perusteella varauduttu. Vastaavasti budjettilakiesitysten antamisessa eduskunnalle tulee valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaan noudattaa periaatetta, jonka mukaan säädösehdotusten taloudellisiin vaikutuksiin on varauduttu valtion talousarviossa tai julkisen talouden suunnitelmassa. Tämä on hallintovaliokunnan havaintojen mukaan johtanut siihen, että lakiehdotuksen valmistelussa laadittua taloudellisten vaikutusten arviointia ei ole huomioitu tai arviointi on jäänyt kokonaan tekemättä.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan keskeinen vaikutusten arviointeihin liittyvä ongelma on se, ettei arviointi ole kiinteä osa säädösvalmisteluprosessia, vaan se toteutetaan liian myöhään ja irrallisena. Valiokunta katsoo, että säädösvalmisteluprosessi tulee kuvata ohjeistuksessa siten, että vaikutusarviointit tulevat osaksi valmistelua riittävän aikaisessa vaiheessa ja että myös tarvittavat tiedonlähteet ehditään huolella kartoittaa. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että ohjeistuksen jako eri vaikutuslajeihin päivitetään ja ohjeistukseen myös sisällytetään kattava tarkistuslista arviointien tueksi.

### Jälkiarviointi

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan hallituksen esityksissä on selostettava, miten tulevan lain toimivuutta aiotaan seurata (oikeusministeriö 2019). Tästä huolimatta sääntelyn vaikutuksia seurataan Suomessa vaihtelevasti, eikä käytössä ole systemaattista jälkiarviointijärjestelmää. Säädösehdotusten jälkiarviointi tarkoittaa lain vaikuttavuuden tai toimivuuden arviointia toimeenpanon jo alettua. Jälkiarviointi mahdollistaa lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin sekä edesauttaa tarvittavien korjaavien muutosten tekemistä.

Valiokunnan tilaamassa selvityksessä suositellaan jälkiarviointien lisäämistä sekä jälkiarviointien hyödyntämistä lainvalmistelijoiden koulutuksessa. Lainsäädännön arviointineuvosto teki keväällä 2019 aloitteen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi Suomeen. Jälkiarviointin merkitys on korostunut viime vuosina myös OECD:n linjauksissa ja suosituksissa (OECD 2018, 67). Myös Euroopan komissio on korostanut jälkiarviointien tärkeyttä.

Jälkiarviointeihin liittyvät monet samat ongelmat kuin ennakkollisiin vaikutusarviointeihin. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan merkittävä ongelma-kohta jälkiarviointien laatimisessa liittyykin säädösehdotusten tavoitteiden määrittelyyn. Usein säädösehdotusten tavoitteet ovat epäselvät tai täsmentyvät ja jopa muuttuvat säädösvalmistelun loppuvaiheessa, mikä vaikeuttaa

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

vaikutusarviointien laatimista valmisteluvaiheessa ja siten myös hankaloittaa jälkiarviointien suunnittelua. Jälkiarviointi on vaikeaa, jos lakimuutoksen tavoitteet ovat epäselvät. Esimerkiksi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) nostaa lausunnossaan tärkeimmäksi keinoksi parantaa lainsäädännön ennakkolistien ja jälkikäteisten vaikutusarvioiden laatua siten, että vaikutusten jälkiarviointi tuodaan kiinteäksi osaksi lainvalmisteluprosessia. Jälkiarvioinnin huolellinen huomioiminen jo suunnitteluvaiheessa varmistaisi, että arvioinnin tuottama tieto hyödyttää lainsäädännön valmistelua ja toteuttamista, arviointi on laadultaan käyttötarkoitusta vastaavaa ja että oikeanlaista tietoa kerätään kustannustehokkaasti.

Tärkeä osa jälkiarviointien riittävän tietopohjan varmistamista on säädösehdotusten toimeenpanon suunnittelu tavalla, joka mahdollistaa luotettavat tutkimusasetelmat uudistuksen vaikutusten arvioimiseksi. Uudistusten alueellinen tai muuten asteittainen toimeenpano tai varsinaista toimeenpanoa edeltävät kokeilut edesauttaisivat luotettavan tiedon saamista uudistusten vaikutuksista. Viime vuosien aikana etenkin taloustieteilijät ovat korostaneet vertailukelpoisten verrokkiryhmien muodostamisen merkitystä luotettavien lainsäädännön jälkiarviointikäytäntöjen kehittämiseksi. Vaikuttavuuden arviointi on yksinkertaisinta ja luotettavinta silloin, kun käytettävissä on aidosti vertailukelpoinen verrokkiryhmä, joka on tarkasteltavan politiikkatoimen kohteen kanssa riittävän samankaltainen, mutta johon politiikkatoimi ei kohdistu. Verrokkiryhmää seuraamalla on mahdollista muodostaa käsitys siitä, mitä kohderyhmälle olisi tapahtunut, jos politiikkatoimea ei olisi toteutettu. Vertaamalla muutoksen kohteen ja verrokkiryhmän tilannetta muutoksen jälkeen voidaan saada selville, miten politiikkatoimi vaikutti kohderyhmään. (Nokso-Koivisto ym. 2019).

Mikäli lakimuutoksen kohdejoukolla ei löydy vastaavaa lakimuutoksen ulkopuolista ryhmää, tutkimuksellisin keinoin ei ole mahdollista selvittää, mitä kohdejoukolla olisi tapahtunut ilman lakimuutosta. Selville saadaan vain kohdejoukon tilanne ennen lainsäädännön muuttamista ja sen jälkeen. Vertailuryhmän puuttuminen esti asiantuntijoiden mukaan esimerkiksi aktiivimallin työllisyysvaikutusten arvioimisen. Mikäli asianmukaisen verrokkiryhmän syntymiseen ei kiinnitetä ajoissa huomiota, toimenpiteen vaikutusten luotettava tutkiminen on mahdotonta. Suomessa lainsäädäntö ei kuitenkaan aina mahdollista tiedon kerryttämistä luomalla vertailuasetelmia. Vertailuasetelmien luomisen tulisikin asiantuntijoiden mukaan liittyä yhteiskunnan kannalta niin merkittäviin tavoitteisiin, että ne ovat hyväksyttävissä esimerkiksi yhdenvertaisuuden kannalta. Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa kokeilujen valmistelun oppaassa todetaan, että jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä on pidetty sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (kokeiluohje.finlex.fi).

Myös tarvittavan seurantatiedon keräämiseen tulee valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kiinnittää aiempaa enemmän huomiota jo lainsäädäntöhankkeen suunnitteluvaiheessa. Asiantuntijoiden mukaan on harvinaista, että lainsäädäntöhankkeen osana ryhdyttäisiin keräämään uutta rekisteriaineistoa tai tilastotietoa, jonka avulla uudistuksen vaikutuksia olisi mahdollista seurata. Niin ikään sidosryhmien kuuleminen tulee asiantuntijoiden mukaan huomioida osana jälkiarviointeja ja siten ottaa huomioon jälkiarviointien suunnittelussa.

Jälkiarviointijärjestelmää suunnitellaan ja valmistellaan parhaillaan oikeusministeriön johtamassa työryhmässä. Huhtikuussa 2021 valmistui VN TEAS -hanke lainsäädännön jälkiarvioinneista.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

Tutkimusraportissa esitetään kehittämisehdotuksia jälkiarviointijärjestelmän laatimiseksi Suomeen (Rantala ym., VN TEAS 2021:28). Raportin mukaan lainsäädännön jälkiarviointeja tehdään Suomessa edelleen varsin vähän ja arviointitoimintaa organisoidaan hyvin vaihtelevin käytännöin ministeriöstä ja hankkeesta riippuen. Tällä hetkellä ei myöskään ole olemassa yhteistä ohjeistusta, joka ohjaisi jälkiarviointien tekemistä tai kokoaisi yhteisiä käytäntöjä jälkiarviointien organisointiin liittyen. Osana säädösehdotusten jälkiarviointeja selvittävää VN TEAS -hanketta lainvalmistelijoille lähetettiin kysely, jonka tulosten mukaan lainsäädännön jälkiarviointien laatiminen on valmistelijoiden mukaan tarpeellista, mutta siihen liittyvät ohjeistukset sekä arviointien laatimisen johdonmukaisuus ja suunnitelmallisuus ovat heikkoja. Myöskään osaaminen ei ole vastaajien mukaan riittävää jälkiarviointien tilaamiseen tai tekemiseen.

Eduskunta hyväksyy lait ja voi esittää jälkiseurantalausumia, joissa se edellyttää, että hallitus arvioi lakiuudistuksen vaikutuksia jälkikäteen. Hallitus vastaa näihin lausumiin vuosittain hallituksen vuosikertomuksessa ja toimittaa eduskunnalle lausumissa pyydyt jälkiarvioinnit. Tarkastusvaliokunta pyysi muille valiokunnille osoittamassaan lausuntopyyntönsä valiokuntia arvioimaan myös jälkiarviointien riittävyttä silloin, kun valiokunnan mietinnön pohjalta on hallitukelta edellytetty vaikutusten seuranta ja niistä raportointia eduskunnalle.

Valiokuntien tarkastusvaliokunnalle antamien lausuntojen mukaan niille toimitetut selvitykset uudistusten seurannasta ovat antaneet hyödyllistä tietoa uudistusten toimivuudesta ja vaikutuksista. Jälkiseuranta tulisi kuitenkin toteuttaa muutoinkin kuin eduskunnan edellyttämänä. Lausumissa edellytetyt selvitykset säädösmuutoksen vaikutuksista eivät välttämättä myöskään aina ole olleet tarkoituksenmukaisin keino koota tietoa tulevan päätöksenteon tueksi.

Valiokunnat voivat ottaa kantaa lausumissaan ja kannanotoissaan edellyttämiensä jälkiarviointien riittävyteen esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä. Hallituksen vuosikertomuksessa esitettyjen eduskunnan lausumien seuranta-arviointien taso kuitenkin vaihtelee. Valiokuntien lausuntojen mukaan tulisi luoda yhtenäiset menettelytavat, jotta eduskuntakäsittelyn yhteydessä esille tuotujen arviointitarpeiden toteutumista ja riittävyttä voitaisiin seurata. Säädösehdotusten jälkiarviointi onkin valiokuntien mielestä syytä ottaa huomioon jo säädösvalmisteluvaiheessa siten kuin tarkastusvaliokunnan teettämässä selvityksessä esitetään. Suunnitelmallinen ja vaiheittain toteutettava jälkiarviointi voi myös tukea säädösehdotusten onnistunutta toimeenpanoa.

On tärkeä myös tiedostaa, että säädösehdotuksesta riippuen jälkiarviointien sopiva aikajänne vaihtelee muutamasta vuodesta useaan vaalikauteen. Jälkiarviointeja koskeneessa VN TEAS -hankkeessa tuotiin esiin, että valiokuntien lausumissaan edellyttämät määräajat ovat toisinaan liian kireitä, jotta uudistusten jälkiarviointi olisi mahdollista tai mielekäästä laatia annetussa määräajassa.

Valiokunta pitää hyvänä, että Suomessa on ryhdytty toimiin systemaattisen jälkiarviointijärjestelmän käyttöönottamiseksi. Valiokunta korostaa, että osana jälkiarviointijärjestelmää tulee luoda yhdenmukaiset periaatteet, joilla varmistetaan jälkiarvioinnin suunnittelusta jo säädösten valmisteluvaiheessa. Valiokunta katsoo myös, että eduskunnan tiedonsaannista tulee jälkiarviointien osalta huolehtia. Huomiota tulee kiinnittää myös hallituksen vuosikertomuksessa esitettyihin seuranta-arviointeihin ja niiden laatuun.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

### EU-perustainen lainsäädäntö

Valiokunnan tilaamassa selvitysraportissa EU-perustainen lainsäädäntö on rajattu tarkasteluiden ulkopuolelle. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa kuitenkin kiinnitetään huomiota myös EU-perustaisen lainsäädännön vaikutusarviointeihin, sillä suuri osa kansallisesta lainsäädännöstä on EU-peräistä ja myös Lainsäädännön arviointineuvosto on nostanut esiin ongelmat EU-perustaisen lainsäädännön vaikutusarvioinneissa.

Valtioneuvoston eduskunnalle toimittamissa perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisissa selvityksissä (U- ja E-selvitykset) on selostettava EU-tason neuvottelujen kohteena olevan ehdotuksen tai politiikka-aloitteen pääasiallisen sisällön ja valtioneuvoston neuvottelutavoitteiden lisäksi ehdotetun toimen ajantasaiseen tietoon perustuvat lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset. Lainsäädännön arviointineuvoston mukaan valtioneuvoston antamissa U-kirjeissä eduskunnalle on hyvin niukasti informaatiota valmisteilla olevan sääntelyn vaikutuksista. EU-säädöshankkeisiin liittyvien kansallisten vaikutusarviointien kehittäminen on valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan erittäin tärkeää. EU-sääntelyn vaikutusten arviointia tulisi kyetä parantamaan osana direktiivi- tai asetushankkeen aikaista Suomen vaikuttamista ja sitä kautta myös osana tulevaa hallituksen esitystä. Vaikutuksia tulisi arvioida jo ennen kuin Euroopan komissio julkaisee varsinaisen ehdotuksensa EU-säädökseksi.

Haasteena vaikutusarviointien laatimisessa on EU-säädöshankkeiden nopea eteneminen ja kansallisen kannanmuodostuksen kiireellisyys. Komission ehdotuksesta ei myöskään useimmiten ole riittävän yksityiskohtaista tietoa vaikutusarvioinnin laatimiseksi ennen kuin varsinainen ehdotus on annettu. Toisaalta myös Euroopan komission tekemät vaikutusarviointit voisivat asiantuntijoiden mukaan palvella paremmin kansallisia tarpeita, mikäli komissio kykenisi ottamaan kansalliset olosuhteet selkeämmin huomioon. Komissio myös pyytää jäsenvaltioilta tietoja kansallisista olosuhteista, ja onkin tärkeää, että näitä tietoja myös pystytään komissiolle toimittamaan. Näin olisi mahdollista edistää Suomen erityisolojen tuntemusta komissiossa.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2016 tekemän tarkastuksen mukaan EU-aloitteiden kansallisia vaikutusarvioita tehdään harvoin ja arviot ovat yleispiirteisiä. Kansalliset vaikutusarviot tukisivat kuitenkin Suomen EU-vaikuttamista. Suomelle tärkeissä EU-hankkeissa tulisi viraston mukaan laatia kansallinen vaikutusarvio niiden tietojen pohjalta, jotka ovat käytettävissä. Vaikutusarvio olisi laadittava niin ajoissa, että arviotietoa voidaan hyödyntää ennakkolisessä vaikuttamisessa. Tarkastuksen jälkiseurannassa vuonna 2019 ilmeni, että valtioneuvoston kanslia on korostanut kansallisten vaikutusarvioiden merkitystä, mutta konkreettisia uusia toimenpiteitä kansallisten vaikutusarviointien lisäämiseksi ja aikatauluttamiseksi on melko vähän, seurantatietoa kansallisten vaikutusarviointien laatimisesta ei ole, eikä vaikutusarviointien aikatauluttamiseksi ole viraston mukaan tehty merkittävästi uusia toimia.

Myös valiokunnat korostavat tarkastusvaliokunnalle antamissaan lausunnoissa, että erityisesti Suomelle tärkeissä asioissa vaikutusarviointien laatiminen on aloitettava hyvissä ajoin ennen varsinaisen säädösehdotuksen julkaisemista kulloinkin käytettävissä olevien tietojen perusteella. Vaikutusarviointit auttavat myös valmistautumaan EU-säädösten kansalliseen toimeenpanoon. Valtioneuvostolla tulee olla valmius arvioida komission vaikutusarviointien tasoa ja kattavuutta ja tuoda niitä koskevia huomioita esille EU-tason neuvotteluissa ja eduskunnalle toimitetuissa



## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

selvityksissä. Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan (SuVL 1/2021 vp) lisäksi, että EU-ehdotus voi muuttua merkittävästi EU-käsittelyn edetessä, kun ehdotuksen sisällöstä neuvotellaan jäsenvaltioiden sekä EU:n toimielinten kesken. Vaikutusarviointeja on siten tarvittaessa päivitettävä kansallisten kantojen tueksi ja neuvotteluaseman vahvistamiseksi, jotta neuvottelutavoitteita voidaan tarvittaessa mukauttaa ennen asian lopullista EU-tason päätöksentekoa.

Kuten tässä mietinnössä on jo aikaisemmin todettu, lainvalmistelu on pitkälti yksityöskentelyä. Tämä korostuu valiokunnan saamien arvioiden mukaan erityisesti EU-hankkeissa. EU-perustaisien säädösten valmistelu jääkin varsin usein yhden asiantuntijan työpanoksen varaan. Valiokunta katsoo, että valmistelun resursointiin tulee kiinnittää huomiota erityisesti Suomelle tärkeissä asioissa, jotta voidaan turvata vaikutusarviointien laatimisen aloittaminen riittävän varhaisessa vaiheessa EU-ehdotuksen valmistelua kansallisen kannanmuodostuksen ja Suomen ennakkollisen vaikuttamisen tueksi.

### **Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittäminen**

Tarkastusvaliokunta toi esiin riippumattoman lainsäädännön arviointielimen tarpeellisuuden mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta vuodelta 2014 eduskunnalle (TrVM 9/2014 vp). Tarkastusviraston kertomuksessa ehdotetaan Suomeen perustettavaksi säädösvalmistelun ja muun normiohjauksen arviointiyksikkö. Yksikön tehtävänä olisi valvoa ja edistää vaikutusarviointien laatua riippumattomana asiantuntijana. Mietinnössään valiokunta linjasi arviointitoiminnan kolme perusedellytystä: arviointielimen pitää olla itsenäinen suhteessa poliittisiin päättäjiin ja hallinnon lainvalmistelijoihin, sen on oltava tehtävässään riittävän monipuolisesti asiantunteva ja sen onnistuminen edellyttää poliittisten päättäjien tukea ja näiden vahvaa sitoutumista sen työhön.

Lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toimintansa keväällä 2016, ja siitä on säädetty valtioneuvoston asetuksella (1735/2015). Asetuksessa säädetään, että valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto (1 §). Arviointineuvoston tehtäväksi on määritelty asetuksen 2 §:ssä lausuntojen antaminen vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Se voi säädösten tultua voimaan myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Lisäksi neuvosto seuraa vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioi toimintansa vaikuttavuutta. Neuvosto antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.

Lainsäädännön arviointineuvosto koostuu puheenjohtajasta ja kuudesta jäsenestä. Arviointineuvoston sihteeristössä työskentelee kaksi päätoimista arviointineuvosta. Neuvosto antaa vuosittain noin 30—40 lausuntoa, eli neuvosto antaa lausunnon noin kymmenestä prosentista annetuista hallituksen esityksistä. Neuvosto valitsee itsenäisesti, mistä hallituksen esityksistä se antaa lausunnon.

Valiokunnan tilaamassa selvityksessä todetaan, että vuonna 2016 toimintansa aloittanut Lainsäädännön arviointineuvosto on tällä hetkellä Suomessa ainoa taho, joka systemaattisesti arvioi lainvalmistelun vaikutusarviointien laatua ja antaa palautetta arviointien toteutumisesta suhteessa

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

vaikutusten arviointiohjeiden vaatimuksiin. Lainsäädännön arviointineuvosto on selvityksen mukaan toiminnallaan kyennyt vaikuttamaan lainvalmisteluun ja lainvalmistelun kehittämiseen.

Myös valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan arviointineuvosto on toiminnallaan vaikuttanut myönteisesti vaikutusarviointien laatuun. Esimerkiksi määrällisiä arvioita esitetään ja tutkimustietoa hyödynnetään hallituksen esityksissä aiempaa enemmän. Asiantuntijat kiinnittävät kuitenkin huomiota siihen, että verrattuna muiden maiden vastaaviin arviointielimiin arviointineuvosto toimii Suomessa huomattavan pienillä resursseilla. Myös neuvoston sihteeristön osaamisen painottumista talous- ja oikeustieteelliseen osaamiseen pidetään monissa asiantuntija-arvioissa kapea-alaisena suhteessa neuvoston laajaan tehtäväkenttään. Lausunnoissa nostetaan esiin erityisesti yhteiskuntatieteellisen sekä luonnontieteellisen osaamisen vahvistaminen. Asiantuntijat ovat laajasti sitä mieltä, että neuvoston resursseja ja neuvoston roolia tulee vahvistaa. Myös ministeriöt suhtautuvat myönteisesti arviointineuvoston roolin kehittämiseen yleisesti sekä neuvoston resursoinnin vahvistamiseen. Erityisesti tulisi selvittää, kuinka neuvoston lausuntoja voisi nykyistä paremmin hyödyntää lainvalmistelussa sekä lainvalmistelijoiden koulutuksessa.

Asiantuntijat kiinnittävät huomiota myös siihen, että arviointineuvosto antaa lausuntonsa niin myöhään, että neuvoston suosituksia ei ehditä ottamaan huomioon hallituksen esityksen viimeistelyssä. Ministeriöiltä saaduissa lausunnoissa todetaan, että arviointineuvoston lausunto olisi hyvä saada lainvalmistelijoiden käyttöön jo hallituksen esityksen lausuntokierroksen yhteydessä. Tällä tavoin arviointineuvoston lausunnossa esiin nostetut huomiot ehdittäisiin käsitellä nykyistä perusteellisemmin. Arviointineuvosto on itse määritellyt toimintaprosessinsa, jonka mukaan se arvioi esitysluonnoksia vasta lausuntokierroksen jälkeen ennen asian viemistä valtioneuvoston päätettäväksi. Toimintaprosessia muuttamalla voitaisiin ministeriöiden lausuntojen mukaan päästä säädösehdotusten vaikutusarviointien laadun kannalta parempaan lopputulemaan.

Valiokunnan tilaamassa selvityksessä suositellaan arviointineuvoston toiminnan kehittämistä ja aseman vahvistamista, sillä arviointineuvoston antamat suositukset eivät ole velvoittavia. Näin ollen niitä ei läheskään aina huomioida säädösvalmistelussa, vaikka neuvosto olisi tehnyt arvokkaita huomioita käsittelemistään ehdotuksista. Selvityksessä suositellaan ensinnäkin, että arviointineuvosto voisi ottaa suuremman roolin jo lainsäädäntöhankkeiden valmisteluvaiheessa erityisesti suurissa hankkeissa. Arviointineuvosto voisi suosituksen mukaan olla mukana suunnittelemassa ja ohjaamassa vaikutusarviointeja. Toisaalta selvityksessä suositellaan, että arviointineuvosto voisi pysäyttää säädösvalmistelun ja palauttaa säädösehdotuksen ministeriölle lisävalmisteluun tilanteessa, jossa vaikutusten arviointi on puutteellista.

Arviointineuvoston osallistumista lainvalmisteluhankkeen suunnitteluvaiheeseen ei valiokunnan saamien lausuntojen mukaan pääsääntöisesti pidetä kannatettavana. Neuvoston osallistuminen valmisteluun kyseenalaistaisi arviointineuvoston roolin itsenäisenä ja riippumattomana toimijana ja hankaloittaisi työnjakoa ministeriöiden ja arviointineuvoston välillä. Myös arviointineuvosto katsoo, että neuvoston riippumattomuus tulee turvata kaikissa tilanteissa. Jos arviointineuvosto neuvoisi ministeriöitä vaikutusarvioinneissa ja myöhemmin arvioisi kyseistä hanketta, loisi se riippumattomuuden kannalta hyvin vaikean asetelman. Neuvoston perustamisen tausta-ajatukseksi on ollut, että neuvoston lausuntojen kautta toteutuva ohjaus auttaisi parantamaan lainvalmistelun laatua valtioneuvostossa yleisesti ja laajemmin kuin vain kulloinkin käsillä olevassa yksittäistapauksessa.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

Merkittävä osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista pitää niin ikään ongelmallisena suositusta siitä, että arviointineuvosto voisi palauttaa säädösehdotuksen valmisteluun. Palautusoikeutta pidetään ministeriöiden lausunnoissa haasteellisena demokratian kannalta ja huomioiden valtioneuvoston rooli lainsäädännön valmistelijana. Valmistelun ja siihen kuuluvan vastuun tulee näiden arvioiden mukaan kuulua kullekin ministeriölle. Palautusoikeus saattaisi lisäksi viivästyttää säädöshankkeiden valmistelua merkittävästi.

Toisaalta osassa lausuntoja kiinnitetään huomiota siihen, että joissakin Euroopan maissa ja Euroopan komissiossa lainsäädännön arviointielimellä on mahdollisuus palauttaa säädösehdotus uudelleen valmisteltavaksi, jollei se täytä laatukriteereitä. Palautusoikeus mahdollistaisi huomattavasti tehokkaamman keinon vaikuttaa lainsäädännön laatuun kuin pelkkien suosituksenomaisen lausuntojen antaminen. Tällä mahdollisuudella voisi olla hyvin voimakas ennakkollinen vaikutus lainvalmistelun laatuun. Tämän vuoksi osa asiantuntijoista katsoo, että tätä mahdollisuutta olisi syytä selvittää. Pysäyttämisen tulisi kuitenkin olla poikkeuksellista ja kynnyksen pysäyttämiseksi riittävän korkea. Myös Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo lausunnossaan valiokunnalle, että olisi syytä pohtia, olisiko tarkoituksenmukaista luoda järjestelmä, jossa Lainsäädännön arviointineuvosto voisi palauttaa säädöshankkeen uudelleen valmisteltavaksi puuttumatta valtioneuvoston oikeuteen saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi.

Valiokunta pitää hyvänä sitä, että lainsäädännön arviointineuvoston toiminnalla on ollut myönteinen vaikutus lainvalmisteluun ja erityisesti vaikutusarviointien laatuun. Valiokunta katsoo, että arviointineuvoston asemaa ja resursointia tulee vahvistaa, jotta sillä olisi riittävät toimintaedellytykset huomioiden neuvoston varsin laaja tehtäväkenttä. Tässä yhteydessä tulee selvittää myös olisiko tarpeellista ja tarkoituksenmukaista, että Lainsäädännön arviointineuvostolla olisi oikeus pysäyttää ja palauttaa valmisteluun puutteelliseksi katsomansa hallituksen esitys. Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että arviointineuvosto tarkastelee toimintaprosessejaan ja huolehtii siitä, että sen lausunto on käytettävissä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa hallituksen esityksen viimeistelyä, jotta neuvoston suositukset on mahdollista huomioida.

### **Eduskunnan näkökulma**

Vaikutusarviointit ovat keskeinen osa uudistusten perusteluita. Vaikutusarviointien yhtenä tavoitteena onkin tarjota eduskunnalle lainsäätäjänä oikeat ja riittävät tiedot. Kansanedustajien tulee kyetä muodostamaan käsitys uudistuksen vaikutuksista hallituksen esityksen pohjalta. Lisäksi arvioiden pohjalta tulisi olla mahdollisuus eri päätösvaihtoehtojen keskinäiseen vertailuun.

Eduskunnalla tulee myös olla riittävästi aikaa hallituksen esitysten käsittelyyn. Sekä kuluvalle että aikaisemmillä vaalikausilla hallitus on antanut useita esityksiä niin myöhään, että eduskunnalle on jäänyt erittäin lyhyt aika niiden käsittelyyn. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei ole mahdollisuutta vaikutusarvioiden luotettavuuden läpikäyntiin, joten siksi on tärkeää, että esitetyt arviot muodostavat luotettavan perustan eduskunnan päätöksenteolle. Valmistelun läpinäkyvyyden ja eduskunnan päätöksenteon kannalta on tärkeää raportoida myös vaikutusarvioihin liittyvät epävarmuudet selkeästi.

Valiokunta pyysi muilta eduskunnan valiokunnilta lausuntoa niiden työhön perustuen siitä, antavatko hallituksen esityksiin kirjatut arviot ehdotetun sääntelyn seurauksista riittävän tietoperus-

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

tan eduskunnan lainsäädäntötyölle. Valiokuntien lausuntojen mukaan vaikutusarviot on hallituksen esityksissä yleisesti ottaen laadittu kohtuullisen hyvin, vaikka merkittäviä puutteita nostetaan myös esiin. Vaikutusarvioiden tason voidaan katsoa viime vuosina jossain määrin parantuneen, minkä voidaan arvioida johtuvan muun muassa siitä, että vaikutusten arviointiin ja niiden merkitykseen kiinnitetään entistä enemmän huomiota.

Valiokuntien lausunnoissa nousee esiin samoja teemoja kuin valiokunnan asiantuntijakuulemisissa sekä ministeriöiden lausunnoissa. Näitä ovat muun muassa valmistelun resursointiin ja aikataulutukseen liittyvät ongelmat, sidosryhmien riittävä kuuleminen valmisteluvaiheessa, tutkimustiedon hyödyntämisen puutteet arvioinneissa ja toisaalta soveltuvan tutkimustiedon puuttuminen kokonaan sekä riittävän panostuksen puuttuminen hallinnonalarajat ylittäviin laajoihin säädöshankkeisiin. Ilmiöpohjaisuus ja poikkihallinnollinen yhteistyö tulisi huomioida erityisesti suurissa hankkeissa. Valiokuntien lausunnoissa nostetaan esiin myös selonteot ja niihin liittyvien vaikutusarviointien tarve.

Hallituksen esityksiä annetaan varsin runsaasti, mutta usein ne sisältävät suhteellisen vähäisiä ja kapea-alaisia säädösmuutosehdotuksia. Tämä johtaa siihen, että useiden samanaikaisten tai peräkkäisten yksittäisten muutosten yhteisvaikutuksia on eduskuntakäsittelyn yhteydessä vaikea hahmottaa. Tällaisiin yhteisvaikutuksiin on aiheellista kiinnittää nykyistä aiempaa enemmän huomiota, sillä ne voivat kokonaisuutena olla merkittäviä ja aiheuttaa myös ennakoimattomia vaikutuksia. Vaikka mahdollisuudet vaikutusarvioiden laajamittaiseen läpikäyntiin hallituksen esitysten valiokuntakäsittelyn yhteydessä ovat rajalliset, vaikutusarviointien puutteita on myös saatettu täydentää valiokuntakäsittelyssä, jolloin on tehty esimerkiksi korjauksia ja täsmennyksiä hallituksen esityksessä esitettyihin arvioihin. Valiokuntien asiantuntijakuulemiset ja niissä tehdyt huomiot ovat tässä avainasemassa.

Lainvalmistelun kiire ja aikataulutus johtavat eduskuntatyön ruuhkautumiseen erityisesti vaalikauden lopussa. Eduskunnan työn kannalta tämä on selkeä epäkohta. Valiokunta katsoo, että lainvalmistelun suunnittelulla ja suunnitelmissa pysymisellä tulee pyrkiä jaksottamaan hallituksen esitysten valmistelua ja siten myös tasaamaan eduskunnan työruuhkia. Myös budjettilakeihin liittyvät erityiskysymykset ja aikatauluvaatimukset eduskunnan näkökulmasta on valiokunnan mielestä tässä yhteydessä tärkeä tunnistaa ja huomioida.

### **Meneillään olevat säädösvalmistelun kehittämishankkeet**

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyy useita kirjauksia lainvalmistelun laadun kehittämiseksi. Hallitusohjelman mukaan laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma. Lisäksi hallitusohjelmassa on kirjauksia, jotka liittyvät Lainsäädännön arviointineuvoston roolin vahvistamiseen, lainsäädäntöhankkeiden vaikutus- ja jälkiarviointiin sekä valmistelijoiden perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseen. Parhailaan onkin meneillään useita säädösvalmistelun kehittämishankkeita, jotka vastaavat osaan tarkastusvaliokunnan tilaamassa ja kesäkuussa 2020 julkaistussa selvityksessä esitetystä kehittämissuosituksista.

Elokuussa 2020 on käynnistetty paremman sääntelyn toimintaohjelma, jonka tavoitteena on lainvalmistelun laadun parantaminen. Toimintaohjelmassa keskitytään seuraaviin kokonaisuuksiin:

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

lainvalmistelun suunnitelmallisuus ja osaaminen, vuorovaikutus ja viestintä valmistelussa, teknologian ja digitalisaation edistäminen sekä vaikutusarviointien laadun parantaminen.

Osana toimintaohjelmaa oikeusministeriö on asettanut vuoden 2020 lopussa valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston vahvistamaan ministeriöiden välistä yhteistyötä ja tukemaan säädösvalmistelijoita vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa toimikaudelle 18.12.2020—31.3.2023. Osaamisverkostossa on jäsen kustakin ministeriöstä. Neljästi vuodessa kokoontuvassa verkostossa keskustellaan myös vaikutusalueista ja menetelmistä sekä jaetaan hyviä käytäntöjä. Vuoden 2021 kokouksissa on esimerkiksi esitelty eri vaikutuslajeihin liittyviä ohjeita, menetelmiä ja parhaita käytäntöjä sekä keskusteltu ajankohtaisista lainvalmisteluhankkeista. Kokouksiin on kutsuttu myös valtioneuvoston ulkopuolisia arviointiasiantuntijoita.

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeen päivitystyö puolestaan on käynnistetty syksyllä 2020, ja oikeusministeriö on asettanut säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmän ajalle 22.12.2020—30.6.2022 uuden ajantasaisen säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeen valmistelemiseksi. Kaikki ministeriöt ja Lainsäädännön arviointineuvosto osallistuvat työryhmään. Uudistettujen ohjeiden tarkoitus on parantaa vaikutusarviointien laatua ja tukea aiempaa paremmin lainvalmistelijoiden työtä esimerkiksi kuvaamalla arviointiprosessia ja -menetelmiä, vaikutuslajeja sekä jälkiarvioinnin suunnittelua aiempaa kattavammin. Ohjetyöryhmä järjesti osana valmistelutyötään touko—kesäkuussa 2021 keskeisille valtioneuvoston ulkopuolisille sidosryhmille neljä vuorovaikutteista kuulemistilaisuutta ohjeen yleisistä lähtökohdista ja temaattisista vaikutusalueista. Lisäksi valmistelussa on kuultu kohdistetusti valtioneuvoston sisäisiä ja ulkoisia asiantuntijoita erityisesti kehitystarpeiksi tunnistetuista teemoista. Ohjetyöryhmä hyödyntää kuulemisista saatua palautetta ohjeen valmistelussa ja järjestää ohjeluonnoksesta yleisen lausuntokierroksen ennen ohjeen viimeistelyä. Valiokunta pitää hyvänä, että uudet vaikutusarviointiohjeet laaditaan perusteellisen valmistelun pohjalta.

Tällä hetkellä on käynnissä myös lainvalmisteluprosessin laatuindikaattoreita koskeva VN TEAS-hanke, jonka määräaika on vuoden 2022 lopussa. Suomessa ei ole lainvalmisteluprosessille tai sen laadulle yhteisesti vahvistettuja indikaattoreita tai muita sovittuja tarkastelukehikoita, joiden avulla lainvalmistelun laatua voitaisiin kuvata ja mitata kattavasti. Hankkeen tavoitteena on koota aihetta koskeva kotimainen ja kansainvälinen tutkimustieto ja ohjeistus sekä selvittää hyvän lainvalmisteluprosessin keskeisiä ominaisuuksia ja lopulta laatia ehdotus indikaattoreiksi, joilla voidaan arvioida lainvalmisteluprosessin laatua.

Lokakuussa 2019 asetettu lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä LAKE toimii edellä mainittujen kehittämishankkeiden ohjaus- ja koordinaatioryhmänä. Työryhmän tehtävänä on huolehtia ministeriöiden välisestä poikkihallinnollisesta yhteistyöstä lainvalmistelun kehittämisessä, ja sen toimikausi on 15.10.2019—30.9.2023.

Valiokunta pitää hyvänä meneillään olevia lainsäädännön laadun parantamiseen tähtääviä kehittämishankkeita ja katsoo, että tämän työn ja lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämisen tulee olla jatkuvaa ja kehittämistä tulee tehdä myös kuluva vaalikauden päättyttyä. Valiokunnan mielestä tulee myös varmistua valmistelijoiden riittävästä mahdollisuudesta osallistua arviointiosastosta kehittäviin koulutuksiin ja myös vaikutusarviointien osaamisverkoston työhön.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

### Covid-19-pandemian vaikutukset valmisteluun

Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoista käy ilmi, että covid-19-pandemian aikana säädösehdotusten vaikutusarvioinneissa on ollut tavanomaista enemmän puutteita. Tämä kuitenkin selittyy tilanteen poikkeuksellisuudella sekä valmistelun erittäin tiukoilla aikatauluilla. Valmistelua on tehty kiireessä ja pakkotahtisesti, eikä vaikutusarviointeja ole juuri tehty. Säädösvalmistelusta poikkeusoloissa ei ole mielekäästä tehdä johtopäätöksiä suhteessa normaaliaikojen säädösvalmisteluun. Valiokunta pitää tilannetta ymmärrettävänä, eikä säädösehdotusten vaikutusten arviointi vallinneessa tilanteessa olisi voinut olla yhtä kattavaa kuin normaalioloissa. Ennakointiin ja varautumiseen myös mahdollisten tulevien poikkeusolojen edellyttämän säädösvalmistelun kannalta tulee kuitenkin valiokunnan mielestä kiinnittää vakavaa huomiota. Tämä tarkoittaa sitä, että kokonaisvaltaista säädöshuoltoa tulee pyrkiä tekemään covid-19-pandemian kokemusten pohjalta, jotta tulevissa kriiseissä ja poikkeusoloissa olisi paremmat mahdollisuudet huolehtia myös laadukkaasta säädösvalmistelusta.

### Valiokunnan johtopäätökset

Säädösehdotusten vaikutusarviointien tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksenteon perustaksi. Lainsäädännölle asetetut tavoitteet voidaan yleensä saavuttaa monin erilaisin keinoin. Selvittämällä eri toteutustapojen vaikutuksia etukäteen on mahdollista valita paras käytettävissä oleva keino asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikutusarviointi tuo myös näkyväksi kustannukset ja mahdolliset haitalliset vaikutukset, joita säädösehdotuksella saattaa olla.

Valiokunnan tehtävänä on varmistaa verovarojen tarkoituksenmukainen käyttö. Säästösten toimeenpano rahoitetaan veronmaksajien rahoilla, joten on tärkeää, että säästösten vaikutukset on huolella arvioitu ja että valittu vaihtoehto perustuu huolelliseen punnintaan. Lainvalmistelun ja vaikutusten arvioinnin laadulla on siten suuri merkitys valtion taloudenhoidon tuloksellisuudelle ja eduskunnan päätöksenteon tietoperustalle.

Vaikutusarviointien laatu on parantunut viime vuosina. Valiokunta pitää tapahtunutta kehitystä erittäin myönteisenä. Vaatimusten kasvaessa parannettavaa on kuitenkin edelleen sekä valmistelijoiden osaamisessa, valmistelun resursoinnissa että ennen kaikkea valmistelun johtamisessa. Vaikutusarviointien suurimmat haasteet muodostuvat kireiden aikataulujen, niukkojen valmisteluresurssien ja yhä monimutkaisempien sääntelyn kohteena olevien ilmiöiden yhdistelmästä. Tämän johdosta vaikutusarviointeja laaditaan edelleen liian vähän, arviointien laadussa on puutteita ja arvioinnit laaditaan liian myöhäisessä vaiheessa valmistelua, sidosryhmiä ei kuulla riittävästi valmisteluvaiheessa, tutkimustiedon hyödyntämisessä on puutteita tai sitä ei ole saatavilla eikä hallinnonalarajat ylittäviin laajoihin säädöshankkeisiin panosteta riittävästi.

#### *Säädösvalmistelun johtaminen*

Hyvä lainvalmistelu vaatii sekä virkamiesjohdolta että poliittiselta johdolta sitoutumista valmisteluprosessiin, sillä ministeriöiden virkamiesjohto ja poliittinen johto vastaavat annetuista hallituksen esityksistä. Valiokunta katsoo, että lainvalmisteluprosessia suunniteltaessa vaikutusarviointiin tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja, jotta lainvalmistelijoilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus kartoittaa ja vertailla eri sääntelyvaihtoehtoja, hyödyntää olemassa olevaa tutki-

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

mustietoa ja ministeriöiden ulkopuolisten asiantuntijoiden osaamista sekä tarvittaessa myös hankkia lisää tutkittua tietoa. Valiokunta katsoo myös, että keskeisiä sidosryhmiä tulee kuulla riittävän aikaisessa vaiheessa valmistelua ja että myös esimerkiksi lapsia ja nuoria kuullaan. Tässä yhteydessä tulee huolehtia siitä, että kuulemiskäytännöt ovat yhtenäisiä eri ministeriöissä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että poliittisten toimijoiden, kuten myös virkamiesten, vaihtuessa osaaminen ja ymmärrys hyvästä lainvalmisteluprosessista ja sen edellyttämästä aikataulusta sekä säädösjohtamisesta voi vaihdella. Valiokunta pitää tärkeänä, että tähän kiinnitetään erityistä huomiota vaalikausien vaihtuessa, jotta hyvän lainvalmisteluprosessin tuntemus varmistetaan. Säädösvalmistelun johtamisella sekä poliittisen ja virkamiesjohdon yhteistyöllä ja vuoro-vaikutuksella on merkittävä vaikutus laadukkaan lainvalmistelun edellytyksiin.

### *Valmistelun resursointi ja osaamisen kehittäminen*

Valiokunnan mielestä on huolestuttavaa, että ministeriöillä ei ole riittävää henkilöstöä ja osaamista laadukkaiden vaikutusarviointien laatimiseen. Ministeriöiden tulee huolehtia siitä, että valmistelu ei ole yhden asiantuntijan varassa. Tulee myös selvittää, onko lainvalmistelun resursointi oikealla tasolla suhteessa valtioneuvoston muihin tehtäviin. Lainvalmistelu on yksi ministeriöiden ydinprosesseista, mutta valtioneuvoston voimavaroista vain noin 15 prosenttia käytetään lainvalmisteluun.

Osaamisen kehittämisen tarpeet liittyvät vaikutusten tunnistamiseen, tutkimustiedon hyödyntämiseen sekä menetelmäosaamisen hyödyntämiseen ja kehittämiseen valmistelussa. Vaikutusarviointien laatimiseen tarvitaan juristivalmistelijoiden tueksi lisää taloustieteellistä, yhteiskuntatieteellistä sekä luonnontieteellistä osaamista. Yksittäiseltä lainvalmistelijalta ei voida edellyttää kaikkien vaikutuslajien erityisasiantuntemusta vaan kykyä tunnistaa vaikutusketjuja ja koota kattavaa asiantuntemusta. Havaittujen puutteiden korjaamiseksi on tärkeää, että tietoa vaikutusarviointiin osataan hankkia yli ministeriörajojen ja tarvittaessa myös ulkopuolisilta tutkimuslaitoksilta. Valiokunta toteaa, että on myös tärkeä huomata, että ministeriöiden lainvalmistelu ei ole substanssistaan irrallista, vaan lainvalmistelu edellyttää aina myös kyseessä olevan hallinnon-alan asioiden syvällistä asiantuntemusta.

Lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämisen tulee valiokunnan mielestä olla jatkuvaa ja suunnitelmallista toimintaa. Valiokunta pitää hyvänä vuonna 2021 toimintansa aloittanutta valtioneuvostotasosta vaikutusarviointien osaamisverkostoa, mutta korostaa, että riittävä tuki ja pysyvät ratkaisut ovat tarpeen osaamisen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi. Vaikutusarviointiosaamisen kehittämisen näkökulmasta on tärkeä kiinnittää huomiota myös siihen, että vaikutusarviointeihin kohdistuvat vaatimukset kasvavat koko ajan. Erilaisia vaikutuksia ja vaikutuslajeja on säädös-hankeissa pystyttävä arvioimaan yhä tarkemmin ja perusteellisemmin. Näin ollen keskittymisen kunkin hankkeen kannalta olennaisimpiin vaikutuksiin on välttämätöntä, jotta vaikutusarvioiden laatua voidaan parantaa.

Keskitetty valtioneuvostotasoinen arviointiyksikkö tai osaamiskeskittymä, johon koottaisiin monipuolinen eri alojen osaaminen yhdistettynä lainvalmistelun perusosaamiseen, voisi vastata tarvittavan arviointivälineistön ylläpitämisestä ja jatkokehittämisestä. Valiokunta katsoo, että tulee

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

selvittää, tulisiko vaikutusarviointiosaamista lisätä ensisijaisesti ministeriöissä vai ministeriöiden yhteisesti hyödynnettävissä olevassa valtioneuvostotasoisessa osaamiskeskitymässä.

### *Ohjeistus*

Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevan ohjeistuksen uudistamisessa ja päivittämisessä tulee valiokunnan mielestä huomioida se, että ohjeistus on jo nykyisellään erittäin vaativa. Ohjeistuksen realistisuuteen ja helppokäyttöisyyteen on valiokunnan mielestä tärkeä kiinnittää erityistä huomiota.

Valiokunta katsoo, että säädösvalmisteluprosessi tulee kuvata uudessa ohjeistuksessa siten, että vaikutusarvioinnit tulevat osaksi valmistelua riittävän aikaisessa vaiheessa ja että myös tarvittavat tiedonlähteet ehditään huolella kartoittaa. Arviointi tulee kytkeä kiinteäksi osaksi lainvalmistelua, se ei saa olla irrallinen ja erillinen prosessi suhteessa muuhun valmisteluun. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että ohjeistuksen jako eri vaikutuslajeihin päivitetään ja ohjeistukseen myös sisällytetään kattava tarkistuslista arviointien tueksi.

### *Jälkiarviointijärjestelmä*

Valiokunta pitää hyvänä, että Suomessa on ryhdytty toimiin systemaattisen jälkiarviointijärjestelmän käyttöönottamiseksi. Valiokunta korostaa, että osana jälkiarviointijärjestelmää tulee luoda yhdenmukaiset periaatteet, joilla varmistutaan jälkiarvioinnin suunnittelusta jo säädösten valmisteluvaiheessa.

Tärkeä osa jälkiarviointien riittävän tietopohjan varmistamista on säädösehdotusten toimeenpanon suunnittelu tavalla, joka mahdollistaa luotettavat tutkimusasetelmat uudistuksen vaikutusten arvioimiseksi. Uudistusten alueellinen tai muuten asteittainen toimeenpano tai varsinaista toimeenpanoa edeltävät kokeilut edesauttaisivat luotettavan tiedon saamista uudistusten vaikutuksista. Myöhemmässä vaiheessa mukaan tulevia voitaisiin tällöin hyödyntää verrokkiryhmän muodostamisessa. Uskottava arvio lakimuutoksen vaikutuksista ennen sen valtakunnallista käyttöönottoa saataisiin tällöin vertaamalla kohdejoukkoa vastaavaan verrokkiryhmään. Vertailukelpoisten verrokkiryhmien laajamittaisemman hyödyntämisen mahdollisuuksia tulee valiokunnan mielestä selvittää. Lainsäädännölliset esteet yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulee kartoittaa ja erityisesti huomioida uudistukset, joihin satunnaistamiseen tai vaiheittaiseen käyttöönottoon perustuva lähestymistapa sopisi. Näin päätöksenteon tietoperustaa olisi merkittäväällä tavalla mahdollista parantaa.

Eduskunta hyväksyy lait ja voi esittää jälkiseurantalalausumia, joissa se edellyttää, että hallitus arvioi lakiuudistuksen vaikutuksia jälkikäteen. Hallitus vastaa näihin lausumiin vuosittain hallituksen vuosikertomuksessa ja toimittaa eduskunnalle lausumissa pyydyt jälkiarvioinnit. Hallituksen vuosikertomuksessa esitettyjen eduskunnan lausumien seuranta-arviointien taso vaihtelee. Valiokunnan mielestä vuosikertomusraportointiin tulisi valtioneuvostotasolla luoda yhtenäiset menettelytavat, jotta eduskuntakäsittelyn yhteydessä esille tuotujen jälkiarviointitarpeiden toteutumista ja riittävyttä voitaisiin seurata. Suunnitelmallinen ja vaiheittain toteutettava jälkiarviointi voi myös tukea säädös muutosten onnistunutta toimeenpanoa. Valiokunta katsoo myös, että



## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

eduskunnan tiedonsaannista tulee jälkiarviointien osalta huolehtia. Huomiota tulee kiinnittää myös hallituksen vuosikertomuksessa esitettyjen arviointien raportointiin ja niiden laatuun.

### *Vaikutusarviointien dokumentaatio*

Hallituksen esitykseen ei ole mielekästä kirjata vaikutusarvioiteja kokonaisuudessaan. Sen sijaan tarpeen on, että esitykseen kirjataan arvioinnin tulos perusteluineen sekä kuvaus arviointiin liittyvistä epävarmuuksista. Valiokunnan mielestä on tärkeä luoda yhdenmukaiset käytännöt sekä ennakkolisten että jälkiarviointien yhdenmukaisesta dokumentaatiosta valtioneuvostotasolla. Arvioinnit ovat tärkeä osa kunkin uudistuksen perusteluita, ja siksi on tärkeää, että ne ovat saatavilla sekä osaamisen kehittämistä varten tulevissa hankkeissa että meneillään olevan hankkeen lausuntokierroksen ja eduskunnan valiokuntakäsittelyn tueksi.

### *Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittäminen*

Valiokunta pitää hyvänä sitä, että Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnalla on ollut myönteinen vaikutus lainvalmisteluun ja erityisesti vaikutusarviointien laatuun. Valiokunta katsoo, että arviointineuvoston asemaa ja resursointia tulee vahvistaa, jotta sillä olisi riittävät toimintaedellytykset huomioiden neuvoston varsin laaja tehtäväkenttä. Tässä yhteydessä tulee selvittää myös, olisiko tarpeellista ja tarkoituksenmukaista, että Lainsäädännön arviointineuvostolla olisi oikeus pysäyttää ja palauttaa valmisteluun puutteelliseksi katsomansa hallituksen esitys. Pysäyttämisen tulisi olla poikkeuksellista ja kynnyksen pysäyttämiseksi riittävän korkea. Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että arviointineuvosto tarkastelee toimintaprosessejaan ja huolehtii siitä, että sen lausunto on käytettävissä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa hallituksen esityksen viimeistelyä, jotta neuvoston suositukset on mahdollista huomioida.

### *Eduskuntatyön edellytykset ja eduskunnan tiedonsaanti*

Kansanedustajien tulee kyetä muodostamaan käsitys uudistuksen vaikutuksista hallituksen esityksen pohjalta. Lisäksi arvioiden pohjalta tulisi olla mahdollisuus eri päätösvaihtoehtojen keskinäiseen vertailuun. Eduskunnalla tulee myös olla riittävästi aikaa hallituksen esitysten käsittelyyn. Eduskunnan työn kannalta on selkeä epäkohta, että hallituksen esitysten käsittely säännönmukaisesti ruuhkautuu vaalikauden lopussa. Valiokunta katsoo, että lainvalmistelun suunnittelulla ja suunnitelmissa pysymisellä tulee pyrkiä jaksottamaan hallituksen esitysten valmistelua ja siten myös tasaamaan eduskunnan työruuhkia. Myös budjettilakeihin liittyvät erityiskysymykset ja aikatauluvaatimukset eduskunnan työskentelyn näkökulmasta on valiokunnan mielestä tässä yhteydessä tärkeä tunnistaa ja huomioida.

Valiokunta pitää hyvänä meneillään olevia lainsäädännön laadun parantamiseen tähtäviä kehittämishankkeita ja katsoo, että tämän työn ja lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämisen tulee olla jatkuvaa ja kehittämistä tulee tehdä myös kuluvan vaalikauden päätyttyä. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että ministeriöissä kiinnitetään huomiota valiokunnan tilaamassa selvityksessä sekä tässä mietinnössä esiin nostettuihin kehittämiskohtiin vaikutusarviointien laadun ja kattavuuden parantamiseksi. Valiokunta tulee seuraamaan tässä mietinnössä esittämiensä huomioiden toimeenpanoa.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy neljä lausumaa.*

#### **Valiokunnan lausumaehdotukset**

- 1. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, onko lainvalmistelun resursointi oikealla tasolla suhteessa valtioneuvoston muihin tehtäviin, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, tulisiko Lainsäädännön arviointineuvostolla olla oikeus pysäyttää ja palauttaa valmisteluun puutteelliseksi katsomansa hallituksen esitys.*
- 3. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, tulisiko vaikutusarviointiosaamista lisätä ministeriöiden tasolla vai tulisiko perustaa valtioneuvostotasoinen osaamiskeskittymä tai vaikutusarviointiyksikkö.*
- 4. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että säädösehdotusten ennakkolliset vaikutusarviointit ja jälkiarvioinnit ovat yhdenmukaisella tavalla dokumentoituna ja saatavilla.*

Helsingissä 16.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd  
jäsen Marko Kilpi kok  
jäsen Pauli Kiuru kok  
jäsen Esko Kiviranta kesk  
jäsen Veijo Niemi ps  
jäsen Päivi Räsänen kd  
jäsen Sebastian Tynkkynen ps  
jäsen Pia Viitanen sd  
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen