

# Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2022:66

[vn.fi](https://vn.fi)



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2022:66

# Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje

Valtioneuvosto Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvosto  
Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-922-9

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje

---

**Valtioneuvoston julkaisu** 2022:66

**Julkaisija** Valtioneuvosto

---

**Yhteisötekijä** Valtioneuvosto

**Kieli** suomi

**Sivumäärä**

111

---

**Tiivistelmä**

Tämä lainvalmistelun vaikutusarviointiohje korvaa valtioneuvoston vuonna 2007 antamat ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Uudistetun ohjeen on tarkoitus parantaa vaikutusarviointien ja tämän myötä valmisteltävien lakien laatua. Ohje auttaa valmistelijaa suunnittelemaan vaikutusarviointia, tunnistamaan ja arvioimaan eri vaikutuslajeja sekä hakemaan tarvittaessa lisätietoa.

Ohjeen ensimmäinen osa koskee vaikutusarvioinnin yleisiä periaatteita. Osassa käsitellään vaikutusarvioinnin lähtökohtia, työvaiheita osana lainvalmisteluprosessia, erityispiirteitä EU-säädöksiä ja valtiosopimuksia koskevissa hankkeissa sekä tiedonkeruuta, menetelmiä ja dokumentointia.

Ohjeen toinen osa ohjeistaa eri vaikutuslajien arviointia koskevia erityiskysymyksiä. Osassa kuvataan vaikutuslajeittain, mitä erilaisilla vaikutuksilla tarkoitetaan, miten niitä voidaan arvioida sekä millaisia tietolähteitä arvioinnissa on hyödynnettävissä. Arvioitavat vaikutukset jaetaan taloudellisiin vaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin sekä muihin ihmisiin kohdistuviin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

Lisäksi ohjeen liitteeksi on kerätty valmistelijan tueksi vaikutusarviointiprosessin tarkistuslista, vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista sekä lista ohjeessa viitatuista lisäohjeista ja tietolähteistä.

**Asiasanat** lakien vaikutusten arviointi, säädösvalmistelu, vaikutukset, arviointi, arviointimenetelmät

---

**ISBN PDF** 978-952-383-922-9

**ISSN PDF**

2490-0966

---

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>

---

## Anvisning för konsekvensbedömning vid lagberedning

---

### Statsrådets publikationer 2022:66

**Utgivare** Statsrådet

---

**Utarbetad av** Statsrådet

**Språk** finska

**Sidantal**

111

---

### Referat

Denna anvisning för konsekvensbedömning vid lagberedning ersätter statsrådets anvisningar från 2007 om konsekvensbedömning av lagförslag. Syftet med den nya anvisningen är att förbättra kvaliteten på konsekvensbedömningarna och därmed de lagar som bereds. Anvisningen hjälper beredaren att planera konsekvensbedömningen, identifiera och bedöma olika typer av konsekvenser samt vid behov söka ytterligare information.

Anvisningens första del gäller allmänna principer för konsekvensbedömning. I denna del behandlas utgångspunkterna för konsekvensbedömningen och dess arbetsfaser som en del av lagberedningsprocessen, särdrag i projekt som gäller EU-rättsakter och fördrag samt datainsamling, metoder och dokumentation.

Den andra delen ger anvisningar om särskilda frågor kring bedömningen av olika typer av konsekvenser. I den här delen beskrivs utifrån kategorier av konsekvenser vad som avses med olika konsekvenser, hur de kan bedömas samt vilka informationskällor som kan utnyttjas vid bedömningen. De konsekvenser som bedöms delas in i ekonomiska konsekvenser, miljökonsekvenser samt andra konsekvenser för människor och samhället.

Som bilaga till anvisningen har till stöd för beredaren dessutom samlats en checklista för konsekvensbedömningsprocessen, en checklista för identifiering av konsekvenser samt en förteckning över de ytterligare anvisningar och informationskällor som det hänvisas till i anvisningen.

**Nyckelord** konsekvensbedömning av lagar, lagberedning, effekter, bedömning, bedömningsmetoder

---

**ISBN PDF** 978-952-383-922-9

**ISSN PDF**

2490-0966

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>

---

## Guidelines for Impact Assessment in Law Drafting

---

**Publications of the Finnish Government 2022:66**

**Publisher** Finnish Government

---

**Group author** Finnish Government

**Language** Finnish

**Pages**

111

---

**Abstract**

These Guidelines for Impact Assessment in Law Drafting replace the Guidelines for Impact Assessment in Legislative Drafting issued by the Government in 2007. The purpose of the revised Guidelines is to improve the quality of impact assessments and thus the acts to be drafted. The Guidelines help law drafters plan impact assessments, identify and assess different types of impacts and, where necessary, seek further information.

The first part of the Guidelines lays down general principles for impact assessments. This part deals with starting points for an impact assessment, the stages of the impact assessment as part of the law drafting process, the special features of impact assessments in projects concerning EU legislation and treaties, and data collection, methods and documentation in connection with impact assessments.

The second part of the Guidelines provides instructions on special questions related to the assessment of different types of impacts. The Guidelines describe what the different types of impacts mean, how they can be assessed, and what information sources are available for this purpose. The impacts to be assessed are divided into economic impacts, environmental impacts and other human and societal impacts.

In addition, the Guidelines contain a checklist for the impact assessment process, a checklist for the identification of impacts and a list of further instructions and information sources referred to in the Guidelines.

**Keywords** impact assessment, law drafting, impacts, assessment, assessment methods

---

**ISBN PDF** 978-952-383-922-9

**ISSN PDF**

2490-0966

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>

---

# Sisältö

<b>ESIPUHE</b> .....	9
<b>1 Yleistä vaikutusarvioinnista</b> .....	10
1.1 Johdanto .....	11
1.1.1 Miksi vaikutuksia arvioidaan .....	11
1.1.2 Vaikutusarvioinnin lähtökohtia.....	12
1.1.3 Mitä vaikutuksia arvioidaan .....	13
1.1.3.1 Vaikutusten jaottelu.....	13
1.1.3.2 Erilaisia vaikutustyyppiä.....	14
1.1.3.3 Vaikutusten olennaisuus .....	15
1.2 Vaikutusarviointi osana lainvalmisteluprosessia.....	16
1.2.1 Vaikutusarvioinnin perusmalli.....	17
1.2.1.1 Esivalmistelu.....	17
1.2.1.2 Perusvalmistelu, lausunnot ja jatkovalmistelu.....	19
1.2.1.3 Valtioneuvoston päätöksenteko ja eduskuntakäsittely .....	22
1.2.1.4 Toimeenpano ja seuranta .....	22
1.2.2 Vaikutusarviointi EU-säädösten valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa .....	23
1.2.2.1 EU-säädösten valmisteluvaihe .....	23
1.2.2.2 EU-säädösten täytäntöönpanovaihe .....	27
1.2.3 Vaikutusarviointi valtiosopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa .....	28
1.3 Vaikutusarvioinnin tiedonkeruu, menetelmät ja dokumentointi.....	30
1.3.1 Tiedonkeruu.....	30
1.3.2 Menetelmät .....	32
1.3.3 Dokumentointi .....	35
<b>2 Vaikutuslajit</b> .....	38
2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	38
2.1.1 Kotitalouksien asema.....	39
2.1.2 Yritykset .....	40
2.1.2.1 Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus .....	41
2.1.2.2 Sääntelytaakka ja muut kustannukset .....	42
2.1.2.3 Yritystoiminnan tuotot ja kannattavuus.....	43
2.1.2.4 Yritystoiminnan aloittaminen, yrittäjänä toimiminen ja kasvuedellytykset.....	43
2.1.2.5 Investoinnit ja kilpailukyky .....	43
2.1.2.6 Innovaatioiden synty ja leviäminen markkinoilla .....	44
2.1.2.7 Erityiset vaikutukset pk-yrityksiin (pk-yritystesti) .....	45

2.1.3	Julkinen talous.....	46
2.1.3.1	Valtionhallinto ja julkisyhteisöjen rahoitus .....	46
2.1.3.2	Kunnat.....	47
2.1.3.3	Hyvinvointialueet .....	49
2.1.3.4	Julkinen tuki yleishyödyllisten yhteisöjen palvelutuotantoon.....	50
2.1.3.5	Julkistalouden eri osatekijät.....	51
2.1.4	Kansantalous.....	51
2.2	Ympäristövaikutukset.....	55
2.2.1	Luonnonvarojen käyttö .....	56
2.2.2	Maaperä, vedet ja ilma .....	58
2.2.3	Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen .....	60
2.2.4	Luonnon monimuotoisuus .....	62
2.2.5	Yhdyskuntarakenne, rakennettu ympäristö, maisema, kaupunkikuva ja kulttuuriperintö .....	63
2.2.6	Ihmisten terveys, elinolot ja viihtyvyys .....	65
2.3	Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset.....	66
2.3.1	Perus- ja ihmisoikeudet .....	66
2.3.1.1	Säätämisyjärjestysperusteluiden ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin suhde .....	68
2.3.1.2	Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioiminen .....	69
2.3.2	Ihmisryhmät .....	72
2.3.2.1	Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo.....	73
2.3.2.2	Lapset ja nuoret .....	74
2.3.2.3	Alkuperäiskansa saamelaiset.....	75
2.3.2.4	Vammaiset henkilöt .....	76
2.3.2.5	Kielelliset oikeudet .....	77
2.3.3	Viranomaiset.....	78
2.3.3.1	Toiminta ja palvelujen tuottaminen.....	78
2.3.3.2	Tiedonhallinnan muutokset .....	80
2.3.4	Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys.....	81
2.3.5	Turvallisuus .....	82
2.3.5.1	Kansallinen turvallisuus ja maanpuolustus .....	82
2.3.5.2	Rikollisuus ja arjen turvallisuus.....	84
2.3.6	Hyvinvointi ja terveys.....	85
2.3.6.1	Liikunta ja liikkuminen .....	86
2.3.7	Työllisyys ja työelämä .....	87
2.3.7.1	Työllisyys.....	87
2.3.7.2	Työelämä.....	89
2.3.8	Tietoyhteiskunta ja tietosuoja .....	91
2.3.8.1	Tietoyhteiskunta .....	91
2.3.8.2	Tietosuoja .....	93
2.3.9	Ahvenanmaa .....	95
2.3.10	Kunnat ja hyvinvointialueet .....	96
2.3.10.1	Kunnat .....	96
2.3.10.2	Hyvinvointialueet.....	96



2.3.11 Aluekehitys ja maaseutu .....	97
2.3.11.1 Aluekehitys .....	97
2.3.11.2 Maaseutu .....	98
2.3.12 Rajat ylittävät vaikutukset .....	101
2.3.13 Eläinten hyvinvointi.....	102
<b>Liite 1. Vaikutusarviointiprosessin tarkistuslista .....</b>	<b>103</b>
<b>Liite 2. Vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista.....</b>	<b>105</b>
<b>Liite 3. Lisäohjeita ja tietolähteitä.....</b>	<b>107</b>

## ESIPUHE

Tämä lainvalmistelun vaikutusarviointiohje korvaa valtioneuvoston vuonna 2007 antamat [ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista](#). Ohje on tarkoitettu ensisijaisesti valtioneuvoston lainvalmistelijoille, mutta sitä voidaan käyttää myös esimerkiksi erilaisten politiikkaohjelmien ja -toimenpiteiden valmistelussa. Eduskunta ylimpänä valtioelimenä säättää lait ja vastaa viime kädessä niiden sisällöstä. Tämä ohje pyrkii tukemaan sitä, että eduskunnalle annettavat lakiehdotukset perustuvat mahdollisimman laadukkaisiin vaikutusarviointeihin ja antavat sitä kautta päätöksentekijöille luotettavan tietopohjan päätösten tueksi.<sup>1</sup>

Tarve uudelle vaikutusarvioinnin yleisohjeelle on tunnistettu eri yhteyksissä. Vaikutusarvioinnin merkitys ja laajuus ovat kasvaneet edellisen ohjeen laatimisen jälkeen. Ohje on aiempaa kattavampi muun muassa arviointiprosessin, menetelmien ja vaikutuslajien osalta. Se rakentuu kuitenkin olemassa olevan muun ohjeistuksen varaan ja sisältää linkit keskeisiin temaattisiin vaikutusarviointiohjeisiin, joista valmistelija löytää tarkempaa ohjeistusta eri kysymyksistä. Ohje on tarkoitettu julkaista tämän painetun version lisäksi verkkojulkaisuna, jota päivitetään säännöllisesti lisätietolähteiden ajantasaisuuden varmistamiseksi ja valmistelijoita tukevan lisämateriaalin kehittämiseksi.

Ohjeen on valmistellut oikeusministeriön 22.12.2020 asettama [työryhmä](#). Kaikki ministeriöt ja lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö osallistuivat työryhmään. Valtioneuvoston ulkopuolisille sidosryhmille järjestettiin neljä laajapohjaista kuulemistilaisuutta, jotka koskivat ohjeen yleisiä lähtökohtia, taloudellisia vaikutuksia, ympäristövaikutuksia ja ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia.<sup>2</sup> Lisäksi työryhmä kuuli kohdennetusti muita asiantuntijoita. Ohjeluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 2.3.–26.4.2022. Kansliapäällikkökokous hyväksyi ohjeen kokouksessaan 31.10.2022.

---

1 Ohjetta sovelletaan lakiehdotusten valmistelun ohella alemmanasteisten säädösten eli asetusten ja perustuslain 80 §:ssä tarkoitettujen muiden oikeussääntöjen valmisteluun.

2 Ks. [oikeusministeriön kuulemiskooste säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeen valmistelusta](#).

# 1 Yleistä vaikutusarvioinnista

Tämä ohjeen ensimmäinen osa käsittelee vaikutusarvioinnin suunnitteluun ja toteutukseen liittyviä periaatteita, joita sovelletaan kaikkien vaikutuslajien arviointiin. Osan ensimmäinen jakso koskee vaikutusarvioinnin yleisiä lähtökohtia. Toisessa jaksossa kuvataan vaikutusarviointia osana lainvalmisteluprosessia sekä vaikutusarvioinnin erityispiirteitä EU-säädöksiä ja valtiosopimuksia koskevissa hankkeissa. Kolmas jakso käsittelee vaikutusarvioinnin tiedonkeruuta, menetelmiä ja dokumentointia.

## 1.1 Johdanto

### 1.1.1 Miksi vaikutuksia arvioidaan

Lakien vaikutukset muodostuvat moninaisten vaikutusketjujen kautta. Vaikutusarviointi pyrkii varmistamaan, että valmisteltavat lait toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet aiheuttamatta ennakoimattomia, ei-toivottuja vaikutuksia. Hyvin suunniteltu ja toteutettu vaikutusarviointi parantaa lainsäädännön laatua.<sup>3</sup>

Vaikutusarvioinnin keskeisenä tavoitteena on vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa tuottamalla eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi mahdollisimman luotettavia arvioita uudistusten erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Laadukas vaikutusarviointi tunnistaa ja arvioi esityksen olennaiset vaikutukset sekä esittää niistä perustellun, tiiviin ja ymmärrettävän arvion.

Tietopohjan lisäksi vaikutusarviointi vahvistaa lainvalmistelun avoimuutta ja vastuullisuutta. Valmisteltavan sääntelyn kohderyhmät ja muut sidosryhmät voivat tarjota tärkeitä huomioita ehdotusten vaikutuksista. Osallistava ja avoin vaikutusarviointiprosessi sekä valitun toteuttamisvaihtoehdon perusteleminen parhaalla mahdollisella tietopohjalla vahvistavat luottamusta päätöksentekoon ja lisäävät sen hyväksyttävyyttä.

Vaikutusarviointi tuottaa tietoa myös esityksen vaikutusten suhteesta yhteiskunnallisten tavoitteiden kokonaisuuteen (niin sanottu politiikkajohdonmukaisuus). Keskeisiä näkökulmia voivat olla esimerkiksi kulloinenkin hallitusohjelma tai kansalliset, EU:n ja kansainväliset pitkän aikavälin politiikkatavoitteet kuten kestävän kehityksen<sup>4</sup> edistäminen.

Lisäksi vaikutusarviointi tukee sääntelyn kehittämistä. Laadukas ennakollinen vaikutusarviointi auttaa suunnittelemaan lain voimaantulon jälkeistä vaikutusten seuranta. Seurannan tuottaman tiedon pohjalta voidaan tarvittaessa käynnistää lainsäädännön tai sen toimeenpanon muutoshankkeita.

---

3 Vaikutusarvioinnin merkityksestä ja vaikutusarviointikäytännöistä kansainvälisesti ks. OECD: [Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment](#).

4 Kestävän kehityksen politiikkajohdonmukaisuudesta ks. OECD: [Framework for Policy Coherence for Sustainable Development](#).

### 1.1.2 Vaikutusarvioinnin lähtökohtia

Vaikutusarvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on suhteutettava lainvalmisteluhankkeen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen. Monipuoliseen ja perusteelliseen vaikutusarviointiin tulee panostaa hankkeissa, joiden odotettavissa olevat vaikutukset ovat merkittäviä. Kaikissa hankkeissa ei ole tarkoituksenmukaista laatia laajoja arviointeja.

Vaikutusarvioinnille tulee varata riittävästi aikaa ja resursseja, jotta valmistelijoiden on mahdollista laatia sellainen vaikutusarviointi, josta päätöksentekijät saavat riittävän käsityksen esityksen olennaisista vaikutuksista. Ministeriön johto vastaa lainvalmistelun aikataulutuksesta ja resursoinnista.

Lainvalmistelun tietopohjaa ja poliittisen päätöksenteon taustalla olevia arvovalintoja ei tule sekoittaa keskenään. Vaikutusarvioinnin tehtävänä on laajentaa harkittavia ratkaisuvaihtoehtoja ja valmistelun tietopohjaa. Aito ratkaisuvaihtoehtojen punninta edellyttää vaikutusarviointia valmistelun alusta alkaen. Jo tehtyjä valintoja ja valmistelun reunaehdot tulee avata valmistelun avoimuuden takaamiseksi. Lainvalmistelijalla tulisi olla liikkumatilaa arvioida erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia ja niiden pohjalta parasta keinoa toteuttaa valmisteltavalle laille asetettuja tavoitteita.

Arviot hankkeesta syntyvistä vaikutuksista tulee erottaa selvästi hankkeen tavoitteista. Vaikutusarvioinnin tarkoituksena ei ole toistaa lain tavoitteita. Arvioiden perusteella voidaan joskus havaita, että harkittavana olevan ratkaisuvaihtoehdon vaikutukset olisivat todennäköisesti osittain ristiriidassa hankkeen tavoitteiden kanssa.

Koska ennakkollinen vaikutusarviointi kohdistuu tulevaisuuteen, arvioihin sisältyy usein erilaisia epävarmuuksia. Säänneltävät kokonaisuudet voivat olla monimutkaisia ja arviot epävarmoja tai jopa keskenään ristiriitaisia. Arvioihin liittyvät epävarmuudet eivät ole syy jättää arviointia tekemättä tai sen tuloksia esittämättä, vaan päinvastoin epävarmuuksien tunnistaminen ja esittäminen ovat osa laadukasta arviointia.

## 1.1.3 Mitä vaikutuksia arvioidaan

### 1.1.3.1 Vaikutusten jaottelu

Tämä ohje jaottelee arvioitavat vaikutukset seuraaviin pääasiallisiin vaikutuslajeihin:

1. Taloudelliset vaikutukset
2. Ympäristövaikutukset
3. Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Laadukas vaikutusarviointi edellyttää hankkeen olennaisten vaikutusten kokonaisvaltaista tunnistamista. Tämän ohjeen liitteen 2 vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistaa voi hyödyntää vaikutusten tunnistamisessa. Erityisen haasteellista on tunnistaa välillisiä vaikutuksia, jotka kohdistuvat muille hallinnonaloille. Poikkihallinnollinen yhteistyö valmistelussa ja kuulemiset voivat auttaa tällaisten vaikutusten tunnistamisessa.

Vaikutuslajikohtaisen tarkastelun ohella tulee määritellä sääntelyn kohderyhmät ja arvioida vaikutuksia kohderyhmittäin. Vaikutukset voivat poiketa huomattavasti eri ihmisryhmien, yritysten tai muiden toimijoiden välillä. Keitä tai mitä tahoja lakimuutos koskee? Millä tavalla muutoksen hyödyt ja haitat kohdistuvat eri kohderyhmiin?

Lisäksi on tärkeää arvioida mahdolliset vaikutuslajien väliset yhteydet. Hankkeella voi esimerkiksi olla merkittäviä taloudellisia ja ympäristöllisiä ristikkäisvaikutuksia. Sama vaikutus voi liittyä eri vaikutuslajeihin. Vaikutuslajeja voikin olla tarpeen arvioida rinnakkain huomioiden esimerkiksi hyvinvoinnin sosiaalisten, taloudellisten ja ekologisten tekijöiden yhteisvaikutuksia.

Vaikutusarvioinnissa hyödynnetyistä jaotteluista riippumatta tärkeintä on juuri kyseiselle hankkeelle olennaisten vaikutusten arvioiminen sekä arvioiden esittäminen loogisena kokonaisuutena siten, että vaikutuksista muodostuu päätöksentekijöille ja sidosryhmille ymmärrettävä kokonaiskuva. Vaikutusarvioinnin tulosten raportointia ohjeistetaan [Hallituksen esityksen laatimisohejeissa](#) (HELO) ja tämän ohjeen jaksossa 1.3.3.

Erityislainsäädännössä saatetaan velvoittaa erityistyyppisten vaikutusten arviointiin.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ks. esimerkiksi laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) ja valtioneuvoston asetus ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista (376/2020).

### 1.1.3.2 Erilaisia vaikutustyyppejä

Vaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä. Välittömillä eli suorilla vaikutuksilla tarkoitetaan sellaisia vaikutuksia, jotka seuraavat suoraan lain toimeenpanosta. Esimerkiksi viranomaisen uudesta tehtävästä kasvanut työmäärä on välitön vaikutus. Välillisillä eli epäsuorilla vaikutuksilla tarkoitetaan sellaisia vaikutuksia, jotka syntyvät muista tekijöistä riippuvien vaikutusketjujen kautta. Esimerkiksi kuluttajahintoihin vaikuttavan sääntelyn seurauksena muuttuva kuluttajien käyttäytyminen on välillinen vaikutus. Vaikutusketjut voivat olla pitkiä ja monipolvisia.

Kaikilla hankkeilla on lähtökohtaisesti sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Yhdelle kohderyhmälle myönteinen vaikutus voi olla toiselle kielteinen.<sup>6</sup> Päätöksenteossa joudutaan usein tekemään kompromisseja osittain ristiriitaisten tavoitteiden välillä. Valmistelijan tehtävä on esittää hankkeen vaikutuksista tasapainoinen ja tietoon perustuva arvio. Tämä tarkoittaa tavoiteltujen vaikutusten ja hyötyjen ohella myös mahdollisten ei-tavoiteltujen vaikutusten ja haittojen arvioimista.<sup>7</sup>

Arvioitavien vaikutusten aikajänne ja maantieteellinen kohdentuminen vaihtelevat suuresti. Osa vaikutuksista seuraa ajallisesti välittömästi lain voimaantuloa. Joissakin hankkeissa vaikutusten aikajänne voi olla hyvinkin pitkä ja ulottua jopa tuleviin sukupolviin saakka. Vaikutukset voivat olla kertaluonteisia, toistuvia tai pysyviä. Ne voivat myös olla paikallisia, alueellisia, valtakunnallisia, rajat ylittäviä tai jopa globaaleja.

Vaikutukset eroavat toisistaan todennäköisyytensä perusteella. Ne voivat olla varmoja, tai niiden muodostumiseen voi liittyä huomattavia epävarmuuksia esimerkiksi vaikeasti ennakoitavien käyttäytymismuutosten tai sääntelyn toimintaympäristön muutosten vuoksi. Valmistelijan tulisikin pyrkiä tunnistamaan mahdollisia riskejä sille, että toivottuja vaikutuksia ei synny tai synty ei-toivottuja sivuvaikutuksia. Mikä on riskin toteutumisen todennäköisyys ja siitä aiheutuvan vaikutuksen merkittävyys? Voidaanko riskejä tai haittoja hallita tai vähentää jollain tavalla?

Lisäksi huomioon tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa. Vaikutukset voivat esimerkiksi olla kumulatiivisia siten, että myöhempi hanke voimistaa aiemmin tehtyjen muutosten vaikutuksia. Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa voivat muodostua merkittäviksi esimerkiksi eri hankkeiden vaikutusten kohdistuessa samoihin kohderyhmiin.

<sup>6</sup> Joidenkin vaikutusten myönteisyyttä tai kielteisyyttä voi myös olla vaikeaa määrittää.

<sup>7</sup> Sekä esityksen puolesta että sitä vastaan olevien näkökohtien monipuolisen ja objektiivisen esiin tuomisen merkityksestä ks. myös PeVL 30/2020 vp.

### 1.1.3.3 Vaikutusten olennaisuus

Tunnistettuja vaikutuksia arvioidaan yksityiskohtaisemmin ja tehdyt arviot kuvataan hallituksen esityksessä hankkeen olennaisten vaikutusten osalta. Säädöksillä on tyypillisesti moninaisia vaikutuksia. Rajalliset valmisteluresurssit tulee kohdistaa hankkeen kannalta olennaisten vaikutusten arviointiin.

Koska hankkeet ovat keskenään hyvin erilaisia, vaikutusten olennaisuutta tulee arvioida kunkin hankkeen lähtökohdista käsin. Esimerkiksi vaikutus, joka yhdessä hankkeessa ei ylitä olennaisuuskynnystä muiden vaikutusten ollessa vielä tärkeämpiä, voi tulla toisessa hankkeessa arvioitavaksi olennaisena.

Hankkeen tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeiset vaikutukset ovat aina olennaisia. Vaikutusten suuruusluokka tai niiden kohderyhmän koko voivat perustella vaikutusten olennaisuutta. Pientäkin kohderyhmää koskevat vaikutukset, jotka eivät ole koko yhteiskunnan kannalta merkittäviä, voivat olla hankkeessa olennaisia, jos ne ovat kohderyhmän kannalta merkittäviä. Samoin vaikutusten merkitys strategisten tavoitteiden tai perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi voi puoltaa vaikutusten tarkempaa arvioimista. Arvioinnin näkökulmia rajattaessa huomiota tulee kiinnittää myös siihen, minkälainen tieto on päätöksenteon kannalta tarpeellista.

#### ***Vaikutusten olennaisuuden arvioimisessa avustavia kysymyksiä***

- Onko vaikutus keskeinen hankkeen tavoitteiden saavuttamisen kannalta?
- Kuinka suuria vaikutusten kohderyhmät ovat? Ulottuvatko vaikutukset laajalle yhteiskuntaan tai maantieteellisesti laajalle alueelle?
- Koskevatko vaikutukset erilaisella ja merkittävällä tavalla jotakin tiettyä, mahdollisesti pientäkin kohderyhmää? Onko jokin kohderyhmä erityisen haavoittuvassa asemassa?
- Mikä on vaikutusten suuruusluokka kokonaisuudessaan ja hankkeelle merkittävien kohderyhmien kannalta?
- Kuinka pitkäkestoisia tai pysyviä vaikutukset ovat?
- Ovatko vaikutukset merkittäviä strategisten tavoitteiden kuten hallitusohjelman tai kestävän kehityksen tavoitteiden edistämisen näkökulmasta?
- Ovatko vaikutukset merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta?
- Liittyykö hankkeeseen riskejä kielteisistä vaikutuksista? Mikä on riskin toteutumisen todennäköisyys ja siitä aiheutuvan vaikutuksen suuruusluokka?
- Onko arvioitava vaikutus päätöksenteon kannalta kriittinen?



## 1.2 Vaikutusarviointi osana lainvalmisteluprosessia

Tässä jaksossa kuvataan vaikutusarvioinnin työvaiheet lainvalmisteluprosessin<sup>8</sup> eri vaiheissa. Vaikutusarviointia tulee tehdä kiinteänä osana koko valmisteluprosessia. Sen merkitys korostuu erityisesti esivalmistelussa ja perusvalmistelussa, sillä arvioiden tulisi olla käytettävissä hankkeen sisältöä koskevia linjauksia tehtäessä.

**Kuvio 1.** Vaikutusarvioinnin työvaiheet osana lainvalmisteluprosessia



<sup>8</sup> Lainvalmisteluprosessista ks. [lainvalmistelun prosessiopas](#).

Vaikutusarvioinnin vaiheita toistetaan tarvittaessa valmistelun edetessä, kun arviot erilaisista ratkaisuvaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista tarkentuvat esityksen sisällön täsmennyessä ja kerätyn tietopohjan syventyessä.

Vaikutusarvioinnin perusmallin jälkeen jaksossa ohjeistetaan erikseen vaikutusarvioinnista EU-säädösten valmistelua ja täytäntöönpanoa sekä valtiosopimusten voimaansaattamista koskevissa hankkeissa.

## 1.2.1 Vaikutusarvioinnin perusmalli

### 1.2.1.1 Esivalmistelu

**Vaikutusarvioinnin keskeiset tehtävät:**

- **Hankkeen kohteena olevan ongelman ja tavoitteiden määrittäminen**
- **Vaikutusarvioinnin suunnittelu ja sen toteutustavasta päättäminen**
- **Nykytilan arviointi ja tietopohjan kartoittaminen**
- **Alustava arvio ratkaisuvaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista**

Lainvalmistelua koskevan aloitteen, kuten hallitusohjelmakirjauksen, kansainvälisen tai EU-velvoitteen, eduskunnan lausuman tai ministeriön oman aloitteen, taustalla on ennakkoajatus sääntelytarpeesta ja valmisteltavan ehdotuksen toivotuista vaikutuksista. Hankkeen kohteena olevan yhteiskunnallisen ongelman ja hankkeen tavoitteiden selkeä määrittäminen ohjaa vaikutusarviointia ja tukee hankkeen vaikutusmekanismien tunnistamista. Miten valmisteltava ehdotus vaikuttaisi havaittuun ongelmaan hankkeen tavoitteita edistävällä tavalla (niin kutsuttu sääntelyn muutosteoria)?

Nykytilan arviointi ja tietopohjan kartoittaminen ovat keskeisiä esivalmistelun osia. Uusi hanke perustuu arvioon voimassa olevan sääntelyn toimivuudesta ja sen mahdollisista muutostarpeista. Mitä ongelmia nykytilassa on havaittu? Mitä sääntelyn toimintaympäristöstä ja hankkeen kohteena olevista ilmiöistä tiedetään? Miksi uutta sääntelyä tarvitaan?

Esivalmistelussa tehdään alustava arvio ratkaisuvaihtoehtoista. Lainsäädäntö ei välttämättä ole paras tapa toteuttaa uudistuksia. Joskus esimerkiksi tiedottaminen, koulutus, itsesääntely tai asennekasvatus voivat olla sääntelyä tehokkaampia keinoja yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseen. Jos sääntelyä pidetään tarkoituksenmukaisena, tavoitteita voidaan edistää erilaisilla sääntelyratkaisulla, kuten velvoite- tai kannustinsääntelyllä. Erilaisia sääntely- ja muita ohjauskeinoja voidaan myös yhdistää.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Vaihtoehtoista sääntelylle ja sääntelyvaihtoehtoista ks. esim. OECD: [Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment](#).

Vaikutusarvioinnin suunnittelu auttaa valmistelijaa tunnistamaan hankkeensa arviointitarpeet ja organisoimaan arviointia. Esimerkiksi lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä koskevan päätöksen yhteydessä voidaan määritellä tarvittavan arvioinnin laajuutta, toteutus tapaa ja arvioitavia vaikutuslajeja. Laajoissa hankkeissa voidaan teettää erillisselvityksiä jo esivalmistelussa. Esivalmistelussa tulee myös tunnistaa perusvalmistelun aikana tehtävän arvioinnin resurssitarpeet. Lisäksi kartoitetaan mahdollisen valmisteluelimen kokoonpanoa ja hankkeen kohderyhmiä sekä suunnitellaan, miten sidosryhmien näkemyksiä vaikutuksista kuullaan. Jos arvioinnista laaditaan erillinen suunnitelma tai arviointikehikko, se tulisi sisällyttää lainvalmisteluhankkeen hankesuunnitelmaan tai julkaista erikseen Hankeikkunassa. Esivalmistelun yhteydessä tehtyjä alustavia arvioita tulisi myös mahdollisuuksien mukaan sisällyttää esivalmistelusta laadittavaan arviomuistioon tai muuhun raporttiin avoimuuden varmistamiseksi.

### ***Vaikutusarvioinnin suunnittelussa huomioitavaa***

- **Oikeasuhtaisuus:** Kuinka laajasti ja perusteellisesti vaikutuksia on tarkoituksenmukaista arvioida ottaen huomioon muun muassa hankkeen vaikutusten merkittävyyden ja päätöksenteon tietotarpeet (niin sanottu suhteellisuusarviointi)?<sup>10</sup>
- **Aikataulu:** Millä aikataululla arviointi toteutetaan?
- **Resurssit, tuki ja osaaminen:** Mitä resurssitarpeita arviointiin liittyy? Onko tarpeen ja mahdollista hyödyntää ministeriön, hallinnonalan tai valtioneuvoston tukirakenteita, työryhmätyöskentelyä tai tilausselvityksiä?
- **Arvioitavat vaikutukset:** Mihin vaikutuslajeihin ja kohderyhmiin hanke vaikuttaa? Mitkä näistä vaikutuksista ovat hankkeelle olennaisia?
- **Aineistot ja menetelmät:** Mitä olemassa olevaa tietoa, aineistoja ja menetelmiä voidaan hyödyntää arvioinnissa?
- **Osallisuus:** Mitkä ovat hankkeen keskeiset kohderyhmät? Kuinka näiden ryhmien ja muiden sidosryhmien ja asiantuntijoiden näkemyksiä vaikutuksista kuullaan? Miten arvioinnista viestitään?
- **Seuranta:** Miten lain voimaantulon jälkeiseen vaikutusten toteutumisen seurantaan tai jälkiarviointiin valmistaudutaan: esimerkiksi seurantatiedon keräämisen suunnittelu?

<sup>10</sup> Esimerkiksi joissakin vaikutuksiltaan vähäisissä, teknisluonteisissa hankkeissa tarkoituksenmukaista voi olla suppeaan arviointiin perustuvat arviot siitä, mihin hankkeen keskeisimmät vaikutukset kohdistuvat ja ettei mikään näistä vaikutuksista merkitykseltään edellytä tarkempaa arviointia.

### 1.2.1.2 Perusvalmistelu, lausuntomenettely ja jatkovalmistelu

#### **Vaikutusarvioinnin keskeiset tehtävät:**

- **Tietopohjan kokoaminen**
- **Ratkaisuvaihtoehtojen määrittäminen ja vertailu**
- **Vaikutusarvioinnin näkökulmien rajaaminen ja olennaisten vaikutusten arviointi**
- **Vaikutusarvioinnin raportointi**

Perusvalmistelun aikana toteutetaan hankkeen varsinainen vaikutusarviointi. Vaikutusarviointi voidaan tehdä joko kokonaan virkatyönä taikka työryhmätyöskentelyä tai tilattuja erillisselvityksiä hyödyntäen. Riittävän tietopohjan kokoaminen muodostaa vaikutusarvioinnin perustan. Arvioinnin tiedonkeruuta ja menetelmiä käsitellään tarkemmin ohjeen jaksossa 1.3.

Vaikutusarvioinnin toteuttamista ja näkökulmien rajaamista voidaan havainnollistaa jakamalla vaihe kolmeen toimenpiteeseen: vaikutusten tunnistaminen, vaikutusten olennaisuuden arviointi ja olennaisten vaikutusten yksityiskohtaisempi arviointi. Vaikutuksia pyritään ensin tunnistamaan laajasti eri vaikutuslajeittain ja kohderyhmittäin arvioiden vaikutusten merkittävyyttä hankkeen kannalta. Tämän näkemyksen pohjalta tiedonkeruuta ja arviointia suunnataan sellaisiin mahdollisesti olennaisiin vaikutuksiin, joiden yksityiskohtaisempi arviointi on hankkeen kannalta keskeistä. Arvioinnin syventyessä tarkistetaan tarvittaessa käsitystä vaikutusten olennaisuudesta. Uusia olennaisia vaikutuksia saatetaan tunnistaa myöhemminkin.

**Kuvio 2.** Vaikutusarvioinnin näkökulmien rajaaminen

## VAIKUTUSTEN TUNNISTAMINEN:

**Mihin vaikutuslajeihin ja kohderyhmiin hanke vaikuttaa?**

Erilaisia vaikutuksia vaikutuslajeittain ja kohderyhmittäin

## VAIKUTUSTEN OLENNAISUUDEN\* ARVIOINTI:

**Mihin vaikutuksiin tiedonkeruuta ja arviointia suunnataan?**

Mahdollisesti olennaiset vaikutukset

## VAIKUTUSTEN YKSITYISKOHTAISEMPI ARVIOINTI:

**Mitä hankkeelle olennaisia vaikutuksia arvioidaan yksityiskohtaisemmin?**

Olennaiset vaikutukset

\*Ks. vaikutusten olennaisuudesta jakso 1.1.3.3.

Perusvalmistelussa täsmennetään hankkeen toteuttamisvaihtoehdot ja vertaillaan niiden vaikutuksia. Vaikutusarvioinnin tehtävä on esittää mahdollisimman tasapuolinen arvio vaihtoehtojen vaikutuksista ja siitä, miten hankkeen tavoitteet saavutettaisiin parhaalla ja kustannustehokkaimmalla tavalla. Vaikutusten vertailukohtana käytetään nykytilaa ja odotettavissa olevaa kehitystä, jos voimassa olevaa lainsäädäntöä ei muutettaisi (niin kutsuttu nollavaihtoehto). Lainvalmisteluhankkeen sisällön linjauksista päättävää tahoa, kuten ministeriön johtoa, informoidaan vaikutusarvioinnin tuloksista ja tunnistetuista ratkaisuvaihtoehdoista.

Arvioita täydennetään valmistelun edetessä esimerkiksi kuulemisten tuottaman tiedon ja mahdollisen lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon perusteella. Lausunnotmenetely hallituksen esitysluonnoksesta auttaa keräämään palautetta vaikutusarviointiluonnoksen onnistumisesta ja lisäarvioita erilaisista vaikutuksista. Sidosryhmiä on tyypillisesti hyödyllistä kuulla myös varhaisemmassa vaiheessa valmistelua.

### ***Lainsäädännön arviointineuvosto***

Itsenäisen ja riippumattoman lainsäädännön arviointineuvoston keskeinen tehtävä on antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnosten vaikutusarvioinneista. Neuvosto valitsee arvioitavat esitysluonnokset itse. Sen havaintojen mukaan vaikutusarviointien yleisimmät kehittämistarpeet ovat liittyneet määrälliseen arviointiin sekä esityksen tavoitteiden ja toteuttamisvaihtoehtojen kuvaamiseen. Hallituksen esityksessä tulee selostaa, miten neuvoston lausunto on otettu jatkovalmistelussa huomioon. Neuvoston lausuntoprosessiin, lausuntoihin ja vuosikatsauksiin voi tutustua [neuvoston verkkosivuilla](#).

Jatkovalmistelun päätteeksi vaikutusarvioinnin tulokset esitetään tiiviissä muodossa ehdotuksesta laadittavassa hallituksen esityksessä. Vaikutusarvioinnin dokumentointia ohjeistetaan tarkemmin ohjeen jaksossa 1.3.3.

### ***Esimerkkejä laadukkaista vaikutusarvioinneista***

Lainsäädännön arviointineuvosto on arvioinut esimerkiksi seuraavien hallituksen esitysluonnosten vaikutusarvioinnit erityisen laadukkaiksi:

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kevasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta ([HE 27/2017 vp](#))
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta ([HE 34/2019 vp](#))
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ([HE 98/2020 vp](#))
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta ([HE 247/2020 vp](#))
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta ([HE 1/2022 vp](#))
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi osakeyhtiölain, asunto-osakeyhtiölain, osuuskuntalain ja yhdistyslain muuttamisesta ([HE 47/2022 vp](#))

### 1.2.1.3 Valtioneuvoston päätöksenteko ja eduskuntakäsittely

#### Vaikutusarvioinnin keskeiset tehtävät:

- **Tiedon tuottaminen päätöksentekoa varten**

Valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteon tueksi saatetaan tarvita yksityiskohtaisempaa tietoa vaikutusarvioinnista kuin tiiviiseen hallituksen esitykseen on kirjattu. Vaikutusarvioinnin tarkempia tuloksia voidaan pyydetäessä saattaa valtioneuvoston jäsenten tai eduskunnan valiokuntien tietoon.

Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan mukaan valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistan kansilehdelle kirjoitetaan mahdolliset vaikutukset hyvin tiiviisti keskeisiltä osiltaan, jos vaikutuksia on. Esittelylistaan mahdollisesti liitettävässä muistiossa annetaan tiivis kuvaus vaikutuksista ja tiedot siitä, missä arviointiselvitykset on julkaistu ja saatavilla.

Valmistelija seuraa hallituksen esityksen käsittelyä eduskunnassa. Vaikutusarviointiaineisto tulee tarvittaessa toimittaa tausta-aineistoksi esitystä käsittelevälle valiokunnalle. Valmistelija toimittaa valiokunnan pyynnöstä lisätietoja koko käsittelyn ajan. Jos valiokuntakäsittelyssä esitetään sisällöllisesti merkittäviä muutoksia ehdotukseen, valiokunnan huomiota tulee kiinnittää tarpeeseen arvioida muutosten vaikutuksia.

### 1.2.1.4 Toimeenpano ja seuranta

#### Vaikutusarvioinnin keskeiset tehtävät:

- **Toimeenpanon ja seurannan tukeminen**

Lain toimeenpanon suunnittelu on keskeinen osa lainvalmistelua ja sen vaikutusarviointia, sillä tehokas toimeenpano on usein ratkaisevassa asemassa lain tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimeenpanoa voidaan tehostaa esimerkiksi tiedotuskampanjoilla, koulutuksella, ohjeistuksella, taloudellisilla kannustimilla tai valvonnalla. Näiden toimivuutta toivottujen vaikutusten edistämiseksi sekä toimeenpanosta vastaavien tahojen edellytyksiä huolehtia niille ehdotetuista tehtävistä (esimerkiksi henkilöstöresurssit) tulee tarvittaessa arvioida ennakolta osana vaikutusarviointia.

Seuranta tuottaa tietoa lain voimaantulon jälkeen toteutuneista vaikutuksista ja sääntelyn tai sen toimeenpanon mahdollisista muutostarpeista. Seurannan keskeisiä näkökulmia ovat edistyminen sääntelyn tavoitteiden toteuttamisessa ja mahdollisten kielteisten vaikutusten havaitseminen. Kyseessä olevan sääntelyn kehittämisen ohella seurannan avulla saadaan vaikutusten toteutumisesta tietoa, jota voidaan hyödyntää muidenkin uudistusten vaikutusarvioinneissa (niin kutsuttu politiikkaoppiminen).

Seurannan suunnittelemiseksi on tarpeen pohtia jo perusvalmistelun aikana seurannan tarvetta, toteuttajaa, aineistoja, aikataulua ja resursointia. Mahdollisen perusteellisemman jälkiarvioinnin valmistelu saattaa edellyttää esimerkiksi säädöksen voimaantulon porrastamista tai muuta menettelyä, johon tulisi varautua lainvalmisteluprosessin varhaisessa vaiheessa. Laajamittaisissa jälkiarvioinneissa on tyypillisesti syytä hyödyntää tutkimuslaitosten ja yliopistojen erityisosaamista.

Myös eduskunta saattaa vastauksessaan hallituksen esitykseen edellyttää, että hallitus seuraa säädöksen vaikutuksia ja antaa eduskunnalle annettavassa kertomuksessaan selostuksen uuden lain vaikutuksista.

## 1.2.2 Vaikutusarviointi EU-säädösten valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa

EU-säädöksiä koskevissa hankkeissa noudatetaan soveltuvin osin yleisiä vaikutusarviointiohjeita. Sääntelyn tavoitteita, vaikutuksia, tarpeellisuutta ja toimivuutta on arvioitava sekä EU:n lainsäädäntöprosessin että kansallisen lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa säädösehdotuksen valmistelusta jälkiarviointiin.<sup>11</sup> Huomioon on otettava mahdollisuuksien mukaan myös yhteisvaikutukset muiden EU-säädösten ja kansallisten säädösten kanssa. Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on keskeistä EU-sääntelyn hyväksyttävyyden ja toimivuuden kannalta.<sup>12</sup> EU-säädösten valmisteluun ja täytäntöönpanoon voi liittyä lyhyitä määräaikoja, jotka osaltaan vaikeuttavat perusteellista vaikutusarviointia.

### 1.2.2.1 EU-säädösten valmisteluvaihe

#### Valmistelu EU:n tasolla

Euroopan parlamentin, EU:n neuvoston ja Euroopan komission välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä (EUVL L 123/1, 12.5.2016) on sovittu periaatteet vaikutusarviointityölle EU:ssa. Sopimuksen mukaan komissio tekee vaikutusarviointeja sellaisista lainsäädäntö- ja muista aloitteistaan, delegoiduista säädöksistään ja täytäntöönpanotoimenpiteistään, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Komission työohjelmaan tai toimielinten yhteiseen julistukseen EU:n lainsäädännön vuosittaisista painopisteistä sisältyviin aloitteisiin tulisi sopimuksen mukaan

11 Ks. valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta VNS 7/2020 vp, s. 24.

12 Ks. toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta EU:n käyttäessä toimivaltaansa tehty oikeusministeriön muistio VN/1176/2019.



pääsääntöisesti liittää vaikutusarviointi.<sup>13</sup> Komissio hyödyntää vaikutusarvioinneissaan [paremman sääntelyn suuntaviivoja ja välineistöä](#).

### ***Euroopan komission paremman sääntelyn suuntaviivat ja välineistö***

Euroopan komission paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaan vaikutusarviointien tulee olla kattavia, oikeasuhtaisia, näyttöön perustuvia, läpinäkyviä ja korkealaatuisia. Kaikkien vaikutusarviointien tulee vastata seuraaviin kysymyksiin:

- Mikä on sääntelyn kohteen ongelma? Miksi se on ongelma?
- Miksi EU:n tulisi toimia asiassa jäsenvaltioiden sijaan?
- Mitä hankkeella pyritään saavuttamaan?
- Millä eri vaihtoehdoilla tavoitteet voidaan saavuttaa?
- Mitkä ovat eri vaihtoehtojen taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset ja niiden kohderyhmät?
- Miten vaihtoehtoiset toteuttamistavat vertautuvat toisiinsa: vaikuttavuus tavoitteiden saavuttamisessa, kustannustehokkuus, politiikkajohdonmukaisuus?
- Miten vaikutusten toteutumista seurataan tai jälkiarvioidaan?

Paremman sääntelyn välineistö sisältää yksityiskohtaisempia ohjeita muun muassa sidosryhmien kuulemisesta sekä erilaisten menetelmien kuten simulointimallien ja kustannus-hyötyanalyysien soveltamisesta.

Komissio laatii vaikutusarvioinnista raportin. Raportin laadun tarkastaa riippumaton [sääntelyntarkastelulautakunta](#), joka antaa raportista lausunnon. Vaikutusarviointiraportit julkaistaan komission hyväksymien ehdotusten yhteydessä. Jos komissio ei tee ehdotuksesta vaikutusarviointia, se antaa perustelunsa vaikutusarvioinnin puuttumiselle ehdotusta perustelevassa muistiossaan.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Käytännössä vaikutusarviointi on puuttunut joistakin tärkeinä pidetyistä EU-säädösehdotuksista.

<sup>14</sup> Komissiolta voidaan pyytää myös suullisia selvityksiä vaikutusarvioista neuvoston työryhmäkäsittelyjen yhteydessä. Vaikutusarvioinnin puuttuminen etenkin merkittävistä lainsäädäntöehdotuksista on lisäperuste perusteellisen jälkiarvioinnin pyytämiseksi komissiolta.

Komissio järjestää julkisia kuulemisia EU-säädösehdotuksista ja niihin liittyvistä vaikutusarvioinneista.<sup>15</sup> Näitä kuulemisia edeltää usein kuuleminen suunnitellusta EU-sääntelystä ja sen alustavista vaikutusarvioinneista. Komissio kokoaa yhteen huomiot, joita jäsenvaltiot ja muut tahot, kuten kansalaiset, yritykset ja järjestöt, ovat esittäneet kuulemisissa. Tiedon välittäminen kansallisesti vireillä olevista kuulemisista edistää sidosryhmien osallistumista niihin.<sup>16</sup>

Komissio ei välttämättä pysty huomioimaan koko EU:ta koskevan EU-säädöshankkeen vaikutusarvioinnissa yksittäisen jäsenvaltion erityisolosuhteita ja -tarpeita. Suomen olosuhteet voivat olennaisesti poiketa muiden jäsenvaltioiden olosuhteista. Komissio kannustaa jäsenvaltioita toimittamaan sille säädösehdotuksen valmisteluvaiheessa tietoja hankkeen kansallisista vaikutuksista. Riittävän varhaisessa vaiheessa tehdyt kansalliset vaikutusarviot tukevat myös säädösehdotuksen sisältöön liittyvää ennakkovaikuttamistyötä. Suomen kannalta tärkeiden hankkeiden varhainen tunnistaminen, hankkeen kansallisten vaikutusten arviointi ja arvioiden toimittaminen komissiolle, ennakkovaikuttaminen komissioon, Euroopan parlamenttiin ja neuvoston puheenjohtajavaltioon sekä yhteistyö samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa edistävät Suomen tavoitteiden saavuttamista.<sup>17</sup> Suomelle tärkeiden hankkeiden tunnistamisessa voi hyödyntää komission strategisia suunnitteluasiakirjoja ja vuosittaisia työohjelmia. Ennakointi voi käytännössä tarkoittaa asian käsittelemistä EU-asioiden valmistelujaostossa jo ennen kuin lopullinen säädösehdotus on käytettävissä, jolloin valmistelujaostojen laajojen kokoonpanojen asiantunteudesta ja verkostoja voidaan hyödyntää kansallisten vaikutusten arvioinnissa varhaisessa vaiheessa valmistelua.

Käsiteltäessä komission vaikutusarviointia neuvoston työryhmässä kansalliset arviot vaikutuksista kannattaa tuoda esille. Neuvosto on antanut arviointien työryhmäkäsittelystä ohjeita.<sup>18</sup> Työryhmän jäsenille jaetaan usein täytettäväksi tarkistuslista, jonka pohjalta ehdotuksen vaikutuksia voidaan arvioida suuntaa-antavasti.<sup>19</sup> Tarkastelussa tulisi käsitellä erityisesti ehdotuksen perusteluita, arvioinnin asianmukaisuutta ja kattavuutta (olennaisimmat taloudelliset, ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset, keskeiset kohderyhmät sekä

15 Ks. [Kerro mielipiteesi -verkkosivut](#).

16 Sidosryhmien kuulemisesta EU-asioissa ks. EU-valmistelun opas (7.6.2018).

17 Ennakoinnista ja ennakkovaikuttamisesta ks. EU-valmistelun opas (7.6.2018). Myös eduskunta edellyttää, että valtioneuvostolla on valmiudet vaikuttaa ennakkollisesti erityisesti komission tulevien lainsäädäntöaloitteiden sisältöön. Ks. TrVM 1/2022 vp, SuVL 1/2021 vp ja SuVM 1/2021 vp.

18 Ks. [neuvoston asiakirjarekisterissä](#) neuvoston ohje 6270/18 vaikutusarviointien käsitteystä neuvostossa ja ohje 5377/15 toimien perusoikeusyhdenmukaisuuden arvioinnista neuvostossa.

19 Ks. edellä mainitun neuvoston ohjeen 6270/18 liite 1.

säädöksen noudattamista ja täytäntöönpanoa koskevat kysymykset) sekä jäsenvaltioiden esille ottamien merkittävien vaikutusten huomioimista. Komissiota voidaan pyytää täydentämään tai tarkistamaan arviointia työryhmäkäsittelyn yhteydessä.

Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät vaikutusarvioiteja komission ehdotukseen esittämistään olennaisista muutoksista, jos ne pitävät tätä lainsäädäntöprosessin kannalta asianmukaisena ja tarpeellisena.<sup>20</sup>

### **Valmistelu kansallisella tasolla**

Perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut niin sanotut U-asiat tulevat eduskunnassa vireille valtioneuvoston yleisistunnossa hyväksyttävällä U-kirjelmällä (*valtioneuvoston kirjelmä*). U-asiat ovat ehdotuksia sitoviksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa, mutta jotka perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsenvaltio. Kun EU-säädösehdotus on annettu, vastuuministeriö laatii asiasta U-kirjelmän. Vaikutusten osalta eduskunnalle on selostettava ehdotuksen arvioidut lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset EU:n ja Suomen kannalta.<sup>21</sup> Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että U-kirjelmissä selkoa tulee tehdä ehdotuksen arvioiduista olennaisista hyödyistä, kustannuksista ja seurauksista sekä muutoksen mittakaavasta. Myös Suomen erityiset tavoitteet on kuvattava.

Siltä osin kuin U-kirjelmässä ei ole aikataulusyistä mahdollista arvioida ehdotuksen vaikutuksia, kirjelmän tulee sisältää vähintään valtioneuvoston käsitys jatkovalmistelussa arvioitavista vaikutuksista. Tällöin U-kirjelmää täydennetään U-jatkokirjeellä.<sup>22</sup>

U-kirjelmän vaikutusarviointiosuudessa selostetaan myös komission laatimaa vaikutusarviointia tarpeellisilta osin. Olennaista on se, että komission esittämien EU-tason vaikutusten lisäksi arvioidaan vaikutuksia, joita ehdotuksella olisi Suomessa, ja asian merkittävyyttä Suomen kannalta. Lisäksi kirjelmässä voi hyödyntää muiden EU:n toimielinten, elinten ja virastojen sekä jäsenvaltioiden vaikutusarvioiteja ja sääntelyntarkastelulautakunnan

20 Tiedossa ei ole, että neuvosto olisi toistaiseksi tehnyt tällaisia vaikutusarvioiteja. Euroopan parlamentin vaikutusarviointityöstä ks. sen [tutkimuspalvelun vaikutusarviointivuosi-raportti 2021](#).

21 Lisäksi on tarvittaessa annettava valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin (ks. OKV/1854/22/2020 ja PeVL 37/2021 vp). Tämän alajakson osalta ks. myös [oikeusministeriön ohje eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudesta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa](#).

22 Ks. tältä osin oikeusministeriön ohje eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudesta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa, erityisesti 2.6 jakso.

lausuntoa. Ehdotuksen muuttumisella neuvostossa tai esimerkiksi neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission kolmikantaneuvotteluissa eli niin sanotussa trilogivaiheessa voi myös olla merkitystä ehdotuksen vaikutusten kannalta. Mahdollisessa U-jatkokirjeessä voi olla tarpeen täydentää kansallista vaikutusarviointia.

Perustuslain 97 §:n mukaisia E-kirjeitä annetaan erityisesti silloin, kun kyse on periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävistä EU-asioista, jotka eivät täytä U-asian määritelmää esimerkiksi niiden sisällöstä tai käsittelyvaiheesta johtuen. Vaikutuksiltaan merkittävistä EU-säädöshankkeista annetaan eduskunnalle tarvittaessa E-kirje jo ennen kuin asia on edennyt ehdotuksen antamiseen EU:ssa. E-kirjeessä selostetaan komission vaikutusarviointeja tarpeellisilta osin sekä mahdollisuuksien mukaan myös Suomessa tehtyjä alustavia vaikutusarviointeja. Lisäksi asiassa voidaan antaa E-jatkokirje.

U-kirjelmässä, E-kirjeessä ja jatkokirjeissä esitettävät kannat yhteensovitetaan valtioneuvoston EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän mukaisesti.<sup>23</sup> Kirjelmässä ja kirjeissä esitettyä vaikutusarviointia voidaan myös täsmentää suullisesti osana valiokuntakuulemisia.

### 1.2.2.2 EU-säädösten täytäntöönpanovaihe

HELO:n mukaan EU-taustaiseen hallituksen esitykseen sisällytetään tiivis katsaus ehdotuksen arvioiduista pääasiallisista vaikutuksista.<sup>24</sup> Arvioissa on eroteltava, mitkä vaikutuksista johtuvat EU-säädöksen (direktiivin) täytäntöönpanemiseksi tai EU-säädökseen (asetukseen tai päätökseen) liittyvän täydentävän sääntelyn antamiseksi ehdotettavista säännöksistä ja mitkä mahdollisesti säännöksistä, joita ehdotetaan yksinomaan kansallisten syiden vuoksi.<sup>25</sup>

Vaikutusarviointiin ja toteuttamisvaihtoehtojen vertailuun tulee kiinnittää erityistä huomiota siltä osin kuin EU-säädös jättää kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa. Näin on erityisesti silloin, kun EU-tasolla on kyse vähimmäissääntelystä. Mahdollisen liikkumavaran käytön tai käyttämättä jättämisen vaikutuksia tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti. Jos

23 Ks. valtioneuvoston verkkosivut [EU-asioiden käsittelystä valtioneuvostossa](#).

24 Hallituksen esityksen asian valmistelua koskevaan jaksoon otetaan myös linkit valmisteluvaiheen asiakirjoihin, joissa on muun muassa arvioitu vaikutuksia (esimerkiksi EU:n toimielinten keskeiset valmisteluasiakirjat, U-kirjelmä, E-kirje ja jatkokirjeet). Jos EU-säädös pannaan kansallisesti täytäntöön asetuksella, asetuksen esittelymuistio laaditaan noudattaen soveltuvin osin HELOa.

25 Myös paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 43 kohdan mukaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot saattaessaan direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä päättävät lisätä elementtejä, jotka eivät millään tavoin liity kyseiseen EU:n lainsäädäntöön, lisäykset olisi tehtävä tunnistettaviksi joko täytäntöönpanosäädöksissä tai niihin liittyvissä asiakirjoissa.

esitetään esimerkiksi EU-säädöksen vähimmäistason ylittävää kansallista sääntelyä (niin sanottu *gold plating*), sääntelyn vaikutusarviointi on keskeistä. Mahdollisen liikkumavaran käyttö tai käyttämättä jättäminen tulisi perustella.<sup>26</sup>

Osa EU-säädöshankkeista sisältää useita mahdollisesti eritasoisia säädöksiä. Erityisesti tällöin hallituksen esityksessä on kokonaisuuden ymmärtämiseksi arvioitava yhteisvaikutuksia. Lisäksi siinä tapauksessa, että hallituksen esitys laaditaan jäsenvaltioita suoraan velvoittavan EU-säädöksen kuten asetuksen täydentämiseksi, suoraan velvoittavan EU-säädöksen ja täydentävän kansallisen säädöksen yhteisvaikutuksia voi olla aihetta arvioida, jos tämä on tarpeen ehdotettavan täydentävän säädöksen vaikutusten kuvaamiseksi.

Vaikutusarvioinnissa kannattaa hyödyntää EU-tason vaikutusarviointeja ja toisten jäsenvaltioiden vaikutusarviointeja erityisesti liikkumavaraa koskevin osin. Etenkin komission vaikutusarviointien hyödyntämisessä on kuitenkin huomioitava, että alkuperäinen säädösehdotus usein muuttuu valmisteluprosessin aikana, jolloin kaikki arviot eivät välttämättä vastaa lopullisen EU-säädöksen sisältöä.

Tilanteen mukaan hallituksen esityksessä kerrotaan myös mahdollisista toimeenpanoa ja seuranta koskevista toimista EU:n tasolla. EU-säädöksiin sisällytetään esimerkiksi yhä säännönmukaisemmin niin sanottu uudelleentarkastelulauseke, jonka mukaan komissio tarkastelee tietyn ajan kuluttua EU-säädöksen toimivuutta.<sup>27</sup> EU-säädöksessä saatetaan myös edellyttää, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle tietoa lainsäädännön toimivuudesta. Tällainen vaikutusten jälkiarviointi auttaa arvioimaan EU-säädöksen mahdollisia muutostarpeita. On tärkeää, että komissiolle pystytään toimittamaan säädöksen vaikutuksista tietoa myös tässä vaiheessa.

### 1.2.3 Vaikutusarviointi valtiosopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa

Valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita hyväksyttäessä ja saatettaessa voimaan noudatetaan soveltuvin osin yleisiä vaikutusarviointiohjeita. Vaikutusarviointiin on hyvä kiinnittää huomiota valtiosopimusten valmistelusta alkaen aina niiden voimaansaattamiseen asti. [Valtiosopimusopas](#) sisältää tarkemmat menettelyohjeet kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelusta ja voimaansaattamisesta.

<sup>26</sup> Ks. myös paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 43 kohta.

<sup>27</sup> Ks. myös paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 23 kohta.

Vaikutusarviointi korostuu kansainvälisten velvoitteiden osalta jo niiden neuvotteluvaiheessa. Neuvottelujen aikana on tärkeää pyrkiä vaikuttamaan sopimuksen sisältöön niin, että Suomen tavoitteet saavutettaisiin mahdollisimman täysimääräisesti ja sopimuksen vaikutukset Suomen kannalta olisivat tavoitteiden mukaisia. Sen lisäksi, että sopimusneuvottelujen aikana arvioidaan sopimusmääräysten yhdenmukaisuutta kansallisen lainsäädännön kanssa, on tärkeää arvioida sopimuksen mahdollisesta kansallisesta hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta seuraavia vaikutuksia.

Valtioneuvoston eduskunnalle toimittamissa sopimuksen valmistelun eri vaiheita koskeissa kirjelmässä ja muistioissa tulee selostaa sopimuksen vaikutuksia. Kansainvälisten sopimusten valmisteluvaiheessa eduskunnalle tulee antaa tietoja ainakin sellaisista sopimusneuvotteluista, joissa on kyse merkittävimmistä sopimuksista, jotka sisältävät eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Lisäksi tietoa tulee antaa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävimmistä sopimuksista. Sopimuksista tiedotetaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97 §:n perusteella ja muille valiokunnille perustuslain 47 §:n perusteella toimivaltaisen ministeriön laatimalla vapaamuotoisella muistiolla. Muistioissa on hyvä tuoda esille vaikutuksia, joita sopimuksen voimaansaattamisella arvioidaan olevan kansallisesti.

EU:ssa päätettävien sopimusten osalta eduskunnan osallistumista ja tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset sisältyvät EU-säädöksiä vastaavasti perustuslain 96 §:ään ja 97 §:ään (niin sanotut U- ja E-asiat). Tältä osin vaikutusarvioinnissa noudattetaan soveltuvin osin EU-säädösten vaikutusarviointiohjeita. Kirjelmässä ja kirjeissä tulee kuvata keskeiset vaikutukset EU:n ja Suomen kannalta. Vaikutusarvioinnissa voidaan hyödyntää EU-toimielinten tai muiden tahojen vaikutusarviointeja, mutta olennaista on vaikutusten arvioiminen myös kansallisesta näkökulmasta.

Vaikutusarvioinnilla on merkitystä sen kannalta, allekirjoittaako Suomi sopimuksen. Toimivaltaisen ministeriön on ennen allekirjoitusvaltuuksien hankkimista tarvittaessa pyydettävä asianomaisilta viranomaisilta ja muilta tahoilta, joiden etua sopimus koskee, lausunto sopimuksesta ja sen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Tässä yhteydessä on myös hyvä pyytää tuomaan lausunnossa esille sopimuksen kansallisia vaikutuksia. Jo sopimusneuvottelujen aikana on mahdollisuuksien mukaan suositeltavaa pyytää sidosryhmien arvioita sopimusmääräysten kansallisista vaikutuksista. Neuvotteluvaiheessa huolellisesti tehdystä vaikutusarvioinnista on hyötyä myös kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen valmistelussa.

HELO:n mukaan hallituksen esityksessä kuvataan valtiosopimuksen voimaansaattamisesta aiheutuvat pääasialliset vaikutukset. Jos sopimuksen voimaansaattamiseksi ehdotetaan annettavaksi asiasisältöisiä lakeja, joilla arvioidaan olevan sopimuksesta erillisiä vaikutuksia, myös näiden lakien vaikutuksia on arvioitava. Jos sopimukseen tehdään varaumia tai selityksiä<sup>28</sup>, niidenkin vaikutuksia tulee avata esityksessä tarpeen mukaan.

28 Ks. lisää varaumista ja selityksistä: [valtiosopimusopas](#) s. 57.

## 1.3 Vaikutusarvioinnin tiedonkeruu, menetelmät ja dokumentointi

Vaikutusarviointi on asiantuntijatyötä, jossa käytettävissä oleviin tietolähteisiin ja menetelmiin nojautuen tehdään perusteltuja arvioita hankkeesta syntyvistä vaikutuksista. Valmistelijan ei tule pyrkiä suoriutumaan arvioinnista yksin erityisesti hankkeissa, joiden odotetut vaikutukset eivät ole vähäisiä. Ministeriön ja hallinnonalan sisäinen, poikkihallinnollinen sekä sidosryhmien ja asiantuntijoiden kanssa toteutettava yhteistyö edistää arvioinnin laatua. Tämä jakso käsittelee arvioinnin tiedonkeruuta, menetelmiä ja dokumentointia. Arvioinnissa hyödynnettävissä olevia tietolähteitä esitellään ohjeen toisessa osassa eri vaikutuslajien yhteydessä.

### 1.3.1 Tiedonkeruu

Hankkeen kannalta keskeisen, olemassa olevan tiedon kartoittaminen muodostaa vaikutusarvioinnin perustan. Monipuoliset aineistot auttavat käsittelemään asiaa eri näkökulmista. Myös mahdolliset tiedon puutteet tulee tunnistaa ja kuvata.

Arvioinnissa voi hyödyntää valmiita aineistoja kuten tutkimuksia, selvityksiä ja tilastoja. Tutkimustieto ja tilastot luovat tyypillisesti luotettavimman tausta-aineiston arvioille. Kirjallisuuskatsaukset ja keskustelut alan tutkijoiden tai virkahenkilöiden kanssa voivat auttaa olemassa olevan tiedon kartoittamisessa. Aikaisemmista lakihankkeista kertynyt seuranta- ja arviointitieto sekä kansainvälinen vertailu ja muiden maiden arviot vastaavanlaisten uudistusten vaikutuksista voivat myös olla hyödyllisiä. Muiden maiden viranomaisia voi usein lähestyä suoraan, minkä lisäksi Suomen edustustot ulkomailla voivat auttaa ulkomaisten sääntelyratkaisujen selvittämisessä.

Valmistelijan täytyy arvioida eri aineistoihin perustuvien tietojen luotettavuutta ja yleis-tettävyyttä. Tietojen luotettavuus vaihtelee huomattavasti esimerkiksi tutkimusasetelman laadun perusteella. Olemassa olevat aineistot vastaavat myös harvoin valmisteltavaa muu-tosta, joten vaikutusarviointi edellyttää tiedon soveltamista hankkeen kontekstiin. Hankkeen kohderyhmä voi poiketa selvityksen kohteesta, selvityksen tiedot voivat olla osit-tain vanhentuneita yhteiskunnan muutosten vuoksi tai maiden väliset erot voivat vaikeut-taa tulosten hyödyntämistä. Näistä haasteista riippumatta olemassa olevaa tietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi sääntelyn kohteena olevien ilmiöiden ja vaikutusten muodostumi-sen ymmärtämisessä.

Tiedonkeruussa, arvioiden tekemisessä ja arvioiden laadunvalvonnassa voidaan hyö-dydyntää ulkopuolisia asiantuntija-arvioita. Ne ovat hyödyllisiä erityisesti silloin, kun arvi-ointi vaatii tietyn alan tai menetelmän erityisosaamista, arvioita tulee tuottaa nopeasti tai

halutaan varmistaa arvioiden riippumattomuus. Jotkut hallinnonalojen tutkimuslaitokset ja virastot ovat erikoistuneita erityistyyppisten vaikutusten arviointiin. Erityisesti hankkeissa, joissa odotetut vaikutukset ovat merkittäviä eikä vaikutuksia koskevaa luotettavaa tietoa ole saatavissa, arviointia varten voidaan tilata erillinen selvitys. Asiantuntijoita voidaan myös haastatella. Haastattelut voivat ohjata jatkotyötä tunnistamalla arvioinnissa hyödynnettävissä olevia tietolähteitä tai vaikutuksia, joiden arviointiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Niin sanotut ruohonjuuritason toimijat voivat auttaa ymmärtämään vaikutusten muodostumista erilaisten kohderyhmien arjessa.

Vaikutusarvioinnin tueksi voidaan asettaa poikkihallinnollinen tai ministeriön sisäinen yhteistyöryhmä. Yhteistyön keskeisin etu on se, että vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin saadaan laajaa asiantuntemusta. Arviointia voi tukea myös erilaiset tiedoneuvonnan mallit, kuten hanketta varten koottu tieteellinen tukiryhmä, erityisesti tilanteissa, joissa tarvitaan monipuolista tietoa eri vaikutuslajeista ja näkökulmista.<sup>29</sup>

### ***Vaikutusarviointijaosto***

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä on saatu hyviä kokemuksia erityisen jaoston perustamisesta laajojen hankkeiden vaikutusarvioinnin tueksi. Jaosto on kokoontunut yleensä 1–2 kuukauden ajan. Yleensä mukaan on otettu ainakin keskeisimpien ministeriöiden, virastojen, lakiesityksen kohderyhmien ja tutkimuslaitosten edustajia. Jaostojen laaja asiantuntemus on auttanut vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa sekä käytettävissä olevien tutkimusten ja muiden lähdemateriaalien keräämisessä.

Kuulemiset ovat keskeinen tapa täydentää tiedonkeruuta. Niiden avulla kerätään esimerkiksi kansalaisten, viranomaisten, asiantuntijoiden, järjestöjen ja yritysten näkemyksiä hankkeen vaikutuksista. Lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa kuuleminen voi tukea arviointia esimerkiksi ratkaisuvaihtoehtojen ja tietopohjan kartoituksessa. Myöhemmin kuuleminen voi esimerkiksi lausuntonmenettelyn yhteydessä auttaa vaikutusarviointiluonnoksen laadun varmistamisessa ja kehittämisessä. [Säädösvalmistelun kuulemisopas](#) tukee kuulemisten suunnittelua ja toteuttamista.

<sup>29</sup> Ks. ympäristöministeriö: [valmistelijan opas vaikuttavaan tutkijayhteistyöhön](#).



Kuulemisten suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota kuulemistapaan ja kuultavien edustavuuteen. Näkemyksiä vaikutuksista voidaan kerätä esimerkiksi keskustelumuotoisissa kuulemistilaisuuksissa tai kirjallisilla kyselyillä. Arvioinnissa on mahdollista hyödyntää myös määräaikaisia tai pysyviä asiantuntijapaneeleita kuten työ- ja elinkeinoministeriön yhdessä sidosryhmien kanssa käynnistämää Yrityspaneelia, joka kerää yritystason tietoa lainsäädännön vaikutuksista yrityksiin ja niihin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Niin kutsuttujen hiljaisten tai haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kuuleminen vaatii usein erityisjärjestelyjä.

Kuulemisten tulosten yleistettävyyttä ja luotettavuutta tulee arvioida. Esitettyihin arvioihin voi esimerkiksi liittyä arvolähtöisyyttä tai intressidonnaisuutta. Toisaalta subjektiivisenkin näkemys voi paljastaa valmistelun kannalta tärkeitä rakenteellisia seikkoja. Valmistelijan tehtävä on muodostaa kerätyn tietopohjan ja tehdyn analyysin perusteella mahdollisimman luotettava kokonaisarvio hankkeen olennaisista vaikutuksista.

### 1.3.2 Menetelmät

Vaikutusarvioinnin menetelmillä tarkoitetaan sekä tiedonkeruuta että analyysimenetelmiä. Kerätyn tietopohjan ja tehdyn analyysin perusteella arvioinnin johtopäätöksiä esitetään arvioita ehdotetun sääntelyn ja sen vaihtoehtojen vaikutuksista verrattuna nykytilaan ja odotettavissa olevaan kehitykseen, jos voimassa olevaa lainsäädäntöä ei muutettaisi (niin kutsuttu nollavaihtoehto).

Useat arviointimenetelmät perustuvat empiirisiin menetelmiin eli arviointikohteen havainnointiin tai mittaamiseen. Lisäksi monet menetelmät hyödyntävät mallinnusta, simulointia tai laskentaa. Monesti arviot perustuvat vaikutusketjujen muodostumista koskevaan loogiseen päättelyyn, joka ei edellytä erityistä menetelmäosaamista vaan ymmärrystä sääntelyn toimintaympäristöstä ja hankkeen vaikutusmekanismeista. Vaikutusmekanismien selkeä määrittäminen auttaa tunnistamaan vaikutusketjuja, keinoja vaikuttaa toivottujen vaikutusten syntymiseen ja riskejä sille, etteivät vaikutukset ole toivotunlaisia.

Vaikutuksia tulee lähtökohtaisesti arvioida sekä määrällisesti että laadullisesti. Määrälliset ja laadulliset arviot täydentävät toisiaan. Määrällinen arviointi perustuu tilastollisiin tai laskennallisiin menetelmiin. Määrällinen arvio voi esimerkiksi koskea vaikutusten euromääräistä suuruusluokkaa tai kohderyhmän kokoa. Kaikkia vaikutuksia ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista arvioida määrällisesti esimerkiksi sääntelyn toimintaympäristön ja arvioinnin kohteen monitahoisuuden vuoksi. Tällöin voidaan arvioida esimerkiksi vaikutusten suuntaa tai merkittävyyttä. Laadullinen arviointi taas on luonteeltaan kuvailevaa. Laadullinen arvio voi esimerkiksi havainnollistaa konkreettisin esimerkein sääntelyn arvioituja vaikutuksia kohderyhmien toimintaan.

Vaikutusarvioinnin menetelmiä ja toteuttamistapaa valittaessa tulee pohtia, mikä on kustannustehokkain keino tuottaa hankkeen kannalta riittävät arviot. Yleensä kannattaa käyttää yksinkertaisia ja resurssitehokkaita menetelmiä. Usein arvioinnissa ei ole kyse uuden arviointitiedon tuottamisesta vaan jo olemassa olevan tiedon soveltamisesta hankkeen kontekstissa. Valmistelija voi esimerkiksi perehtyä sääntelyn toimintaympäristöön ja sääntelyn kohdetta koskevaan tutkimustietoon hyödyntäen keskusteluja alan tutkijoiden tai virkahenkilöiden kanssa. Tällaiselta tietopohjalta voi usein loogista päättelyä ja kuulemisia hyödyntäen tehdä perusteltuja arvioita vaikutusten todennäköisestä merkittävydestä ja laadusta.

Eri menetelmät vastaavat myös erilaisiin kysymyksiin, joten tarkoituksenmukaisten menetelmien valinta edellyttää ymmärrystä hankkeen tietotarpeista. Määrällisten menetelmien, kuten tilastollisen analyysin, avulla voi esimerkiksi arvioida ilmiöiden välisiä yhteyksiä ja vaikutusten suuruutta. Varsinaista säädösmuutosta edeltävät kokeilut, luonnolliset koeasetelmat tai uudistusten asteittainen toimeenpano ja eräät muut kvasikokeelliset asetelmat voivat tuottaa erityisen luotettavaa näyttöä syy-seuraussuhteista. Nämä niin sanotut kontrafaktuaaliset menetelmät hyödyntävät tutkimus- ja verokkiryhmäasetelmaa sen arvioimiseksi, mitä muutoksen kohteille olisi tapahtunut ilman muutosta. Yliopistoilta tai tutkimuslaitoksilta voi hankkia apua esimerkiksi kokeilulakien valmisteluun, jotta kokeilun tuloksia voidaan arvioida luotettavasti. Laadullisten menetelmien, kuten haastatteluiden, avulla voi esimerkiksi pyrkiä ymmärtämään vaikutusmekanismeja, ilmiöitä ja kohderyhmien realiteetteja. Käyttäytymistieteellinen näkökulma taas auttaa ymmärtämään ihmisten toimintaa ja päätöksentekoa paremmin, jotta lakien tavoitteina olevat käyttäytymismuutokset toteutuisivat todennäköisemmin ihmisten arjessa.<sup>30</sup> Eri menetelmillä ja aineistoilla on vahvuuksia ja heikkouksia, joten luotettavin tietopohja päätöksenteolle tuotetaan tyypillisesti yhdistämällä erilaisilla menetelmillä ja aineistoilla tuotettua tietoa (niin kutsuttu triangulaatio).

Ratkaisuvaihtoehtojen vertailussa arviot myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista eri kohderyhmiin kootaan yhteen sekä tehdään punnintaa vaihtoehtojen välillä. Soveltuvissa tilanteissa vaihtoehtoja voidaan vertailla esimerkiksi kustannushyöty- tai kustannusvaikutavuusanalyysin avulla. Usein arvioinnin lopputuloksena tunnistetaan erilaisia vaikutuksia, joita ei ole mahdollista verrata toisiinsa yksiselitteisesti. Tällöin vaihtoehtoja voidaan vertailla esimerkiksi monikriteerianalyysin avulla.

---

30 Käyttäytymistieteen näkökulmien hyödyntämiseen voi tiedustella tukea valtioneuvoston kansliasta. Ks. myös esim. OECD: [Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit](#).

## ***Vaikutusarvioinnin tuki ja menetelmät***

Vaativampien arviointimenetelmien hyödyntäminen vaatii yleensä yhteistyötä yhteiskunta-, talous- tai tilastotieteellisen asiantuntijan kanssa. Monissa ministeriöissä toimii vaikutusarviointiin ja sen menetelmiin perehtyneitä asiantuntijoita tai ryhmiä, jotka tukevat valmistelijoita arvioinnissa. Eri vaikutuslajien arviointiin voi tiedustella tukea kyseiseen vaikutuslajiin erikoistuneesta ministeriöstä [valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston](#) kautta. Arviointia voidaan tarvittaessa myös tukea esimerkiksi yhteistyöryhmillä, ulkoisilla selvityksillä tai tiedoneuvonnalla. Valtioneuvoston kirjaston asiantuntijat tekevät tiedonhakuja sekä opastavat tiedonhakuun ja tiedonlähteisiin liittyvissä kysymyksissä. Valtionhallinnossa tietoaisteistoihin ja niiden hyödyntämiseen liittyviä palveluja tarjoavat myös esimerkiksi [Tilastokeskuksen tietopalvelu](#) ja [Valtiokonttorin analysointipalvelut](#). Lisätietoa arvioinnissa hyödynnettävistä menetelmistä saa esimerkiksi ministeriön asiantuntijoilta, vaikutuslajikohtaisista ohjeista ja menetelmäoppaista<sup>31</sup>. Esimerkkejä menetelmistä ovat:

- Satunnaistetut kenttäkokeet, luonnolliset kokeet ja kvasikokeet kuten toimeenpanon vaiheistaminen
- Kyselyt, haastattelut, fokusryhmät, työpajat ja asiantuntijapaneelit
- Kirjallisuuskatsaukset, kansainvälinen vertailu, tapausanalyysit, seuranta- ja arviointitieto vastaavanlaisista uudistuksista
- Tilastolliset selittävät analyysit kuten regressioanalyysi
- Tilastollinen tai matemaattinen mallinnus kuten simulointimallit
- Tilastoaineistojen ja indikaattorien seuranta ja kuvaileva analyysi
- Laskentatoimi, kustannus-hyötyanalyysi, kustannus-vaikuttavuusanalyysi, standardikustannusmalli
- Monikriteerianalyysi
- Looginen päättely vaikutusketjujen muodostumisesta
- Vaikutusten tarkistuslistat, arviointimatriisit ja muut käytännön työkalut
- Skenaarioanalyysi, riskianalyysi, ennakoinnin menetelmät sekä muut eksploraatiiviset ja epävarmuuksia kuvaavat menetelmät

31 Ks. esim. ympäristöministeriö: [politiikkatoimien vaikutusten arvioinnin menetelmät ja tietolähteet](#), Euroopan komissio: [paremman sääntelyn työkalut](#) ja OECD: [Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment](#).

### 1.3.3 Dokumentointi

Vaikutusarvioinnin tulosten esittämisessä hallituksen esityksessä noudatetaan [HELOa](#). Tämä jakso sisältää HELOa täydentäviä ohjeita tulosten esittämiseen hallituksen esityksessä ja muissa valmisteluasiakirjoissa. Tiivis hallituksen esitys ei välttämättä riitä arvioinnin ainoaksi dokumentointitavaksi. Arvioinnin laajempia tuloksia ja taustoja voidaan kirjata esimerkiksi arviomuistioon, selvitysraporttiin tai hallituksen esityksen tausta-asiakirjoihin. Alustavia arvioita on suositeltavaa kirjata mahdollisuuksien mukaan jo esivalmistelun ja perusvalmistelun aikana hankkeen julkisiin valmisteluasiakirjoihin, jotta arvioita voidaan hyödyntää kuulemisissa ja tiedottamisessa.

#### ***HELOn ohjeet vaikutusarvioinnin kuvaukseen hallituksen esityksessä***

Vaikutusarvioinnin tulosten esittämisen kannalta keskeisiä hallituksen esityksen jaksoja ovat nykytila ja sen arviointi, tavoitteet, esityksen pääasialliset vaikutukset, muut toteuttamisvaihtoehdot sekä toimeenpano ja seuranta.

HELOn mukaan hallituksen esityksessä kuvataan muun muassa:

- arvioinnin keskeiset tulokset ja tiivis katsaus ehdotuksen pääasiallisista vaikutuksista
- miten vaikutukset on arvioitu ja mitä tietolähteitä on käytetty
- minkälaisia epävarmuuksia arviointiin liittyy
- tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot
- vertailu vaihtoehtojen arvioiduista vaikutuksista
- miten lain toimivuutta aiotaan seurata

Lisäksi HELO sisältää ohjeita muun muassa tiettyjen vaikutuslajien mainitsemisesta hallituksen esityksessä, vaikutusarviointista laadittuun erillisselvitykseen viittaamisesta, erityislainsäädännössä asetetuista arviointivelvoitteista sekä vaikutusarviointikatsauksen havainnollistamisesta taulukoin ja graafisin esityksin.

Vaikutuslajien osalta HELOn mukaan sitä, ettei esityksellä arvioida olevan tietynlaisia vaikutuksia, ei yleensä mainita. Poikkeuksena ovat taloudelliset vaikutukset: jos esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia, siitä on erikseen mainittava. Sama koskee muitakin keskeisiä vaikutuslajeja,

esimerkiksi vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, jos esitys on sellainen, että asianomaiset vaikutukset on arvioitu, mutta arvioinnin tuloksena niitä ei ilmeisesti ole. Jos lakiehdotus liittyy valtion talousarvioesitykseen, taloudellisia vaikutuksia selostettaessa on kerrottava lakiehdotuksen suhde talousarvioesitykseen.

HELOn mukaan hallituksen esityksen pääasiallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa voidaan käyttää väliotsikoina esimerkiksi tässä ohjeessa mainittuja vaikutuslajeja.

Tämän ohjeen toisen osan vaikutuslajijaottelu on tarkoitettu helpottamaan vaikutusarviointien toteuttamista ja kuvaamista jäsentämällä erilaisten vaikutusten kokonaisuutta. Jaottelua on suositeltavaa käyttää hallituksen esityksen väliotsikoina hankkeelle olennaisien vaikutusten osalta ohjeen järjestystä noudattaen. Hallituksen esityksen väliotsikot tulee kuitenkin ratkaista kunkin esityksen lähtökohdista käsin siten, että vaikutusarvioinnista muodostuu mahdollisimman looginen kokonaisuus. Esitystavan pitää myös olla tiivis. Samoja arvioita ei pitäisi esittää eri vaikutuslajien alla, ja jaksojen välillä voi tarvittaessa hyödyntää viittauksia. Arvioinnin keskeiset tulokset voidaan lisäksi esittää esimerkiksi yhteenvetona tai taulukkona, jotta päätöksentekijät ja sidosryhmät saavat katsauksesta selkeän kokonaiskuvan.

Olennaisina pidettyjen, arvioitujen vaikutusten ohella voi olla hyödyllistä raportoida, mitä vaikutuslajeja on tunnistettu muttei arvioitu tarkemmin. Samoin johtopäätös siitä, ettei hankkeella arvioida olevan tiettyjä vaikutuksia, voi olla paitsi HELOn mukaan tiettyjen vaikutuslajien kohdalla tarpeen myös hankkeen sisällön perusteella muidenkin vaikutuslajien osalta hyödyllistä. Tällaiset tiedot helpottavat päätöksentekoa ja sidosryhmien osallistumista valmisteluun. Poikkeuksellisissa tilanteissa voi olla tarpeen todeta, ettei kaikkia olennaisia vaikutuksia ole ollut mahdollista arvioida. Tällöin vaikutusten seurantaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Arvioinnin mahdollisista puutteista on tärkeää raportoida avoimesti.

Vaikutusarvioinnin tulokset ja niiden perusteet on esitettävä hyvällä yleiskielellä. Arvioita voi konkretisoida esimerkeillä ja visualisoida kuvioilla. Laajempia taulukoita tai kuvioita voi myös sisällyttää erillisiin muistioihin, joihin viitataan hallituksen esityksessä.

Arvioinnin vaiheet, tietolähteet, mallit, oletukset ja oletusten perustelut tulee dokumentoida kattavasti. Arviot eivät usein ole yksiselitteisiä, vaan vaikutuksista voidaan perustellusti päätyä erilaisiin arvioihin. Kun valmistelija kuvailee, mihin arviot perustuvat, lukija

voi punnita arvioiden luotettavuutta. Arvioinnista tulisi esimerkiksi käydä ilmi, miltä osin esitetyt tiedot perustuvat eri tietolähteisiin tai valmistelijan omaan analyysiin. Arvioinnin perusteellinen dokumentointi edistää myös vaikutusten jälkikäteistä seurantaa.

Arvioissa täytyy tunnistaa ja tuoda esiin aineistoihin ja johtopäätöksiin liittyvät epävarmuudet. Määrällisen arvion epävarmuutta voidaan kuvata esimerkiksi vaihteluvälillä tai herkkyysanalyysillä. Arvioihin sisältyvän epävarmuuden vuoksi vaihteluväliä hyödyntävä arvio vaikutuksen suuruusluokasta voi olla täsmällistä arviota tarkoituksenmukaisempi. Laadullisesti epävarmuutta voidaan kuvata esimerkiksi esittämällä varauksia vaikutusten muodostumiseen. Valmistelija voi esimerkiksi todeta, että tietyn oletettaman toteutuessa vaikutus muodostuu todennäköisesti arvioidulla tavalla. Epävarmuutta voidaan kuvata myös vaihtoehtoisten skenaarioiden avulla. Tällöin tulee esittää myös arvio todennäköisimmistä skenaariosta. Myös riskianalyysi siitä, ettei toivottuja vaikutuksia synny tai syntyy ei-toivottuja vaikutuksia, on olennainen osa vaikutusarviointia ja riskien hallintaa. Erilaisia ennakkointimenetelmiä voidaan hyödyntää esimerkiksi toimintaympäristöä koskevaan tulevaisuuden kehitykseen liittyvän epävarmuuden ja riskien arvioimiseksi.

## 2 Vaikutuslajit

Tässä ohjeen toisessa osassa kuvataan vaikutuslajeittain, mitä erilaisilla vaikutuksilla tarkoitetaan, miten niitä voidaan arvioida sekä millaisia tietolähteitä ja lisäohjeita arvioinnissa on hyödynnettävissä. Osa kattaa vaikutusarvioinnissa tyypillisesti arvioitavat vaikutuslajit. Käsitellyt vaikutuslajit eivät kuitenkaan ole tyhjentyviä, vaan esityksellä voi olla muunkinlaisia vaikutuksia. Ohjeen liitteen 2 tarkistuslistaa voi käyttää apuvälineenä vaikutusten tunnistamisessa. Viitatu tiedot lähteet ja lisäohjeet on myös kerätty kootusti ohjeen liitteeseen 3.

Tarkoituksena ei ole, että kaikkia esitettyjä vaikutuksia arvioitaisiin kaikissa hankkeissa. Edellä ohjeen ensimmäisessä osassa on korostettu muun muassa vaikutusarvioinnin kohdentamista hankkeelle olennaisiin vaikutuksiin sekä arvioinnin laajuuden ja yksityiskohtaisuuden suhteuttamista odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen. Vaikutuslajikohtaisen ja kohderyhmittäisen tarkastelun lisäksi on tärkeää arvioida mahdolliset vaikutuslajien väliset kytkökset ja yhteisvaikutukset muiden säädöshankkeiden kanssa sekä esittää tehdyt arviot hallituksen esityksessä loogisena kokonaisuutena siten, että päätöksentekijät ja sidosryhmät saavat hankkeen olennaisista vaikutuksista ymmärrettävän kokonaiskuvan.

### 2.1 Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan esityksen vaikutuksia kotitalouksiin, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Arvioinnin keskeisiä kohteita ovat muutoksen mittaluokka, erilaisten kohderyhmien koko, kustannusten ja hyötyjen suhde sekä vaikutusten kohdentuminen.

Säädöksen aiheuttamat julkistaloudelliset menojen tai tulojen muutokset taikka yrityksiä tai kotitalouksia koskevat verotuksen muutokset ovat tyypillisiä esimerkkejä välittömistä taloudellisista vaikutuksista. Välittömien vaikutusten ohella on arvioitava välillisiä taloudellisia vaikutuksia kohderyhmien toimintaan ja käyttäytymiseen sekä pitkän aikavälin kerrannaisvaikutuksia. Käyttäytymisvaikutukset voivat olla kannustinvaikutuksia esimerkiksi työmarkkinoilla tai kulutustottumuksissa. Ne saattavat myös liittyä säädöksen aiheuttamaan uuteen tilanteeseen sopeutumiseen. Säädos voi esimerkiksi muuttaa suhteellisia hintoja ja siten aiheuttaa tarpeen sopeuttaa kulutusta, investointeja tai

tuotantoteknologiaa. Samoin esimerkiksi muutos jonkin julkisesti tuotettavan hyödykkeen kysynnässä voi aiheuttaa ammattiryhmiin kohdistuvia kysynnän muutoksia ja vaikuttaa siten työllisyyteen ja sitä kautta välillisesti julkiseen talouteen ja yksityiseen kulutukseen.

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on ensin tarkasteltava, koskevatko säädösehdotuksen vaikutukset ensisijaisesti kotitalouksia, yrityksiä, kuntia, valtiota tai muuta kohderyhmää. Kun kohderyhmät ovat selvillä, arvioidaan vaikutuksia niiden kannalta ja vasta sen jälkeen laajemmin vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Aina yksittäisellä säädösehdotuksella ei ole selkeitä tai merkittäviä koko kansantaloutta koskevia eli makrotaloudellisia vaikutuksia. Tällöin vaikutusarviointi voi keskittyä kohderyhmien mukaan jäseneltäviin välillisiin ja välittömiin vaikutuksiin.

Taloudellisia vaikutuksia voi olla tarpeen arvioida rinnakkain muiden vaikutuslajien kanssa. Taloudellisia vaikutuksia voi syntyä muihin vaikutuslajeihin liittyvistä asioista, kuten kansanterveyden vaikutukset kansantalouteen. Taloudelliset vaikutukset voivat samaten muodostaa muihin vaikutuslajeihin liittyviä vaikutuksia, kuten yritystoiminnan tai kulutuksen muutoksista aiheutuvat ympäristövaikutukset.

### 2.1.1 Kotitalouksien asema

Kotitalouksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset ovat tyypillisesti eri väestöryhmien ja erityyppisten kotitalouksien taloudelliseen asemaan kohdistuvia välittömiä vaikutuksia. Tällöin selvitetään tarkemmin vaikutukset kulutukseen, hintatasoon, tuloihin, investointeihin ja velkaantumiseen. Välittömiä vaikutuksia ovat tyypillisesti sosiaaliturvatuoksien tai julkisten palveluiden tasoon ja asiakasmaksuihin liittyvien säädösten vaikutukset kotitalouksien tuloihin ja menoihin. Myös esimerkiksi verolainsäädännöllä on usein välittömiä vaikutuksia kotitalouksien asemaan. Tämän tyyppisiä taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida myös eri väestöryhmien välisinä tulojen siirtyminä.

Välittömien vaikutusten ohella säädösehdotuksella voi olla kotitalouksien käyttäytymiseen kohdistuvia vaikutuksia, joilla on välillisesti merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Tämän tyyppiset taloudelliset vaikutukset voivat ilmetä esimerkiksi kulutuskysynnän kasvuna, työvoiman kysynnän tai tarjonnan muutoksina taikka hintatason nousuna. Esimerkiksi sosiaaliturvan ja verotuksen muutokset voivat vaikuttaa työmarkkinoiden toimintaan. Säädösehdotuksella voidaan myös tietoisesti pyrkiä sellaisiin kulutuskäyttäytymisen muutoksiin, joilla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Vaikutuksia kotitalouksien asemaan tulee tarkastella kohderyhmittäin esimerkiksi silloin, kun esitys vaikuttaa merkittävästi kohderyhmän taloudelliseen asemaan. Tällaisia ryhmiä voivat olla esimerkiksi erilaisten sosiaalietuuksien saajat, kuten työttömät työnhakijat,



eläkeläiset tai lapsiperheet. Erityistä huomiota tulee kiinnittää pienituloisimpiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin sekä taloudellisten ja sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuisivat hyvin rajoitettuun yksilöjoukkoon, jos kyse on esimerkiksi perustoimeentulon tai muun periaatteellisesti tärkeän oikeuden turvaamisesta. Lisäksi merkittävästi kotitalouksien tuloihin vaikuttavissa esityksissä tulisi arvioida vaikutuksia tulonjakoon tarkoituksenmukaisella näkökulmalla, kuten elinkaaritarkastelulla.

Yksilöihin kohdistuvaa sääntelytaakkaa voidaan soveltuvin osin arvioida yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa koskevien ohjeiden (jakso 2.1.2.2) mukaan.

## 2.1.2 Yritykset

Yritysvaikutusten arvioinnissa tarkastellaan säädöshankkeen vaikutuksia yrityksiin ja yrittäjiin. Keskeisimpiä vaikutustyyppisiä ovat vaikutukset:

- yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen
- yritysten kohtaamaan sääntelytaakkaan ja muihin kustannuksiin
- yritystoiminnan tuottoihin ja kannattavuuteen
- alalle tuloon, yrittäjänä toimimiseen ja yritysten kasvuedellytyksiin
- investointeihin ja kilpailukykyyn
- innovaatioiden syntyyn ja leviämiseen markkinoilla

Yritysvaikutuksia ja niiden merkittävyyttä arvioitaessa on tunnistettava, minkälaisille yrityksille ja yritysryhmille vaikutuksia aiheutuu. Kuinka suuri kohderyhmä on lukumääräisesti? On hyvä arvioida kohdeyritysten kokoa, kuten liikevaihtoa ja henkilöstömäärää, sekä demografista rakennetta. Vaikutuksia voi olla tarpeen arvioida erikseen eri kokoiisiin, ikäsiin ja eri vaiheessa oleviin yrityksiin.<sup>32</sup> Erityistä huomiota on kiinnitettävä pieniin ja keski-suuriin yrityksiin (pk-yritykset), sillä pk-yritykset ovat erityisen herkkiä sääntelyn aiheuttamille muutoksille toimintaympäristössä. Toimialajakauman ohella myös maantieteellinen hajonta on hyvä ottaa huomioon, mikä liittyy olennaisesti aluekehitysvaikutuksiin. Toisinaan myös omistustyyppittäinen tarkastelu voi olla paikallaan. Yrityksiä koskevalla sääntelyllä voi olla merkitystä perusoikeuksien, kuten omaisuuden suojan, oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, kannalta.

<sup>32</sup> Esimerkiksi nuorilla kasvuyrityksillä on tyypillisesti heikommat resurssit sopeutua lain-säädännöstä aiheutuviin muutoksiin.

Yritysvaikutuksia voidaan pitää olennaisina, jos ne koskevat suurta yritysjoukkoa tai vaikutukset ovat suuria yksittäiselle yritysjoukolle (esim. toimiala). Vaikutusten olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös vaikutus markkinoiden toimintaan ja uusien yritysten syntymiseen. Keskeistä on, millainen vaikutus muutoksilla on kuluttajia hyödyttävään kilpailun toimivuuteen. Onkin tarpeen muodostaa kuva sääntelyn kohteena olevien yritysten toimintaympäristöstä ja yritystoiminnan reunaehdoista. Millaisia toimijoita markkinalla on nyt ja mahdollisesti tulevaisuudessa?

### 2.1.2.1 Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus

Vaikutusarvioinnissa on tunnistettava, estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua yritysten välillä. Säädös voi vaikuttaa uusien yritysten markkinoille pääsyyn, markkinoiden keskittymisasteeseen, yritysten toimintaan markkinoilla ja kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen. Tyypillisesti korkea kynnys päästä markkinoille vähentää kilpailua ja johtaa siten alhaisempaan tuottavuuteen. Toimivalla kilpailulla on keskeinen merkitys taloudelliselle tehokkuudelle ja tuottavuudelle. Kilpailuvaikutukset kohdistuvatkin yritysten ohella kuluttajiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen.

Kilpailuvaikutusten arvioinnissa keskeistä on määrittää markkinat ja niiden kilpailutilanteen nykytila ja erityispiirteet. Tämän jälkeen arvioidaan sääntelyratkaisun vaikutus kilpailutilanteeseen sekä kilpailutilanteen muutoksen vaikutus markkinoihin. Jos uudistus estäisi tai vääristäisi kilpailua, tulee arvioida, onko lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi olemassa kilpailua vähemmän rajoittavaa toteuttamisvaihtoehtoa.

Uusien yritysten markkinoille pääsyyn ja markkinoilla toimivien yritysten määrään vaikuttavat esimerkiksi erilaiset yksinoikeudet, kiintiöt, toimilupakäytännöt ja yrityksiä koskevat vaatimukset sekä pk-yrityksiä koskevat veloitteet. Tiukat veloitteet pienyrityksille voivat ehkäistä uusien yritysten syntymistä markkinoille. Lainsäädännöllä saatetaan myös luoda etuoikeuksia joillekin yrityksille, mikä voi perusteettomasti vääristää kilpailua. Mikäli säädösehdotus sisältää pk-yrityksiin kohdistuvia poikkeuksia, on arvioitava, minkälaisia kilpailuvaikutuksia poikkeuksilla on.<sup>33</sup>

Myös valtiontuet saattavat aiheuttaa kilpailuongelmia. Kansallisten yritystukien vaikutusarvioinnissa on huomioitava, että tukiviranomaisen tulee pääsääntöisesti pyytää yritystukineuvottelukunnalta lausunto siitä, täyttääkö suunniteltu uusi tukiohjelma, voimassa olevan tukiohjelman muutokset tai yksittäinen tuki EU:n valtiontuen edellytykset ja mitä menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava. Jos lausuntoa ei pyydetä, asia on annettava jälkikäteen neuvottelukunnalle tiedoksi. Lisäksi voidaan pyytää lausuntoa hyvän tuen täyttymisen edellytyksistä.<sup>34</sup>

33 Ks. liikenne- ja viestintäministeriö: [Markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arviointi: Teoreettinen viitekehys](#).

34 Ks. tarkemmat ohjeet [työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivulla](#).

### 2.1.2.2 Sääntelytaakka ja muut kustannukset

Lainsäädäntöön sopeutumisesta, lainsäädännöllisten veloitteiden noudattamisesta tai lainsäädännön välillisistä vaikutuksista voi aiheutua yrityksille kustannuksia. Nämä kustannukset on niin pitkälle kuin mahdollista pyrittävä arvioimaan euromääräisesti ja tarvittaessa erityisesti pk-yritysten näkökulmasta.<sup>35</sup> Niitä kustannuksia, joita yritys ei kohtaisi ilman lainsäätäjän asettamaa veloitetta, kutsutaan sääntelytaakaksi. Sääntelytaakka pitää sisällään sekä hallinnollisen taakan<sup>36</sup> että muut sääntelyn noudattamiskustannukset, mukaan lukien viranomaisen perimät lupa- ja käsittelymaksut.

Erlaisista lainsäädäntöön sisältyvistä tiedonantovelvoitteista aiheutuu yrityksille hallinnollista taakkaa. Hallinnollista taakkaa ovat esimerkiksi erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimenettelyistä aiheutuvat kustannukset. Käytännössä hallinnollisessa taakassa on kyse yritysten hallinnon kustannuksista taikka yrittäjän työajan tai ostopalveluiden käytöstä. Hallinnollista taakkaa voidaan mitata euromääräisesti standardikustannusmallin<sup>37</sup> avulla esimerkiksi [sääntelytaakkalaskurilla](#). Hallinnollinen taakka kohdistuu yleensä suhteellisesti raskaimmin pieniin yrityksiin.

Sääntelyn noudattamiskustannuksilla tarkoitetaan muita lainsäätäjän asettamista velvoitteista koituvia sääntelytaakkoja, jotka eivät ole hallinnollista taakkaa. Näitä voivat olla erilaiset liiketoiminnalliset kustannukset, joita aiheutuu esimerkiksi yrityksen tuotantoprosesseja tai käytettäviä materiaaleja koskevasta sääntelystä. Ne voivat olla myös sääntelyn vaatimien investointien toteuttamisesta koituvia kustannuksia. Lisäksi sääntelytaakkaa voi aiheutua lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta. Jos viranomainen kattaa sääntelystä aiheutuvia viranomaiskustannuksia yrityksiltä keräämillään lupa- ja käsittelymaksuilla, näitäkin voidaan pitää sääntelytaakkana.

Varsinaisen sääntelytaakan lisäksi yrityksille voi koitua kustannuksia esimerkiksi verotukseen, sosiaalivakuutusmaksuihin, sakko- ja rangaistusmaksuihin, työvoimakustannuksiin (esim. työnteon vähimmäisehdot), materiaalikustannuksiin tai energian hintaan (sis. päästöoikeuden hinta) vaikuttavien säädösten seurauksena. Nämä kustannukset voivat olla joko suoria (esim. yritysverotus) tai välillisiä (esim. raaka-aineiden ja välituotteiden hinta). Lainsäädännöllä voi myös olla epäsuoria kustannusvaikutuksia esimerkiksi silloin, kun ei-sitova sääntely muodostaa toimijoille standardin, jota eri markkinatoimijat alkavat edellyttää toisilta toimijoilta.

<sup>35</sup> Kustannuksia voidaan soveltuvin osin arvioida myös muihin toimijoihin kuten yksilöihin.

<sup>36</sup> [Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuille](#) on koottu vanhoja hallinnollisen taakan mittauksia.

<sup>37</sup> Ks. [Standard Cost Model Network: Measuring and reducing administrative burdens for businesses. International Standard Cost Model Manual](#).

### 2.1.2.3 Yritystoiminnan tuotot ja kannattavuus

Kustannusten ohella arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota säädösehdotuksella saavutettaviin hyötyihin yrityksille. Sääntelyllä voidaan vaikuttaa yritysten tuottoihin ja kannattavuuteen. Mikäli sääntelyllä mahdollistetaan uutta liiketoimintaa tai luodaan yritysten kasvua tukevia rakenteita (esim. yritystuet ja yrityspalvelut), sillä voidaan parantaa yritysten tuottoja. Suoria vaikutuksia yritystoiminnan tuottoihin on myös liiketoimintaa koskevilla rajoituksilla ja niiden purkamisella.

Toisinaan toteuttamisvaihtoehto voi suorista kustannuksista huolimatta olla yrityksille edullisin vaihtoehto. Näin on esimerkiksi silloin, kun säädösmuutoksen myötä yritys välttää kalliin investoinnin tai syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Arvioissa tulee huomioida myös tilanteet, joissa sääntelyn puute tai myöhäisempi toteutus aiheuttaa yrityksille pidemmän päälle kustannusvaikutuksia.

### 2.1.2.4 Yritystoiminnan aloittaminen, yrittäjänä toimiminen ja kasvuedellytykset

Arvioinnissa on tarkasteltava, kannustaako säädöshanke yrittäjyyteen tai luoko se yrittäjyydelle esteitä, eli helpottaako tai vaikeuttaako hanke uuden yritystoiminnan aloittamista. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa myös yritysten kasvuedellytyksiin. Vaikutuksia kasvu-yrittäjyyteen ja kasvuyritysten toimintaedellytyksiin on syytä arvioida, sillä kasvuyritysten rooli uusien työpaikkojen luomisessa ja tuottavuuden edistämässä on merkittävä. Yritysten kasvuedellytyksiin vaikuttavat esimerkiksi osaavan työvoiman ja rahoituksen saata- vuus ja yritysten työllistämiskynnys.

### 2.1.2.5 Investoinnit ja kilpailukyky

Lainsäädäntö voi vaikuttaa siihen, miten paljon Suomeen investoidaan. Sääntelyllä voidaan vaikuttaa myös investointien kohdentumiseen ja ajoitukseen, investointivarmuuteen sekä siihen, miten hyvin yritykset saavat markkinoilta rahoitusta. Nämä vaikutukset on huomioitava yritysvaikutusarvioinnin osana.

Säädös voi vahvistaa tai heikentää Suomessa toimivien yritysten kilpailuasemaa suhteessa muihin kansainvälisillä markkinoilla toimiviin yrityksiin. Kilpailukykyyn vaikuttavat kustannus- ja hintataso (ml. rahoituskustannukset, välituotteiden hinta, työn hinta, maan hinta, sääntelytaakka ja yritysverotus), kaupankäyntikulut ja tuottavuus (riippuu sekä tuotantopanosten että tuotteiden markkina-arvosta). Välillisesti kilpailukykyyn vaikuttavat myös viranomaisprosessien kesto ja oikeusvarmuus. Kilpailukykyyn edistämisen näkökulmasta on olennaista tunnistaa, luoko sääntely suomalaisille yrityksille sellaisia kustannuksia tai epävarmuustekijöitä, joita ei ole niiden keskeisillä kilpailijoilla, tai vaikuttaako sääntely tuotteiden tai palveluiden markkina-arvoon. Jos sääntelyllä mahdollistetaan aiempaa suurempi tuotannon arvonlisä, se näkyy kilpailukykyssä, vaikka tuotantokustannukset

eivät muuttuisi. Lisäksi keskeistä on huomioida suomalaisten yritysten mahdollisuudet myydä tuotteita ja palveluita kansainvälisillä markkinoilla (ml. mahdolliset kaupankäynnin esteet). Kilpailukykyarviointiin liittyy myös kysymys Suomen houkuttelevuudesta yritystoiminnan sijaintipaikkana.

### 2.1.2.6 Innovaatioiden synty ja leviäminen markkinoilla

Vaikutusarvioinnissa on otettava huomioon sääntelyn vaikutukset innovaatioiden syntyyn ja leviämiseen markkinoilla.<sup>38</sup> Mahdollistaako, helpottaako tai asettaako sääntely esteitä uusien innovaatioiden syntymiselle? Kilpailun on todettu pääsääntöisesti lisäävään innovaatiotoimintaa, sillä uusien toimijoiden pääsy markkinoille kannustaa yrityksiä kehittämään innovatiivisempia ja parempia tuotteita ja palveluita. Erityisesti tulee huomioida vaikutukset tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan panostuksiin yrityksissä, yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa, sillä panostusten kautta voi syntyä uusia tuotantomenetelmiä, tuotteita ja palveluita.

Innovaatiomyönteinen sääntely on tulevaisuutta kestäväää sääntelyä, joka mukautuu toimintaympäristön muuttuessa. Tähän sisältyy sääntelykeinon oikea valinta, teknologia-neutraalius, päämäärälähtöisyys, riittävä joustavuus sekä selkeys ja ennakoitavuus. Sääntely, joka perustuu tavoiteltuun lopputulokseen eikä lukitse käytettäviä teknologisia ratkaisuita, edistää innovaatioita. Sääntelyn ennakoitavuus ja sääntely-ympäristön varmuus ovat tärkeitä, jotta markkinatoimijat pystyvät suunnittelemaan investointejaan ja toimintaansa pitkäjänteisesti. Epävarmassa sääntely-ympäristössä toimijat eivät herkästi uskalla tehdä kalliita ja korkeariskisiä innovaatiotoimia. Varsinkin kokonaan uusien liiketoimintamallien kehittämiseen liittyy usein merkittäviä riskejä, jotka voivat ehkäistä innovointia. Liiketoiminnallisten riskien ja rahoituksen saannin epävarmuuden lisäksi yritykset voivat kohdata oikeudellisia riskejä ja sääntelyriskejä.<sup>39</sup> Innovaatioiden skaalautumisen kannalta tärkeää on myös se, että sääntely on kansainvälisesti riittävän yhdenmukaista.<sup>40</sup>

38 Työ- ja elinkeinoministeriön [opas sääntelyn innovaatiovaikutusten arvioinnista](#) sisältää tarkempia ohjeita aiheesta lainvalmistelijoille.

39 Oikeudellisia riskejä ovat tilanteet, joissa toiminnan laillisuutta joudutaan myöhemmin selvittämään oikeudessa. Sääntelyriskejä ovat muuttuvan sääntely-ympäristön aiheuttamat riskit.

40 Innovaatiomyönteisestä sääntelystä tarkemmin [työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla](#).

Sääntelyn innovaatiovaikutukset liittyvät usein tapauksiin, joissa<sup>41</sup>

- Uudistetaan markkinoita. Esimerkiksi markkinoille pääsyn helpottaminen voi johtaa uusia liiketoimintamalleja soveltavien uusien yritysten syntyyn.
- Säännellään uusien ja murroksessa olevien teknologioiden soveltamista: esimerkiksi alustataloutta koskeva sääntely.
- Ohjataan tuotteiden tai palveluiden ominaisuuksia. Esimerkiksi palvelun laatukriteeri, joka ei riipu toteutustavasta, voi mahdollistaa uusia toimintamalleja.
- Vaikutetaan innovointikannustimiin: esimerkiksi suorat tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoitustuet, rahoituksen saatavuus ja sääntelyriskit.
- Säännellään tekijänoikeuksia tai liikesalaisuuksia: esimerkiksi patentit sekä kilpailukiello- ja salassapitosopimukset.
- Vaikutetaan mahdollisuuksiin kokeilla ja ottaa käyttöön uudenlaisia ratkaisuja: esimerkiksi lupaprosessit ja julkiset hankinnat.
- Vaikutetaan mahdollisuuksiin päästä käsiksi tietovarantoihin: esimerkiksi rajatun tahon hallinnoimien tietovarantojen avaaminen kaikille toimijoille.
- Vaikutetaan yritysten resursseihin harjoittaa innovaatiotoimintaa. Esimerkiksi hallinnollinen taakka voi viedä resursseja pois innovaatiotoiminnasta.
- Vaikutetaan kilpailuun. Yleensä kilpailun lisääntyminen edistää innovointia, mutta joissain tapauksissa liian kireä kilpailu voi estää innovaatiopanostukset.

### 2.1.2.7 Erityiset vaikutukset pk-yrityksiin (pk-yritystesti)

Pk-yrityksillä on suuryrityksiä pienemmät mahdollisuudet hallinnollisten prosessien edistämiseen, sääntelyn edellyttämien investointien tekemiseen ja usein vähemmän osaaamista sääntelyn tulkintakysymyksissä. Myös niiden kyky tuoda näkemyksiään esille lainvalmistelussa on heikompi. Pk-yritystestin<sup>42</sup> tavoitteena on toteuttaa säädösehdotus siten, ettei se tarpeettomasti vaaranna pk-yritysten toimintaedellytyksiä.

Säädöshankkeessa tulee tunnistaa se pk-yritysjoukko, johon sääntely kohdistuu. Pk-yritykset kattavat lähes koko yrityskehän. Huomiota tulee kiinnittää yksinyrittäjien, mikroyritysten, pienten yritysten ja keskisuurten yritysten välisiin eroihin.

Jos esityksellä on huomionarvoisia pk-yritysvaikutuksia, niiden arviointiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Voiko sääntelyä jollain tavalla helpottaa tai selkiyttää pk-yritysten

41 Ks. valtioneuvoston kanslia: [Innovaatiomyönteinen sääntely: Nykytila ja hyvät käytännöt](#).

42 Ks. tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriö: [pk-yritysvaikutusten tarkistuslista \(pk-yritystesti\)](#).

kannalta? Ovatko sääntelyn aiheuttamat kustannukset tai muut haitat pk-yrityksen näkökulmasta suuryrityksiä merkittävämpiä? Voidaanko tällöin koko sääntelyä sujuvoittaa? Entä onko mahdollista tukea pk-yrityksiä sääntelyn noudattamisessa tai säätää pienyrityksille muita yrityksiä kevyempää velvoitetta? Mikäli asia on pienyritysten kannalta merkittävä, tulee harkita pienyrittäjien näkemyksen kuulemista erikseen.

## 2.1.3 Julkinen talous

Tarkasteltaessa säädösehdotuksen vaikutuksia julkiseen talouteen voidaan käyttää jaottelemaan valtionhallinto, kunnallishallinto, hyvinvointialueet, muu julkishallinto ja erilliset sosiaaliturvarahastot.<sup>43</sup> Vaikutuksina tarkastellaan julkisia menoja ja tuloja.

### 2.1.3.1 Valtionhallinto ja julkisyhteisöjen rahoitus

Valtionhallinto voidaan taloudellisen ohjauksen näkökulmasta jakaa valtion talousarvioon sisältyvään talouteen, valtion liikelaitoksiin ja valtion talousarvion ulkopuolelle sijoitettavaan rahastotalouteen. Valtiontaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee eritellä, miten rahoitukseen on varauduttu julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarviossa tai talousarvion ulkopuolisten rahastojen taloudenhoidossa. Säädösehdotus ei saa sen todennäköiset taloudelliset vaikutukset huomioon ottaen olla ristiriidassa valtion talousarvion tai muiden julkista taloudenhoitoa sitovien säännösten tai määräysten kanssa. Jos esitys liittyy talousarvioesitykseen, esityksessä on selostettava, miten se vaikuttaa esimerkiksi menoihin, tuloihin tai määrärahan käyttötarkoitukseen.<sup>44</sup> Säädöksen toimeenpanoon liittyvät kustannukset, kuten virastojen henkilöstö-, tietojärjestelmä- ja toimitilamenot, tulee huomioida vaikutusarvioinnissa. Jaksossa 2.3.3 ohjeistetaan erikseen viranomaisten toimintaan, palvelujen tuottamiseen ja tiedonhallinnan muutoksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtiovarainministeriön lausunto on hankittava silloin, kun jonkin muun ministeriön valmisteltavana olevalla asialla on huomattava kansantaloudellinen tai valtiontaloudellinen merkitys. Valtiovarainministeriön lausunto on hankittava myös silloin, kun on tarvetta saattaa raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi talousarviokäsittelystä erillisenä määrärahan talousarvioesitykseen ottamista tai talousarviossa olevan määrärahan käyttöperusteiden muuttamista koskeva asia.

43 Muulla julkishallinnolla tarkoitetaan esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan hallintoa, evankelisluterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä niin sanottuja julkisoikeudellisia yhteisöjä, kuten Kansaneläkelaitosta. Sosiaaliturvarahastoilla tarkoitetaan yksityisiä työeläkelaitoksia sekä muita sosiaaliturvarahastoja kuten työttömyysturvarahastoja.

44 Ks. HELOn jakso 11.2. Suhde talousarvioesitykseen.

Säädösehdotuksen taloudellisilla vaikutuksilla ja niiden suuruudella voi olla myös merkitystä valtioneuvoston esittelymenettelyn näkökulmasta. Taloudellisesti tai periaatteellisesti merkittävät asiat on käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa siten kuin asiasta annettu valtioneuvoston määräys edellyttää. Siinä määrätään tarkemmin muun muassa niistä euromääräisistä rajoista ja muista perusteista, joiden mukaan asian taloudellista tai periaatteellista merkittävyyttä arvioidaan.

### 2.1.3.2 Kunnat

Tarkasteltaessa vaikutuksia kuntatalouteen eli kuntien ja kuntayhtymien tai niiden liikelaitosten tuloihin ja menoihin tulee ottaa huomioon kuntien itsehallinnolliseen asemaan liittyvät periaatteet sekä ne erityiset menettelytavat, joita noudatetaan kuntatalouteen vaikuttavissa hankkeissa. Kuntatalouteen merkittävästi vaikuttavat ehdotukset on käsiteltävä valmistavasti Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Kuntien itsehallinnollisen aseman turvaamiseen liittyy rahoitusperiaate eli erityisesti lainsäätäjälle asetettu velvoite huolehtia siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset huolehtia lakisääteisistä tehtävistään. Kuntien tehtävissä ja velvoitteissa tapahtuvat muutokset vaikuttavat usein myös kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämisen kustannuksiin. Rahoitusperiaatteen vuoksi säädösmuutosten vaikutukset kuntien talouteen tulee arvioida euromääräisesti. Muutokset eivät saa aiheuttaa tilannetta, jossa kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan vaarantuisi. Verotusoikeudella tulee säilyä reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksille päättää itsenäisesti taloudestaan. Eri kunnilla on erilaiset mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä palveluvelvoitteistaan. Säädösehdotuksen kustannusvaikutuksia arvioitaessa kuntien tehtäviä ja velvoitteita lisäävä vaikutus tulee arvioida paitsi koko Suomen tasolla myös mahdollisuuksien mukaan erityyppisissä kunnissa.

Rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava kuntien tehtävien ja velvoitteiden edellyttämien menojen ja kuntien tulopohjan kokonaisuuden näkökulmasta. Periaatteen toteutumista ei voida arvioida pelkästään yksittäisen kuntien tehtäviin, velvoitteisiin ja rahoitusvastuuseen vaikuttavan esityksen voimaantulohetken kustannusvaikutusten perusteella, vaan kustannusvaikutuksia tulee arvioida pitemmällä aikavälillä. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kuntien olemassa olevat tehtävät ja velvoitteet, esitetty tehtävien ja velvoitteiden muutos sekä muut vireillä olevat kuntien velvoitteiden ja tehtävien muutokset. Vaikka esityksellä ei olisi vaikutusta kuntatalouteen koko maan tasolla, se saattaa kohdella eri kuntia eri tavalla ja vaikuttaa siten rahoitusperiaatteeseen kuntien keskinäisen aseman



kautta.<sup>45</sup> Kun kyseessä on kuntien peruspalvelujen valtiosuuslain mukainen tehtävä, johon liittyy lain 55 §:n 2 momentin mukainen täysimääräinen kompensatio, rahoitusperiaatteen toteuttamisen arvioimiseksi olisi määriteltävä tapa, jolla lisärahoitus huomioidaan valtiosuusjärjestelmässä. Kompensatio voidaan toteuttaa myös tekemällä valtiosuustehtäviin vastaavan suuruisia vähennyksiä siten kuin kuntien peruspalvelujen valtiosuuslaissa säädetään.

Peruskysymyksenä kuntatalousvaikutusten arvioinnissa ovat ehdotuksen vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin ja taloudelliseen asemaan. Lisäksi arvioidaan, miten kunnissa ja eri kuntaryhmissä on tosiasialliset taloudelliset mutta myös toiminnalliset mahdollisuudet vastata ehdotetuista velvoitteista. Tällöin on usein syytä analysoida lainsäädännön kunnille aiheuttamia velvoitteita ja niiden taloudellisia vaikutuksia syvemmin hyödyntämällä strategisessa laskentatoimessa ja taloustieteessä yleisesti sovellettavia menetelmiä. Kuntatalouteen kohdistuvat vaikutukset voivat olla merkittäviä esimerkiksi silloin, jos ne vaikeuttavat vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamista. Vaikutukset voivat eri yhteisöjen rahoituksen lisäksi kohdistua myös eri yhteisöjen keskinäisiin rahoitusvirtoihin. Tyypillinen esimerkki ovat valtion ja kuntasektorin väliset talous- ja rahoitussuhteet, joiden käsittelyyn ja arviointiin liittyy erityisiä menettelytapoja ja ohjausvälineitä.

Osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma. Kuntatalousohjelman valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Näissä menettelyissä vakiintuneesti noudatetut yleiset laskentaoletukset on otettava huomioon myös säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Julkisen sektorin vastuulle kuuluvien hyvinvointipalveluiden rahoitus toteutetaan pääosin kattamalla kustannukset kuntien omien verotulojen ja asiakasmaksujen lisäksi valtion varoista kunnille suoritettavilla valtiosuuksilla ja -avustuksilla. Esimerkiksi palvelujärjestelmää koskevilla säädösehdotuksilla voi tällöin olla taloudellisia vaikutuksia. Palveluiden kehittämiseen voidaan kohdistaa eri tavoin lisärahoitusta valtion ja kuntien varoista, mutta säädösehdotuksella voi olla merkitystä myös ainoastaan valtion ja kuntien välisen keskinäisen rahoitusvastuun näkökulmasta. Myös tällaiset rahoitussuhteita koskevat vaikutukset on tärkeää arvioida.

Vaikutusarvioinnissa on huomioitava, koskeeko säädösehdotus kunnan peruspalvelujen valtiosuuslaissa tarkoitettu tehtävää, uutta tehtävää tai tehtävän laajennusta, kuntatalousohjelmassa huomioon otettua valtio-kuntasuhteessa tehtävää siirtoa vai

---

45 Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti kunnallisveroprosenttien eriytymisen lisääntymiseen ja sen merkitykseen eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta.

uudistusta tai velvoitetta, joka ei varsinaisesti ole uusi tai laajeneva valtionosuustehtävä kunnille mutta vaikuttaa kuntien talouteen jollain muulla tavalla. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, onko kustannusvaikutus otettu huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevassa valtionosuusmitoituksessa ja kuntalain ja valtionosuuslainsäädännön mukaisissa neuvottelumenettelyissä.

Säädösehdotuksella voi olla vaikutuksia kunnan kustannuksiin, esimerkiksi henkilöstökustannuksiin, erilaisiin käyttökustannuksiin ja investointimenoihin. [Kuntiin kohdistuvien kustannusvaikutusten laskentakehikon](#) avulla voi arvioida säädösehdotusten kokonaiskustannuksia ja vaikutuksia konkreettisesti. Laskentakehikkoa voi hyödyntää myös hyvinvointialueita koskevissa kustannusvaikutuksissa.

Valtiovarainministeriön [ohjeet kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin](#) käsittelevät tarkemmin esimerkiksi rahoitusperiaatetta ja kuntataloudellisten vaikutusten arviointia. Lisätietoa saa myös valtiovarainministeriön julkaisusta [Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta](#).

### 2.1.3.3 Hyvinvointialueet

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla hyvinvointialueilla on olosuhteista ja asukkaiden palvelutarpeiden eroista huolimatta edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu kattavaan valtion rahoitukseen, jonka lisäksi hyvinvointialueiden käyttöön tulevat lähinnä sosiiali- ja terveystaloudellisten perittävien asiakasmaksujen ja myyntituottojen sekä pelastustoimen maksu- ja myyntituottojen osuus. Koska hyvinvointialueilla ei toistaiseksi ole verotusoikeutta, on keskeistä, että hyvinvointialueiden tehtäviä muutettaessa alueille osoitetaan samalla tehtävien edellyttämä rahoitus. Muutokset eivät saa vaarantaa hyvinvointialueen kykyä huolehtia tehtäviensä hoitamisesta. Valtion rahoitus on hyvinvointialueelle yleiskatteellista, joten hyvinvointialue päättää rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa.

Valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan täysimääräisesti huomioon hyvinvointialueiden järjestämistä varten kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Tehtävämuutoksen aiheuttamat kustannukset tulisi arvioida perusteellisesti, jotta hyvinvointialueilla olisi muutoksiin esitettävän rahoituksen turvin tosiasialliset mahdollisuudet suoritua niille osoitetuista tehtävistä ja velvoitteista eivätkä kustannukset nousisi rahoitusta enemmän. Myös poistuvista tai supistuvista tehtävistä ja velvoitteista aiheutuva rahoitustarpeen muutos tulisi ottaa huomioon.

Tehtävämuutoksen osalta on arvioitava taloudelliset vaikutukset hyvinvointialueiden käyttökustannuksiin ja asiakasmaksuihin sekä mahdollisiin muihin tuottoihin. Huomioon tulee myös ottaa esimerkiksi muutokset henkilöstö-, toimitila- ja ict-kuluihin sekä muiden palvelujen ostoon. Lisäksi arvioidaan, miten koko maan tasolla ja hyvinvointialueittain on tosiasialliset taloudelliset mutta myös toiminnalliset kuten henkilöstön riittävyyteen liittyvät mahdollisuudet vastata ehdotetuista velvoitteista. Rahoituksen on myös kohdennettava hyvinvointialueille ajallisesti vastaavasti kuin laajenevat tehtävät. Jos tehtävä tulee voimaan porrastetusti tai vaiheittain, kustannukset arvioidaan kunkin vuoden kustannustasoon. Kustannustason arvioinnissa käytetään uusinta käytettävissä olevaa ennustetta hyvinvointialueindeksistä, joka julkaistaan valtiovarainministeriön verkkosivuilla. Hyvinvointialueiden mahdollisuudet sopeuttaa samalla talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteista ovat käytännössä rajatut, sillä niillä on tehtävien luonteesta johtuen vain rajallinen mahdollisuus käyttötalouden liikkumavaraan. Tehtävämuutosten vuoksi ei saa aiheutua tilannetta, jossa hyvinvointialueet joutuisivat turvautumaan lisärahoituksen hakemiseen.

Vaikutusarvioinnissa on tuotava esille, onko kyseessä hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaisella valtion rahoituksella rahoitettava tehtävämuutos vai esimerkiksi valtionavustustehtävä tai jokin muu hyvinvointialueiden talouteen vaikuttava sääntely. Hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien hoitaminen rahoitetaan lähtökohtaisesti hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisella valtion rahoituksella. Valtion rahoituksen tason muutos toteutetaan kohdentamalla muutoksen kohteena olevan tehtävän arvioitu kustannus- ja siten rahoitustason muutos tehtävään kytkeytyvän perushinnan tai -hintojen perusteena oleviin laskennallisiin kustannuksiin. Valmistelijan on tarpeen olla yhteydessä valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston ja budjettiosaston asiantuntijoihin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta mahdolliset tehtävämuutokset voidaan huomioida hyvinvointialueiden rahoituslaskelmissa ja lainsäädännössä, jos lisärahoituksen jakamiselle ei löydy soveltuvaa jakotekijää.

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii 1.1.2023 alkaen hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, joka käsittelee muun muassa hyvinvointialueen talouden ja itsehallinnon kannalta tärkeitä ja laajankantoisia lainsäädäntöhankkeita.

#### **2.1.3.4 Julkinen tuki yleishyödyllisten yhteisöjen palvelutuotantoon**

Julkistalouden eri toimijoiden ja hallinnonalojen ohella on tarvittaessa arvioitava vaikutuksia yleishyödyllisten yhteisöjen ja kolmannen sektorin toimijoiden asemaan. Yleishyödyllisillä yhteisöillä saattaa olla erilaisten edunvalvontatehtävien ohella palvelutehtäviä, joihin voidaan eräin edellytyksin kohdentaa tukea julkisista varoista. Tällöin säädösehdotuksessa voidaan arvioida tarkemmin esimerkiksi palvelun järjestämisen taloudellisia vaikutuksia eri toimijoiden näkökulmasta siten, että tavoitteena on kokonaistaloudellisesti

mahdollisimman kustannustehokas lopputulos. Julkinen tuki yleishyödyllisten yhteisöjen palvelutuotantoon on kuitenkin mahdollista ainoastaan sillä edellytyksellä, ettei sillä aiheuteta muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Tätä näkökohtaa on tarvittaessa arvioitava kilpailuvaikutusten yhteydessä jaksossa 2.1.2.1 mainituilla perusteilla.

### 2.1.3.5 Julkistalouden eri osatekijät

Julkistalouden eri yhteisöihin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida myös yleisesti rahoituksen kestävyuden ja rahoitusjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Tarkastelussa voidaan eritellä esimerkiksi vaikutukset julkisen talouden tuloihin ja menoihin, palveluiden ja sosiaaliturvan kattavuuteen sekä julkisen sektorin työllisyyteen. Myös vaikutukset kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen voivat edelleen vaikuttaa esimerkiksi julkisten palveluiden kysyntään tai tuotantokustannuksiin. Samoin mahdolliset vaikutukset julkisen sektorin tuottavuuteen tulee ottaa huomioon. Minimivaatimuksena on, että tuottavuustarkastelussa huomioidaan valtioneuvoston periaatepäätökset ja hallinnonalakohdattaiset erityistavoitteet.

Säädöksen julkistaloudelliset vaikutukset voivat näkyä eri tavoin lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Erilaiset muutokset taloudellisessa toimintaympäristössä, kuten väestön ikärakenteessa, teknisessä kehityksessä ja talouskasvun nopeudessa, voivat vaikuttaa säädösten kustannuksiin ja hyötyihin pitkällä aikavälillä.

## 2.1.4 Kansantalous

Kun säädösehdotuksen taloudellisia vaikutuksia kohderyhmiin on arvioitu, tulee tarvittaessa arvioida vaikutuksia koko kansantalouden kannalta makrotaloudellisesta eli talouden kytkennät huomioivasta näkökulmasta. Niitä ovat muun muassa vaikutukset työllisyyteen<sup>46</sup>, tuotantoon, investointeihin ja kulutukseen, tuontiin ja vientiin, hintatasoon sekä rahoitusvakauteen ja rahoitusmarkkinoihin. Kansantaloudellisessa tarkastelussa voidaan arvioida esimerkiksi sellaisia pitkän aikavälin muutostekijöitä, joilla on laaja-alaisia vaikutuksia useilla toimialoilla. Tämä näkökulma liittyy yleisiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin ja julkisen talouden vakauteen ja kestävyYTEEN.

Esimerkiksi väestön ikärakenteen muutoksesta seuraava työssäkäyvien osuuden väheneminen suhteessa työelämän ulkopuolisten määrään (niin sanottu huoltosuhteen heikkeneminen) ja ongelmat työvoiman saannissa voivat osaltaan hidastaa yleistä talouden

<sup>46</sup> Työllisyysvaikutusten arviointia ohjeistetaan erikseen kappaleessa 2.3.7.

kehitystä, jolloin lainsäädännöllä voidaan edistää ihmisten pysymistä työelämässä nykyistä pidempään. Tämän tyyppiset vaikutukset ovat usein tavoitteena esimerkiksi eläkejärjestelmää tai työllistämisen tukea koskeissa säädösehdotuksissa. Työn tuottavuuden paraneminen esimerkiksi parantuneen työvoiman allokaation myötä taas vahvistaa talouskasvua. Kansantaloudellisesti merkittävät vaikutukset on kuitenkin tärkeä tunnistaa ja arvioida myös muun tyyppisissä, esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksia tai aikuiskoulutuksen kehittämistä koskevilla hankkeilla.

Säädösehdotuksen erilaisia taloudellisia vaikutuksia tulee myös arvioida kokonaisuutena. Kokonaistaloudellisessa tarkastelussa voidaan arvioida esimerkiksi myönteisiä vaikutuksia tietyille kohderyhmälle kuten kotitalouksille tai yrityksille suhteessa julkisyhteisöille aiheutuviin uusiin menoihin. Myös taloudellisia vaikutuksia valtion eri tulosvastuussa oleviin yksiköihin voidaan tarvittaessa arvioida erikseen ja sen jälkeen kokonaisuuden kannalta. Kansantalouden tilinpidossa talouden institutionaaliset yksiköt ryhmitellään viiteen toisensa poissulkevaan institutionaaliseen sektoriin, jotka muodostavat yhdessä koko kansantalouden: yritykset, rahoituslaitokset, julkisyhteisöt, kotitaloudet sekä kotitalouksia palvelevat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. Esimerkiksi yhdelle valtion yksikölle tai sektorille suunniteltu säästö saattaa aiheuttaa muille yksiköille tai sektoreille sellaisia kustannuksia, jotka eivät kokonaistaloudelliselta kannalta johda säästöihin valtiolle tai julkisen talouden kokonaisuudelle. Johtopäätös voi tällöin olla, ettei suunniteltu muutos ole kokonaisuuden kannalta mielekäs.

Usein on perusteltua arvioida myös erilaisten taloudellisten kannustimien ja riskien merkittävyyttä ja jakautumista. Taloudellisten riskien suuruutta tai kohdentumista voi olla vaikea arvioida tarkasti, mutta riskien suuruusluokka ja todennäköisesti realisoituvat kustannukset tai hyödyt tulisi arvioida.

## **Taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmät ja tiedonlähteet**

Taloudellisia vaikutuksia on pyrittävä arvioimaan *määrällisesti*. Esimerkiksi verotuksen, maksujen tai sääntelytaakan muutosten vaikutuksia voidaan yleensä arvioida *euromääräisesti*. Myös erilaisia tunnuslukuja (kuten suorite- ja asiakasmäärät) voidaan käyttää. Lisäksi vaikutusketjuja, niihin vaikuttavia tekijöitä sekä vaikutusten suuntaa, suuruusluokkaa ja kohdentumista on tarvittaessa arvioitava *laadullisesti*. Tämä koskee erityisesti välillisiä vaikutuksia ja niin sanottuja dynaamisia vaikutuksia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi veromuutoksen vaikutukset kulutukseen tai työn tarjontaan ja siten veropohjaan ja verokertymään sekä vaikutukset yrittäjyyteen ja uuden yritystoiminnan syntyyn, yritysten investointeihin tai kilpailukykyyn taikka markkinoiden toimivuuteen.

Taloudellisten vaikutusten määrällinen arviointi edellyttää *riittävää tilastollista tietopohjaa*. Arvioinnissa tarkastellaan usein tiettyjä yhteisöjä tai kohderyhmiä kokonaisuutena tai keskimääräisten arvioiden perusteella. Keskimääräisten lukujen ohella esimerkiksi taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien itsehallinnollisten alueiden rahoitusasemaa tai yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voi olla tarpeen arvioida erikseen. Jos tilastotietoja ei ole saatavissa, vaikutuksia on arvioitava suunta-antavasti esimerkiksi käyttämällä erilaisia *kyselyihin perustuvia tietoja* tai *perusteltuja asiantuntija-arvioita*. Välillisten vaikutusten arviointi edellyttää usein tilastollisen tietopohjan lisäksi tutkimustiedon ja soveltuvien mallien käyttämistä sekä arvioiden esittämistä vaihteluvälien tai skenaarioiden avulla.

Arvioinnissa on syytä hyödyntää *oman hallinnon alan ja sen virastojen ja laitosten asiantuntemusta*. Valtiokonttori tuottaa tietoa valtion liike- ja talousarviokirjanpidosta. Tilastokeskus tuottaa Suomen kansantalouden tilinpidon sekä tilastoja työllisyydestä, työmarkkinoista, tuloista ja kulutuksesta. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tutkimuksia ja tilastoja sosiaaliturvajärjestelmästä, Eläketurvakeskuksen ennustelaskelmia työeläkemenoista ja -etuuksista sekä Tilastokeskuksen henkilöverotusta ja sosiaaliturvaa koskevaa SISU-mikrosimulointimallia voi myös hyödyntää arvioissa.

Yritysvaikutusarvioinnin tiedonlähteinä voi hyödyntää esimerkiksi Tilastokeskuksen yritysrekisteriä, verohallinnon tilastoja sekä työ- ja elinkeinoministeriön Toimiala Online -tilastotietopalvelua. Arvioitaessa

sääntelytaakkavaikutuksia tietoa eri velvoitteiden kustannusvaikutuksista yritysten arjessa voidaan kerätä esimerkiksi yritys- tai asiantuntijakyselyiden tai -haastatteluiden avulla. Tietoa säänneltävän yrityskentän laajuudesta voi saada asianomaisilta viranomaisilta, Tilastokeskuksen yritystilastoista, yrityskyselyistä tai elinkeinoelämän järjestöiltä. Työ- ja elinkeinoministeriön *Sääntelytaakkalaskuri* auttaa taakka-arvion laadinnassa. Kilpailuviranomaisten hyödyntäminen on tarpeen, jos hankkeella arvioidaan olevan vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen.

Taloudellisten vaikutusten arviointi edellyttää usein sellaista *taloudellisten analyysimenetelmien* (esimerkiksi numeeriset tasapainomallit, ekonometriset mallit, kustannus-hyötyanalyysi) ja laskentatoimen osaamista, että ulkopuolinen asiantuntijatuki on tarpeen. Valtion taloudellista tutkimuskeskusta voi olla mahdollista hyödyntää laajoissa hankkeissa. Myös taloudellisia tutkimuslaitoksia ja yritystalouden asiantuntijoita voi hyödyntää osana arviointia.

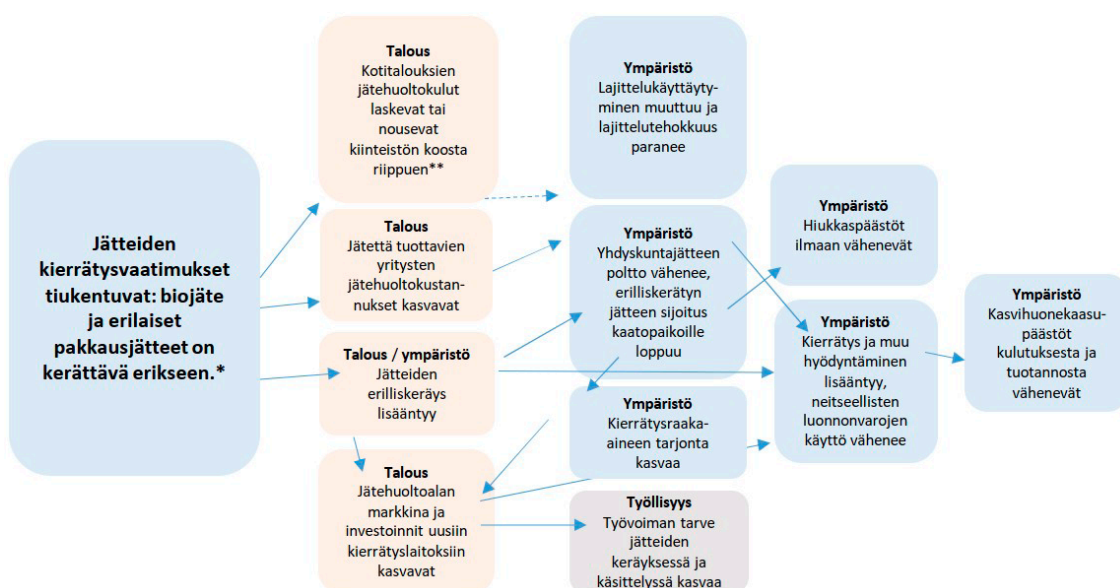
## 2.2 Ympäristövaikutukset

Säädösehdotuksen tavoitteena voi olla myönteisten ympäristövaikutusten aikaansaaminen. Toisaalta ehdotuksen sivuvaikutuksena voi syntyä tavoittelemattomia ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan välittömiä ja välillisiä vaikutuksia:

- luonnonvarojen käyttöön
- maaperään, veteen ja ilmaan
- ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen
- luonnon monimuotoisuuteen
- yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön
- ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen

Ympäristövaikutukset voivat myös aiheutua välillisesti muun tyyppisten vaikutusten seurauksena. Esimerkiksi muu kuin suoraan ympäristöön vaikuttava säädös voi muuttaa taloudellisia tai yhteiskunnallisia olosuhteita taikka ihmisten tai organisaatioiden käyttäytymistä tavalla, joka erilaisten vaikutusketjujen kautta vaikuttaa ympäristöön (ks. kuvion 3 esimerkki). Ympäristövaikutusten tunnistamiseksi onkin tärkeää tunnistaa kattavasti myös muita vaikutuksia. Ympäristöhaitoista aiheutuvat kustannukset tulisi pyrkiä arvioimaan osana taloudellisten vaikutusten arviointia.

**Kuvio 3.** Jätelain uudistukseen (HE 40/2021 vp) liittyvä, yksinkertaistettu vaikutusketju



\* Uudistuksella tavoitellaan yhdyskuntajätteen kierrätyksen nostamista. Yhdyskuntajätteen eli biojätteen, lasi-, metalli-, kuitu- ja muovipakkausjätteen keräys on järjestettävä erillään taajamien vähintään viiden huoneiston asuinkiinteistöillä.

\*\* Kulut laskevat yli 20 huoneiston kiinteistöillä mutta nousevat pienillä kiinteistöillä, joissa erilliskeräystä ei aiemmin tehty.



Ympäristövaikutukset voivat syntyä nopeasti ja lyhyellä aikavälillä, mutta on myös tavallista, että ympäristövaikutuksia syntyy vähittäin ja pitkän aikavälin kuluessa. Osa ympäristövaikutuksista on luonteeltaan globaaleja ilmastoon kohdistuvien vaikutusten tavoin. Ympäristövaikutuksilla voi olla merkitystä ympäristöperusoikeuden ja muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Ympäristövaikutukset tulee tunnistaa kattavasti, jotta kaikki olennaiset vaikutukset tulevat mukaan arviointiin. Seuraavien jaksojen loppuun listatut kysymykset auttavat tunnistamaan erilaisia ympäristövaikutuksia. Kunkin jakson yhteydessä esitellään myös kyseiseen vaikutustyyppiin liittyviä tietolähteitä. Tarkempi arviointi tehdään kullekin vaikutukselle ominaisella tavalla. Esimerkiksi päästövaikutukset esitetään mahdollisuuksien mukaan määrällisesti. Erityisesti välillisten vaikutusten arviointi on monesti haastavaa ja sisältää huomattavaa epävarmuutta. Jos määrällisiin arvioihin ei pystytä, on tehtävä laadullisia arvioita. Ympäristöministeriö on julkaissut [oppaan säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista](#) ja [raportin ympäristövaikutusten arviointiin soveltuvista menetelmistä ja tietolähteistä](#).

## 2.2.1 Luonnonvarojen käyttö

Luonnonvaroilla tarkoitetaan kaikkea luonnossa olevaa, jota ihminen kykenee hyödyntämään aineena tai energiana. Luonnonvarat voidaan jakaa uusiutumattomiin ja uusiutuviin. Uusiutumattomia luonnonvaroja, kuten mineraaleja ja fossiilisia polttoaineita, on käytävissä rajallinen varasto. Osa uusiutumattomista luonnonvaroista on ainakin osittain kiertettävissä ja uudelleenkäytettävissä (esim. metallit). Uusiutuvia luonnonvaroja, joita syntyy nimensä mukaisesti lisää, ovat etenkin ekosysteemien tuotteet, kuten biomassa (esim. viljelysato, puuntuotanto, kalakannat ja biomassoihin perustuvat energianlähteet) ja pohjavesi. Uusiutuvien luonnonvarojen osalta tärkeää on kestävä käyttö eli käytön mitoittaminen niin, että niiden luontainen uudistumiskyky säilyy.

Säädösehdotus voi vaikuttaa uusiutuvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen käytön määrään, niiden keskinäisten suhteiden muutoksiin sekä materiaalien kiertoon. Vaikutuksia voi ilmetä esimerkiksi energian tarpeessa ja kulutuksessa sekä energiantuotantomuotojen keskinäisissä suhteissa. Materiaalien kiertoon liittyviä vaikutuksia ovat esimerkiksi muutokset kierrätysasteessa, hyödyntämisessä ja uudelleenkäytössä. Vaikutukset voivat syntyä luonnonvarojen käyttöönnotossa, kuljetuksessa, prosessoinnissa, ja loppukulutuksessa. Ehdotus voi vaikuttaa luonnonvarojen käytön määrään ja kestävyYTEEN myös tuotannossa ja kulutuksessa tapahtuvien muutosten kautta. Tällaisia ovat esimerkiksi muutokset resurssitehokkuudessa, tuotesuunnittelussa, kiertotalouteen liittyvissä toimintamalleissa (tuote palveluna -mallit, huolto ja korjaaminen, uudelleenvalmistus, yhteiskäyttö ja jakaminen, uudelleenkäyttö ja kierrätys), maankäytössä, yhdyskuntasuunnittelussa ja

kulutuskäyttäytymisessä. Vaikutuksia syntyy myös siirtymisestä uusiutuvien energiamuotojen käyttöön tai puhtaasti teknologian ratkaisuihin. Vaikutukset voivat syntyä Suomessa tai ulkomailla.

Luonnonvarojen käyttö ja sen muutokset aiheuttavat myös muita ympäristövaikutuksia (ks. myös kuvion 3 esimerkki). Kasvihuonekaasupäästöistä merkittävä osa on peräisin energian tuotannosta ja kulutuksesta liikenne mukaan lukien. Valtaosa luontokadosta Euroopassa taas aiheutuu biomassojen käytöstä. Esimerkiksi uusiutumattomien luonnonvarojen käytön korvaaminen uusiutuvilla luonnonvaroilla voi vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillintään päästöjen vähenemisen kautta, mutta samalla voi aiheutua kielteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen tai ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- uusiutumattomien luonnonvarojen (esim. mineraalit, maa-ainekset ja fossiiliset polttoaineet) käyttöön?
- uusiutuvien luonnonvarojen (esim. viljelysato, puuntuotanto, kalakannat ja biomassoihin perustuvat energianlähteet) käyttöön ja uusiutumistahtiin?
- energian tarpeeseen tai kulutukseen (ml. energiatehokkuus) tai eri energiantuotantomuotojen hyödyntämisen keskinäisiin suhteisiin?
- resurssitehokkuuteen, tuotesuunnitteluun tai kiertotalouteen?
- jätteiden syntyyn, käsittelyyn, kierrätykseen ja hyödyntämiseen?
- kulutuskäyttäytymiseen ja sitä kautta luonnonvarojen käyttöön?
- *rebound*-ilmiön riskiin eli siihen, että tietyn ongelman ratkaisu (esim. resurssi- ja energiasäästöt) johtaa suurempaan kokonaistuotantoon ja -kulutukseen?
- maan ja vesien käyttöön?

### Tietolähteitä

- [Tilastokeskus](#) kokoaa tilastoja eri luonnonvarojen käytöstä, esimerkiksi energiasta, jätteistä sekä maa-, metsä- ja kalataloudesta. Kansantalouden materiaa livirrat -tilasto kuvaa luonnosta käyttöön otetun, siirretyn tai muutetun ainemäärän. Jätetilasto seuraa jätemäärien, jätteiden käsittelytapojen sekä eri jäteosuuksien muutoksia. Hydrologinen vuosikirja sisältää yleiskatsauksia hydrologisista oloista Suomessa. Energiatilastot sisältävät mm. energian kulutuksen ja tuotannon ympäristöpäästötilastot.
- [Suomen ympäristökeskuksen \(SYKE\) verkkosivuilla](#) on tietoa kiertotaloudesta.
- [Luonnonvarakeskuksella \(LUKE\)](#) on tilastoja mm. puuston määrästä, kasvusta, koostumuksesta, pinta-aloista ja hakkuukertymistä sekä kalastuksesta, metsästyksestä ja vesiviljelystä.
- [Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla](#) on laajasti tietoa energiasta.

## 2.2.2 Maaperä, vedet ja ilma

Maaperä kallioperän ja maanpinnan välissä muodostuu irtomaalajeista, orgaanisesta aineksesta, huokosvedestä ja -ilmasta sekä eliöistä. Pohjavedellä tarkoitetaan maa- tai kallioperässä olevaa vettä ja pohjavesialueella geologisin perustein rajattavissa olevaa aluetta, jolla sijaitseva maaperän muodostuma tai kallioperän vyöhyke mahdollistaa merkittävän pohjaveden virtauksen tai vedenoton. Vesistöllä tarkoitetaan järveä, lampea, jokea, puroa ja muuta luonnollista vesialuetta sekä tekojärveä, kanavaa ja muuta vastaavaa keinotekoisista vesialuetta.

Maaperään kohdistuvia vaikutuksia syntyy maaperän rakenteellisista muutoksista, orgaanisen aineksen häviämisestä, eroosiosta sekä päästöistä aiheutuvasta piste- tai hajakuormituksesta. Päästöjä syntyy, kun haitallisia aineita joutuu maaperään esimerkiksi onnettomuuden tai pitkän ajan kuluessa tapahtuneiden vähittäisten päästöjen seurauksena. Vaikutukset siirtyvät helposti pohjaveteen, ja aineet voivat kulkeutua maaperässä myös vesistöön tai levitä ympäröiville alueille. Vaikutuksia maaperään ja pohjavesiin syntyy erityisesti maa- ja kiviainesten otosta, rakentamisesta, kaivostoiminnasta sekä ympäristölle ja terveydelle haitallisten aineiden kuten polttonesteiden kuljetuksen, varastoinnin, jakelun ja käytön aikana aiheutuvista vuodoista.

Vaikutukset vesiin voivat aiheutua monesta kuormittavasta toiminnasta kuten pistekuormituksesta muun muassa teollisuuden ja yhdyskuntien jätevesipäästöistä, kalankasvatuksesta, maa- ja metsätalouden hajapäästöistä, ympäristöonnettomuuksista sekä vesistöjen

fyysisestä muuttamisesta kuten rakentamisesta. Myös ilmastomuutoksen aiheuttama sääntäjä-ilmidiöiden lisääntyminen vaikuttaa vesiin kielteisesti.

Ilmansaasteista terveysvaikutuksiltaan haitallisimpia ovat kaupunkien keskustoissa ja tiiviisti rakennetuissa taajamissa lähellä hengityskorkeutta syntyvät puun pienpolton ja polttomoottorikäyttöisen tieliikenteen päästöt sekä tieliikenteen aiheuttama katupöly. Terveyshaitat aiheutuvat pääosin pienhiukkasista. Lisäksi muut ilmansaasteet, kuten typen oksidit, rikkidioksidi, ammoniakki ja haihtuvat orgaaniset yhdisteet, voivat aiheuttaa vesistöjen ja maaperän happamoitumista tai vesistöjen rehevöitymistä sekä muodostaa haitallista alailmakehän otsonia.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- maaperän rakenteeseen, orgaanisen aineksen häviämiseen, eroosioon taikka päästöihin tai kuormitukseen maaperään?
- pohjavesien laatuun tai määrään?
- vesiin kohdistuvaan kuormitukseen ja sitä kautta vesistöjen sekä rannikko- ja merialueiden vesien laatuun?
- teollisuuden ja energiantuotannon päästöihin tai maatalouden ammoniakkipäästöihin?
- puun pienpolton tai tieliikenteen määriin ja päästöihin erityisesti taajamissa?

### **Tietolähteitä**

- [Ymparisto.fi](#) -sivuston tiedot ympäristöön päätyvistä haitallisista aineista, ilman epäpuhtauksien päästöistä ja vesien kuormituksesta
- [Ilmatieteenlaitoksen Ilmanlaatuportaalin](#) tiedot mm. pienhiukkasten, rikkidioksidin, typpi-dioksidin, otsonin ja haisevien rikkijhdisteiden pitoisuuksista
- [SYKEN ilmansaasteiden haittakustannuslaskuri](#)
- [FINPRTR-päästötietopalvelu](#)
- [Geologian tutkimuskeskuksen Lähde-palvelun](#) tiedot Suomen pohjavesialueista

### 2.2.3 Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen

Ilmastovaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin ja niiden poistumiin (hillintään) sekä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen. Säädös voi nopeuttaa tai hillitä ilmastonmuutosta taikka vaikeuttaa tai tukea siihen sopeutumista. Ilmastovaikutusten arvioinnissa on tärkeää varmistaa, että säädös on linjassa ilmastolainsäädännössä ja Suomen kansainvälisissä velvoitteissa julkiselle vallalle asetettujen päästövähennystavoitteiden kanssa. Ehdotuksen suhdetta tavoitteisiin tulee arvioida erityisesti, jos ehdotuksella toimeenpannaan tavoitteisiin pääsemisen kannalta olennaisia toimenpiteitä tai jos ehdotus on mahdollisesti ristiriidassa tavoitteiden kanssa.

Ilmastonmuutoksen hillinnällä tarkoitetaan pyrkimystä vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja turvata riittävä nielutaso. Ilmastonmuutoksen etenemiseen vaikuttavat kasvihuonekaasupäästöt ja -poistumat sekä muut ilmastoon vaikuttavat yhdisteet, kuten musta hiili eli noki. Kasvihuonekaasut ovat hiilidioksidia, metaania, typpioksiduulia ja muita ilmakehän luonnollisia ja ihmisen toiminnan aiheuttamia kaasumaisia ainesosia, jotka ottavat vastaan ja lähettävät edelleen infrapunasäteilyä. Nielu on prosessi, toiminta tai mekanismi, joka sitoo kasvihuonekaasuja ilmakehästä. Ekosysteemi toimii hiilinieluna, kun sen hiilivarausto kasvaa, eli siihen kertyy enemmän hiiltä kuin siitä vapautuu ilmakehään. Sopeutumisella tarkoitetaan toimia, joilla varaudutaan ja mukaudutaan ilmastonmuutokseen ja sen vaikutuksiin.

Ilmastovaikutusten arvioinnissa tulee arvioida vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöjen määrään eri aikajän-teillä. Fossiilisten polttoaineiden käyttö, teollisuusprosessit, maatalous, jätteiden käsittely, rakentaminen ja liikenne ovat esimerkkejä merkittävistä kasvihuonekaasujen lähteistä. Selkeimpiä päästövaikutuksia voi olla esityksillä, jotka vaikuttavat suoraan liikenteeseen, energian tuotantoon tai -kulutukseen taikka muuhun teollisuuteen. Päästövaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä, ja niitä voidaan arvioida määrällisesti tai laadullisesti. Myös mahdolliset rajat ylittävät vaikutukset on soveltuvin osin arvioitava. Tällaisia voi syntyä esimerkiksi, jos energiantuotantoon tai teolliseen toimintaan kohdistuva sääntely siirtää päästövaikutuksia rajojen ulkopuolelle. Arvioinnin tulisi sisältää mahdolliset vaikutukset päästökauppa-, taakanjako- ja maankäyttösektoreilla. Arvioinnissa tulisi huomioida, että päästökaupparektorin sisällä tehtävät kansalliset toimet päästöjen vähentämiseksi siirtävät päästöjä muihin EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluviin maihin päästöoikeuksien hinnan kautta.

Vaikutuksia kasvihuonekaasupoistumiin voi syntyä esimerkiksi maankäyttöön kuten maa- ja metsätalouteen taikka metsä- ja suoekosysteemeihin tai maaperään vaikuttavista säädösehdotuksista. Lisäksi ehdotus voi vaikuttaa poistumiin esimerkiksi, jos se koskee puutuotteiden käyttöä rakennusmateriaalina, vaikuttaa puusta valmistettävien tuotteiden tuotejakaumaan ja tuotteiden keskimääräiseen elinkaareen taikka johtaa biopolttoaineiden kulutuksen kasvuun tai vähenemiseen.

Vaikutuksia ilmastonmuutokseen sopeutumiseen syntyy etenkin säädösehdoista, joilla on kytköksiä ihmisten terveyteen, infrastruktuuriin ja maankäyttöön, ekosysteemiin, luonnon monimuotoisuuteen tai vesivaroihin. Ehdotus voi vaikuttaa sopeutumiseen vaikuttamalla vaaratekijään eli riskiä aiheuttavaan sääilmiöön (esim. tulva tai kuivuus). Ehdotus voi vaikuttaa sopeutumiseen myös parantamalla tai heikentämällä vaaratekijään varautumista ihmisten tai alueiden altistumisen (riskin kohteen sijainti) tai haavoittuvuuden (riskin kohteen ominaisuudet) kautta. Haavoittuvuudella viitataan ihmisten, teknisten rakenteiden, elinympäristöjen ja yhdyskuntien herkkyyteen ja sopeutumiskykyyn sään ja ilmaston vaikutuksille. Sosiaaliseen haavoittuvuuteen vaikuttavat esimerkiksi ikä, terveydentila, taloudellinen asema, elinympäristö sekä yleinen kyky selviytyä ja varautua ilmastonmuutoksen seurauksiin.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- kasvihuonepäästöjen määrään Suomessa ja globaalisti (millä aikajänteellä)?
- mustan hiilen ja muiden ilmastoon vaikuttavien yhdisteiden päästöihin ja kulkeumaan?
- yksityiseen tai julkiseen kulutukseen tai niitä koskeviin rakenteisiin?
- energiantuotannon ja energiankulutuksen päästöihin?
- maatalouden, sen tuotantomenetelmien ja tuotteiden päästöihin tai sopeutumiseen?
- ilmastotietoisuuden tai -osaamisen määrään, joka voisi heijastua päästöihin valintojen tai käyttäytymisen kautta?
- maankäytön (suot ja kosteikot, maatalousmaa, ruohikkoalueet, rakennettu ympäristö) kautta päästöihin tai nielujen määrään?
- maaperän, puuston tai muun biomassan määrän kautta nieluihin?
- sään ääri-ilmiöihin varautumiseen (mm. altistuminen ja haavoittuvuus)?

### **Tietolähteitä**

- [Ilmasto-opas](#) kokoaa tietoa ilmastonmuutoksesta ja sen vaikutuksista.
- [Ympäristöministeriön säädösehdoitusten ilmastovaikutusten arviointiopas](#)
- [Ilmastopaneelin](#) ilmastotutkimusta päätöksenteolle syntetisoivat aineistot ja raportit
- [Tilastokeskus](#) julkaisee vuosittain raportin Suomen kasvihuonekaasupäästöistä.
- Ympäristöministeriön johdolla valmistellaan vuosittain [ilmastovuosikertomus](#) Suomen päästöjen kehityksestä ja ilmastopolitiikan toteutumisesta.

## 2.2.4 Luonnon monimuotoisuus

Luonnon monimuotoisuudella eli biodiversiteetillä tarkoitetaan elämän koko kirjoa: lajien sisäistä perinnöllistä muuntelua, lajien runsautta sekä niiden elinympäristöjen monimuotoisuutta. Suomessa tärkeimmät luonnon monimuotoisuutta heikentävät tekijät ovat elinympäristöjen häviäminen, pirstoutuminen ja laadun heikentyminen. Vaikutuksia aiheuttavat myös muun muassa vieraslajit ja ilmasto-olosuhteiden muutokset. Luonnon monimuotoisuudelle haitallisia vaikutuksia voidaan pyrkiä ehkäisemään, välttämään, lieventämään tai hyvittämään muilla toimilla. Säädosehdotus voi vaikuttaa luonnon monimuotoisuuteen Suomen lisäksi ulkomailla esimerkiksi Suomeen tuotavien tuotteiden ja raaka-aineiden tuotannon ja prosessoinnin kautta.

Kaikki luonnonvarojen ja alueiden käyttö vaikuttaa luonnon monimuotoisuuteen. Maa- ja metsätaloudella on pinta-alallisesti suurin vaikutus. Myös maa-aineisten otto, liikenne, poronhoito, metsästys, kalastus, vesitalous ja vesivoimahankkeet vaikuttavat luonnon monimuotoisuuteen. Maatalouden kasvinsuojeluaineiden käytöllä on vaikutuksia eliöstöön kuten pölyttäjähönteisiin. Erilaiset maankäyttömuutokset, kuten rakentaminen, vaikuttavat merkittävästi luonnon monimuotoisuuteen. Ilman epäpuhtauksien laskeumalla on vaikutuksia kasvillisuuteen ja eliöstöön. Ilmastonmuutos vaikuttaa eliöyhteisöihin monin tavoin ja voi voimistaa muiden tekijöiden vaikutuksia.

Elinympäristöjen suojelulla ja ennallistamisella sekä varmistamalla maan, vesien ja luonnonvarojen käytön kestävyys voidaan vaikuttaa luonnon monimuotoisuuden tilaan. Monimuotoisuusvaikutusten kannalta tärkeitä ovat sekä suojelusta talouskäytössä olevat alueet. Arvioinnissa on huomioitava uhanalaiset lajit ja luontotyypit, varsinkin EU:n luonto- ja lintudirektiivien suojelemat lajit ja luontotyypit sekä luonnonsuojeluasetuksella erityisesti suojelluksi määritellyt lajit, joilla häviämishäly on ilmeinen. Lisäksi on tarkasteltava vaikutuksia suojelualueisiin ja niiden kytkeytyneisyyteen.

Luonnon monimuotoisuus muodostaa pohjan ekosysteemipalveluille eli luonnon tarjoamille palveluille, joita ovat esimerkiksi pölytys, sienet, marjat, ilmaston säätely, puhdas vesi, tulvasuoja, maaperän hedelmällisyys, virkistys ja luontomatkailu sekä elintarvikkeiden, puun, polttoaineiden, kuitujen ja lääkkeiden tuotanto.<sup>47</sup>

47 Ks. lisää ekosysteemipalveluista [Luonnontila.fi-sivusto](https://luonnontila.fi/sivusto) ja ympäristöministeriön julkaisu [The Value and Social Significance of Ecosystem Services in Finland](#).

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- elinympäristöjen määrään, pirstoutumiseen ja laatuun?
- lajien elinvoimaisuuteen, runsauteen ja kirjoon?
- suojelualueisiin, uhanalaisiin luontotyyppeihin tai lajeihin ja niiden pesimäpaikkoihin, elinympäristöihin tai ekologisesti muuten tärkeisiin alueisiin?
- maisematasolla elinympäristöjen pinta-alaan, kytkeytyneisyyteen, tärkeisiin muuttoreitteihin tai muutonaikaisiin levähdyspaikkoihin?
- ekosysteemipalveluihin kuten pölytykseen, vesiin ja virkistyskäyttöön?

### **Tietolähteitä**

- [Ympäristöministeriön verkkosivut](#) luonnonsuojelusta
- [SYKEN verkkosivut](#) luonnon monimuotoisuudesta ja ekosysteemipalveluista
- Luonnonsuojelualueiden käyttöä, uhanalaisia lajeja ja luontotyyppejä säätelee luonnonsuojelulaki (1096/1996). Uhanalaisten ja erityisesti suojeltavien lajien luettelo löytyy luonnonsuojeluasetuksen (160/1997) liitteestä 4.

## **2.2.5 Yhdyskuntarakenne, rakennettu ympäristö, maisema, kaupunkikuva ja kulttuuriperintö**

Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan työssäkäyntialueen, kaupunkiseudun, kaupungin, kaupunginosan tai muun taajaman sisäistä rakennetta. Se sisältää väestön ja asumisen, työpaikkojen ja tuotantotoiminnan, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden sekä näitä yhdistävien liikenneväylien ja teknisen huollon verkostojen sijoittumisen ja keskinäisen suhteen. Yhdyskuntarakenteen kehitystä ohjataan kaavoituksella ja rakennuslupakäytännöllä. Yhdyskuntarakenteen ratkaisut vaikuttavat yhdyskuntien toimivuuteen, eri toimintojen välisiin etäisyyksiin ja liikkumistarpeisiin, palvelujen ja työpaikkojen saavutettavuuteen sekä ihmisten arjen sujuvuuteen. Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ovat tyypillisesti välillisiä ja syntyvät pitkän ajan kuluessa esimerkiksi muutoksista väestörakenteessa tai asumisen tarpeissa esimerkiksi ikääntymisestä johtuen. Viherrakenteen, kulttuuriympäristön, kaupunkikuvan, maiseman ja yhdyskuntarakenteen yhteensovittaminen ohjaa asumisen ja muiden toimintojen sijoittumista. Muutokset yhdyskuntarakenteessa saattavat aiheuttaa ilmastovaikutuksia.



Säädös voi vaikuttaa asumisen, työpaikkojen, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden ja niiden välisten yhteyksien suhteeseen. Tällä voi olla vaikutuksia muun muassa eri toimintojen välisiin etäisyyksiin, niiden väliseen saavutettavuuteen, arjen sujuvuuteen, ihmisten liikkumiseen, liikennemääriin, kustannuksiin ja päästöihin. Yhteiskunnan toimintojen sijoittuminen ja niiden väliset etäisyydet vaikuttavat liikkumismuodon valinnan mahdollisuuksiin, millä on suora vaikutus ihmisten terveyteen ja arjen ekologiseen kestävyys.<sup>48</sup> Myös vaikutukset rakennetun ympäristön esteettömyyteen sekä ihmisten yhdenvertaisiin liikkumis- ja toimimismahdollisuuksiin tulee arvioida. Esteettömyys on edellytys yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja sujuvan arjen toteutumiselle.

Maisema on aistein havaittu suhteellisen laaja ympäristö. Maisemat ovat syntyneet ihmisen ja luonnon pitkän vuorovaikutuksen tuloksena ja välittävät siten historiallisia ja kulttuurisia arvoja. Kaupunkikuvalla tarkoitetaan rakennetun ympäristön tai kaupunkiympäristön visuaalisesti hahmotettavaa ulottuvuutta. Kulttuuriperinnöllä viitataan yleensä joukkoon menneisyydestä periytyneitä aineellisia ja aineettomia resursseja. Yhteiskunnan rakennemuutokset haastavat kulttuuriympäristön ja maiseman säilymistä: kasvukeskuksissa vanhaa hävitetään uuden tieltä, kun toisaalla tyhjilleen jääneet rakennukset ja viljelyalueet rapistuvat. Vaikutuksia maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön tulee tarkastella riittävän pitkällä aikajänteellä.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- yhdiskunnan toimintojen sijoittumisen tai rakentamisen kautta yhdiskuntarakenteeseen tai yhdiskunnan toimintojen saavutettavuuteen?
- rakennettuun ympäristöön ja sen esteettömyyteen?
- maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön (myös aineettomaan)?

### **Tietolähteitä**

- [Elinympäristön tietopalvelu Liiterin](#) tilasto- ja kartta-aineistot kaavoituksesta, yhdiskunta-rakenteesta, luonnonvaroista sekä rakennuksista ja asumisesta
- [Ympäristöhallinnon verkkosivujen](#) tiedot maisema-alueista
- Ympäristöministeriön opas [Kulttuuriympäristö vaikutusten arvioinnissa](#)

<sup>48</sup> Liikkumisvaikutuksia käsitellään tässä ohjeessa jäljempänä luvussa 2.3.6.1.

## 2.2.6 Ihmisten terveys, elinolot ja viihtyvyys

Ympäristövaikutuksia ovat myös muutokset ihmisten elinoloissa ja viihtyvyydessä, joihin vaikuttavat ihmisten lähiympäristö, kuten rakennettu ympäristö, vihheralueet ja ilma. Elinoloihin ja viihtyvyyteen vaikuttavat myös välillisesti muutokset koulutuksessa, asumisessa, työssä, liikkumisessa tai verotuksessa. Muutokset näissä saattavat aiheuttaa epäsuorasti ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi viihtyisä lähiympäristö saattaa houkuttaa valitsemaan aktiivisen kulkutavan auton sijaan, mikä vähentää päästöjä. Jotkut ympäristövaikutukset voivat lievinä vaikuttaa ihmisten viihtyvyyteen ja voimakkaampana aiheuttaa terveyshaittaa (esimerkiksi melu ja pienhiukkaset). Terveysvaikutuksia kuvataan muilta osin jäljempänä jaksossa 2.3.6.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- päästöihin tai meluun ja sitä kautta ihmisten terveyteen ja viihtyvyyteen?
- ihmisten elinoloihin tai arjen sujuvuuteen?
- ihmisten pääsyyn luontoon?

### **Tietolähteitä**

- Sosiaali- ja terveysministeriön opas [Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta](#) sisältää tietoa ympäristöterveysvaikutusten arvioinnista.
- [Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen \(THL\) verkkosivuilla](#) on runsaasti ympäristöterveyteen liittyvää tietoa.

## 2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Tässä jaksossa kuvataan keskeisiä muita kuin edellä käsiteltyjä ihmisiin kohdistuvia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Jaksossa käsitellään moninaisia, toisiinsa ja muihin vaikutuslajeihin liittyviä vaikutuksia jaoteltuna seuraaviin vaikutuslajeihin ja kohderyhmiin:

- perus- ja ihmisoikeudet
- ihmisryhmät
- viranomaiset
- demokratia- ja oikeusvaltiokehitys
- turvallisuus
- hyvinvointi ja terveys
- työllisyys ja työelämä
- tietoyhteiskunta ja tietosuoja
- Ahvenanmaa
- kunnat ja hyvinvointialueet
- aluekehitys ja maaseutu
- rajat ylittävät vaikutukset
- eläinten hyvinvointi

### 2.3.1 Perus- ja ihmisoikeudet

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi tuottaa tietoa esityksen konkreettisista vaikutuksista ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen heidän arjensa.<sup>49</sup> Perusoikeuksilla tarkoitetaan kansallisen perustuslain ja EU:n perusoikeusjärjestelmän<sup>50</sup> turvaamia oikeuksia. Ihmisoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa turvattuja oikeuksia. Koska perus- ja ihmisoikeudet kattavat kaikki elämänalueet, monilla esityksillä on kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lisäksi perus- ja ihmisoikeusvaikutukset voivat liittyä mihin tahansa muuhun vaikutuslajiin. Esimerkiksi yhdenvertaisuus, tasa-arvo, tietosuoja, työllisyys, sosiaaliturva, terveys ja ympäristö ovat myös perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Useisiin esityksiin liittyy perus- ja

49 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia käsitellään perusteellisemmin oikeusministeriön oppaassa Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa (julkataan marras-joulukuussa 2022)

50 EU:n perusoikeusjärjestelmä muodostuu muun muassa EU:n perusoikeuskirjasta, perusopimusten tietyistä määräyksistä ja yleisistä oikeusperiaatteista. EU:n perusoikeuskirjasta ks. oikeusministeriön muistio Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen (1.4.2020).

ihmisoikeusnäkökulma sen kautta, miten vaikutukset kohdistuvat eri ihmisryhmiin ja millaisia oikeussuojakeinoja sääntelyn kohteella on käytettävissään. Esityksen sisällön perusteella tulee ratkaista, onko perus- ja ihmisoikeusvaikutukset tarkoituksenmukaista esittää hallituksen esityksessä omana alaotsikkonaan vai muiden vaikutuslajien yhteydessä.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista tekee erityisiä niiden ytimessä olevat valtioon kohdistuvat oikeudelliset velvoitteet. Perus- ja ihmisoikeudet asettavat lainvalmistelulle reuna-ehdoja, joissa voi viime kädessä olla kyse myös Suomen kansainvälisoikeudellisista velvoitteista. Perustuslaki (731/1999) määrittää Suomen valtiosäännön arvopohjan, jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 2 luku sisältää luettelon perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista.<sup>51</sup>

### **Perustuslain 2 luvun perusoikeudet**

- Yhdenvertaisuus (6 §)
- Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)
- Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)
- Liikkumisvapaus (9 §)
- Yksityiselämän suoja (10 §)
- Uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §)
- Sananvapaus ja julkisuus (12 §)
- Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus (13 §)
- Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)
- Omaisuuden suoja (15 §)
- Sivistykselliset oikeudet (16 §)
- Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)
- Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)
- Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)
- Vastuu ympäristöstä (20 §)
- Oikeusturva (21 §)

51 Tarkempia ohjeita perusoikeuksien sisällöistä lainvalmistelijoille löytyy [Lainkirjoittajan oppaasta](#).

Suomi on osapuolena useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joista useimmat ovat lakina voimassa Suomessa ja siten suoraan sovellettavissa esimerkiksi tuomioistuintuomissa. Ihmisoikeussopimukset määrittävät oikeuksien suojan minimitason, ja kansallisesti oikeuksille voidaan taata myös sopimuksia korkeampi suoja. Sopimusten tulkinnasta vastaavien kansainvälisten sopimusvalvontaelinten suositukset ja ratkaisut tulee huomioida lainvalmistelussa. Ihmisoikeuksia turvataan myös lukuisissa oikeudellisesti sitomattomissa kansainvälisissä julistuksissa ja päätöslauselmissa, jotka voivat olla esityksen kannalta merkittäviä esimerkiksi tulkinnallisen merkityksensä vuoksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoite ohjaa lainvalmistelua niin valmisteltavien esitysten sisällön kuin lainvalmisteluprosessinkin osalta. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, kuten perusoikeuksien suojaamista ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomista perusoikeuksien käyttämiselle.<sup>52</sup>

### 2.3.1.1 Säättämisyjärjestysperusteluiden ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin suhde

Hallituksen esityksessä perus- ja ihmisoikeuksia tulee tarvittaessa käsitellä sekä säättämisyjärjestysperusteluissa että pääasiallisissa vaikutuksissa. Säättämisyjärjestysperusteluissa esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin arvioidaan *oikeudellisesta näkökulmasta*. Vaikutusarvioinnissa huomio kiinnitetään sen sijaan esityksen *konkreettisiin vaikutuksiin* ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.<sup>53</sup> Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi eroaa siis säättämisyjärjestystä koskevasta oikeudellisesta arviosta siten, että se keskittyy esityksen vaikutuksiin käytännön tasolla hyödyntäen arvioinnin tavanomaisia, empiirisiä menetelmiä. Lisäksi siinä missä säättämisyjärjestysperusteluissa huomio kiinnittyy usein perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja oikeuksien suojan minimitasoon, arvioinnissa tärkeä näkökulma on se, miten oikeuksien toteutumista voidaan käytännössä edistää parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>54</sup>

52 Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).

53 Ks. HELOn jaksot 4.2 Pääasialliset vaikutukset ja 12 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys. HELOn mukaan säättämisyjärjestysperusteluilla ei voida korvata esityksen arvioituja vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen.

54 Kuitenkin myös säättämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta tulee tarkastella perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta. Ks. esim. PeVL 52/2014 vp.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys <sup>55</sup>	Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi
Oikeudellinen arvio: miten esitys noudattaa perustuslakia (myös muutoin kuin perusoikeuksien osalta) ja täyttää EU:n perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet.	Yhteiskunnallinen ja empiirinen arvio: ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksien toteutuminen käytännössä ja ihmisten arjessa. Säätämisyjärjestysperusteluja konkreettisempi kuvaus siitä, miten ehdotus vaikuttaa oikeuksien toteutumiseen.
Tärkeää oikeuksien minimitaso ja rajoitusedellytykset. Muistettava myös julkisen vallan edistämisen- ja turvaamisvelvoite.	Tärkeää oikeuksien toteutumisen edistäminen ja paras mahdollinen toteutuminen.
Lähteinä perustuslakivaliokunnan lausunnot, ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntö sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö.	Lähteinä oikeudellisten lähteiden lisäksi erilaiset tutkimukset, raportit, selvitykset, haastattelut, tilastot, indikaattorit ja kuulemismenettelyt.

Vaikka jaksojen näkökulmat ovat erilaisia, ne tukevat toisiaan. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi auttaa tunnistamaan myös säätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Esimerkiksi perusoikeusrajoituksiin liittyvään suhteellisuusperiaatteeseen kuuluvassa punninnassa on välttämätöntä arvioida myös esityksen tosiasiallisia vaikutuksia. Mikäli perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tuloksilla on vaikutusta säätämisyjärjestystä koskeviin kysymyksiin esimerkiksi sen osalta, miltä osin sääntelyä pidetään oikeasuhtaisena, hyväksyttävänä tai välttämättömänä, nämä arviot tulee esittää säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

### 2.3.1.2 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioiminen

Koska säätämisyjärjestysperustelut ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi ovat keskenään vuorovaikutuksessa, vaikutusarviointi on keskeinen työväline sen varmistamisessa, että valmisteltavat esitykset täyttävät perustuslaista, EU:n perusoikeusjärjestelmästä ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraavat oikeudelliset velvoitteet sekä edistävät oikeuksien toteutumista ihmisten arjessa.

Perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä esitystä tulee arvioida kokonaisuutena, jonka eri osat vaikuttavat toisiinsa. Eri oikeudet voivat olla ristiriidassa siten, että jonkin oikeuden

<sup>55</sup> Tarkemmat säätämisyjärjestysperusteluiden kirjoittamisen ohjeet löytyvät HELOn jaksosta 12.

edistäminen rajoittaa jonkin toisen oikeuden toteutumista. Lisäksi yhden ihmisryhmän oikeuksien edistäminen voi rajoittaa jonkin toisen ryhmän oikeuksien toteutumista. Kyse on usein eri oikeuksien välisen tasapainon löytämisestä. Perus- ja ihmisoikeuksien suoja-järjestelmä tuottaa harvoin ehdottomia vastauksia siitä, että jokin sääntelyratkaisu ei olisi missään olosuhteissa oikeudellisesti mahdollinen.<sup>56</sup>

Esityksen kannalta olennaiset perus- ja ihmisoikeuskysymykset tulee tunnistaa jo valmistelun alkuvaiheessa. Eri toteuttamisvaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusarviointia syvennetään perusvalmistelun aikana. Arvioinnin aluksi tunnistetaan ne perus- ja ihmisoikeudet, joihin esityksellä on kytköksiä, ja ne ihmisryhmät, joiden oikeuksiin esitys vaikuttaa. Arvioinnissa tulee tarkastella vaikutuksia sekä kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiselle. Relevanttien oikeuksien tunnistamisen jälkeen kartoitetaan esitykseen liittyvät perustuslain, ihmisoikeussopimusten ja EU:n perusoikeusjärjestelmän velvoitteet ja syvennetään tarvittaessa oikeuksien ymmärtämistä oikeudellisten lähteiden avulla. Vaihe on hyvä toteuttaa yhdessä säätämisyjärjestysperusteluiden laatimisen kanssa.

Seuraavaksi oikeudelliset velvoitteet ja oikeuksien käytännön toteutuminen yhdistetään arvioimalla esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen käytännössä. Tässä voidaan hyödyntää monipuolisesti olemassaolevia tietoaineistoja, kuten tutkimuksia, selvityksiä ja tilastoja. Arvioinnissa tulisi hyödyntää perus- ja ihmisoikeustutkijoiden ja riippumattomien ja itsenäisten toimijoiden perus- ja ihmisoikeusasiantuntemusta.<sup>57</sup> Asiantuntijoilta voi pyytää lausuntoja valmistelun tueksi myös muodollisen lausuntomenettelyn ulkopuolella. Usein tämä on hyödyllistä, jos halutaan esimerkiksi arvioida eri sääntelyvaihtoehtoja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Monipuolinen kuuleminen tukee esityksen kannalta tärkeiden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tunnistamista ja arvioimista.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ei tule sekoittaa esityksen tavoitteisiin, vaan arvioinnissa keskeistä on oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen arviointi käytännön tasolla. Ei siis pidä esimerkiksi todeta, että esitys edistää lapsen oikeuksien toteutumista, vaan kertoa, miten esitys sen tekee. Arvioinnissa tulee selvittää sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista rajoittavia että edistäviä vaikutuksia. Lisäksi tulee arvioida esimerkiksi sukupuolen, iän, äidinkielen tai muun henkilön ominaisuuden vaikutusta hänen muiden oikeuksiensa toteutumiseen. Esityksellä voi olla merkitystä myös tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumiselle.

<sup>56</sup> Esim. ehdottomien kieltojen osalta ks. Lainkirjoittajan oppaan luku 4.1.10.

<sup>57</sup> Lisätietoa eri toimijoista löytyy muun muassa [Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilta](#).

### **Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tietolähteitä**

- Perustuslakia, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja EU:n perusoikeusjärjestelmää koskevat oikeudelliset lähteet kuten perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt.
- Perustietoa perus- ja ihmisoikeuksista lainvalmistelussa löytää mm. Lainkirjoittajan oppaasta ja HELOsta. [Edilexin Ilkka Saraviita -tietokanta](#) listaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä pykälittäin. Erityisen vaikeissa oikeudellisissa kysymyksissä voi lähestyä oikeusministeriön julkisoikeuden asiantuntijoita. Ulkoministeriön oikeuspalvelun ihmisoikeusasiantuntijoiden puoleen voi kääntyä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä lainkäyttö- ja tutkintaelimiin liittyvissä kysymyksissä.
- [Suomen kansallisissa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmissä](#), etenkin vuosien 2020–2023 toimintaohjelmassa, on käsitelty oikeuksien toteutumisen seuranta ja tietolähteitä sekä vahvistettu kansalliset perus- ja ihmisoikeusindikaattorit.
- [Ulkoministeriön verkkosivuilta](#) löytää tietoa kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja sopimusvalvontaelinten Suomelle antamista suosituksista.
- [EU:n perusoikeusviraston](#) tutkimuksista on saatavissa maakohtaista tietoa perusoikeuksien toteutumisesta Suomessa.
- [Euroopan neuvosto](#) tuottaa tietoa sen puitteissa tehdyistä sopimuksista ja niiden täytäntöönpanon seurannasta.
- [YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston verkkosivuilta](#) löytää kootusti tietoa eri ihmisoikeussopimuksista ja niiden tulkinnasta sekä raportteja eri ihmisoikeusaiheista.
- [Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen](#) vuosikertomukset tuottavat tietoa oikeuksien toteutumiseen liittyvistä ongelmista.
- [Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilla](#) on muun muassa seurantatietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä koulutusmateriaaleja.
- Myös muut itsenäiset ja riippumattomat viranomaiset kuten erityisvaltuutetut, yliopistot ja tutkimuslaitokset sekä kansalaisyhteiskunnan toimijat tuottavat tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.



## 2.3.2 Ihmisryhmät

Lainsäädäntö voi vaikuttaa eri ihmisryhmiin eri tavoilla, vaikka se on näennäisesti neutraalia. Esityksen vaikutuksia tulee arvioida eri ihmisryhmien näkökulmasta, jos esitys vaikuttaa merkittävästi ryhmän elämään ja olosuhteisiin. Kaikkiin vaikutuslajeihin liittyvät vaikutukset voivat vaikuttaa eri ihmisryhmiin eri tavoin. Ihmisryhmiin kohdistuvilla vaikutuksilla on kiinteä yhteys perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin, mutta perus- ja ihmisoikeuksien tarkastelu ei kata kaikkia ihmisryhmiin vaikuttavia asioita.

Joitakin ihmisryhmiä koskevien vaikutusten arviointiin liittyy erityisiä veloitteita ja ohjeita, joita esitellään tässä jaksossa. Kyseessä ei kuitenkaan ole tyhjentävä lista ryhmistä, joihin kohdistuvat vaikutukset pitää arvioida erikseen. Esimerkkejä muista ryhmistä, joihin kohdistuviin vaikutuksiin voi liittyä erityistä huomioitavaa, ovat ikääntyneet henkilöt, romanit, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt sekä maahanmuuttajataustaiset henkilöt. Ihmiset voivat myös kuulua moneen eri haavoittuvassa asemassa olevaan ryhmään, jolloin heitä koskevat vaikutukset voivat kumuloitua tai poiketa muista samaan ryhmään kuuluvista.

Eri ryhmiä koskevien vaikutusten arvioimisessa kyseisten henkilöiden ja heitä edustavien elinten kuuleminen on keskeinen arvioinnin apuväline. Kaikista ryhmistä ei ole saatavilla eriteltyä tilastotietoa, mikä korostaa entisestään laadullisen tutkimustiedon ja kuulemisen merkitystä. Kaikilla ryhmillä, kuten turvapaikanhakijoilla, asunnottomilla, lastensuojelun piirissä olevilla lapsilla, vangeilla ja useilla etnisillä ja kielellisillä ryhmillä, ei ole edustuksellisia elimiä. Tällaisia ryhmiä koskevassa arvioinnissa täytyy hyödyntää muita välineitä, kuten ryhmän kanssa työtä tekevien tahojen kuulemista.

### ***Ohjeita ja tietolähteitä***

- Sosiaali- ja terveysministeriön opas: [Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta](#)
- THL:n verkkosivut päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista
- Stakes: [Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen](#)
- Tilastokeskuksen tilastot
- Kansaneläkelaitoksen tutkimukset ja tilastot

### 2.3.2.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaki kieltää syrjinnän iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän kiellosta ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa.

Viranomaisilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutukset tulevat usein arvioitavaksi säädöshankkeissa. Ne voivat olla keskeisiä esimerkiksi työmarkkinoita, terveydenhuoltoa tai koulutusta koskevissa hankkeissa. Yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutukset esitetään usein hallituksen esityksissä erillisinä kokonaisuuksina.

Arvioinnissa on huomioitava eri ryhmiin kohdistuvat välittömät ja välilliset vaikutukset, syrjinnän eri muodot sekä se, miten eri toteuttamisvaihtoehdot edistävät tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Vaikutukset voivat kohdistua myös muihin ryhmiin kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolaisissa mainittuihin syrjintäperusteisiin. Arvioinnissa pitää tunnistaa lisäksi ihmisten asemaan vaikuttavien tekijöiden moninaisuus. Intersektionaalisuudella tarkoitetaan sitä, että ihmisen asemaan vaikuttavat useat henkilöön liittyvät syyt, kuten sukupuoli, yhteiskuntaluokka, ikä, alkuperä ja seksuaalinen suuntautuminen. Sukupuolivaikutusten arvioinnissa tulee huomioida myös sukupuolen moninaisuus.

Oleellisia kysymyksiä säädöshankkeen käynnistyessä:

- Kohdistuuko esitys eri tavoin eri sukupuoliin tai muihin väestöryhmiin?
- Sisältyykö esitykseen säännöksiä, joiden perusteella ihmisiä kohdellaan eri tavalla henkilöön liittyvästä syystä?
- Onko esityksen vaikutuksia tarpeen arvioida eri väestöryhmiin ja eri sukupuoliin kuuluvien henkilöiden näkökulmasta?
- Onko esityksen tavoitteena jonkin väestöryhmän yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistäminen?
- Voiko esitys asettaa entuudestaan heikossa asemassa olevia ihmisiä yhä heikompaan asemaan?

Arvioinnissa voidaan hyödyntää oikeudellista analyysiä (yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien esityöt, oikeustapaukset, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisut), tutkimus- ja tilastotietoa sekä sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuulemista. Vaikutuksia voidaan arvioida seuraavista näkökulmista:

- Oikeudellinen tarkastelu: Ovatko ehdotetut säännökset perusoikeusjärjestelmän, lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa hyväksyttäviä?
- Väestöryhmäkohtainen tarkastelu: Millaisia vaikutuksia säädöksellä on eri sukupuolten ja vähemmistöryhmien yhdenvertaisuuteen mahdollisuuksiin?
- Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen: Millaisin keinoin säädös edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa?

### **Ohjeita ja tietolähteitä**

- [Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin työkalu](#)
- [Sisäministeriö: Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje](#)
- [Lainkirjoittajan opas: yhdenvertaisuusjakso](#)
- [Oikeusministeriön verkkosivut yhdenvertaisuudesta](#)
- [Yhdenvertaisuusvaltuutettu](#)
- [Tasa-arvovaltuutettu](#)
- [Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta](#)
- [Tilastokeskus: Sukupuolten tasa-arvo](#)
- [THL: Tasa-arvotiedon keskus ja sukupuolivaikutusten arvioinnin verkkosivut](#)
- [STM:n ja THL:n koulutus: Sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus - Miksi ja miten?](#)

#### **2.3.2.2 Lapset ja nuoret**

Lapsivaikutusten arvioinnin kohteena ovat lasten hyvinvointi, kehitys ja kasvuympäristö. Arvioinnin perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991). Yleissopimus edellyttää, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lainvalmistelun kannalta lapsen edun ensisijaisuuden periaate tarkoittaa, että lapsen edun tulee ohjata päätöksentekoa valmisteltaessa lapsia koskevaa tai heihin vaikuttavaa lainsäädäntöä. Lapsivaikutusten arvioinnissa huomioidaan lapsen edun ensisijaisuuden lisäksi myös muut lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvatut

oikeudet ja sopimuksen yleisperiaatteet, joita ovat syrjimättömyys, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemyksensä kunnioittaminen. Myös nuorisolaki velvoittaa kuulemaan nuoria päätettäessä heitä koskevista asioista.

Lasten ja nuorten kannalta tärkeitä ovat heitä suoraan tässä hetkessä koskettavien asioiden lisäksi sellaiset hankkeet, joilla on pitkän aikavälin vaikutuksia, kuten ympäristöön ja ilmastonmuutokseen liittyvät kysymykset. Lapsia ja nuoria kuultaessa menetelmät tulee valita henkilöiden ikätason mukaisesti. Yhteistyötä voidaan tehdä esimerkiksi lastenparlamenttien, nuorisovaltuustojen, lasten ja nuorten vaikuttaja- ja kehittäjäryhmien sekä varhaiskasvatuksen ja koulujen kanssa.

### **Ohjeita ja tietolähteitä**

- Valtioneuvoston kanslia: [Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille](#)
- Stakes: [Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen](#)
- [Lapsiasiavaltuutettu](#)
- Valtioneuvoston kanslia: [Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille](#)
- YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti lapsen edun ensisijaisuudesta

#### **2.3.2.3 Alkuperäiskansa saamelaiset**

Saamelaiset ovat Euroopan ainoa alkuperäiskansa. Saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan on turvattu perustuslain 17.3 §:ssä. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Itsehallinnosta säädetään tarkemmin saamelaiskäräjistä annetussa laissa.

Saamelaisten edustuksellinen elin saamelaiskäräjät osallistuu lainvalmisteluun saamelaisille merkityksellisissä asioissa. Saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 § velvoittaa viranomaisia neuvottelemaan käräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja koskevat saamelaisten kotiseutualueella pykälässä mainittuja asioita. Kolttsaamelaisia on puolestaan kolttalain (253/1995) mukaisesti kuultava kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajankantoisissa ja periaatteellisissa asioissa. Suomi on myös sitoutunut YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen täytäntöönpanon

edistämiseen. Julistus sisältää alkuperäiskansojen ennakkosuostumuksen periaatteen.<sup>58</sup> Myös muut saamelastoimijat, kuten saamelaisjärjestöt, tulee huomioida saamelaisiin vaikuttavien hankkeiden valmistelussa.

Lainsäädäntöön sisältyy saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoja, jotka edellyttävät käytännössä tietyn toimenpiteen saamelaisvaikutusten arvioimista sen varmistamiseksi, ettei toimenpide heikennä saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Erityisen merkityksellistä tämä on maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttöön liittyvissä asioissa. Eräissä laeissa on myös säädetty erikseen viranomaisen veloitteesta arvioida tietyn luvan myöntämisen vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin ja saamelaiskäräjien valitus-oikeudesta. Lisäksi voidaan säätää tarkemmin neuvotteluvolvoitteista saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen tai paliskuntien kanssa.

### **Ohjeita ja tietolähteitä**

- Saamelaiskäräjät
- Kolttien kyläkokous
- Oikeusministeriön muistio saamelaiskäräjälain mukaisesta neuvotteluvolvoitteesta
- YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista

#### **2.3.2.4 Vammaiset henkilöt**

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vaikutusarvioinnissa tulee huomioida vammaisten henkilöiden moninaisuus.

Vammaisten henkilöiden oikeudet ja heihin kohdistuvat vaikutukset kattavat kaikki elämänalueet, eivätkä ne siis rajoitu pelkästään esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan säädöksiin.

<sup>58</sup> Julistuksen 19 artiklan mukaan valtioiden tulee neuvotella vilpittömässä mielessä ja toimia yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.

Vammaisten henkilöiden kannalta merkittäviä kysymyksiä voi liittyä esimerkiksi erilaisten palveluiden saatavuutta, digitalisaatiota, rakennettua ympäristöä, oikeusturvaa, kielellisiä oikeuksia sekä työllisyyttä ja toimeentuloa koskeviin säädöksiin.

Vammaisjärjestöt on keskeistä osallistaa vammaisia henkilöitä koskevien vaikutusten arviointiin. Vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus edellyttää, että laadittaessa ja toimeenpantaessa vammaisia henkilöitä koskevaa lainsäädäntöä tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Valmisteluelimissä ja kuulemisissa tulee hyödyntää myös kokemusasiantuntijoita. Kuulemisissa tulee kiinnittää huomiota aineiston saavutettavuuteen ja tilojen esteettömyyteen.

### **Ohjeita ja tietolähteitä**

- Suomen kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla ([eduskunnan oikeusasiamies](#), [Ihmisoikeuskeskus](#) ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta) on lakisääteinen tehtävä edistää ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa.
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu: [vammaisten henkilöiden oikeudet](#)
- [Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE](#)
- THL: [vammaispalvelujen käsikirja](#)

#### **2.3.2.5 Kielelliset oikeudet**

Perustuslain 17 §:n mukaisesti Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Julkisen vallan on säännöksen mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön siviilisyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Kielilaissa (423/2003) säädetään oikeudesta käyttää viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Lisäksi perustuslain 17 § takaa saamelaisille alkuperäiskansana sekä romaneille ja muille ryhmille oikeuden ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet. Saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä. Viittomakielilaissa (359/2015) säädetään viranomaisen veloitteesta edistää toiminnassaan viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään.

Kielellisten vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan vaikutuksia yksilön oikeuksien toteutumiseen, hallinnollisiin alueisiin ja viranomaisten toimintaan. Arviointi on keskeistä etenkin hallinnon rakenteita uudistettaessa, sillä hallinto ja sen henkilöstön kielitaito vaikuttavat merkittävästi kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Kielellisten oikeuksien toteutuminen taas on usein edellytys myös yksilön muiden oikeuksien toteutumiselle. Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Esimerkiksi jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista toteuttaa eri tavoilla, kielellisten perusoikeuksien turvaaminen voi edellyttää parhaiten oikeudet toteuttavan vaihtoehdon valitsemista. Kielellisten oikeuksien turvaaminen nousee usein esille myös julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle tai palveluiden hankintaa yksityisiltä koskevista asioista.<sup>59</sup>

### Ohjeita

- Oikeusministeriö: [ohje kielellisten vaikutusten arviointiin](#)
- Oikeusministeriö: [kielellisten vaikutusten ennakoarviointi lainsäädännön ja hallinnon muutosten valmistelussa](#)
- Oikeusministeriön verkkosivut [kielellisistä oikeuksista](#)

## 2.3.3 Viranomaiset

### 2.3.3.1 Toiminta ja palvelujen tuottaminen

Viranomaisvaikutuksia arvioidaan erityisesti silloin, kun säädösehdotuksen kohteena on jokin viranomainen tai muu julkisen sektorin organisaatio taikka säädetään viranomaisen tehtävistä, toiminnasta tai menettelystä. Viranomaisvaikutuksia arvioidaan myös silloin, kun perustetaan tai järjestetään uudella tavalla kansalaisille tarjottavia julkisia palveluita. Viranomaisvaikutuksista syntyy usein julkistaloudellisia vaikutuksia, joiden arvioimista on ohjeistettu jaksossa 2.1.3.

Viranomaisvaikutuksia arvioitaessa on selvitettävä, miten uudistus vaikuttaa viranomaisten keskinäisiin tehtäviin ja toimivaltasuhteisiin, kuten valtion ja kuntien väliseen tehtävänjakoon tai valtion viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin ja yhteistoimintaan. Tällaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuksien siirto

<sup>59</sup> Ks. oikeusministeriö: [kielellisten oikeuksien toteutuminen yksityisen hoitaessa julkisia tehtäviä](#).

toiselle viranomaiselle, yhteistyön lisääminen tai tehtävien järjestämisvastuun siirtäminen viranomaiselta toiselle.

Lisäksi on arvioitava vaikutukset viranomaisten tehtäviin, menettelytapoihin tai toimintaprosesseihin. Esimerkiksi laajennettaessa muutoksenhakuoikeutta tai kehitettäessä oikeusturvakeinoja muutoin on arvioitava vaikutukset viranomaisen työmäärään sekä mahdollisuuden toimia resurssiensa puitteissa ja hoitaa sille osoitetut tehtävät. Työtehtävien edellyttämän työmäärän muutosta voidaan arvioida esimerkiksi henkilötyövuosina. On myös arvioitava, edellyttävätkö tehtävien tai menettelytapojen muutokset henkilökunnan koulutusta tai viranomaisten tiedottamisvelvollisuutta. Samoin on tarkasteltava, siirtyykö tehtäviä viranomaisilta kansalaisille tai yksityiselle sektorille taikka päinvastoin. Lisäksi tulee arvioida vaikutukset kansalaisten asiointiin viranomaisten kanssa, palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen sekä oikeusturvaan.

Henkilöstöä ja koko organisaatiota koskevien vaikutusten osalta on arvioitava vaikutukset henkilöstön määrään ja asemaan sekä organisaation rakenteeseen ja toimivuuteen. Jos muutoksesta seuraa henkilöstön määrän supistamista, on selvitettävä, miten vapautuvan henkilöstön asema järjestetään. Jos ehdotetaan henkilöstölisäyksiä, on arvioitava myös palvelussuhteiden pysyvyyttä. Lisäksi tulee selvittää, aiheutuuko muutoksesta toimitila-, kaluste- tai laitehankintoja.

Säädöksiin sisältyvät tiedonanto-, selvitys- ja raportointivelvoitteet saattavat aiheuttaa viranomaisille hallinnollisia tehtäviä ja kustannuksia. Kustannusten mittaamiseksi on arvioitava, millaisia ja miten työllistäviä ne ovat ja miten niiden toteuttaminen on suunniteltu järjestettävän. Erityisesti on arvioitava, miten hallinnolliset tehtävät vaikuttavat viranomaisen kykyyn hoitaa varsinaiset tehtävänsä ja tuottaa palveluita kansalaisille.

### ***Ohjeita ja tietolähteitä***

- Valtiovarainministeriö: Avoimen hallinnon tukipaketti
- Valtiovarainministeriön verkkosivut arvoista ja virkamiesetiikasta
- Valtiovarainministeriö: Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt
- Valtiovarainministeriö: valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot



### 2.3.3.2 Tiedonhallinnan muutokset

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) eli tiedonhallintalain 8.2 §:n mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava arvio vaikutuksista tiedonhallintaan, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Viranomaistoiminnan digitalisoituessa monet säädösehdotukset vaikuttavat tietoaineistoihin, tietojärjestelmiin, tietoturvaan ja tietosuojaan.<sup>60</sup> Käytännössä muutosvaikutusarviointi on lainvalmistelussa tehtävä tilanteissa, joissa sääntelyn kohteena on uusi viranomaisorganisaatio (kuten virastojen yhdistäminen), uusi viranomainen, uusi tietojärjestelmä, muutos käytössä olevaan tietojärjestelmään tai uusi tietovaranto.

Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista säädetään tarkemmin tiedonhallintalain 5.3 §:ssä. Arvioinnin kohteena ovat muun muassa tiedonhallinnan vastuut, tietoturvallisuus, tietoaineistojen muodostaminen ja luovutusvastuut, asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinta, asiakirjojen julkisuus, salassapito, suoja ja tiedonsaantioikeudet sekä tietovarantojen yhteentoimivuus ja hyödynnettävyys. Arvioinnin tulee sisältää myös tiedonhallinnan muutosten taloudelliset vaikutukset. Valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta on antanut tiedonhallinnan muutosten arvioinnista suosituksen. Lisäksi tiedonhallintalain 9.1 §:ssä säädetään velvollisuudesta toimittaa arviointi valtiovarainministeriölle tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta ja tietoturvallisuutta koskevaa lausuntoa varten, kun arvioidulla muutoksella on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai toimintaan taikka muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia.<sup>61</sup>

Tiedonhallinnan muutosten arvioinnissa voi hyödyntää valtiovarainministeriön ylläpitämää *julkisen hallinnon tiedonhallintakarttaa*. Tiedonhallintakartta-aineiston tarkoituksena on tarjota yhteiskunnan eri toimijoille yleinen näkymä siihen, miten tiedonhallinta on julkisessa hallinnossa järjestetty, mitä tietoja eri tietovarannoissa ylläpidetään ja millaisin edellytyksin tietoja olisi saatavilla toimijan tarpeisiin. Kartan sisältö päivittyy pääsääntöisesti kartalla esitettyjen toimijoiden tehtäviin, vastuisiin tai velvoitteisiin, tietovarantoihin tai tiedonluovuttamiseen tai tiedonsaantiin kohdistuvien lainsäädäntömuutosten vuoksi. Tiedonhallintalain 6 §:n 2 momentin mukaan kunkin ministeriön on hallinnonalallaan huolehdittava tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta.

<sup>60</sup> Tietosuoja vaikutusten arviointia ohjeistetaan erikseen jäljempänä jaksossa 2.3.8.

<sup>61</sup> Lausuntomenettelyä on tarkennettu valtioneuvoston asetuksella lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevista asioista (1301/2019). Valtiovarainministeriö on antanut lausuntomenettelyä myös ohjeet.

### **Ohjeita ja tietolähteitä**

- Valtiovarainministeriön suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista
- Valtiovarainministeriön ohje tiedonhallintalain 9 §:n lausuntomenettelystä
- Julkisen hallinnon tiedonhallintakartta
- Valtiokonttorin [Tutkihallinto.fi](#)-palvelu ja analyysipalvelut (mm. valtion talous, valtion tulostavoitteet, kuntien tilanneseuranta, kuntien ja kuntayhtymien talous)
- Hansel Oy:n [Tutkihankintoja.fi](#)-palvelu
- Tilastokeskuksen tilastot ja suhdannetilastot (erityisesti hinta-kehityksen arviointi)

## **2.3.4 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys**

Perustuslain 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kansalaisilla on oltava mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etujaan, saada tietoa viranomaisten valmistelemista asioista sekä vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Demokratiakehitysvaikutukset voivat liittyä kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa yhteiskunnan päätöksentekoon tai kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Kansalaisten keskeiset yhteiskunnalliset osallistumiskeinot ovat vaalit, poliittinen puoluetoiminta, ammatillinen ja muu järjestö- ja yhdistystoiminta, vapaa kansalaistoiminta, osallistuminen hallinnon prosesseihin sekä aloiteoikeudet, kuten kansalais- ja kuntalaisaloitteet. Keskeistä on arvioida, onko esityksellä vaikutuksia kansalaisten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen, osallistumismahdollisuuksiin tai luottamukseen yhteiskuntaa ja päätöksentekomenettelyä kohtaan. Vaikutukset voivat myös liittyä perus- ja ihmisoikeuksien, kuten sananvapauden ja julkisuuden, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden sekä vaali- ja osallistumisoikeuksien, toteutumiseen. Lisäksi on arvioitava vaikutukset järjestöjen ja yhdistysten asemaan ja toimintamahdollisuuksiin. Uudistus voi vaikuttaa yhdistysten ja muiden ryhmien toimintaedellytyksiin esimerkiksi talouden, hallinnon ja toimintaympäristön turvallisuuden kautta. Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksien muutoksilla voi olla vaikutuksia useilla eri sektoreilla, esimerkiksi palveluiden järjestämisessä.

Oikeusvaltio tarkoittaa sitä, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa, kunnioittaa demokratiaa ja turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen sekä on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:ssä, minkä lisäksi se on yksi EU:n perustana olevista arvoista. Oikeusvaltiossa lakien valmistelu, säätäminen ja täytäntöönpano ovat avoimen ja hyvän hallinnon mukaisia, jokainen pääsee julkisiin palveluihin, korruptiota ja vallanväärinkäytöksiä estetään ja ihmiset luottavat viranomaistoimintaan. Säädösehdotuksen vaikutukset oikeusvaltiokehitykseen voivat muodostua esimerkiksi oikeuslaitoksen riippumattomuuden, korruptiontorjunnan, median ja kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristön taikka perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kautta.<sup>62</sup>

### **Tietolähteitä ja menetelmiä**

- [Oikeusministeriön demokriatipalveluja](#), kuten Lausuntopalvelu.fi ja Otakantaa.fi, voi hyödyntää osallistumiskanavana lainvalmistelussa.
- [Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn](#) tehtävänä on muun muassa edistää hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta.
- [Euroopan neuvoston vuosittainen raportti demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion tilasta Euroopassa](#)
- [Euroopan komission vuosittainen oikeusvaltiokertomus](#)

## **2.3.5 Turvallisuus**

### **2.3.5.1 Kansallinen turvallisuus ja maanpuolustus**

Turvallisuutta ei voida määrittää ainoastaan kansallisista lähtökohdista, vaan siihen vaikuttavat useat Suomen lähiympäristöön ja kansainvälisiin kehityskulkuihin liittyvät tekijät. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat aiempaa riippuvaisempia toisistaan, ja turvallisuuden edistäminen ja yhteiskunnan resilienssi edellyttävät sekä kansallista että kansainvälistä toimintaa. Turvallisuusympäristön muutoksen myötä kansallista turvallisuutta kohtaan on syntynyt uusia uhkia. Kansallisessa turvallisuudessa on kyse valtiollisen

<sup>62</sup> Euroopan komissio arvioi oikeusvaltiokehitystä tarkastellen oikeuslaitoksia, korruptiontorjuntakehyksiä, tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta sekä hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyviä institutionaalisia kysymyksiä. Venetsian komission [oikeusvaltion tarkistuslista](#) määrittelee oikeusvaltion laillisuuden, oikeusvarmuuden, toimivallan väärinkäytön estämisen, yhdenvertaisuuden lain edessä ja syrjimättömyyden sekä oikeuden saavutettavuuden kautta.

turvallisuuden takaamisesta tilanteessa, jossa kansalliset edut ovat uhattuina. Tärkein suojattava etu on valtion itsemääräämisoikeus. Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea määritellä etukäteen.

Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaisi viime kädessä johtaa ihmisten turvallisuuden tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi energia-, viestintä-, vesi- ja liikenneverkot sekä elintarvike- ja lääkehuolto ja kansallista huoltovarmuutta ylläpitävät toiminnot. Niihin kohdistuva uhka voi ilmetä avoimen väkivallan lisäksi esimerkiksi tietoverkkoon kohdistuvina häiriöinä tai hyökkäyksinä taikka erilaisten keinojen yhdistelminä. Kansallista turvallisuutta voivat uhata myös kriittisen infrastruktuurin tai laajemmin datan omistussuhteisiin ja suojaamiseen taikka digitalisaation avoimuuteen liittyvät seikat. Kansallista turvallisuutta arvioitaessa huomiota tulee kiinnittää myös tekijöihin, jotka liittyvät ylimpien valtioelinten ja muiden julkisen vallan käyttäjien sekä esimerkiksi yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtivien toimijoiden mahdollisuuksiin hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää.

Säädösehdotuksen vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen voivat kohdistua esimerkiksi sotilaalliseen puolustukseen, kuten alueevalvontaan ja alueellisen koskemattomuuden ja yhteiskunnan turvaamiseen, terrorismin- ja laittoman tiedustelutoiminnan torjuntaan, energiahuoltoon, tietoverkkoihin tai muun kriittisen infrastruktuurin tai tiedon suojaamiseen taikka huoltovarmuuteen, kuten energiaomavaraisuuteen ja yhteiskunnan kannalta kriittisten materiaalien saatavuuteen.

### ***Menetelmiä ja tietolähteitä***

Kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa käytettävää aineistoa tarjoavat ensisijaisesti turvallisuusviranomaiset, kuten puolustus- ja sisäministeriö sekä joissain tapauksissa ulkoministeriö. Turvallisuuteen liittyvä ja siten siihen vaikuttava tieto voi olla turvallisuusluokiteltujen tietojen ohella julkista, ja sen takia turvallisuusvaikutusten tunnistaminen edellyttää erityisosaamista. Näin ollen poikkihallinnollinen yhteistyötarve on tärkeää tunnistaa mahdollisimman ajoissa hankkeissa, joilla voi olla vaikutuksia kansalliselle turvallisuudelle. Tällaisissa hankkeissa voidaan myös konsultoida Turvallisuuskomitean sihteeristöä.

### 2.3.5.2 Rikollisuus ja arjen turvallisuus

Arjen turvallisuus voidaan määritellä turvallisuudentunteeksi ja luottamukseksi siihen, että yhteiskunnan pelisääntöjä noudatetaan ja häiriötilanteisiin puututaan. Säädos ehdotuksen vaikutukset arjen turvallisuuteen voivat kohdistua esimerkiksi yhteiskunnan tai organisaation tieto-, tila-, henkilö-, henkilöstö- tai työturvallisuuteen, turvallisuusviranomaisiin, pelastustoimeen taikka vartiointiin. Tässä jaksossa tarkastellaan erikseen vaikutuksia rikollisuuteen.

Rikollisuus aiheuttaa huomattavia kustannuksia ja muita haittoja yhteiskunnalle. Kriminaalipoliittisilla toimilla pyritään vähentämään rikollisuutta ja sen aiheuttamia haittoja. Myös muut kuin varsinaiset kriminaalipoliittiset keinot, kuten asunto- tai liikealueiden suunnittelu, yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikan ratkaisut tai uudet talouselämän toimintatavat, voivat vaikuttaa rikollisuuteen merkittävästi. Esimerkiksi informaatio-ohjaus voi olla vaikuttava rikosentorjuntakeino. Rikollisuutta tuleekin arvioida laajasti yhteiskunnallisena ilmiönä rajoittumatta kriminalisointeihin ja rikosseuraamuksiin. Kriminalisointeihin ja rikosseuraamuksiin taas liittyy olennaisesti sen arviointi, voidaanko säädöksellä vaikuttaa ei-toivottuun käytökseen.

Rikollisuusvaikutusten arvioinnissa on hyödyllistä tarkastella tekijöitä, joilla tiedetään olevan yhteyksiä rikosten määrään ja luonteeseen. Tyypillisessä rikoksessa erotetaan kolme elementtiä: rikoksen kohde tai uhri, rikoksen tekoon altis tekijä ja riittävän valvonnan tai suojauksen puute. Rikoksia syntyy, kun rikoksen tekoon altis tekijä kohtaa sopivan kohteen vailla riittävää valvontaa. Muutokset kaikissa näissä tekijöissä voivat vaikuttaa rikollisuuteen. Rikosentorjuntakeinot taas jaetaan usein tilannetorjuntaan ja sosiaaliseen rikollisuuden ehkäisyyn. Tilannetorjunta pyrkii vähentämään arkielämän konkreettisia tilaisuuksia rikoksen tekoon vaikeuttamalla rikosten tekemistä, vähentämällä rikoksista saatavaa hyötyä ja lisäämällä rikoksenteon riskejä. Tarkoituksena on muokata arkielämän tilanteita niin, että ne ehkäisevät tilaisuuksien syntymistä, vaikeuttavat rikosten tekemistä ja suosivat laillisia toimintamuotoja. Sosiaalinen rikollisuuden ehkäisy pyrkii vaikuttamaan ihmisten kasvun ja kehityksen aikaisiin riskitekijöihin sekä karsimaan yhteisöistä ominaisuuksia, jotka lisäävät alttiutta ajautua rikoksiin.

### Tietolähteitä

- [Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin vuosittaiset Rikollisuustilanne- ja Seuraamusjärjestelmä-julkaisut](#)
- [Tilastokeskuksen oikeustilastot \(osa maksuttomia\)](#)
- [Oikeusrekisterikeskuksen ja Rikosseuraamuslaitoksen aineistot](#)
- [Oikeusministeriön ohje rikollisuusvaikutusten huomiomisesta säädösvalmistelussa](#)

### 2.3.6 Hyvinvointi ja terveys

Hyvinvointi- ja terveysvaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia psyykkiseen ja fyysiseen terveyteen, hyvinvointiin ja elinoloihin. Ne ovat sellaisia ihmiseen, ihmisryhmään, yhteisöön tai yhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia, jotka aiheuttavat muutoksia terveydentilassa, hyvinvoinnissa tai hyvinvoinnin jakautumisessa (esimerkiksi eri sosioekonomisten ryhmien kesken). Hyvinvointi- ja terveysvaikutukset liittyvät tiiviisti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Jos vaikutukset kohdistuvat rajatusti johonkin ihmisryhmään, esimerkiksi lapsiin tai vanhuksiin, tulee arviointi kohdentaa nimenomaisesti siihen ryhmään.

Sosiaaliturvaan liittyvien etuuksien ja palveluiden tärkeimpiä tavoitteita on sosiaalisen ja terveydellisen hyvinvoinnin edistäminen. Yhtä lailla jokaisen hallinnonalan tehtävät sisältävät sosiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavia tekijöitä. Ihmisen arkiympäristöä, kotia, päiväkotia, koulua, työpaikkaa, asuinalueita ja liikennettä koskevat päätökset voivat olla terveyttä ja hyvinvointia vahvistavia tai heikentäviä. Ennaltaehkäisevissä toimissa välittömiä vaikutuksia ei välttämättä ole lainkaan, mutta pitkällä aikavälillä sekä terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin että talouteen kohdistuvat vaikutukset voivat olla merkittäviä. Säädöshankkeet tulee nähdä kokonaisuutena, jossa yksittäisellä säädöksellä on merkitystä nimenomaan kokonaisuuden osana.

Väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin vaikutetaan eri tekijöiden kautta. Nämä ovat yksilöllisiä, sosiaalisia, rakenteellisia, ympäristöllisiä tai kulttuurisia tekijöitä, kuten terveyttä ja hyvinvointia tukevat voimavarat, asenteet, arjen sujuminen, terveyskäyttäytyminen (esimerkiksi ravinto, liikunta ja päihteiden käyttö), kyky omaksua ja tulkita terveystietoa sekä mahdollisuudet saada tai käyttää erilaisia sosiaali- ja terveyspalveluita ja -etuuksia. Vaikuttamalla näihin tekijöihin, edistämällä hyvinvointia ja terveyttä sekä vähentämällä väestöryhmien välisiä eroja voidaan myös vaikuttaa moniin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin, kuten köyhyyteen, sosiaaliseen syrjäytymiseen, työttömyyteen ja kansansairauksiin. Ympäristöterveyteen liittyviä vaikutuksia käsitellään jaksossa 2.2.6.

Hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia tulisi pyrkiä arvioimaan myös taloudellisesta näkökulmasta. Mikäli käyttäytymistä voidaan ohjata niin, että terveysriskejä ja sosiaalisia ongelmia vältetään, voidaan saavuttaa merkittäviä säästöjä. Joitakin terveysriskejä voidaan torjua rajoittavalla säännöstöllä (esimerkiksi tupakkalainsäädäntö, alkoholin hintapolitiikka, liikennepolitiikka, asuntopolitiikka ja työelämän sääntely). Toisaalta sosiaalisten ja terveysvaikutusten aikaansaaminen edellyttää yleensä taloudellisia panostuksia. Näin ollen päätöksenteossa joudutaan tarkastelemaan rinnakkain eri tavoitteita mahdollisesti edistäviä tai haittaavia ja mahdollisesti myös laadultaan erilaisia vaikutuksia ja arvioimaan niiden keskinäistä painoarvoa.

### **Ohjeita ja tietolähteitä**

- THL on julkaissut ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia tukevaa materiaalia ja antaa tarvittaessa tukea arvioinnin suunnittelussa ja toteutuksessa.
- THL:n tilasto- ja indikaattoripankki [Sotkanet.fi](https://www.sotkanet.fi)
- Työterveyslaitoksen tutkimukset
- Eläketurvakeskuksen tutkimus, tilastot ja ennusteet
- Kansaneläkelaitoksen tutkimus ja tilastot

#### **2.3.6.1 Liikunta ja liikkuminen**

Liikunta- ja liikkumisvaikutusten arvioinnissa tarkastellaan säädos ehdotuksen vaikutuksia väestön liikuntaan ja liikkumiseen sekä niiden edellytyksiin. Yksilötasolla liian vähäinen liikkuminen vaikuttaa hyvinvointiin ja elämänlaatuun. Väestötasolla riittämätön liikkuminen aiheuttaa merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia sekä tuottavuuskustannuksia. Väestön liikkumiseen vaikutetaan esimerkiksi liikunta-, nuoriso-, sosiaali- ja terveys-, koulutus-, ympäristö-, asumis- ja liikennepolitiikkaan liittyvällä sääntelyllä.

Erytisen tärkeää on tunnistaa vaikutukset väestöryhmiin, joiden liikkumisen edellytykset ovat muuta väestöä riippuvaisempia lähipiirin ja -ympäristön sekä yhteiskunnan tuesta. Näitä ryhmiä ovat erityisesti lapset ja nuoret sekä erityistä tukea tarvitsevat ja heikoimassa asemassa olevat väestöryhmät kuten vammaiset henkilöt, maahanmuuttajat ja toimintakyvyltään heikentyneet iäkkäät henkilöt.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- suoraan ihmisten liikuntaan ja liikkumiseen (esim. kävely ja pyöräily tai liikuntakasvatus ja -opetus)?
- liikkumiseen ja aktiivisten kulkumuotojen käyttömahdollisuuksiin arkiympäristön (esim. asuin- ja koulurakennukset lähiympäristöineen, viher- ja virkistysalueet sekä liikennejärjestelmät) ja yhdyskuntarakenteen (esim. asumisen, työpaikkojen, palvelujen, vapaa-ajan alueiden ja liikenneväylien sijoittuminen) kautta?
- liikkumisen edistämiseen arjen rakenteissa (esim. työaika ja sen joustavuus sekä etätö) ja palveluissa (esim. varhaiskasvatus-, koulutus-, sosiaali-, terveys-, kuljetus- ja liikuntapalvelut)?
- liikuntaa ja liikkumista edistävien toimijoiden (esim. liikuntaseurat ja -järjestöt) toimintaedellytyksiin?

### **Tietolähteitä**

- [Liikuntakaavoitus.fi](https://www.liikuntakaavoitus.fi)-verkkosivut
- [Likes-tutkimuskeskus](#) ja [Liikkuvat-ohjelmien verkkosivut](#)
- TEAvisari
- Opetus- ja kulttuuriministeriö: [Lasten ja nuorten liikuntaindikaattorit](#)
- Tilasto- ja indikaattoripankki Sotka.net: [toimintakyky- ja liikunta-indikaattorit](#)
- [Valtion liikuntaneuvosto](#) ja sen [liikunta- ja liikkumisvaikutusten arviointisivut](#)

## **2.3.7 Työllisyys ja työelämä**

### **2.3.7.1 Työllisyys**

Työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida työvoiman kysynnän ja tarjonnan muutosten kautta. Yksilöt joko tarjoavat työpanostaan sitä kysyvälle yritykselle tai yhteisölle taikka työllistävät itsensä yrittäjinä. Säädökset voivat vaikuttaa työvoiman tarjontaan ja kysyntään sekä niiden tasapainoon taloudellisten tai työmarkkinoiden (rakenteellisten) tekijöiden kautta.



Työllisyysvaikutusten arvioinnissa on keskeistä huomioida brutto- ja nettovaikutusten välinen ero. Toimenpiteen kohteena olevien työllisyyden vertailu ennen uudistusta ja sen jälkeen muodostaa työllisyyden bruttovaikutuksen, jossa ei vielä huomioida välillisiä vaikutuksia tai ei-aiottuja sivuvaikutuksia. Tämä ei kuitenkaan useimmiten ole lopullinen työllisyysvaikutus. Työllisyyden nettovaikutuksella tarkoitetaan kaikki muuttuvat tekijät huomioon ottavaa vaikutusta, jonka arviointi auttaa välttämään harhaa aiheuttavan kaksoislaskennan. Nettovaikutuksessa huomioidaan esimerkiksi toimenpiteen syrjäyttämisaikutukset (kohderyhmään kuuluvat syrjäyttävät muita rekrytoitavia), työmarkkinavuoto (kohderyhmään kuuluvista osa olisi työllistynyt myös ilman toimenpidettä) ja korvausvaikutus (toimenpiteellä luotu työn kysyntä korvaa muuta kysyntää).

*Esimerkki: Työllistymistä edistävään toimenpiteeseen osallistuneista 100 henkilöstä 70 työllistyy toimenpiteen jälkeen. Kuitenkin ilman toimenpidettäkin heistä 50 olisi työllistynyt vastaavassa ajassa (työmarkkinavuoto). Lisäksi toimenpiteeseen valitut syrjäyttävät työllisyydessään 10 toimenpiteen ulkopuolista työnhakijaa (syrjäyttämisaikutus). Toimenpiteen nettotyöllisyysvaikutus on siis 10 henkilöä.*

Toisinaan työllisyysvaikutusten arvioinnissa esiintyy erilaisia ja osin ristikkäisiä vaikutuksia. Eri tekijöitä arvioitaessa tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä tuottamaan määrällisiä arvioita esimerkiksi [työllisyysvaikutusten tarkastelukehikkoa](#) hyödyntäen. Kehikossa suorien ja välillisten nettovaikutusten summa muodostaa lopulliset työllisyysvaikutukset. Usein työllisyyden nettovaikutusta voidaan arvioida kehikon tapaan summaamalla yhteen erilaiset ja mahdollisesti erisuuntaiset vaikutukset. Monimutkaisimmissa tilanteissa kerrannaisvaikutusten ja dynaamisten vaikutusten takia voidaan kuitenkin tarvita kokonaistaloudellista (yleisen tasapainon) mallitarkastelua. Kehikon tarkempi kuvaus löytyy [työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilta](#).

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset <sup>63</sup>
<b>Työvoiman kysyntävaikutukset</b>		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	1	2
<b>Työvoiman tarjontavaikutukset</b>		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	3	4
<b>Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset</b>		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	5	6
<b>Työllisyyden nettovaikutukset</b>	7 (= 1 & 3 & 5)	8 (= 2 & 4 & 6)

63 Esim. kerrannais-, käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset.

Ennen kaikkea työllisyysvaikutusten arvioinnissa korostuu toimenpiteen arvioitu vaikuttavuus suhteessa sen kustannuksiin. Vertaillaan siis sitä, mitä tapahtuu toimenpiteen myötä (vaihtoehtoinen tila), ja sitä, mitä tapahtuisi ilman toimenpidettä (nykytila). Vaihtoehtoinen tila voidaan muodostaa erilaisin menetelmin, joista luotettavimpia ovat valmiit tutkimukset. Tutkimus- ja vertailuryhmän sisältävissä tutkimustuloksissa on usein otettu huomioon myös sivuvaikutukset. Mikäli laadukasta tutkimusta ei ole saatavilla, arvio on muodostettava perustelluilla oletuksilla, esimerkiksi soveltamalla aiheeseen liittyvää muuta tutkimusta tai muita perusteltuja arvioita.

Työllisyysvaikutusten arvioinnissa tulee pyrkiä mahdollisimman luotettavaan määrälliseen arvioon, joka huomioi vaikutusten keston ja ajoittumisen. Rakenteellisten muutosten vaikutukset ovat tyypillisesti pysyviä, kun taas investointien vaikutukset ovat väliaikaisia. Työllisyysvaikutukset tuleekin esittää lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Aina numeerisen tiedon tuottaminen työllisyysvaikutuksista ei ole mahdollista, jolloin vaikutuksia voidaan kuvata *laadullisesti*. Laadullisessakin arviossa oleellista on arvion perustaminen luotettavaan ja mahdollisuuksien mukaan tutkittuun tietoon.

Työmarkkinoille ei aina työllistyä kokopäiväisesti vaan osa-aikaisesti. Työllisyysvaikutusten arvioinnissa olennainen kysymys voi olla, mikä vaikutus sääntelyllä on työllisyyteen koko-aikatyöllisten määrässä mitattuna. Tällöin kyseeseen voi tulla työllisyysvaikutusten muuntaminen *kokoaikaekvivalentiksi*<sup>64</sup>. Arvioinnissa on myös olennaista huomioida, että työllisyysvaikutukset eri ryhmiin voivat olla erilaisia esimerkiksi alueellisesti, ammatillisesti, sukupuolen, iän ja kansallisuuden mukaan. Vaikutukset voivat myös korostua eri lailla eri suhdannetilanteissa.

Työmarkkinoita suoraan koskevan sääntelyn lisäksi koko kansantalouden toimintaan, osaamiseen, sosiaaliturvaan tai yrityksiin vaikuttavilla säädöksillä voi olla työllisyysvaikutuksia. Myös maahanmuuttoa koskevalla sääntelyllä on usein merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen, koska se vaikuttaa suoraan työvoiman tarjontaan.

### 2.3.7.2 Työelämä

Työelämävaikutuksissa käsitellään vaikutuksia palkansaajiin ja työelämän laatuun ja turvallisuuteen. Työelämävaikutusten huomioiminen lainvalmistelussa on keskeistä, koska työmarkkinat ovat keskeinen osa elämää isolle osalle väestöstä. Työmarkkinoihin liittyy myös erityispiirteitä, jotka erottavat työmarkkinat muista markkinoista. Työntekijän neuvottelevoima on usein työnantajaa heikompi. Myös tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymykset

64 Osa-aikaisten työpaikkojen määrä voidaan ilmoittaa kokoaikaekvivalenttina esimerkiksi siten, että kaksi osa-aikaista työpaikkaa vastaa yhtä kokoaikaista työpaikkaa.

korostuvat usein säänneltäessä työmarkkinoiden toimintaa. Työelämävaikutusten arvioinnissa onkin rajapintoja useisiin muihin vaikutuslajeihin, ennen kaikkea sukupuolten tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen, työllisyyteen, yrityksiin ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan.

Jos säädös aiheuttaa merkittäviä muutoksia työelämään, vaikutukset on huomioitava erityisesti palkansaajien näkökulmasta. Vaikuttaako säädös työntekijän arkeen? Miten sääntelyllä autetaan työntekijöitä sopeutumaan työelämässä tapahtuviin murroksiin? Vaikutuksia on hyvä tarkastella soveltuvien osin myös yksinyrittäjien kannalta, varsinkin kun kyse on epätyypillisistä yrittäjyyden muodoista (kuten alustatalousyrittäjyys). Keskeistä on hahmottaa, mihin työntekijäryhmiin muutokset kohdistuvat ja miten ne vaikuttavat työelämään. Ovatko vaikutukset erilaisia esimerkiksi uransa alkuvaiheessa oleville kuin kokeneille työntekijöille? Usein keskeisin kysymys on, keiden asema vahvistuu ja keiden heikenee. Arvioissa on tärkeää tunnistaa vaikutukset työelämän laatuun yleisesti sekä siihen, keihin vaikutus erityisesti kohdistuu.

Keskeisiä työelämävaikutuksia<sup>65</sup>:

- Työsuhdeturva ja työansiot: esimerkiksi työntekijän irtisanomissuojaan liittyvät kysymykset ja vaikutukset työntekijälle käteen jääviin ansioihin.
- Työsuhteiden laatu: esimerkiksi vaikutukset eri työsuhdetyyppien määrään (esim. osa-aikatyö) ja työsuhteiden pysyvyyteen (esim. määräaikaisten työsopimusten yleisyys), ennen kaikkea epätyypillisten työsuhteiden (esim. nollatuntisopimukset ja vuokratyö) yleisyyteen.
- Työntekijän osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä osaamisen kehittäminen: esimerkiksi työntekijän mahdollisuudet vaikuttaa työnsä järjestämiseen, osallistua yhteiseen päätöksentekoon ja kouluttautua työn ohessa.
- Työn ja muun elämän yhteensovittaminen: esimerkiksi mahdollisuudet joustaa työajoissa ja vapaiden pitämisessä sekä vaikutukset vapaiden kestoon.
- Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja työ syrjintä: esimerkiksi vaikutukset ammattirakenteen sukupuolittuneisuuteen ja perhevapaaseen tai raskauteen perustuvaan työ syrjintään.
- Työterveys, -turvallisuus ja -hyvinvointi: esimerkiksi työtapaturmien ehkäisy.
- Ammatillinen järjestäytyminen ja työehtosopimukset: esimerkiksi vaikutukset ammattijärjestöjen työmarkkinatoimintaan ja työehtoista sopimisen menettelyihin.
- Työurien kesto ja jatkuvuus: esimerkiksi vaikutukset työssä jaksamiseen, katkoksiin työuralla tai eläkkeelle jäämiseen.

65 Ks. [työ- ja elinkeinoministeriön työelämävaikutusten tarkistuslista](#).

Työelämävaikutuksia on hyvä pyrkiä laadullisen kuvailun lisäksi arvioimaan mahdollisuuksien mukaan määrällisesti. Esimerkiksi vaikutukset erilaisten vapaiden kestoon eri työntekijäryhmissä voidaan usein arvioida määrällisesti, kun taas vaikutukset työsuhdeturvan tasoon ovat useimmiten luonteeltaan laadullisia.

### **Tietolähteitä**

- **Tilastokeskus:** työolo-, työvoima-, ajankäyttö- ja aikuiskoulutustutkimukset sekä työssäkäynti-, palkkarakenne-, tulonjako- ja työtapatilastot.
- Työ- ja elinkeinoministeriö: [työolobarometri](#) ja [työnvälitystilasto](#)
- [Euroopan työolotutkimus](#)
- [Kelan tilastot](#)
- [Eläketurvakeskuksen tilastot](#)
- [Työterveyslaitoksen tutkimukset](#)

## **2.3.8 Tietoyhteiskunta ja tietosuoja**

### **2.3.8.1 Tietoyhteiskunta**

Tietoyhteiskunta tarkoittaa yhteiskuntaa, joka tuottaa ja hyödyntää tietoa sekä arvostaa nopeaa tiedonkulkua. Tiedon tuottamisella, jakelulla ja käsittelyllä on merkittävä osa esimerkiksi taloudessa ja kulttuurissa. Tietoyhteiskunnassa erilaisia tuotteita ja palveluita on saatavilla digitaalisin keinoin, tai ne voivat olla kokonaan digitaalisia. Myös tieto itsessään voi olla välituotepanos tai valmis tuote. Tunnistamalla tietoyhteiskuntavaikutukset etukäteen voidaan vähentää riskiä, että säädösehdotus johtaisi ennakoimattomaan tietoyhteiskunnan kehityksen kannalta epäsuotuisaan kehitykseen tai jättäisi hyödyntämättä mahdollisuuden tukea tietoyhteiskunnan kehittymistä.

Tietoyhteiskunnan rinnalla voidaan puhua digitalisaatiosta eli tietoteknologian yleistyemisestä yhteiskunnassa. Digitalisaatiolla on keskeinen rooli monissa yhteiskunnallisissa uudistuksissa, joita toteutetaan säädöksillä. Muissakin säädöshankkeissa tulisi arvioida, aiheuttaako säädös tarpeettomia esteitä digitaalisten menettelyiden hyödyntämiselle tai voidaanko sillä edistää digitaalisten palveluiden käyttöä tai kehittämistä.

Tietoyhteiskuntavaikutuksia arvioitaessa tulee pyrkiä tunnistamaan vaikutusten toteutumisen ketjut ja vaikutusten kohteet. Vaikutukset voivat kohdistua ihmisiin viestintäverkkoja, viestintäpalveluita ja digitaalisia palveluita käyttävinä kuluttajina ja yhteiskunnan

jäsenenä taikka viestintäverkkoinfrastruktuuria, viestintäpalveluita tai digitaalisia palveluita tuottaviin tai käyttäviin yrityksiin tai viranomaisiin. Vaikutukset voivat kohdistua tietoyhteiskunnan perusrakenteisiin edistämällä tai heikentämällä tietoyhteiskuntakehitystä joko yleisesti tai kohderyhmien näkökulmasta.

Esitys voi vaikuttaa välittömästi tai välillisesti esimerkiksi viestintäverkkoihin, viestintäpalveluihin ja digitaalisiin palveluihin tehtäviin investointeihin, niiden tarjontaan, käyttöön, laatuun ja saatavuuteen. Vaikutukset voivat myös kohdistua tiedon (datan) tuottamiseen, välittämiseen ja hyödyntämiseen yrityksissä, kotitalouksissa ja julkisissa palveluissa. Viestintäverkkoinfrastruktuurin ja viestintäpalveluiden saatavuus, kohtuuhintaisuus, toimintavarmuus, turvallisuus ja luotettavuus ovat välttämättömiä kansalaisille, yrityksille ja viranomaisille. Yhä useammat toiminnot, kuten energia, liikenne ja logistiikka, toimivat viestintäverkkoinfrastruktuurin ja -palvelujen varassa.

Tietoyhteiskuntavaikutuksia voi myös olla esimerkiksi ehdotuksella, joka edistää digitaalisten palveluiden laatua ja saatavuutta. Jos ehdotus lisää investointeja viestintäverkkoinfrastruktuuriin, se voi parantaa yritysten liiketoimintamahdollisuuksia ja ihmisten osallistumis- ja toimintamahdollisuuksia yhteiskunnassa. Toisaalta tämä voi edellyttää käyttäjältä erityisiä laitteita tai ohjelmistoja sekä valmiuksia niiden hankkimiseen ja käyttämiseen. Vaikutuksia tietoyhteiskuntaan voi olla myös ehdotuksella, joka edistää tietoon ja teknologiaan perustuvaa yritystoimintaa. Esitys voi mahdollistaa esimerkiksi uusien liiketoimintamallien ja innovaatioiden kehittämisen, resurssien säästämisen tuotannossa sekä kustannussäästöjä ja tuottavuuden lisääntymistä.

Tietoyhteiskuntaan vaikuttavilla esityksillä voi olla merkittäviä kustannusvaikutuksia muun muassa infrastruktuurien rakentamisessa, palvelutarjonnan luomisessa tai tietoturvatöiden toteuttamisessa. Nämä kustannukset voidaan kattaa panostusvaiheissa joko yksityisen tai julkisen alan varoista esimerkiksi käyttäjien asiakasmaksuilla, verovaroilla tai mainostuloilla. Valmistelussa tulee arvioida, miten ehdotus vaikuttaa tiedonvälityksen ja tiedon hyödyntämisen kustannuksiin. Kustannuksia tulisi verrata panostuksilla aikaan saataviin hyötyihin, jotka voivat syntyä pitkällä aikavälillä.

Tietoyhteiskuntavaikutuksia arvioitaessa on tärkeää tunnistaa yhteydet muihin vaikutuslajeihin. Esitys voi vaikuttaa esimerkiksi tuottavuuteen, työllisyyteen, kilpailukykyyn tai viime kädessä koko kansantalouteen esimerkiksi vaikuttamalla suomalaisten tietoteknologiayritysten kilpailukykyyn. Tietoliikenneyhteyksiä tai niiden välityksellä tarjottavia palveluita parantava esitys voi edistää alueellista tasa-arvoa vähentämällä fyysisen sijaintipaikan merkitystä. Vaikutus voi kohdistua myös ympäristöön muuttamalla energiankulutusta tai liikkumiskäyttäytymistä. Viestintäverkot ja -teknologia ovat alttiita tietoturvaloukkauksille ja -riskeille. Verkkojen ja palvelujen tietosuojaan, tietoturvaan ja huoltovarmuuteen vaikuttavilla esityksillä voi olla yleistä luottamusta ja kansallista turvallisuutta edistäviä tai

heikentäviä vaikutuksia, jotka voivat välillisesti vaikuttaa myös palvelujen kysyntään tai tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvistä toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin. Tietoyhteiskuntavaikutukset liittyvät läheisesti viranomaisvaikutuksiin, joita ohjeistetaan jaksossa 2.3.3.

### **Tietolähteitä**

Tietoyhteiskuntavaikutusten arvioinnissa käytettävää aineistoa tuottavat esimerkiksi Digi- ja väestötietovirasto, tietosuojavaltuutetun toimisto, Valtiokonttori, Tilastokeskus, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Sitra, Euroopan komissio ja OECD. Valtiovarainministeriö ylläpitää [tiedonhallintakarttaa](#) julkisen hallinnon tiedonhallinnan<sup>66</sup> järjestämisestä. [Liikenne- ja viestintävirasto](#) seuraa viestintämarkkinoita ja kerää markkinaseurantaan liittyviä tietoja (mm. palvelujen käyttö, tarjonta ja palveluista saatavat tulot) pääasiassa teleyrityksiltä. Virasto julkaisee verkkosivuillaan valtakunnalliset tiedot kahdesti vuodessa sekä alueelliset tiedot vähintään kerran vuodessa.

#### **2.3.8.2 Tietosuoja**

Tietosuojakysymyksiä nousee esiin kaikilla hallinnonaloilla esimerkiksi tietojärjestelmien tai rekisterien perustamisen yhteydessä. Perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Lainvalmistelussa on tunnistettava, sisältyykö ehdotukseen säännöksiä henkilötietojen käsittelystä. Henkilötietoja ovat kaikki tiedot, joiden perusteella luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa suoraan tai välillisesti. Henkilötietojen suojaa toteutetaan tietosuojan yleissääntelyllä eli EU:n yleisellä tietosuoja-asetuksella (EU 2016/679), sitä täydentävällä tietosuojalalla (1050/2018) sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivillä (EU 2016/680), joka on kansallisesti pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalalla (1054/2018). Kansallisesta erityissääntelystä tulee lähtökohtaisesti pidättäytyä. Henkilötietojen suojan kannalta voi kuitenkin olla tarpeen antaa erityissääntelyä tietosuoja-asetuksen liikkumavarana<sup>67</sup> puitteissa esimerkiksi, jos henkilötietojen käsittelyyn liittyy arkaluonteisten tietojen käsittelyä tai muita erityisiä riskejä. Vaikutusarvioinnissa on tällöin huomioitava henkilötietojen käsittelyn tarve, tarkoitus, luonne, laajuus, oikeasuhtaisuus, riskit ja riskien hallinta.

<sup>66</sup> Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnin ohjeista ja tietolähteistä ks. jakso 2.3.3.2.

<sup>67</sup> Myös rikosasioiden tietosuojalakia täsmentävää erityissääntelyä on mahdollista antaa sillä edellytyksellä, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukainen tietosuojan vähimmäistaso säilytetään.

Tietosuojalainsäädäntö velvoittaa rekisterinpitäjää<sup>68</sup> tekemään tietosuojaa koskevan vaikutusarvioinnin silloin, kun tietojen käsittely todennäköisesti aiheuttaa korkean (tai rikosasioden osalta merkittävän) riskin ihmisten oikeuksille ja vapauksille. Korkea riski voi liittyä esimerkiksi henkilötietojen käsittelyyn automaattisessa päätöksenteossa tai ihmisten järjestelmällisessä valvonnassa, laajamittaiseen tai arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyyn taikka uusien teknisten ratkaisujen käyttöönottoon.<sup>69</sup> On mahdollista, että tietosuojasääntelyn edellyttämä vaikutusarviointi tehdään jo lainvalmistelun yhteydessä.<sup>70</sup> Sen tulee sisältää vähintään kuvaus henkilötietojen käsittelytoimista ja niiden tarkoituksista, tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta, arvio rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia koskevista riskeistä sekä suunnitelma toimenpiteistä riskeihin puuttumiseksi. Arvioinnissa voi hyödyntää tietosuojaviranomaisten ohjeita.

### Ohjeita ja tietolähteitä

- Linkkirjoittajan opas: [yksityiselämän suoja](#) ja [tietosuojalainsäädäntö](#)
- [Tietosuojavaltuutetun toimisto](#) ja sen [tietosuojan vaikutustenarvioinnin ohje](#)
- [Tietosuojatyöryhmän ohjeet tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista](#)
- Oikeusministeriön EU-oikeus ja tietosuojaja -yksiköstä voi tiedustella tukea tietosuojaan liittyvissä kysymyksissä.

68 Rekisterinpitäjänä pidetään tahoa (esimerkiksi viranomaista tai yritystä), joka määrittelee, mihin tarkoitukseen ja millä tavalla henkilötietoja käsitellään.

69 Rikosasioden tietosuojalain esitöiden (HE 31/2018 vp) mukaan merkittävä riski voi tulla kyseeseen esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn ulkoistuksen, henkilötietojen siirron kolmansiin maihin, uudenlaisten tietojenkäsittelytekniikoiden tai tietojärjestelmämuutosten yhteydessä.

70 Lainvalmistelun yhteydessä tehtävä arviointi ei välttämättä poista rekisterinpitäjälle säädettyä arviointivelvollisuutta. Jos arviointi tehdään lainvalmistelun yhteydessä, rekisterinpitäjän ei välttämättä ole tarpeen tehdä sitä uudelleen ennen tosiasiallisten käsittelytoimien aloittamista, jollei asiasta erikseen säädetä. Rekisterinpitäjän on kuitenkin tarkasteltava käsittelytoimien vaikutuksia ja riskejä jatkuvasti arvioidakseen, käsitelläänkö henkilötietoja arvioinnin mukaisesti.

### 2.3.9 Ahvenanmaa

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) on perustuslain tasoinen laki, jonka säännöksistä ei voida poiketa tavallisella lailla. Perustuslain 75 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainitussa laissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 69 §:n nojalla itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia eduskunnassa vain vaikeutetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä, ja lain voimaantulo edellyttää myös Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntää. Itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27 ja 29 §:ssä. Itsehallintolain mukainen lainsäädäntövalan jako on ehdoton siinä mielessä, että eduskunta ei voi maakunnan osalta säätää niistä asioista, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan.

Valtakunnallisten säädösehdotusten vaikutusarvioinnissa keskeistä on itsehallintolain sääntelyn sekä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon ja muiden erityispiirteiden huomioiminen. Valmistelun käynnistyttyä tulee arvioida, tuleeko säädös sovellettavaksi Ahvenanmaalla vai ei. Lisäksi muidenkin ahvenanmaalaisen yhteiskunnan erityispiirteiden, kuten demilitarisoinnin, maantieteen, talouden, elinkeino- tai viranomaisrakenteen<sup>71</sup>, vuoksi säädösten vaikutukset maakuntaan voivat olla omanlaisia.

Voi olla haastavaa tunnistaa, mitkä säädökset osoittautuvat merkityksellisiksi Ahvenanmaalla ja millaisia vaikutuksia ehdotuksesta voi maakunnan alueella seurata. Ahvenanmaan maakuntahallinnolla onkin keskeinen rooli Ahvenanmaata koskevien vaikutusten arvioinnissa. Maakunnalle erityisen tärkeissä säädösasioissa valtion viranomaisten on itsehallintolain 28 §:n ja 33 §:n mukaan kuultava maakuntaa. Kuulemisvelvoite koskee valmisteltavia säädöksiä ja päätöksiä, jotka on tarkoitettu tuleviksi voimaan myös Ahvenanmaalla tai jotka koskevat vain maakuntaa. Jos maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta tai hallintovalta sellaisella oikeudenalalla, johon ehdotettu valtakunnan lainsäädäntö liittyy tai johon ehdotuksen arvioidaan vaikuttavan, ehdotusta on pidettävä Ahvenanmaan kannalta erityisen tärkeänä. Kuulemisesta on huolehdittava myös, jos Ahvenanmaan erityisolosuhteet edellyttävät esimerkiksi poikkeussäännöksiä valtakunnan lainsäädännössä. Itsehallintolain 38 §:n mukaan viestinnän valtion ja Ahvenanmaan viranomaisten välillä on tapahduttava ruotsin kielellä. Myös muiden maakunnassa toimivien tahojen kuuleminen voi auttaa vaikutusarvioinnissa.

---

71 Ahvenanmaan kunnat eivät esimerkiksi vastaa samoista tehtävistä kuin valtakunnan kunnat.



### Ohjeita

- Oikeusministeriön ohje Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ja EU-asioissa
- Lainkirjoittajan opas: Ahvenanmaan huomioon ottaminen lainvalmistelussa

## 2.3.10 Kunnat ja hyvinvointialueet

### 2.3.10.1 Kunnat

Kunnilla on merkittävä asema julkisen vallan vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen järjestäjänä, rahoittajana ja tuottajana. Kuntien vastuulla on pääosin perustuslain sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttaminen käytännössä. Perustuslaissa turvataan kuntien itsehallinnollinen asema. Suuri osa kuntien tehtävistä perustuu eri ministeriöiden valmistelemaan lainsäädäntöön. Lainvalmistelussa joudutaan usein arvioimaan perustuslain asettamia kunnallisen itsehallinnon reunaehtoja.

Kuntia koskevan säädösehdotuksen vaikutusarvioinnissa tulee ottaa huomioon vaikutukset kunnan viranomaisiin, eri hallinnonaloihin, palvelun käyttäjiin, henkilöstöresursseihin sekä kuntalaisiin ja kuntademokratiaan. Kuntia koskeva sääntely vaikuttaa usein esimerkiksi tietojärjestelmiin. Arvioinnissa tulee huomioida kuntien yhteistoiminta, eri kokoiset kunnat, kuntaryhmät, kaupungit sekä tapauskohtaisesti erikseen suurimmat kaupungit ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat. Kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointia on käsitelty jaksossa 2.1.3.2.

### 2.3.10.2 Hyvinvointialueet

Hyvinvointialue on kunnista ja valtiosta erillinen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät, joita ovat sosi- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen. Hyvinvointialueen tehtävillä on yhdyspintoja kuntien tehtäviin erityisesti terveyden edistämiseen liittyen. Nämä yhdyspinnat tulee huomioida säädösvalmistelussa.

Lainvalmistelussa tulee huomioida hyvinvointialueiden toimialaa koskevat rajoitukset. Hyvinvointialueella ei ole yhtä laajaa yleistä toimialaa kuin kunnilla. Hyvinvointialue voi ottaa hoitaakseen alueellaan sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä (hyvinvointialueen rajattu yleinen toimiala), kuten lakisääteisiin tehtäviin liittyvää kansainvälistä toimintaa ja hyvinvointialueiden keskinäistä edunvalvontaa. Hyvinvointialueen itselleen ottaman tehtävän hoitaminen ei saa vaarantaa laajuudeltaan sen lakisääteisten tehtävien hoitamista.

Laisa säädetään lisäksi hyvinvointialueen mahdollisuudesta harjoittaa liiketoimintaa, jonka tulisi olla vähäriskistä ja tukea lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Hyvinvointialue voi ottaa hoidettavakseen sopimuksella kuntien sille siirtämiä tehtäviä, jos tehtävä liittyy hyvinvointialueen tehtäväälaan, kattaa koko alueen ja kunnat osoittavat tehtävän hoidon edellyttämän rahoituksen.

Hyvinvointialueiden organisaatio ja hallinto on järjestetty pääosin kuntia vastaavasti. Hyvinvointialueen hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon, johon ehdotuksella voi olla vaikutuksia. Hyvinvointialueesta annetun lain hallinnon ja talouden hoitoa sekä jäsen-ten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Vaikutusarvioinnissa tulee huomioida vaikutukset hyvinvointialueen toimintaan, viranomaisiin, jäseniin, palveluiden käyttäjiin ja henkilös-töresursseihin sekä demokratian toteutumiseen hyvinvointialueella. Arvioinnissa voidaan hyödyntää soveltuvin osin kuntia koskevaa ohjeistusta. Hyvinvointialueisiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia on käsitelty jaksossa 2.1.2.3.

## 2.3.11 Aluekehitys ja maaseutu

### 2.3.11.1 Aluekehitys

Aluekehitysvaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia alueiden kehitykseen sekä alueiden kehittämisen tavoitteisiin, toimenpiteisiin ja resursseihin. Alueilla tarkoitetaan hallinnollisia ja tilastollisia alueita kuten maakuntia, seutukuntia ja kuntia mutta myös erilaisia aluetyppejä kuten maaseutua, kaupunkeja ja saaristoa.

Alueiden kehittämisestä annetun lain keskeisenä sisältönä on alueiden kestävä kehityksen, kasvun ja kilpailukyvyyn, asukkaiden hyvinvoinnin ja elinympäristön laadun edistäminen. Tämän johdosta aluekehitysvaikutusten arvioinnissa on selvitettävä, miten eri alueiden asema muuttuu edellä mainittujen tekijöiden suhteen säädösehdotuksen johdosta. Erityisesti on arvioitava, vaikuttaako ehdotus heikentävästi joidenkin alueiden asemaan ja siten alueiden välisten tai sisäisten erojen kasvuun.

Aluekehityksen keskeisiä tekijöitä ja vaikutuskohteita ovat:

- väestö (vakituinen ja kausiluontoinen) ja sen terveys ja hyvinvointi
- työllisyys ja osaaminen
- elinkeino- ja innovaatiotoiminta sekä aluetalous
- alueiden vahvuudet
- kestävä alue- ja yhdyskuntarakenne sekä saavutettavuus
- elinympäristön laatu sekä ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen
- alueiden sisäiset ja väliset kehityserot

Esimerkkejä näistä tekijöistä ja vaikutuskohteista ovat elinkeinotoiminnan toiminta- ja kehittämisedellytyksiin liittyvät vaikutukset, kuten investointien tukeminen sekä osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen. Kansalaisten näkökulmasta oleellisia ovat hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen sekä yhtäläiset mahdollisuudet eri alueilla. Keskeistä on, miten sosiaali- ja terveyspalveluihin, koulutukseen sekä liikenne- ja viestintäinfrastruktuuriin liittyvät säädökset vaikuttavat palveluiden saatavuuteen alueilla. Tällöin on huomioitava myös kielellisten oikeuksien toteutuminen. Myös monipaikkaisuuteen ja etätyöskentelyyn vaikuttava sääntely voi vaikuttaa aluekehitykseen.

Säädöksen vaikutukset saattavat vaihdella eri alueiden välillä riippuen muun muassa alueen sijainnista sekä alueen elinkeinon ja väestön rakenteesta. Aluekehitysvaikutuksia on arvioitava eri aluetyyppien ja eri puolilla maata sijaitsevien alueiden näkökulmasta. Arvioinnissa usein käytettävä aluetaso on maakunta. Ehdotuksen sisällöstä riippuen voidaan käyttää myös muuta tarkoituksenmukaista aluejakoa, kuten seutukuntia ja kuntia, kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisia aluetyyppejä tai saaristoaluetyppejä. SYKEN [kaupunki-maaseutuluokitus](#) tunnistaa paikkatietopohjaisesti erilaisia kaupunki- ja maaseutualueita. Saaristotypologian mukaisia aluetyyppejä ovat saaristomaiset manneralueet, sisäsaaristo, välisaaristo ja ulkosaaristo.

### **Tietolähteitä**

- Valtiokonttorin aluekehityksen tilanneseuranta -sivusto
- Tilastokeskuksen StatFin -tilastotietokannan alueelliset tilastot
- Liikenne- ja viestintäviraston Liikennefakta-sivusto
- THL:n tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi
- Alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

### **2.3.11.2 Maaseutu**

Maaseutuvaikutusten arvioinnissa tarkastellaan vaikutuksia erilaisten maaseutualueiden toimintaympäristöön, maaseutualueilla pysyvästi ja osa-aikaisesti asuviin ihmisiin<sup>72</sup>, maaseuduilla toimiviin yrityksiin ja elinkeinoihin, maaseutujen yhteisöihin sekä näiden rakenteisiin ja keskinäissuhteisiin. Erityistä huomiota kiinnitetään harvaan asuttuun

<sup>72</sup> Eurostatin määritelmän mukaan Suomen väestöstä lähes 40 prosenttia asui maaseutualueilla vuonna 2017. Lisäksi suuri osa väestöstä asuu maaseutualueilla osa-aikaisesti. Tarkempi kuvaus erilaisista maaseutualueista on saatavilla mm. [maaseutupolitiikka.fi](#)-verkkosivuilta.

maaseutuun. Saaristoalueisiin kohdistuvien vaikutusten osalta on huomioitava laki saariston kehityksen edistämisestä (494/1981), jonka mukaan valtion ja kuntien toimin on pyrittävä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta.

Maaseutuvaikutuksia on keskeistä arvioida, sillä maaseutualueiden hajautettu yhdyskuntarakenne, elinkeinorakenne ja maankäyttö eroavat huomattavasti kaupunkien olosuhteista. Maaseutualueilla on suhteellisesti enemmän itsensä työllistäviä henkilöitä ja pienyrittäjiä. Käytännössä vain maaseutualueilla harjoitetaan maahan, vesivaroihin ja luontoon pohjautuvia elinkeinoja. Kolmannen sektorin rooli hyvinvointipalvelujen tuottajana on keskeinen. Etäisyydet asiointikeskuksiin voivat olla pitkiä, päivittäistavarakauppojen saavutettavuus heikentynyt ja työmatkojen keskipituus kasvanut etenkin harvaan asutulla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla. Lisäksi markkinoiden toimivuus on puutteellista, jolloin esimerkiksi kilpailutus ei tuota toivottua tulosta.

Maaseutuvaikutuksia liittyy tyypillisesti hankkeisiin, jotka vaikuttavat maaseutuasumisen mahdollisuuksiin (esim. maankäyttö ja kaavoitus), palveluiden saavutettavuuteen (esim. sosiaali-, terveys-, opetus-, koulutus- ja liikennepalvelut, tietoliikenneyhteydet ja muut digitaaliset palvelut), osaamiseen, työllisyyteen, taloudelliseen toimintaan, turvallisuuteen, lähidemokratiaan tai kulttuuriympäristöön. Esitys voi vaikuttaa maaseutualueilla asuviin ihmisiin, yrityksiin ja yhteiskunnan rakenteisiin eri tavalla kuin kaupunkialueilla. Esimerkkejä tästä ovat oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutukset harvaan asutuilla alueilla asuviin nuoriin koulutuspalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden vuoksi sekä liikennepalvelulain uudistamisen vaikutukset maaseutualueiden taksipalveluiden saatavuuteen, asukkaiden asiointimahdollisuuksiin ja koulukyyteihin.

Maaseutuvaikutusten arvioinnissa tunnistetaan, ovatko valmisteltavien muutosten vaikutukset maaseudulle merkittäviä ja mitä kielteisiä tai myönteisiä piirteitä niihin liittyy. Keskeistä on arvioida, miten toivottuja vaikutuksia voidaan tehostaa ja kielteisiä vähentää. Arvioinnissa voidaan lähteä liikkeelle seuraavista kysymyksistä:

- Mitä vaikutuksia tunnistetaan, kun kohde siirretään maaseutualueille?
- Millä osa-alueilla vaikutukset maaseutualueilla todennäköisesti poikkeavat kaupunkialueista esim. yhdyskunta-, väestö- tai elinkeinorakenteen vuoksi?
- Edellyttääkö säädöshankkeen tavoitteen saavuttaminen erilaista ohjausta kaupunki- ja maaseutualueilla?

Keskeisiä arviointikohteita, miten esitys vaikuttaa:

- maaseudun väestöön?
- asumiseen, palveluihin ja liikkumiseen maaseudulla?
- osaamiseen ja työllistymiseen maaseudulla?
- elinkeinoihin ja yrittäjyyteen maaseudulla?
- demokratiaan, osallisuuteen ja kansalaistoimintaan maaseudulla?
- kansalliseen huoltovarmuuteen?
- ympäristöön tai maisemaan maaseudulla?

### **Ohjeita ja tietolähteitä**

- Maa- ja metsätalousministeriö on julkaissut tarkemmat [ohjeet säädösehdotusten maaseutuvaikutusten arvioinnista](#).
- Valtioneuvoston asettaman [maaseutupolitiikan neuvoston verkkosivuilla](#) on maaseutuvaikutusten arviointiin liittyvää materiaalia.
- Keskeisiä yhteystahoja ovat maa- ja metsätalousministeriö, [maaseutupolitiikan neuvosto MANE](#) ja [saaristoasiain neuvottelukunta SANK](#). Muita tiedon tuottajia ovat mm. LUKE ja SYKE. Myös tutkimuslaitokset ja toimijat, jotka toteuttavat yhteiskunnallista maaseutututkimusta, voivat arvioida maaseutuvaikutuksia.
- Maaseutuvaikutusten arviointia on usein tarpeen tehdä aluekehitysvaikutuksissa mainituilla [alueluokitusjaoilla](#): kaupunki-maaseutu-luokitus ja saaristo-alueluokitus.
- Tilastokeskuksen [Maaseutuindikaattorit-palveluun](#) (maksullinen) on koottu maaseutualueiden kehitystä kuvaavia tunnuslukuja.
- [SYKEN Liiteri-palvelusta](#) (maksullinen) saa tietoa rakennetusta ympäristöstä.
- [Maaseutukatsaukset](#), [Maaseutubarometrit](#) ja [Mökkibarometrit](#) antavat ajantasaista tietoa maaseuduista ja niihin liittyvistä kehityskuluista.

### 2.3.12 Rajat ylittävät vaikutukset

Säädösehdotuksella voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia, jotka voivat liittyä niin taloudellisiin, ympäristövaikutuksiin kuin muihin ihmisiin kohdistuviin ja yhteiskunnallisiin vaikutukseen. Tässä jaksossa esitellään muita kuin edellä kuvattuja vaikutuslajeja.

Säädösehdotus voi vaikuttaa kansainväliseen yhteistyöhön ja valtioiden välisiin suhteisiin. Tämä korostuu erityisesti kansainvälisten veloitteiden voimaansaattamista koskevissa esityksissä, joissa olisi hyvä arvioida sopimuksen vaikutuksia Suomen kansainvälisiin suhteisiin, esimerkiksi vaikutuksia valtioiden väliseen tai monenkeskiseen yhteistyöhön. Sopimuksilla voidaan myös perustaa yhteistyöfoorumeita taikka asettaa veloitteita tai tavoitteita yhteistyölle. Näiden määräysten mahdollisia vaikutuksia voidaan käsitellä esityksessä kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta.

Säädösehdotuksella voi olla vaikutuksia, jotka syntyvät siitä, että se eroaa huomattavasti toisen valtion lainsäädännöstä. Esimerkiksi Pohjoismaissa tällaiset erot voivat vaikuttaa kansalaisten liikkuvuuteen Pohjoismaiden välillä. Lainvalmistelussa tulisi huolehtia, ettei Pohjoismaiden välille synny rajaesteitä ja että olemassa olevat esteet poistetaan.<sup>73</sup> Rajaesteet koskevat luonnollisten henkilöiden lisäksi esimerkiksi yrityksiä. Ehdotuksella voi myös olla vaikutuksia nimenomaan rajankävijöille.

Säädösehdotus voi vaikuttaa EU:n sisämarkkinoiden toimivuuteen. Valmistelussa tulee varmistaa, ettei esitys luo EU-oikeuden vastaisia esteitä tavaroiden, palvelujen, pääoman ja ihmisten vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla.

Keskeisiä kysymyksiä, onko ehdotuksella:

- rajat ylittäviä vaikutuksia?
- vaikutuksia Suomen kansainvälisiin suhteisiin tai kansainväliseen yhteistyöhön?
- vaikutuksia rajankävijöihin (mukaan lukien rajaesteet Pohjoismaiden välillä)?
- vaikutuksia EU:n sisämarkkinoiden toimintaan?

<sup>73</sup> Tunnistettuja rajaesteitä Pohjoismaiden välillä on listattu Pohjoismaiden neuvoston [rajaestetietokannassa](#). Haasteet liittyvät muun muassa verotukseen, sosiaaliturvaan ja työelämään.

### 2.3.13 Eläinten hyvinvointi

Hyvinvointi on eläimen kokemus sen psyykkisestä ja fyysisestä olotilasta. Eläimen hyvinvointiin vaikuttavat sen mahdollisuudet sopeutua ympäristön tapahtumiin ja olosuhteisiin. Jos sopeutuminen ei onnistu tai aiheuttaa jatkuvaa tai voimakasta stressiä, rasitusta, käyttäytymishäiriöitä tai terveyshaittoja, eläimen hyvinvointi heikkenee. Hyvinvointia voidaan edistää tarjoamalla eläimelle mahdollisuuksia positiivisiin tuntemuksiin ja elämyksiin esimerkiksi erilaisilla virikkeillä ja valintamahdollisuuksilla tai jättämällä eläin rauhaan ja varmistamalla sille hyvät elinolosuhteet. Pidettävien eläinten hyvinvointiin voidaan vaikuttaa pito-olosuhteilla, hoidolla, käsittelyllä ja eläinjalostuksella. Luonnonvaraisten eläinten hyvinvointiin ja elinmahdollisuuksiin vaikuttavat esimerkiksi liikenne, metsästys, kalastus, vieraslajien torjunta, teollisuus, matkailu, maa- ja metsätalous ja muu maankäyttö.

Vaikutukset eläinten hyvinvointiin voivat kohdistua yksittäisiin eläimiin, tiettyyn eläinryhmään (esimerkiksi tietty ikäryhmä, tiettyyn tarkoitukseen pidettävät tai tietyssä pito muodossa olevat eläimet) tai eläinlajiin. Vaikutukset voivat kohdistua esimerkiksi yksinomaan ulkotarhoissa tai laitumilla pidettäviin kotieläimiin, ihmisten asunnoissa pidettäviin seura- ja harrastuseläimiin tai luonnonvaraisiin eläimiin. Erityistä huomiota tulee kiinnittää ihmisen hoivasta riippuvaisiin eläinryhmiin, kuten nuoriin, iäkkäisiin, sairaisiin, synnyttäviin taikka rakennuksissa tai aidatuilla alueilla eläviin eläimiin. Eläinten hyvinvointiin tulee myös kiinnittää erityistä huomiota säädettäessä eläinten tappamiseen liittyvistä asioista, kuten metsästyksen, teurastuksen, joukkolopetukseen, tuhoeläinten poistamiseen tai ympäristön muokkaamiseen liittyvät säädökset.

#### **Tietolähteitä**

- [Ruokavirasto](#)
- [Eläinten hyvinvointikeskus](#) ja sen [Eläinten hyvinvointiraportit](#)
- [Eläinten hyvinvoinnin tutkimuskeskus Helsingin yliopistossa](#)
- [Eläinsuojeluasiamies](#)
- [LUKE](#)
- [Eläinten hyvinvoinnin ja suojelun neuvottelukunnat](#)
- [Suomen 3R-keskus](#)
- [EU:n eläinten hyvinvoinnin viitekeskukset](#)
- [Euroopan elintarviketurvallisuusvirasto](#)
- [Tuottaja-, harrastaja- ja eläinsuojelujärjestöt](#)

# Liite 1. Vaikutusarviointiprosessin tarkistuslista

Vaikutusarvioinnin suunnittelussa ja toteutuksessa osana lainvalmisteluprosessia voi hyödyntää seuraavia kysymyksiä.

## Esivalmistelu

- Mitkä ovat hankkeen kohteena oleva yhteiskunnallinen ongelma ja hankkeen tavoitteet? Miten valmisteltava ehdotus vaikuttaisi havaittuun ongelmaan hankkeen tavoitteita edistävällä tavalla?
- Miten vaikutusarviointi organisoidaan ja toteutetaan?<sup>74</sup>
- Mitä ongelmia ja muutostarpeita nykytilassa on havaittu? Mitä sääntelyn toimintaympäristöstä ja hankkeen kohteena olevista ilmiöistä tiedetään? Miksi uutta sääntelyä tarvitaan?
- Mitkä ovat hankkeen keskeiset kohderyhmät? Kuinka kohderyhmien, muiden sidosryhmien ja asiantuntijoiden näkemyksiä vaikutuksista kuullaan? Miten vaikutusarvioinnista viestitään?
- Millä sääntely- ja muilla ohjaukeinoilla hankkeen tavoitteita voitaisiin edistää? Mikä on alustava arvio eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista?

## Perusvalmistelu, lausuntomenettely ja jatkovalmistelu

- Mihin olemassa olevaan tietoon, aineistoihin ja menetelmiin nojauten arvioita hankkeesta syntyvistä vaikutuksista tehdään?
- Mihin vaikutuslajeihin ja kohderyhmiin hanke vaikuttaa? Mitkä ovat hankkeen kannalta olennaisia vaikutuksia, joita on arvioitava yksityiskohtaisemmin?<sup>75</sup>
- Miksi valittu ratkaisuvaihtoehto on muita arvioituja vaihtoehtoja parempi (esimerkiksi hankkeen tavoitteiden edistäminen ja kustannustehokkuus)?
- Miten vaikutusarviointi dokumentoidaan hallituksen esityksessä ja mahdollisissa muissa valmisteluasiakirjoissa?

---

74 Ks. vaikutusarvioinnin suunnittelussa huomioitavaa (jakso 1.2.1.1.).

75 Ks. vaikutusten olennaisuuden arvioimisessa avustavia kysymyksiä (jakso 1.1.3.3) ja vaikutusarvioinnin näkökulmien rajaaminen (jakso 1.2.1.2).



### **Valtioneuvoston päätöksenteko ja eduskuntakäsittely**

- Saavatko päätöksentekijät vaikutusarvioinnin perusteella riittävän käsityksen esityksen olennaista vaikutuksista?

### **Toimeenpanon ja seurannan tukeminen**

- Miten toivottujen vaikutusten syntymistä voidaan edistää lain toimeenpanolla (esimerkiksi tiedotuskampanjat, koulutus, ohjeistus, taloudelliset kannustimet tai valvonta)?
- Onko täytäntöönpanosta vastaavilla tahoilla edellytykset huolehtia niille ehdotetuista tehtävistä?
- Miten lainsäädännön vaikutusten toteutumista on tarkoitus seurata tai arvioida jälkikäteen?

## Liite 2. Vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista

Tätä tarkistuslistaa voi käyttää apuvälineenä vaikutusten tunnistamisessa. Tarkoituksena ei ole, että kaikkia esitettyjä vaikutuksia arvioitaisiin kaikissa hankkeissa, vaan arvioinnin tulee keskittyä hankkeelle olennaisiin vaikutuksiin.<sup>76</sup>

### Vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista

Taloudelliset vaikutukset	
Kotitalouksien asema	Vaikuttaako ehdotus kotitalouksien tuloihin, menoihin, kulutukseen, hintatasoon, investointeihin tai velkaantumiseen?
Yritykset	Vaikuttaako ehdotus yrityksille koituviin kustannuksiin tai tuottoihin tai yritysten toimintaympäristöön?
Julkinen talous	Vaikuttaako ehdotus julkisyhteisöjen, kuten valtionhallinnon, kuntien tai hyvinvointialueiden, menoihin tai tuloihin?
Kansantalous	Vaikuttaako ehdotus työllisyyteen, tuotantoon, investointeihin, kulutukseen, tuontiin tai vientiin, hintatasoon tai rahoitusmarkkinoihin?
Ympäristövaikutukset	
Luonnonvarojen käyttö	Vaikuttaako ehdotus uusiutumattomien tai uusiutuvien luonnonvarojen käyttöön tai materiaalien kiertoon?
Maaperä, vedet ja ilma	Vaikuttaako ehdotus maaperään, veteen tai ilmaan (esim. päästöjen tai kuormituksen muutokset)?
Ilmastonmuutos	Vaikuttaako ehdotus ilmastonmuutoksen hillintään (kasviuonepäästöt ja niiden poistumat) tai siihen sopeutumiseen?
Luonnon monimuotoisuus	Vaikuttaako ehdotus luonnon monimuotoisuuteen (esim. elinympäristöjen muutokset)?
Yhdyskuntarakenne, rakennettu ympäristö, maisema, kaupunkikuva tai kulttuuriperintö	Vaikuttaako ehdotus yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan tai kulttuuriperintöön?

<sup>76</sup> Ks. vaikutusten olennaisuudesta jakso 1.1.3.3 ja vaikutusarvioinnin näkökulmien rajaamisesta jakso 1.2.1.2.

### Vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista

Ihmisten terveys, elinolot tai viihtyvyys	Vaikuttaako ehdotus ihmisten terveyteen, elinoloihin tai viihtyvyyteen?
<b>Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset</b>	
Perus- ja ihmisoikeudet	Vaikuttaako ehdotus ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen heidän arjessaan?
Ihmisryhmät	Vaikuttaako ehdotus eri lailla eri ihmisryhmiin: esim. yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo, lapset ja nuoret, alkuperäiskansa saamelaiset, vammaiset henkilöt, kielelliset oikeudet tai muut ryhmät?
Viranomaiset	Vaikuttaako ehdotus viranomaisten toimintaan, palvelujen tuottamiseen tai tiedonhallinnan muutoksiin?
Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys	Vaikuttaako ehdotus esim. kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin, kansalaisyhteiskunnan tai median toimintaan, oikeuslaitoksen riippumattomuuteen tai korruptiontorjuntaan?
Turvallisuus	Vaikuttaako ehdotus kansalliseen turvallisuuteen, maanpuolustukseen, rikollisuuteen tai arjen turvallisuuteen?
Hyvinvointi ja terveys	Vaikuttaako ehdotus ihmisten psyykkiseen tai fyysiseen terveyteen, hyvinvointiin tai elinoloihin?
Liikunta ja liikkuminen	Vaikuttaako ehdotus väestön liikuntaan tai liikkumiseen tai niiden edellytyksiin?
Työllisyys ja työelämä	Vaikuttaako ehdotus työvoiman kysyntään tai tarjontaan taikka työelämän laatuun tai turvallisuuteen?
Tietoyhteiskunta ja tietosuojat	Vaikuttaako ehdotus tietoyhteiskuntaan, digitalisaatiokehitykseen tai henkilötietojen suojaan?
Aluekehitys ja maaseutu	Vaikuttaako ehdotus alueiden kehitykseen tai eri tavoilla maaseutualueisiin kaupunkialueisiin verrattuna?
Ahvenanmaa	Vaikuttaako ehdotus Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon tai maakunnan muihin erityispiirteisiin?
Kunnat ja hyvinvointialueet	Vaikuttaako ehdotus kuntien tai hyvinvointialueiden itsehallintoon, viranomaisiin, jäseniin, palveluiden käyttäjiin tai henkilöstöön?
Rajat ylittävät vaikutukset	Vaikuttaako ehdotus esim. kansainväliseen yhteistyöhön, EU:n sisämarkkinoihin tai rajankävijöihin?
Eläinten hyvinvointi	Vaikuttaako ehdotus pidettyjen tai luonnonvaraisten eläinten hyvinvointiin?
<b>Jokin muu vaikutus</b>	Mikä?

## Liite 3. Lisäohjeita ja tietolähteitä

Tähän liitteeseen on koottu teemoittain ohjeessa viitattut lisäohjeet ja tietolähteet.

### Yleistä vaikutusarvioinnista

- Hallituksen esityksen laatimisohteet. <http://helo.finlex.fi/>  
 Lainvalmistelun prosessiopas. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>  
 Säädosvalmistelun kuulemisopas. <http://kuulemisopas.finlex.fi/>  
 Lainkirjoittajan opas. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>  
 Valtioneuvoston esittelijän käsikirja. Hallituksen julkaisusarja 1/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-335-4>  
 Lainsäädännön arviointineuvosto. <https://vnk.fi/arviointineuvosto>  
 Valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkosto. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM018:00/2021>  
 Poliittikkatoimien vaikutusten arvioinnin menetelmät ja tietolähteet. Ympäristöministeriön raportteja 16:2013. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41369>  
 Valmistelijan opas vaikuttavaan tutkijayhteistyöhön. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:28. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-416-1>  
 Tilastokeskus: tietopalvelu. [https://www.stat.fi/org/yhteystiedot/neuvonta\\_tietopalvelu.html](https://www.stat.fi/org/yhteystiedot/neuvonta_tietopalvelu.html)  
 Valtiokonttori: analysointipalvelut. <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/julkishallinnon-palvelut/valtion-konsernipalvelut/analysointipalvelut/>  
 Euroopan komissio: parempaa sääntelyä: suuntaviivat ja välineistö. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_fi](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fi)  
 OECD: Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment\\_7a9638cb-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment_7a9638cb-en)  
 OECD: Framework for Policy Coherence for Sustainable Development. <https://www.oecd.org/gov/pcsd/pcsd-framework.htm>  
 OECD: Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit. <https://doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>

### Vaikutusarviointi EU-säädöksiä ja valtiosopimuksia koskevissa hankkeissa

- EU-valmistelun opas. Valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö 7.6.2018.  
 Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa: Ohjeita valtioneuvoston EU-valmistelijoille. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-530-2>  
 Valtiosopimusopas. Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-344-2>  
 EU-asioiden käsittely valtioneuvostossa. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/eu-asioiden-kasittely>  
 Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta. VNS 7/2020 vp. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-713-3>  
 Oikeusministeriön muistio toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta EU:n käyttäessä toimivaltaansa VN/1176/2019.  
 EU:n neuvoston menettelytapaohjeet 6270/18 vaikutusarviointien käsittelystä neuvostossa ja 5377/15 toimien perusoikeusyhdenmukaisuuden arvioinnista neuvostossa. <https://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/public-register/>  
 Euroopan komission tiedonanto paremmasta sääntelystä COM(2021) 219 final.  
 Paremmasta lainsäädännöstä 13 päivänä huhtikuuta 2016 tehty toimielinten välinen sopimus (EUVL L 123/1, 12.5.2016).  
 Sääntelyntarkastelulautakunta. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_fi](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fi)  
 Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun vaikutusarviointityön vuosiraportti 2021. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_STU\(2022\)699486](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2022)699486)

## Taloudelliset vaikutukset

Markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arviointi: Teoreettinen viitekehys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2019:13. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-573-6>

Työ- ja elinkeinoministeriö: kansalliset yritystuen yleiset edellytykset. <https://tem.fi/kansalliset-yritystuen-yleiset-edellytykset>

Työ- ja elinkeinoministeriö: hallinnollisen taakan selvitykset. <https://tem.fi/hallinnollisen-taakan-selvitykset>

Työ- ja elinkeinoministeriö: yksi yhdestä -periaate. <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>

Standard Cost Model Network: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses. International Standard Cost Model Manual. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf>

Työ- ja elinkeinoministeriö: Toimiala Online -palvelu. <https://tem.fi/toimialapalvelu>

Innovaatiomyönteinen sääntely: Nykytila ja hyvät käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-946-2>

Työ- ja elinkeinoministeriö: innovaatiomyönteinen sääntely. <https://tem.fi/innovaatiomyonteinen-saantely>

Työ- ja elinkeinoministeriö: Sääntelyn innovaatiovaikutusten arviointi - opas lainvalmistelijoille. TEM oppaat ja muut julkaisut 2022:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-894-3>

Työ- ja elinkeinoministeriö: pk-yritysvaikutusten tarkistuslista (pk-yritystesti). <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022101161622>

Valtiovarainministeriö: säädösvalmistelun kuntavaikutusten arviointi. <https://vm.fi/saadossalmistelun-kuntavaikutusten-arviointi>

Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin. Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2015. <https://vm.fi/julkaisu?pubid=6101>

Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 9/2015. <https://vm.fi/julkaisu?pubid=4102>

Valtiokonttori. <https://www.valtiokonttori.fi/>

Tilastokeskus ja sen SISU-mikrosimulointimalli. <https://www.stat.fi/>

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: <https://vatt.fi/etusivu>

Kansaneläkelaitos: tutkimus ja tilastot. <https://www.kela.fi/>

Verohallinto: tilastot. <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/>

Eläketurvakeskus: tutkimus, tilastot ja ennustelaskelmat. <https://www.etk.fi/>

## Ympäristövaikutukset

Säädösehdotusten ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristöministeriö 2019. [https://ym.fi/documents/1410903/56741391/ym\\_saadosehdotusten\\_ymparistovaikutusten\\_arvioinnin\\_opas.pdf/3651c7f7-ee3a-d1b6-96d6-a6565c568f1e/ym\\_saadosehdotusten\\_ymparistovaikutusten\\_arvioinnin\\_opas.pdf?t=1611236596622](https://ym.fi/documents/1410903/56741391/ym_saadosehdotusten_ymparistovaikutusten_arvioinnin_opas.pdf/3651c7f7-ee3a-d1b6-96d6-a6565c568f1e/ym_saadosehdotusten_ymparistovaikutusten_arvioinnin_opas.pdf?t=1611236596622)

Tilastokeskus: luonnonvarojen käyttö, energia, kansantalouden materiaa livirrat, jätetilastot, hydrologinen vuosikirja. <https://www.stat.fi/tilastotieto>

SYKE: kohti kiertotaloutta. [https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus\\_kehittaminen/Kiertotalous](https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Kiertotalous)

LUKE: metsä-, kala- ja riistatilastot. <https://www.luke.fi/fi/tilastot>

Työ- ja elinkeinoministeriö: energia. [www.tem.fi/energia](http://www.tem.fi/energia)

Ympäristö.fi: ympäristöriskit, ilman epäpuhtauksien päästöt ja vesiensuojelu. [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat\\_ja\\_tilastot](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot)

Ilmatieteenlaitos: ilmanlaatuportaali. [www.ilmatieteenlaitos.fi/ilmanlaatu](http://www.ilmatieteenlaitos.fi/ilmanlaatu)

SYKE: ilmansaasteiden häittäkustannuslaskuri. <https://www.syke.fi/hankkeet/ihku>

FINPRTR-päästötietopalvelu: <https://prtr.fi/>

Geologian Lähde-palvelu. <https://lahde.gtk.fi/>

Ilmasto-opas. [www.ilmastoopas.fi](http://www.ilmastoopas.fi)

Säädösehdotusten ilmastovaikutusten arviointiopas. Ympäristöministeriön julkaisu 2021:15. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-245-7>

Ilmastopaneeli: aineistot ja raportit. <https://www.ilmastopaneeli.fi/aineistot-ja-raportit/>

Tilastokeskus: kasvihuonekaasupäästöjen kehitys Suomessa. <https://www.stat.fi/til/khki/>

Ympäristöministeriö: ilmastovuosikertomus. <https://ym.fi/ilmastovuosikertomus>

Ympäristöministeriö: luonnonsuojelu. [http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon\\_monimuotoisuus](http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus)

SYKE: luonnon monimuotoisuus ja ekosysteemipalvelut. [https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus\\_kehittaminen/Luonto](https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Luonto)

Elinympäristön tietopalvelu Liiteri: <http://www.ymparisto.fi/liiteri>

Ympäristöhallinto: maisema-alueet. <http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Maisemat>

Kulttuuriympäristö vaikutusten arvioinnissa. Suomen ympäristö 14/2013. <http://hdl.handle.net/10138/42296>

Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3771-0>

THL: ympäristöterveys. <https://thl.fi/fi/web/ymparistoterveys>

## Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

### Perus- ja ihmisoikeudet

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa (julkaistaan marras-joulukuussa 2022). Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen. Oikeusministeriön muistio 1.4.2020. Edilex: Ilkka Saraviita -tietokanta: <https://www.edilex.fi/saraviita>  
Suomen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmat: perus- ja ihmisoikeusindikaattorit. <https://oikeusministerio.fi/perus-ja-ihmisoikeuspolitiikka>  
Ulkoministeriö: ihmisoikeussopimukset ja –raportit. <https://um.fi/ihmisoikeussopimukset-ja-raportit>  
EU:n perusoikeusvirasto. <https://fra.europa.eu/>  
Euroopan neuvosto. <https://www.coe.int/en/web/portal/home>  
YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto. [https://www.ohchr.org/en/ohchr\\_homepage](https://www.ohchr.org/en/ohchr_homepage)  
Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukset. <https://oikeuskansleri.fi/>, <https://www.oikeusasiamies.fi/>  
Ihmisoikeuskeskus. <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/>

### Ihmisyhmät

Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2016:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3771-0>  
THL: päätösten vaikutusten ennakoarviointi. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/maatosten-vaikutusten-ennakoarviointi>  
Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Stakes 2007. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016100324788>  
Tilastokeskus. <https://www.stat.fi/>  
Kansaneläkelaitos: tutkimus ja tilastot <https://www.kela.fi/tutkimus>

### Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo

Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin työkalu. <http://yhdenvertaisuus.finlex.fi/yhdenvertaisuuden-arviointi/miten-arvioidaan/>  
Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje. Sisäministeriön julkaisu 13/2014. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-963-0>  
Oikeusministeriö: yhdenvertaisuus. <https://yhdenvertaisuus.fi/etusivu>  
Yhdenvertaisuusvaltuutettu. <https://syrjinta.fi/etusivu>  
Tasa-arvovaltuutettu. <https://tasa-arvo.fi/etusivu>  
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. <https://www.yvtlk.fi/fi/>  
Tilastokeskus: Sukupuolten tasa-arvo. <https://www.stat.fi/tup/tasaarvo/index.html>  
THL: Tasa-arvotiedon keskus ja sukupuolivaikutusten arviointi. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo>  
STM ja THL: Sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus - Miksi ja miten? <https://www.eoppiva.fi/koulutukset/sukupuolten-tasa-arvo-ja-yhdenvertaisuus-miksi-ja-miten/>

### Lapset ja nuoret

Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2021:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>  
Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Stakes 2006. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201204193877>  
Lapsiasiavaltuutettu. <https://lapsiasia.fi/etusivu>  
Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2021:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-405-7>  
YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti lapsen edun ensisijaisuudesta. [https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_julkaisu.pdf?t=1465381208000](https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000)

### Alkuperäiskansa saamelaiset

Saamelaiskäräjät. <https://www.samediggi.fi/>  
Kolttien kyläkokous. <https://www.kolttasaamelaiset.fi/kolttien-kylakokous/>  
Oikeusministeriön muistio saamelaiskäräjälain mukaisesta neuvotteluvaihtoehdosta 23.11.2017. <https://oikeusministerio.fi/saamelaisasiat>  
YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79095/UM\\_0516\\_YKn\\_julistus\\_Netti.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79095/UM_0516_YKn_julistus_Netti.pdf)

### Vammaiset henkilöt

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio. <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/vammaisten-henkiloiden-oikeudet/ihmisoikeuskeskuksen-tyo-vammais/> ja <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/vammaisten-oikeudet>  
Yhdenvertaisuusvaltuutettu: vammaisten henkilöiden oikeudet. <https://syrjinta.fi/vammaisten-henkiloiden-oikeudet>  
Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE. <https://vane.to/etusivu>  
THL: vammaispalvelujen käsikirja. <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja>

**Kielelliset oikeudet**

Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin. Oikeusministeriön julkaisu 46/2016.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-538-6>

Kielellisten vaikutusten ennakoarviointi lainsäädännön ja hallinnon muutosten valmistelussa. Oikeusministeriön julkaisu 68/2012. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-257-6>

Oikeusministeriön verkkosivut: kielelliset oikeudet. <https://oikeusministerio.fi/kielelliset-oikeudet>

**Viranomaisten toiminta, palvelujen tuottaminen ja tiedonhallinnan muutokset**

Valtiovarainministeriö: avoimen hallinnon tukipaketti. <https://avoinhallinto.fi/tyon-tueksi/tukipaketti/>

Valtiovarainministeriö: arvot ja virkamiesetiikka. <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/arvot-ja-virkamiesetiikka>

Valtiovarainministeriö: suositus valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista – valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt (15.3.2019, VM/2174/00.00.01/2018) sekä valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot (1.12.2021, VN/11537/2021)

<https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virka-ja-tyoehdot-henkilostohallinnon-asiakirjat/henkilostohallinnon-asiakirjat/ohjeet-maaraykset-ja-suositukset>

Suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:53.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-318-2>

Valtiovarainministeriön ohje tiedonhallintalain 9 §:n lausuntomenettelystä VN/14976/2019-VM-7.

<https://vm.fi/tiedonhallintalain-lausuntomenettely>

Valtiovarainministeriö: julkisen hallinnon tiedonhallintakartta. <https://vm.fi/julkisen-hallinnon-tiedonhallintakartta>

<https://vm.fi/julkisen-hallinnon-tiedonhallintakartta>

Valtiokonttori: Tutkihallintoa.fi -palvelu. <https://www.tutkihallintoa.fi/>

Hansel Oy: Tutkihankintoja.fi-palvelu. <https://tutkihankintoja.fi/>

Tilastokeskus: tilastot ja suhdannetilastot. <https://www.stat.fi/>

**Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys**

Oikeusministeriö: demokratiapalvelut. <https://www.demokratia.fi/>

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE. <https://oikeusministerio.fi/kane>

Euroopan neuvoston raportti demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion tilasta Euroopassa.

<https://www.coe.int/en/web/secretary-general/reports>

Euroopan komission oikeusvaltiokertomus. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en)

[https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en)

**Turvallisuus**

Turvallisuuskomitean sihteeristö. <https://turvallisuuskomitea.fi/turvallisuuskomitea/sihteeristo/>

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti: Rikollisuustilanne- ja Seuraamusjärjestelmä -julkaisut.

<https://www.helsinki.fi/fi/kriminologian-ja-oikeuspolitiikan-instituutti>

Tilastokeskus: oikeustilastot. <https://www.stat.fi/tilastotieto>

Oikeusrekisterikeskus. <https://www.oikeusrekisterikeskus.fi/fi/>

Rikosseuraamuslaitos. <https://www.rikosseuraamus.fi/fi/>

Rikollisuusvaikutusten huomioon ottaminen säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä.

Oikeusministeriön julkaisu 2002:9. <http://urn.fi/URN:ISBN:952-466-072-5>

**Hyvinvointi ja terveys**

THL ja sen tilastotietopankki Sotkanet.fi. <https://thl.fi/fi/>, <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>

Työterveyslaitos: tutkimus. <https://www.ttl.fi/>

Eläketurvakeskus: tutkimus, tilastot ja ennusteet. <https://www.etk.fi/>

Kansaneläkelaitos: tutkimus ja tilastot. <https://www.kela.fi/tutkimus>

**Liikunta ja liikkuminen**

Liikuntakaavoitus.fi-verkkosivut. [www.liikuntakaavoitus.fi](http://www.liikuntakaavoitus.fi)

Likes-tutkimuskeskus ja Liikkuvat -ohjelmien verkkosivut. [www.likes.fi/muutoksen-mahdollistajille/](http://www.likes.fi/muutoksen-mahdollistajille/),

<https://www.likes.fi/ohjelmat/>

TEAvisari. [www.teaviisari.fi](http://www.teaviisari.fi)

Opetus- ja kulttuuriministeriö: lasten ja nuorten liikuntaindikaattorit. [www.okm.fi/liikuntaindikaattorit](http://www.okm.fi/liikuntaindikaattorit)

THL: tilasto- ja indikaattoripankki Sotka.net: toimintakyky- ja liikunta-indikaattorit: [www.sotkanet.fi](http://www.sotkanet.fi)

Valtion liikuntaneuvosto ja sen liikunta- ja liikkumisvaikutussivut. <https://www.liikuntaneuvosto.fi/>

**Työllisyys ja työelämä**

Lainsäädännön työllisyysvaikutusten arviointi ja taloudelliset vaikutukset. TEM-analyyseja 27/2010.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-227-458-8>

Työllisyysvaikutusten vaikutusarviointikehikko. <https://tem.fi/tyollisyysvaikutusten-arviointi>

Työ- ja elinkeinoministeriö: työelämävaikutusten tarkistuslista. <https://tem.fi/tyoelamavaikutusten-arviointi>

Tilastokeskus: työolotutkimus, työvoimatutkimus, työssäkäyntitilasto, palkkarakennetilasto, tulonjakotilasto,

ajankäyttötutkimus, työtapaturmatilastot ja aikuiskoulutustutkimus. <https://www.stat.fi/>

Työ- ja elinkeinoministeriö: työolobarometri ja työväilytilasto. <https://tem.fi/tyoolobarometri>,

<https://tem.fi/tyollisyyskatsaus-ja-tyonvalitystilasto>

Euroopan työolotutkimus. <https://www.eurofound.europa.eu/fi/surveys/>

[european-working-conditions-surveys-ewcs](https://www.eurofound.europa.eu/fi/surveys-ewcs)

Kansaneläkelaitos: tilastot. <https://www.kela.fi/kelasto>

Eläketurvakeskus: tilastot. <https://tilastot.etk.fi/pxweb/fi/ETK>

Työterveyslaitos: tutkimukset. <https://www.ttl.fi/tutkimus>

**Tietoyhteiskunta ja tietosuojat**

Valtiovarainministeriö: julkisen hallinnon tiedonhallintakartta.

<https://vm.fi/julkisen-hallinnon-tiedonhallintakartta>

Liikenne- ja viestintävirasto: julkaisut ja tilastot. <https://www.traficom.fi/fi/>

Tietosuoja-valtuutetun toimisto ja sen tietosuojan vaikutustenarvioinnin ohje. <https://tietosuoja.fi/etusivu>,

<https://tietosuoja.fi/vaikutustenarviointi>

Tietosuojatyöryhmä: ohjeet tietosuoja koskevasta vaikutustenarvioinnista.

<https://tietosuoja.fi/-/ohje-tietosuoja-koskevasta-vaikutustenarvioinnista-julkaistu-suomeksi-ja-ruotsiksi>

**Ahvenanmaa**

Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa. Ohjeita ministeriöiden valmistelijoille.

Oikeusministeriön julkaisu 8/2012. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-182-1>

**Aluekehitys ja maaseutu**

Tutkihallintoa.fi: aluekehityksen seuranta. <https://www.tutkihallintoa.fi/alueet/>

Tilastokeskus: StatFin -tilastotietokanta. <https://www.stat.fi/tup/statfin/index.html>

Liikenne- ja viestintävirasto: liikennefakta. <https://www.liikennefakta.fi/fi/>

THL: tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>

Alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. <https://www.ely-keskus.fi/>

Maa- ja metsätalousministeriö: säädösehdotusten maaseutuvaikutusten arviointi.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-739-6>

Maaseutupolitiikan neuvosto MANE ja maaseutupolitiikka. <https://mmm.fi/mane>,

<https://www.maaseutupolitiikka.fi/>

Saaristoasiain neuvottelukunta SANK. <https://mmm.fi/sank>

Luonnonvarakeskus ja sen mökkibarometri <https://www.luke.fi/fi>

SYKE sekä sen Liitern-palvelu, kaupunki-maaseutu-luokitus ja saaristoluokitus. <https://www.syke.fi/fi-FI>,

<https://www.ymparisto.fi/liitern>, [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto\\_ja\\_kaavoitus/](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/)

[Yhdyskuntarakenne/Tietoa\\_yhdyskuntarakenteesta](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa_yhdyskuntarakenteesta)

Tilastokeskus: Maaseutuindikaattorit. <https://www.stat.fi/tup/msind/index.html>

Maaseutukatsaukset ja -barometrit. <https://www.maaseutupolitiikka.fi/paatoksenteontueksi/tietoa>

**Rajat ylittävät vaikutukset**

Pohjoismaiden neuvosto: rajaestetiokanta. <https://www.norden.org/fi/rajaestetiokanta>

**Eläinten hyvinvointi**

Ruokavirasto. <https://www.ruokavirasto.fi/>

Eläinten hyvinvointikeskus ja sen Eläinten hyvinvointiraportit. <https://www.elaintieto.fi/>

Eläinten hyvinvoinnin tutkimuskeskus Helsingin yliopistossa. <https://www.helsinki.fi/fi/tutkimusryhmat/>

[elainten-hyvinvoinnin-tutkimuskeskus](https://www.helsinki.fi/fi/tutkimusryhmat/elainten-hyvinvoinnin-tutkimuskeskus)

Eläinsuojeluasiamies. <https://www.elainsuojeluasiamies.fi/>

Luonnonvarakeskus. <https://www.luke.fi/fi>

Eläinten hyvinvoinnin ja suojelun neuvottelukunnat.

<https://www.elaintieto.fi/elain-yhteiskunnassa/neuvottelukuntien-toiminta/>

Suomen 3R-keskus. <https://fin3r.fi/>

Euroopan unionin eläinten hyvinvoinnin viitekeskukset.

[https://ec.europa.eu/food/animals/animal-welfare/eu-reference-centres-animal-welfare\\_en](https://ec.europa.eu/food/animals/animal-welfare/eu-reference-centres-animal-welfare_en)

Euroopan elintarviketurvallisuusvirasto. <https://www.efsa.europa.eu/en>



SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO  
valtioneuvosto.fi  
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-922-9 PDF  
ISSN: 2490-0966 PDF