

*Säädösehdotusten vaikutusten arviointi  
Uudet, yhtenäiset ohjeet*

*Lausuntotiivistelmä*

*Säädösehdotusten vaikutusten arviointi  
Uudet, yhtenäiset ohjeet*

*Lausuntotiivistelmä*

ISSN 1458-7149§§573-5 (nid.)  
ISBN 978-952-466-574-2 (PDF)  
Oikeusministeriö  
Helsinki

# KUVAILULEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
12.9.2007

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Lausuntotiivistelmä	
Hanna-Leena Iso-Ketola		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 6.2.2006	
Julkaisun nimi			
Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Uudet, yhtenäiset ohjeet. Lausuntotiivistelmä.			
Julkaisun osat			
1 Johdanto, 2 Yleisiä huomioita lausunnoista ja 3 Lausuntopalaute.			
Tiivistelmä			
<p>Oikeusministeriö asetti 6.2.2006–31.3.2007 väliseksi ajaksi työryhmän valmistelemaan uudet, yhtenäiset ohjeet säädösten vaikutusten arvioinnista. Työryhmässä oli edustus olemassa olevia vaikutusarviointiohjeita laatineista ministeriöistä ja valtioneuvoston kansliasta. Työryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Pekka Nurmi oikeusministeriöstä.</p> <p>Työryhmä laati määrääjän puitteissa ehdotuksen yhtenäisiksi säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeviksi ohjeiksi. Ohjeita täydentämään työryhmä ehdottaa vaikutusarvioinnin sähköistä tietopankkia, johon sisällytettäisiin lisätietoa muun muassa vaikutusarvioinnin menetelmistä ja tiedonlähteistä sekä esimerkkejä vaikutusten arvioinneista. Lisäksi työryhmä ehdottaa vaikutusarvioinnin tuki- ja seurantakeinojen tehostamista sekä uusien ohjeiden soveltamista tukevaa vaikutusten arviointikoulutuksen järjestämistä ohjeiden valmistuttua.</p> <p>Työryhmän mietintö ja ehdotus ohjeiksi lähetettiin lausunnolle ministeriöille, keskeisille järjestöille ja tutkimuslaitoksille sekä muille keskeisille tahoille. Lausunto saatiin 50 taholta. Lisäksi Kotimaisten kielten tutkimuskeskukselta saatiin kommentteja ohjeiden oikeakielisyyden ja ymmärrettävyyden näkökulmasta. Tähän lausuntotiivistelmään on koottu ohjeiden viimeistelyn kannalta olennaiset kommentit.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) vaikutusarviointi, säädösvalmistelu			
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 241/41/2006, OM015:00/2006			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:13		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466- 573-5 (nid.) 978-952-466- 574-2 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum  
12.9.2007

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Sammandrag av utlåtanden	
Hanna-Leena Iso-Ketola		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 6.2.2006	
Publikation (även den finska titeln) Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Uudet, yhtenäiset ohjeet. Lausuntotiivistelmä Konsekvensbedömning av lagförslag. Nya, enhetliga anvisningar. Arbetsgruppsbetänkande			
Publikationens delar			
1. Inledning, 2 Allmänna kommentarer om utlåtandena och 3 Remissutfallet			
Referat			
<p>Justitieministeriet tillsatte en arbetsgrupp för tiden 6.2.2006–31.3.2007 för att utarbeta nya enhetliga anvisningar om konsekvensbedömning av förslag till lagar och andra författningar. I arbetsgruppen fanns representanter för de ministerier som har gjort de nuvarande anvisningarna samt för statsrådets kansli. Överdirektör Pekka Nurmi från justitieministeriet var ordförande.</p> <p>Arbetsgruppen utarbetade inom utsatt tid ett förslag till enhetliga anvisningar om konsekvensbedömning av förslag till lagar och andra författningar. Som komplement till anvisningarna föreslås en elektronisk databank med mer information om bl.a. bedömningsmetoder och källor samt exempel på konsekvensbedömningar. Arbetsgruppen föreslår dessutom att stödfunktionerna och uppföljningen ska göras effektivare samt att utbildning som stödjer tillämpningen av anvisningarna ska ordnas när anvisningarna har publicerats.</p> <p>Arbetsgruppens betänkande och förslag till anvisningar sändes på remiss till ministerierna, centrala organisationer och forskningsinrättningar samt andra berörda parter. Ministeriet fick 50 utlåtanden och dessutom gav Forskningscentralen för de inhemska språken kommentarer om språk och begriplighet. I föreliggande sammandrag finns sådana kommentarer som är särskilt viktiga med tanke på den slutliga utformningen av anvisningarna.</p>			
Nyckelord			
Kosekvensbedömning, lagberedning			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnummer) OM 241/41/2006, OM015:00/2006			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2007:13		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466- 573-5 (häft.) 978-952-466- 574-2 (PDF)
Sidoantal	Språk Finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

## SISÄLLYS

<b>1 JOHDANTO</b>	<b>2</b>
<b>2 YLEISIÄ HUOMIOITA LAUSUNNOISTA</b>	<b>3</b>
<b>2.1 Ministeriöt, apulaisoikeusasiamies ja apulaisoikeuskansleri</b>	<b>3</b>
<b>2.2 Muut viranomaiset, tutkimuslaitokset, etujärjestöt ja asiantuntijat</b>	<b>4</b>
<b>3 LAUSUNTOPALAUTE</b>	<b>5</b>
<b>3.1 Ohjeiden yleinen osa: vaikutusarviointi säädösvalmistelun osana</b>	<b>5</b>
<b>3.2 Vaikutusalakohtainen ohjeistus</b>	<b>9</b>
<i>3.2.1 Yleistä</i>	<b>9</b>
<i>3.2.2 Taloudelliset vaikutukset</i>	<b>10</b>
<i>3.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan</i>	<b>12</b>
<i>3.2.4 Ympäristövaikutukset</i>	<b>12</b>
<i>3.2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset</i>	<b>13</b>
<b>3.3 Vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista</b>	<b>16</b>
<i>3.3.1 Yleistä</i>	<b>16</b>
<i>3.3.2 Taloudelliset vaikutukset</i>	<b>17</b>
<i>3.3.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan</i>	<b>17</b>
<i>3.3.4 Ympäristövaikutukset</i>	<b>17</b>
<i>3.3.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset</i>	<b>18</b>
<b>3.4 Vaikutusarvioinnin osaamisen vahvistaminen</b>	<b>21</b>
<b>3.5 Sähköinen vaikutusarvioinnin tietopankki</b>	<b>22</b>
<b>3.6. Vaikutusarvioinnin johtamisen ja laadunvalvonnan tehostaminen</b>	<b>23</b>
<b>LIITE</b>	<b>Lausunnon antaneet tahot</b>

## 1 JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 6.2.2006 työryhmän valmistelemaan uudet, yhtenäiset ohjeet säädösten vaikutusten arvioinnista. Työryhmän työn tavoitteena oli yhdistää ministeriöiden laatimat erilliset vaikutusarviointiohjeet yhtenäisiksi ohjeiksi, jotka ovat selkeät ja mahdollisimman hyvin käytännön lainvalmistelutyössä sovellettavat. Työryhmän määräajaksi asetettiin 31.3.2007.

Työryhmässä oli edustus kaikista olemassa olevia vaikutusarviointiohjeita laatineista ministeriöistä sekä valtioneuvoston kansliasta. Työryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Pekka Nurmi oikeusministeriöstä.

Ministeriöiden näkemyksiä ohjeiden sisällöstä ja käytännön soveltuvuudesta kuultiin jo valmistelun aikana. Työryhmä pyysi tammikuussa 2007 ministeriöiltä näkemyksiä laadittavien ohjeiden kattavuudesta ja soveltuvuudesta käytännön valmisteluun valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE -työryhmä) välityksellä. Saadussa palautteessa ohjeiden yhdistämistä pidettiin tarpeellisena uudistuksena. Lisäksi 1.12.2006 järjestettiin keskeisille vaikutusarvioinnin asiantuntijatahoille ja tiedontuottajille tilaisuus, jossa keskusteltiin tahojen mahdollisuuksista tarjota tietoa ja asiantuntijapalveluita lainsäädännön vaikutusten arviointiin. Ministeriöiltä ja asiantuntijatahoilta saatua palautetta hyödynnettiin ohjeiden valmistelussa.

Työryhmä laati määräajan puitteissa ehdotuksen yhtenäisiksi säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeviksi ohjeiksi. Ohjeet kattavat taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin. Työryhmä luovutti mietintönsä ja ehdotuksensa (oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:5) oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti Rissaselle 12.4.2007.

Uusia yhtenäisiä ohjeita täydentämään työryhmä ehdottaa vaikutusarvioinnin sähköistä tietopankkia, johon sisällytettäisiin lisätietoa muun muassa vaikutusarvioinnin menetelmistä ja tiedonlähteistä sekä esimerkkejä vaikutusarvioinneista. Lisäksi työryhmä ehdottaa vaikutusarvioinnin tuki- ja seurantakeinojen tehostamista sekä uusien ohjeiden soveltamista tukevaa vaikutusten arviointikoulutuksen järjestämistä syksyllä 2007.

Työryhmän mietintö ja ehdotus uusiksi ohjeiksi lähetettiin lausunnonle ministeriöille, keskeisille järjestöille ja tutkimuslaitoksille sekä muille keskeisille tahoille. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 71 taholta, ja lausunto saatiin 50 taholta. Lisäksi Kotimaisten kielten tutkimuskeskukselta pyydettiin kommentteja ohjeiden oikeakielisyyden ja ymmärrettävyyden näkökulmasta. Lista lausunnon antajista on tämän tiivistelmän liitteenä.

Saatujen lausuntojen keskeinen sisältö on koottu tähän lausuntotiivistelmään. Kotimaisten kielten tutkimuskeskukselta saatuja kielellisiä kommentteja ei ole liitetty lausuntotiivistelmään.

Tiivistelmässä on pyritty esittämään ohjeiden sisällöllisen viimeistelyn kannalta keskeiset kommentit ja kehittämissuhteet. Luvussa kaksi esitetään lyhyesti muutamia yleisiä ja useissa lausunnoissa esitettyjä huomioita ohjeista. Tämän jälkeen luvussa 3 esitetään yksityiskohtaisempia näkökohtia ohjeiden yleisestä osasta, vaikutusala-kohtaisesta ohjeistuksesta ja vaikutusten tarkistuslistasta sekä työryhmän muista ehdotuksista. Tiivistelmässä esitetään ohjeiden viimeistelyn

kannalta olennaiset näkökohdat tiivistetysti. Tästä syystä alaotsikoiden alla ei ole mainittu kaikkia lausunnon antaneita tahoja.

## 2 YLEISIÄ HUOMIOITA LAUSUNNOISTA

### 2.1 Ministeriöt, apulaisoikeusasiamies ja apulaisoikeuskansleri

Työryhmä sai lausunnot lähes kaikilta ministeriöiltä ja eduskunnan apulaisoikeusasiamieheltä ja valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerilta.

Saaduissa lausunnoissa työryhmän työtä pidetään onnistuneena. Useissa lausunnoissa todetaan, että työryhmän laatimat uudet, yhtenäiset säädösten vaikutusten arviointia koskevat ohjeet ovat vastaus käytännön tarpeisiin ja kysyntään. Erityisen hyvänä ja konkreettisina uudistuksena pidettiin ohjeiden liitteenä olevaa tarkistuslistaa ja perustettavaksi ehdotettavaa vaikutusarvioinnin sähköistä tietopankkia. Yhtenäisen ohjeistuksen ja sen liitteenä olevan tarkistuslistan koettiin selkeyttävän ja yhdistävän säädösten erilaisten vaikutusten tasapainoista arviointia sekä sitä kautta edistävän vaikutusten arvioinnin ja sen tulosten dokumentoinnin laatua.

Muutamissa lausunnoissa esitettiin, että ohjeiden jatkovalmistelussa tulisi tasapainottaa eri vaikutusalueita koskevaa ohjeistusta. Ohjeistuksen tarkkuus- ja yksityiskohtaisuustason todettiin olevan heterogeeninen. Toiset vaikutusalueet on ohjeistettu hyvin konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti, toiset taas hyvin yleisellä tasolla. Erityisesti taloudellisten vaikutusten ohjeistuksen koettiin olevan hallitsevassa asemassa verrattuna muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia koskevaan ohjeistukseen. Lausuntopalautteessa oli runsaasti täsmennyksiä ja konkreettisia tekstiehdotuksia niin vaikutusalaakohtaisiin teksteihin kuin tarkistuslistan kysymyksiin.

Useissa lausunnoissa esiintynyt keskeinen huomio on EU-säädösten vaikutusten arviointia koskeva ohjeistus, jota toivottiin vahvistettavan ja tarkennettavan erityisesti vaikutusarvioinnin laajuuden ja ajankohdan suhteen. Ohjeistuksen tulisi tukea merkitykseltään tärkeiden EU-säädöshankkeiden vaikutusten tunnistamista riittävän varhaisessa vaiheessa.

Saadussa palautteessa korostettiin myös koulutuksen ja resurssien tärkeyttä, sillä ohjeistuksen uudistaminen ei yksin auta arviointien laadun parantamisessa. Palautteessa toivottiinkin korostettavan erityisesti arvioinnin suunnitelmallisuutta ja sitä, että valmistelijoille taattaisiin riittävät resurssit sekä osaaminen arvioinnin tekemiseen. Valmistelijoista ei ole tarkoituksenmukaista luoda menetelmäosaajia, vaan tarjota eri valmistelutehtävissä oleville täsmäkoulutusta ja tietoa arvioinnissa hyödynnettävissä olevien asiantuntijatahojen palveluista.

Vaikutusarvioinnin tuen ja seurannan tehostamiseen liittyen useissa lausunnoissa viitattiin oikeusministeriön tarkastustoimiston rooliin ja sitä koskevan kirjauksen täsmentämiseen ohjeissa. Osassa lausunnoissa esitettiin, että tarkastustoimistolla tulisi olla nykyistä selkeämpi ja vahvempi rooli arviointien olemassaolon ja laadun valvonnassa. Osassa lausunnoissa taas todettiin, että vaikutusten laadun ja sisällöllisen riittävyyden arviointi edellyttää useimmissa tapauksissa substanssiasian tuntemusta, mitä laintarkastukselta ei voida edellyttää.



## **2.2 Muut viranomaiset, tutkimuslaitokset, etujärjestöt ja asiantuntijat**

Työryhmä sai runsaasti palautetta vaikutusarvioinnin kannalta keskeisiltä viranomaisilta, tutkimuslaitoksilta ja asiantuntijatahoilta.

Lausunnoissa todettiin, että ohjeiden yhdistäminen on merkittävä parannus nykyisiin, useisiin erillisiin ohjeisiin verrattuna. Käytännönläheisellä ohjeistuksella ja koulutuksella voidaan merkittävästi vaikuttaa arvioinnin järjestelmälliseen toteuttamiseen.

Useat vaikutusarvioinnin kannalta keskeiset tutkimuslaitokset ja asiantuntijatahot esittivät lausunnoissa huolensa vaikutusarvioinnin sähköisen tietopankin sijoittamisesta valtioneuvoston sisäisille Intranet -sivuille, jolloin tietopankissa oleva tieto ei olisi hallinnon alaisten virastojen ja tutkimuslaitosten käytettävissä. Useiden virastojen tutkimuslaitosten näkemyksen mukaan tietopankki toisi arvioinnissa keskeisessä asemassa oleville tiedontuottajille ensiarvioista ja ajankohtaista tietoa eri vaikutusalueista, käytännön arviointiesimerkeistä sekä muista yhteistyötahoista. Tietopankki loisi heille paremmat mahdollisuudet kehittää omaa toimintaansa siten, että se palvelisi paremmin arviointityötä ja vastaisi entistä enemmän arvioinnin tiedontarpeisiin.

Lisäksi palautteessa toivottiin, ohjeissa huomioitaisiin laajemmin vaikutusten arviointi alemmanasteisessa sääntelyssä.

Useat tutkimuslaitokset ja tiedontuottajat toteavat lausunnoissaan, että heidän asiantuntijansa ovat valmiita tarjoamaan osaamistaan ja tuottamaansa tietoa säädösvalmistelun vaikutusten arviointiin. Samoin useat asiantuntijatahot ilmaisivat lausunnossaan kiinnostuksensa osallistua tarjottavaan koulutukseen.

### 3 LAUSUNTOPALAUTE

#### 3.1 Ohjeiden yleinen osa: vaikutusarviointi säädösvalmistelun osana

*Ulkoasiainministeriö* esittää lausunnossaan, että ohjeissa tulisi selkeämmin tuoda esiin se, että ohjeet koskevat myös vaikutusarviointien tekemistä kansainvälisiä velvoitteita hyväksyttäessä ja saatettaessa voimaan. Ulkoasiainministeriö ehdottaa, että uudessa ohjeistuksessa tehtäisiin erottelu säädösten hyväksymisen ja valtiosopimusten kansallisen hyväksymisen suhteen. Vastaava ero on tehty muun muassa HELO- ohjeissa, Lainlaatijan oppaassa ja Lainlaatijan perustuslakioppaassa. Ulkoasiainministeriö ehdottaa täydennettäväksi ohjeiden johdannon viimeisessä virkkeessä sivulla 3 olevaa lausetta "Ohjeita tulee hyödyntää myös EU-asioiden valmistelussa arvioitaessa vaikutuksia Suomen kannalta" siten, että siihen lisätään "*ja kansainvälisiä velvoitteita hyväksyttäessä ja saatettaessa voimaan*".

Lisäksi ulkoasiainministeriö esittää, että s. 14 oleva otsikko muutettaisiin muotoon "Vaikutusarviointi EU:n säädösten ja *kansainvälisten velvoitteiden* valmistelussa". Jakson loppuun ehdotetaan lisättäväksi esimerkiksi seuraavanlainen kappale: "*Kansainvälisiä velvoitteita hyväksyttäessä ja saatettaessa voimaan noudatetaan soveltuvin osin säädösten vaikutusarviointia koskevia ohjeita. Vaikutusarvioinnissa voi tällöin esityksen sisältö huomioon ottaen käsitellä myös esityksen kansainvälisiä vaikutuksia Suomen kannalta*". Ulkoasiainministeriö pitää lisäystä tarpeellisena senkin vuoksi, ettei sen jälkeen ole tarvetta lisätä ohjeiden tarkistuslistaan kysymyksiä, jotka kartoittaisivat erikseen veloitteen kansainvälisiä vaikutuksia Suomen kannalta.

*Puolustusministeriön* mukaan oikeudellisen sääntelyn rooli on mietinnössä nähty verraten suppeasti. Oikeudellinen sääntely soveltuu yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiseen myös muilla tavoin (esimerkiksi tavoitteellinen pedagoginen, asenteita luova ja moraalista tukeva vaikutus) kuin sääntelevänä ja sanktioivana normistona.

*Opetusministeriön* näkemyksen mukaan ohjeissa tulisi korostaa ns. lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän suositusta lainsäädäntöhankkeiden jaosta laajoihin, tavanomaisiin ja suppeisiin. Vaikutusarvioinnin tiedonlähteet ja menetelmät -luvussa tulisi tuoda esiin sektoritutkimuksen käyttömahdollisuudet.

*Maa- ja metsätalousministeriö* ehdottaa lausunnossaan, että ohjeissa olevaa kaaviota vaikutusarvioinnista säädösvalmistelun eri vaiheissa muokattaisiin teknisesti siten, että siitä tulisi selkeämmin ilmi vaikutusarvioinnin tiivis yhteys säädösvalmisteluun koko valmistelutyön ajan.

*Liikenne- ja viestintäministeriö* esittää, että vaikutusten arvioinneille tulisi asettaa realistinen tavoite. Esimerkiksi se, että jokainen hallituksen esitys sisältää tulevaisuudessa muutaman sivun mittaisen, laadukkaan kvalitatiivisen vaikutusarviointiosuuden, jossa tavoitteesta riippuen voi olla myös joitakin määrällisiä arvioita.

*Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa lausunnossaan, että ohjeissa on EU-säädösten osalta tarpeen kehittää kotimaista vaikutusarviointia. Ohjeita tulisi täydentää myös tiedonlähteiden ja menetelmien osalta. Erilaisten laskentamallien hyödynnettävyys on jäänyt ohjeissa hieman vähälle huomiolle. Lisäksi ohjeisiin tulisi lisätä Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos tiedontuottajina.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että ohje-ehdotus käsiteltäisiin vielä ennen sen antamista esimerkiksi SÄKE -työryhmän kokouksessa, jolloin eri ministeriöiden edustajilla olisi mahdollisuus arvioida viimeistellyn ohjeen toimivuutta.

*Työministeriö* toteaa lausunnossaan, että kullakin hallinnonalalla uusien säännösten valmisteluun voi liittyä omia erityispiirteitä, jotka vaikuttavat myös vaikutusarviointien tekemiseen. Työhallinnossa tällainen erityispiirre on kolmikantavalmistelu, jolloin uuden lainsäädäntöhankkeen tarpeellisuus ja tavoitteet on tavanomaisesti jo ennen varsinaisen valmisteluprosessin alkamista arvioitu tai hankkeen käynnistämisestä on jopa sovittu työmarkkinajärjestöjen kesken. Tällöin lainsäädäntöhankkeen ensimmäinen "vaikutusarviointiprosessi" on käyty jo ennen kuin ministeriö on käynnistänyt varsinaisen hankkeen. Tämä olisi syytä huomioida ohjeissa.

*Ympäristöministeriö* korostaa lausunnossaan, että ohjeissa voisi tuoda selkeämmin esiin uusien ohjeiden tavoitteen eli millaiseen lopputulokseen uusilla ohjeilla pyritään. Vaikutusarvioinnin nykytilan kuvaukseen ja resurssien vähyyteen liittyen ministeriö korostaa lausunnossaan, että lainvalmistelun laatutasoon vaikuttaa merkittävästi valmistelijoiden työrauhan aito turvaaminen.

Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että vaikutusarvioinneissa kuten myös ohjeissa olisi tarkoituksenmukaista ottaa huomioon EU-tasolla saadut kokemukset, erityisesti tulosten käyttö säädösvalmistelun aikana. Lisäksi EU-säädösten osalta on tarpeen kehittää kotimaista vaikutusarviointia.

*Apulaisoikeuskansleri* esittää lausunnossaan, että vaikutusten arviointiohjeiden yleisessä osassa kuvattaisiin täsmällisesti se, että lakiehdotuksen sisällöllistä toteutusvaihtoehtojen punnintaa ja valintaa tehdään lakiehdotusluonnoksen kaikissa vaiheissa ja että niitä koskevia hallituksen esityksen yleisperustelujen ja yksityiskohtaisten perustelujen tekstejä laaditaan samanaikaisesti. Perustelutekstien ja säädösehdotusten samanaikainen laadintatyö muodostaa parhaimmillaan sisällöllisesti rikastuttavan prosessin sekä mahdollisesti ehkäisee perusteluista ja vaikutusten arvioinnista irrallisen esityksen laatimisen.

Toinen seikka, johon *oikeuskanslerinvirasto* kiinnittää huomiota, on perusoikeuksien huomioonottaminen ja perusoikeustarkastelu. Apulaisoikeuskansleri toteaa, että kyse ei perusoikeuksien kannalta ole käsitteellisesti eikä sisällöllisesti vaikutusten arvioinnista, vaan perustuslain 2 luvussa kaikille perusoikeuksina turvattujen oikeuksien asianmukaisesta huomioon ottamisesta. Oikeuskanslerinvirasto esittää, että säädösten vaikutusten arviointiohjeisiin sisällytettäisiin lyhyt, noin puolen sivun mittainen, tiivis jakso perusoikeuksien huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa. Jaksossa tulisi määritellä, mitä säädösehdotusten perusoikeustarkastelulla (säädösten toteuttamisvaihtoehtojen ja valitun toteuttamistavan punninta asianomaisten perusoikeuksien valossa) tarkoittaa, selostettaisiin kuinka perusoikeuspunnintaa tulisi

hallituksen esityksessä dokumentoida sekä sen jälkeen viitattaisiin perusteellisempiin ohjeisiin ja oppaisiin.

*Elinkeinoelämän tutkimuslaitos* toteaa, että työryhmämuistio on kirjoitettu hallintokoneiston näkökulmasta ja asiantuntijatahojen joukossa on lueteltu lähes poikkeuksetta yksinomaan julkisen sektorin toimijoita, poikkeuksena Pellervon Taloudellinen tutkimuslaitos (PTT). Lausunnonantajan näkökulmasta valtion tutkimuslaitokset ja yksityiset yleishyödylliset tutkimuslaitokset tulisi valmistelussa asettaa samalle viivalle.

*Opetushallituksen* mukaan ohjeissa ei ole riittävästi käsitelty säädösmuutosten tavoitteita. Heidän näkemyksensä mukaan keskeistä on etsiä ilmiön tai ongelman syytä ja selvittää, mitä toimenpiteitä on aikaisemmin toteutettu tilanteen parantamiseksi ja siten arvioida vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutuksia.

*Rautatievirasto* esittää lausunnossaan, että ohjeissa huomioitaisiin laajemmin alemmantasoinen valmistelu, jotta ohjetta voitaisiin hyödyntää myös virastotasolla tapahtuvassa säädösvalmistelussa.

*Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes* korostaa lausunnossaan, että ulkopuolisten arvioitsijoiden käyttämisen lisääminen saattaa vaarantaa valmistelun puolueettomuutta esimerkiksi siten, että valmisteltavana olevan lakiehdotuksen kohde- tai intressiryhmään kuuluva taho tai yksittäinen asiantuntija olisi ratkaisevassa asemassa vaikutusarviointia tehtäessä. Vaikutusarvioinnilla voi olla merkittävä vaikutus sekä sen suhteen, mikä vaihtoehtoista toimintamalleista valitaan sääntelyn perustaksi että tulevan sääntelyn sisältöön.

Lisäksi Stakes huomauttaa, että ohje jättää avoimeksi sen, miten toimitaan tilanteissa, joissa vaikutukset sääntelyä valmistelevalle hallinnonalan ja kohderyhmien kannalta ovat positiiviset, mutta jonkun toisen hallinnonalan, kohderyhmän tms. kannalta negatiiviset tai haitat merkittäviä. Ohjeissa tulisi kertoa miten tällaisissa ristiriitatilanteissa menetellään ja kenellä on päätösvalta ratkaista asia.

*Keskuskauppakamari* esittää, että ohjeissa kiinnitettäisiin huomiota vaikutusten arviointiin myös alemmanasteisen sääntelyn valmistelun yhteydessä. Erityisen tärkeää vaikutusten arviointi on silloin, kun viranomaisten antamat ohjeet vaikuttavat laajasti yritysten tai muiden kohderyhmien toimintaan.

*Valtiokonttorin* näkemyksen mukaan vaikutusarviointien laatimista voitaisiin perustella myös ministeriöiden tilivelvollisuudella ja tulostavalla: säädösisällöllinen vaihtoehto tai toimintatapa ja niihin liittyvä tavoitteet ja kustannusvaikutukset on omaksuttu ja valittu säädösehdotuksen sisällöksi. Vaikutusten toteutumisen seurantaan liittyen valtiokonttori esittää, että ohjeisiin lisätään maininta siitä, että ministeriöt ovat tilivelvollisia säädösten tavoitteiden saavuttamisesta ja lainsäädännön kokonaisuutena aiheuttamista kustannuksista.

Lisäksi valtiokonttori korostaa lausunnossaan, että ohjeen soveltamisen näkökulmasta on syytä selvittää, että tilastot ym. eivät sinänsä ole vaikutusarviointeja vaan kehitystä kuvaavia aineistoja, joita on vielä analysoitava.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto* ehdottaa lausunnossaan tarkennettavaksi EU-säädösten vaikutusten arviointia ottaen huomioon niiden suuren määrän ja vaikutusten merkittävyyden. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan ohjeissa kuvattu vaikutusarviointi EU:n ja muiden kansainvälisten säädösten valmistelussa on varsin yleispiirteinen eikä anna selkeää kuvaa vaikutusarvioinnin laajuuden ja ajankohdan suhteen. Kirjauksesta ei muodostu käsitystä siitä, miten vaikutusarvioinnissa noudatetun menettelyn tulisi muuttua arvioinnin kohteiden ja ajankohdan osalta uuden ohjeen myötä. Mietinnön kyseiseen jaksoon ei myöskään sisälly velvoitetta kirjata vaikutusarvioinnin menettelytapoja ja taustaoletuksia (vrt. kansallisen valmistelun ohjeistus). Epäselväksi myös jää se, miten uudet ohjeet edesauttavat merkitykseltään tärkeiden EU-säädöshankkeiden tunnistamista riittävän varhaisessa vaiheessa.

Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa, että säädösten vaikutusten toteutumisen seuranta koskevaa ohjeistusta tulisi vahvistaa. Hyviä esimerkkejä toteutumisen arvioinnista voisi liittää esimerkiksi sähköiseen tietopankkiin.

*Elinkeinoelämän keskusliitto* korostaa, että Suomessa tulisi pyrkiä varhaisempaan vaikuttamiseen erityisesti EU-hankkeissa, mikä edellyttäisi kansallisella tasolla riittävän voimakasta asioiden esille ottamista jo EU:n komission vihreän ja valkoisen kirjan vaiheessa.

*Kuntaliitto* esittää lausunnossaan, että olisi selkeämpää, jos hankkeet olisi luokiteltu etukäteen laajuuden perusteella. Tällöin eri laajuisiin hankkeisiin voitaisiin ohjata erilaiset resurssit.

*Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys* toteaa lausunnossaan, että kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemis- ja vuorovaikutustapoja tulee vahvistaa ohjeistuksessa. Valtioneuvoston 8.3.2007 tekemä periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä antaa hyviä näkökohtia ohjeiden kehittämiseksi kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen näkökulmasta.

*Professori Jyrki Tala* toteaa lausunnossaan, että säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin välittömin ja käytännössä tärkein hyötyjätaho ovat lainvalmistelijat itse ja heitä arkityössä ohjaavat toimijat. Lainvalmistelutyön laadun ja lainvalmistelijoiden omaa työtään koskevan itseyemmärryksen voi kansainvälisenkin kokemuksen mukaan odottaa kohentuvan olennaisesti, jos lainvalmisteluprosessin kuluessa laadittaisiin – toisin kuin nykyisin – työryhmän laatiman tarkistuslistan asettamia vaatimuksia vastaava erittely kahden, kolmen keskeisen sääntely- tai muun vaihtoehdon hyödyistä, kustannuksista ja ongelmista.

Talan mukaan työryhmän ehdotuksessa mainittu ulkopuolisten tahojen rooli on vaikutusarvioinnissa hahmotettu liian kapeaksi. Olennaista on se, että ulkopuolistahot pääsevät riittävän varhain, jo ennen työryhmän, komitean tms. valmisteluelimen ehdotusten valmistumista 1) tuomaan esiin tietonsa, kokemuksensa, intressinäkökohtansa ja kritiikkinsä 2) riittävän varhaisessa vaiheessa itse säädösehdotuksen laadinta- ja muotoutumisprosessia, jotta tuo palaute voi aidosti vaikuttaa lainvalmisteluun. Ulkopuolistahojen avoin ja aktiivinen kytkeminen lainvalmisteluun on nykyisin entistä välttämättömämpää, koska useilla lainsäädäntöaloilla vaaditaan esimerkiksi tieteen, tutkimuksen, teknologian,

yhteiskunnan olojen, erilaisten riskitekijöiden ja yritystoiminnan kehityksestä laajaa ja nopeasti uusiutuvaa tietopohjaa.

Työryhmän käsitys, jonka mukaan vaikutusarvioinnin laajuus ja panostus määräytyvät aina hankkeen merkittävyyden mukaan, vaikuttaa Talan mukaan periaatteelliselta kannalta moitteettomalta. Puutteellinen nykytilanne huomioon ottaen voi silti kysyä, eikö olisi viisaampaa tähdätä siihen, että edes tietyssä osassa merkittävänä pidettyjä hankkeita tehtäisiin työryhmän ohjeistusta noudattelevia vaikutusarvioita, kun riskinä on se, että nykytila jatkuu eikä vakavia vaikutusarvioita tehdä kuin poikkeuksellisesti.

Talan mukaan ohje-ehdotusta kehiteltäessä tulisi käsitellä laajemmin ja selkeämmin sitä, millä tavoin ehdotuksen tärkeimpien eli asetettujen tavoitteiden mukaisten ”hyvien” vaikutusten toteutumista olisi eriteltävä ja selostettava lainvalmisteludokumenteissa. Samassa yhteydessä olisi luontevaa tarkastella myös säännösten implementaatioon liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi Britanniassa ja Alankomaissa on lainvalmistelua tukeva oma tarkistuslistansa implementaatiokysymysten hallintaa varten. Kun nykyisissä hallituksen esitysten laatimisohejeissa säädöksen implementaatioon liittyvät kysymykset on sivuutettu melko ohuesti, nyt uudistettavana olevissa vaikutusarvio-ohjeissa tämä puute pitäisi korjata.

## 3.2 Vaikutusalakohtainen ohjeistus

### 3.2.1 Yleistä

*Kauppa- ja teollisuusministeriö* huomauttaa, että vaikutusalakohtaisissa teksteissä käytetyt esimerkit ovat keskenään hyvin erilaisia. Kauppa- ja teollisuusministeriö ehdottaakin, että ne sijoitettaisiin sähköiseen tietopankkiin ennen kuin varsinaiseen ohjeeseen. Esimerkkien tulisi lisäksi perustua konkreettisiin käytännön säädöshankkeisiin. Samoin ministeriö esittää lausunnossa, että tarkistuslistan ja ohjeen eri osioiden välinen yhteys tulisi olla yhteen sovitettu siten kuin on esimerkiksi taloudellisten vaikutusten osalta.

*Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* esittää, että eri vaikutusalueita koskevaa ohjeistusta tasapainotettaisiin. Ehdotuksessa erityisesti taloudelliset vaikutukset ja niihin sisältyvät yritysvaikutukset ovat ministeriön näkemyksen mukaan hallitsevassa asemassa.

*Eläketurvakeskus* kokee ongelmaksi vaikutusarvioinnin laajuuden rajaamisen: mitä vaikutuksia kaikista mahdollisista vaikutusluokista tulisi arvioida ja kuinka laajasti.

*Palkansaajien tutkimuslaitos* huomauttaa, että vaikutusalueiden ryhmittely ohjeissa luo keinotekoisia raja-aitoja esimerkiksi taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten osalta.

*Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen* lausunnossa todetaan, että ohjeet ovat jossain määrin heterogeeniset, mikä johtunee eri kirjoittajien lähestymistavoista ja asioiden esittämistavoista.

*Stakes* katsoo, että ohjeissa arvioitavaksi esitettäviä eri vaikutuksia koskevat ohjeet tulisivat olla yhteismitallisia. Erityisesti yhteiskunnallisten vaikutusten käsittely ohjeissa on ohutta.

### 3.2.2 Taloudelliset vaikutukset

#### *Taloudellisten vaikutusten luonne ja osa-alueet*

*Sosiaali- ja terveysministeriö* esittää, että taloudellisten vaikutusten arviointiohjeistuksessa kiinnitettäisiin huomiota vaikutuksiin järjestöjen kannalta.

*Eläketurvakeskus* huomauttaa, että taloudellisia vaikutuksia ei aina pystytä arvioimaan euromääräisinä. Tämä ei ole aina mahdollista, erityisesti uudistuksissa, joiden vaikutukset näkyvät täysimääräisesti vasta vuosikymmenten kuluttua.

*Kuluttajavirasto* esittää, että ohjeissa tarkasteltaisiin erikseen kuluttajavaikutuksia. Vaikutukset kotitalouksien asemaan ja käyttäytymiseen eivät aina anna riittävää informaatiota. Kokonaiskuvan saamiseksi erityisesti kulutushyödykemarkkinoilla yritysvaikutuksia tarkasteltaessa pitäisi rinnalla aina analysoida vaikutukset kuluttajien asemaan. Kuluttajavirasto ehdottaa, että ohjeissa esitettäisiin arvioitavaksi millaiset vaikutukset ehdotuksella on erilaisten kuluttajaryhmien (alaikäiset, ikääntyneet, erityisryhmät) oikeudelliseen asemaan, tavaroiden ja palveluiden saatavuuteen, hintatasoon, kuluttajien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin toimia markkinoilla jne. On varsin tavanomaista, että esimerkiksi kuluttajien ja yritysten vaikutukset ovat erisuuntaisia, ristiriitaisia tai toisilleen vastakkaisia (esimerkkeinä välttämättömyyspalvelut, kuten vesi, sähkö tai tietoyhteiskuntavaikutukset).

*Professori Tala* toteaa, että taloudellisten vaikutusten ja työllisyysvaikutusten erottelu eri pääryhmiin (II ja IV) herättää kysymyksiä eikä tunnu perustellulta. Toisaalta olennaista on tietysti kumpaankin ryhmän kuuluvien vaikutusten analysointi lainvalmistelussa ja niiden asianmukainen dokumentointi.

#### *Vaikutukset kotitalouksien asemaan*

*Valtiontalouden tarkastusviraston* mukaan ohjeissa tulisi avata väestöryhmän ja taloudellisen aseman käsitteelle tarkoitettua merkityssisältöä, esimerkiksi yksilöimällä viitataanko tällä väestön eri ikäryhmiin, koulutusperusteisesti määriteltyihin ryhmiin, työelämäperusteisiin ryhmiin, perheaseman mukaan määräytyviin ryhmiin jne. Vastaavasti taloudellisen aseman sisältöä voisi avata täsmentämällä, viitataanko tällä pelkästään tuloihin vai myös varallisuuteen kohdistuviin vaikutuksiin.

#### *Vaikutukset yrityksiin*

*Sosiaali- ja terveysministeriö* esittää sivun 19, 4. kappale muutettaisiin seuraavaan muotoon

”... (yritysten asiakkaat, tavarantoimittajat ja alihankkijat, tuotanto-panosten hinnat, markkinoiden tekninen kehitys, *henkilöstövoimavarat*, markkinoille pääsyn avoimuus, kilpailun toimivuus ja luonne jne.)”

sekä sivulle 20, sen 3. kappaleen 3. lause:

”Toisaalta lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa siten, että yritysten liiketoimintavapaus, toimintavaihtoehdot ja *kilpailukyky* lisääntyvät.”

*Keskuskauppakamari* korostaa lausunnossaan, että säädösten vaikutusten arviointi on syytä koskea laajentamaan myös yritysten keskinäisiin suhteisiin.

*Valtiontaloudellinen tutkimuskeskus* toteaa lausunnossaan, että yritysvaikutusten osalta on helppo löytää esimerkkejä, joilla vaikutukset rajattuun joukkoon toimialoja ja sitä kautta koko kansantalouteen voivat olla suuret ilman että suoria vaikutuksia koko yrityskehitykseen syntyy.

*Elinkeinoelämän keskusliitto* esittää, että yritysvaikutukset -osiossa käsiteltäisiin tuottavuuden lisääntymistä/kasvua, joka syntyy mm. teknologian, uusien palvelurakenteiden kehittymisen seurauksena. Muita Elinkeinoelämän keskusliiton ehdottamia näkökohtia ovat kysymys Suomen houkuttavuuden lisääntymisestä yritysten sijaintipaikkana ja globalisaatiokysymykset.

### ***Vaikutukset julkiseen talouteen***

*Kauppa- ja teollisuusministeriö* esittää, että julkistaloudellisten vaikutusten osuutta tiivistettäisiin ja selkeytettäisiin. Ohjeissa todetaan julkistaloudellisten vaikutusten tarkastelussa minimivaatimuksen olevan, että julkisen sektorin tuottavuustarkastelussa otetaan huomioon valtioneuvoston tekemät periaatepäätökset ja hallinnonalakohtaiset erityistavoitteet. Ministeriö toteaa lausunnossaan, että kohdan mukainen toiminta edellyttäisi sekä tehtyjen päätösten ja asetettujen tavoitteiden tuntemista että niiden ymmärtämistä käsillä olevan säädöshankkeen kannalta.

*Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* esittää 4. kappaleen alkuun sivulle 23 seuraavaa lisäystä:

”Tarkasteltaessa vaikutuksia valtionhallintoon, tulee selvittää säädösehdotuksen vaikutus muun muassa viranomaistoiminnan voimavaroihin, niiden kohdentamiseen ja eri viranomaisten yhteistyöhön.”

sekä sivulle 25, sen 3. kappaleeseen tulisi lisätä seuraava lause 2. lauseeksi:

”Henkilöstövoimavarojen kehittäminen edistää usein myös työn tuottavuutta.”

*Valtiokonttori* huomauttaa, että HELO-ohjeiden mukaan vaikutusten arvioinnissa tulee esittää sekä lyhyen että pitkän tähtäimen ja mahdollisesti keskipitkän tähtäimen vaikutukset. Tämän vuoksi ohjeissa voisi olla syytä ohjeistaa analysoimaan vaikutuksia sekä seuraavan 4-vuotisen suunnittelukauden osalta että pidemmällä aikavälillä, jotta vaikutusten ajallisen näkökulman tärkeys tulisi selkeämmin esiin. Valtioneuvoston rahoitusvaliokunnan käsittelyn yhteydessä on syytä mainita valtioneuvoston ohjesääntö mukainen menettely valtiovarainministeriön lausunnon hankkimisesta, mikäli asialla on huomattava kansantaloudellinen tai valtiontaloudellinen merkitys.

*Valtiokonttori* esittää lausunnossaan, että ohjeisiin lisättäisiin maininta valtion liikelaitoksista. Vastaavasti kuntatalouden puolella voisi mainita kunnan tai kuntayhtymän liikelaitokset.

*Valtiontalouden tarkastusviraston* mukaan vaikutusten arvioinnissa tulisi esittää yleiskuva esityksen kokonaisuhyödyistä ja -kustannuksista lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, ei tyytyä vain toteamaan arvioinnin nettomääräinen lisärahoitustarve tai säästöt.

*Kuntaliitto* esittää lausunnossaan, että lainsäädännön kuntiin kohdistuvat taloudellisten ja toiminnallisten vaikutukset sekä kuntien taloudelliset mahdollisuudet suoritua



tehtävistään on pystyttävä arvioimaan jatkossa nykyistä täsmällisemmin. Tätä näkökohtaa tulisi Kuntaliiton mukaan korostaa ohjeissa.

### ***Vaikutukset kansantalouteen ja kokonaistaloudellinen selvitys vaikutuksista***

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että sivulle 26, sen 2. kappaleen 4. lauseeseen seuraavaa muutosta:

”Nämä kansantaloudellisesti merkittävät vaikutukset on kuitenkin tärkeää tunnistaa ja arvioida myös muun tyyppisissä, esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksia, *terveyden ja työkyvyn edistämistä* tai aikuiskoulutuksen kehittämistä koskevissa säädösehdotuksissa.”

*Ympäristöministeriö* ehdottaa seuraavaa lisäystä: ”Arvioinnissa tulee huomioida sekä kielteiset että myönteiset vaikutukset esimerkiksi työllisyyteen sekä muihin kansantaloudellisiin muuttujiin (ml. hajautuvat vaikutukset).”

### ***Taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmät ja tiedonlähteet***

*Palkansaajien tutkimuslaitoksen* mukaan vaikutuksia väestön tuloerojen muutoksiin ja heikossa asemassa olevien ryhmien taloudelliseen asemaan voisi tuoda selvemmin esiin. Lisäksi tulonjakovaikutusten arvioimisen yhteydessä voitaisiin mainita kaksi simulointimallia, TUJA- ja SOMA -mallit, joilla voidaan tehdä myös tulonjakoa ja köyhyysriskin muutoksia koskevia arvioita.

*Valtiokonttori* esittää, että tiedonlähteisiin lisättäisiin valtion kirjanpidon osalta Valtiokonttori sekä kansantalouden tilinpitoa yksityiskohtaisesti kuvaava Tilastokeskus.

### **3.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

*Valtiontalouden tarkastusvirasto* esittää, että ohjeistuksessa kuvattaisiin myös se, miten laki vaikuttaa eri viranomaisten toimintaprosesseihin ja niiden sujuvuuteen.

### **3.2.4 Ympäristövaikutukset**

*Sosiaali- ja terveysministeriö* esittää sivulle 32, sen 1. kappaleen 4. lauseeseen seuraavaa muutosta:

”Ympäristövaikutuksilla on usein kytkentöjä muihin vaikutuksiin, kuten taloudellisiin vaikutuksiin ja yrityksiin kohdistuviin vaikutuksiin sekä *työympäristön kemikaaliturvallisuuteen*.”

sivulle 33 arviointimenetelmiä ja tiedonlähteitä koskevassa jaksossa tulisi tuoda esille laadullisen arvioinnin korostamisen ohessa se, että jos ympäristövaikutusten arviointia koskevat tiedot ja tietolähteet ovat laadullisesti ja määrällisesti hyviä, on selvitettävä niiden pohjalta vaikutuksia käyttäen kvantitatiivisia arviointimenetelmiä soveltuviissa osissa kokonaisvaltaista vaikutusten arviointia.

*Ympäristöministeriö* esittää, että ohjeissa tulisi huomioida myös ympäristövaikutuksiin liittyvät välilliset, maan rajojen ulkopuolelle ulottuvat vaikutukset. Tällaiset vaikutukset tulisi tarvittaessa huomioida esimerkiksi kehitysyhteistyöhön ja vientitoimintaan (vientiluotot) liittyvissä säädöksissä, joilla voi olla todellista vaikutusta toisen maan

ympäristön tilaan. Ympäristövaikutuksien arvioinnissa tarvitaan sellaisia välineitä, joilla voidaan arvioida sekä taloudellisia että ympäristövaikutuksia makrotasolla ja rinnakkain.

*Suomen luonnonsuojeluliitto* toteaa lausunnossaan, että ympäristövaikutusten arvioinnissa tulee laadullisen arvioinnin lisäksi hyödyntää yhä enemmän myös määrällistä arviointia. Samoin ympäristövaikutusten arvioinnissa kannattaa hyödyntää ympäristöjärjestöjen asiantuntemusta lausunnoissa.

### 3.2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

#### *Yhteiskunnallisten vaikutusten luonne ja osa-alue*

*Sosiaali- ja terveysministeriö* esittää, että ohjeiden sivulle 35 sijaitsevaan laatikkoon lisätään uusi alakohta ” muut perustuslaista johtuvat perusoikeusvaikutukset”

*Ulkoasiainministeriö* esittää, että yhteiskunnallisiin vaikutuksiin sisällytettäisiin soveltuvin osin myös arviointi vaikutuksista, joita hankkeella on Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden toteutumiseksi. Vaikutuksia tulisi arvioida Suomen kehityspoliittikan

- a) johdonmukaisuustavoitteen näkökulmasta,
- b) kehitysmaiden (erityisesti vähiten kehittyneiden maiden) köyhyden vähentämisen tavoitteen näkökulmasta ja
- c) läpileikkaavien teemojen (naisten ja tyttöjen oikeudet, helposti syrjäytyvät väestöryhmät ja ympäristö) näkökulmasta.

#### *Sosiaaliset ja terveysvaikutukset*

*Sosiaali- ja terveysministeriö* esittää lausunnossaan, että: sivulla 36, sen 1. kappale muutetaan seuraavaksi:

”Sosiaalisilla ja terveysvaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia ihmisten elinoloihin, *työoloihin ja terveyteen*, toimintamahdollisuuksiin, käyttäytymiseen, arvoihin ja asenteisiin. Ne ovat sellaisia ihmiseen, ihmisryhmään, yhteisöön tai yhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia, jotka aiheuttavat muutoksia terveydentilassa, hyvinvoinnissa tai hyvinvoinnin jakautumisessa (esimerkiksi eri sosioekonomisten ryhmien kesken). *Nämä vaikutukset kohdistuvat myös ihmisiin työpaikoilla ja vaikuttavat työterveyteen ja työhyvinvointiin, henkilön työ- ja toimintakykyyn sekä siihen miten pitkään henkilö on työelämässä.* Jos vaikutukset kohdistuvat rajatusti johonkin ihmisryhmään, esimerkiksi lapsiin tai vanhuksiin *taikka työntekijään työelämässä, pitää tarkastelu kohdentaa nimenomaisesti siihen ryhmään.*”

s. 36, kappaleeseen "Vaikuttamalla näihin tekijöihin, edistämällä... ja kansansairauksiin." jälkeen lisätään: ”

*Hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen on keskeinen haaste, sillä ne ovat viimeisten vuosikymmenten aikana kasvaneet. Esimerkiksi hyvin toimeentulevat ja korkeasti koulutetut elävät pidempään, sairastavat vähemmän ja ovat toimintakykyisempiä kuin vähän koulutetut ja alhaisemman toimeentulon varassa elävät henkilöt.*

s. 36, sen 3. kappaleen viimeinen lause:

”Säädösten vaikutukset sosiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen ilmenevät yleensä välillisesti edellä mainittujen tekijöiden kautta, mutta myös suoraan esimerkiksi liikenneturvallisuuteen tai työturvallisuuteen vaikuttamalla.”

*Stakes* esittää lausunnossaan, että tulonjako- ja köyhyysvaikutukset tulee sisällyttää sekä koko arviointiohjeeseen että myös sosiaali- ja terveysvaikutuksia koskevaan arviointiosuuteen ja lopussa olevaan vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistaan.

Yksityiskohtaisena huomautuksena *Stakes* toteaa, että sivulla 37 viimeisessä kappaleessa oleva nettiosoite: <http://info.stakes.fi/iva> tulisi kirjoittaa muotoon <http://www.stakes.fi/iva>.

### ***Tasa-arvo- ja sukupuolivaikutukset***

*Opetusministeriön* näkemyksen mukaan lapsiin kohdistuvien vaikutusten yhteydessä tulisi ottaa esiin myös nuoriin kohdistuvat vaikutukset, mikä on ajankohtainen hallitusohjelman mukaisen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman aloittaessa toimintansa. Nuoriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa voidaan käyttää apuna Valtion nuorisoasiain neuvottelukunta Nuoran tuottamaa tietoa.

*Sosiaali- ja terveysministeriö* esittää, että s. 38, 3. kappaleesta *poistetaan* seuraava lause:

”Säätelyn merkitys sukupuolten tasa-arvon kannalta voidaan yleensä tunnistaa helposti ja suhteellisen vähällä työmäärällä.”

ja s. 39, sen 1. kappaleen luettelossa tulee jakaa 1. alakohta kahteen eri osaan:

- työelämässä,
- taloudellisessa asemassa,
- jne.

*Lapsiasiavaltuutettu* esittää, että ohjeita täydennettäisiin lapsiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Erityisesti arvioinnin oikeusperustaa ja näkökulmaa tulisi laajentaa. *Lapsiasiavaltuutettu* esittää, että ohjeista täydennettäisiin seuraavilta osin:

- YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus tulee mainita lapsivaikutusten arvioinnin perusteena
- Lainsäädäntöhankkeissa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa ottaa kantaa siihen, onko sillä vaikutuksia lapsiväestöön tai sen osaan vai eikö ole (arviointia ei saa rajata vain hankkeisiin, jotka koskevat lapsiväestöä, vaan asia on huomioitava yleisemmin)
- Lapsivaikutusten arvioinnissa tulee selvittää yleisesti edistääkö hanke ja miten lapsen etua (arviointissa ei tule rajautua vain kielteisten vaikutusten ennakointiin, mikä on liian kapea näkökulma).

*Tasa-arvovaltuutettu* pitää tärkeänä, että ohjeissa kuvattaisiin sukupuoli- ja tasa-arvovaikutusten ydin eli miten valmisteltavana oleva sääntely vaikuttaa yhteiskunnassa miehiin ja naisiin. Mikäli vaikutuksia katsotaan olevan, tulee arvioida ovatko vaikutukset haitallisempia toiselle sukupuolelle tai joutuvatko toisen sukupuolen edustajat huonompaan asemaan lain vaikutuksista johtuen.

*Vähemmistövaltuutettu* huomauttaa lausunnossaan, että yhdenvertaisuuslain (21/2004) 4 § säättää viranomaisille laajan velvollisuuden etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseen, mikä sisältää myös velvollisuuden arvioida lainsäädännön vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Tämä tulisi kirjata myös osaksi nyt valmisteltavaa ohjeistusta. Laadittu

ohjeistus antaa kuvan tasa-arvosta nimenomaan erilaisen kohtelun kieltona. Tämän vuoksi ohjeissa tulisi huomioida tasa-arvo eri ryhmien tosiasiallisen kohtelun edistäjänä.

Tasa-arvoa ja sukupuolivaikutuksia koskevaa ohjeistusta tulisi vähemmistövaltuutetun mukaan arvioida yksilötason lisäksi myös eri kansanryhmien kuten maahanmuuttajien ja kantasuomalaisen välillä säädösehdotusten toteuttamisen yhteydessä. Ohjeita tulisi täydentää eri etnisiin kansanryhmiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnilla. Nyt ohjeistus painottuu sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Myös otsikko tulisi muuttaa ”Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen”, sillä PL 6 § mukaisesti yhdenvertaisuus kattaa kaikki kansanryhmät, tasa-arvon sekä naisten ja miesten valtasuhteet.

### ***Vaikutukset kansalaisten asemaan yhteiskunnassa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan***

*Ulkoasiainministeriö* huomauttaa, että kyseisten vaikutusten osiosta puuttuu menetelmiä ja tiedonlähteitä koskeva tieto. Tiedonlähteenä voisi mainita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) Suomea koskevat sitovat tuomiot ja muu erityisesti Suomea koskeva käytäntö, jolla voi olla suora vaikutus kansalliseen säädösvalmisteluun.

*Opetushallituksen* mukaan ohjeissa tulisi korostaa arviointia yleisesti yksittäisen kansalaisen kannalta eikä yksinomaan oikeusturvan tai vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta.

*Stakes* katsoo, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen tulisi olla vaikutusten arvioinnin lähtökohta. Perusoikeudet eivät voi olla yksittäisten oikeuksien luettelo muiden esimerkinomaisten arvioitavien vaikutusten joukossa.

*Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys* esittää, että ohjeissa tulisi korostaa enemmän vaikutusten arviointia kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen näkökulmasta.

### ***Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään***

*Sosiaali- ja terveysministeriö* esittää, että sivulla 41, sen 6. kappaleen 1. lauseeseen muutetaan seuraavasti:

” Varsinaisten työllisyysvaikutusten lisäksi säädöksillä voi olla vaikutuksia yleisemmin työelämään, henkilöstövoimavaroihin, työntekijöiden ja henkilöstön terveyteen, työ- ja toimintakyvyn edistämiseen.”

Lisäksi STM esittää, että tämän kappaleen 2. ja 3. lause vaihtaisivat paikkaa.

*Elinkeinoelämän keskusliitto* ehdottaa, että ohjeissa otettaisiin esiin työelämän ja yritystoiminnan joustavuus.

*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö* toteaa lausunnossaan, että työelämän osalta tulisi huomioida säädösuudistuksen suhde työlaainsäädännön peruseriaatteisiin ja vaikutukset mm. työntekijöiden työhyvinvointiin, työsuhteiden vakauteen ja työntekosuhteiden epätyypillistymiseen sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen.

### ***Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen***

*Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* esittää, että sivulle 43, sen 1. kappaleen loppuun lisätään seuraava lause:

”Esim. talousrikollisuuden torjunta työmarkkinoilla edellyttää eri vero-, työsuojelu- ja poliisi- ja syyttäväviranomaisten yhteistyötä.”

*Keskuskauppakamari* huomauttaa, että rikosentorjuntavaikutusten yhteydessä on syytä korostaa laajan turvallisuuskäsitteen merkitystä. Rikollisuutta koskevien tilastojen ohella tulee huomioida esimerkiksi rikollisuutta koskevat tilannekuva-arviot. Samoin on otettava huomioon lainsäädännön keinot torjua yritysturvallisuuteen kohdistuvia uhkia.

### ***Aluekehitysvaikutukset***

Aluevaikutusten osalta *Keskuskauppakamari* toteaa, että vaikutusten tarkastelussa olisi pyrittävä alueiden mahdollisimman yhtenäiseen ja keskenään vertailukelpoiseen tarkasteluun. Tilastojen ohella on kiinnitettävä huomiota myös yritysten ja muiden alueiden kehittämisessä keskeisessä roolissa olevien toimijoiden näkemyksiin.

*Kuntaliitto* esittää, että kuntiin kohdistuvien vaikutusten arviointia koskevaan osioon on sisällytettävä myös arviointi siitä, miten säädös toteuttaa kunta- ja palvelurakennemuutosta. Kuntatalouden vaikutusten arviointi olisi sisällytettävä osaksi peruspalveluohjelmamenettelyä. Lisäksi aluekehitysvaikutusten ja tasa-arvovaikutusten arvioinnissa voitaisiin mainita Kuntaliitto tiedonlähteenä.

### ***Tietoyhteiskuntavaikutukset***

Tietoyhteiskuntavaikutusten osalta *valtiokonttori* korostaa, että uusi lainsäädäntö voi edellyttää kansalaisilta paitsi tietoyhteiskuntavalmiuksia ja ohjelmistojen hankkimista myös tietoturvallisuuden hallintaa. Samoin hyvä tiedonhallintatapa, sen toteuttaminen ja velvoitteet palveluiden toimittajille tulisi huomioida vaikutusten arvioinnissa. Käytettävänä tietolähteitä tarjoavat muun muassa Viestintävirasto ja valtiovarainministeriön tietoturvallisuuden johtoryhmä VAHTI sekä Huoltovarmuuskeskuksen puolustustaloudellinen suunnittelukunta.

## **3.3 Vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista**

### ***3.3.1 Yleistä***

*Kauppa- ja teollisuusministeriö* korostaa, että tarkistuslistan käytännön soveltuvuutta helpottaisi se, jos tarkistuslistan sähköisen version kustakin kohdasta voisi olla linkit ohjeen asianomaisiin kohtiin. Näin voitaisiin myös vähentää tällä hetkellä ohjeille ominaista staattisuutta. Tarkistuslistan käytössä tulisi korostaa, että kyse ei ole ”rasti ruutuun” -harjoitus, vaan arvioinnin suunnittelua helpottava ohjeellinen lista.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto* esittää, että tarkistuslistassa pääkysymysten alle kirjoitettaisiin enemmän kuvaavia esimerkkejä siitä, miten ko. asiaa voi arvioida – sisältäen ainakin luvussa 2 esitetyt asiat eli kukin asia erikseen, jolloin ne tulevat erikseen mietittyä ja merkittyä sarakkeeseen.

### 3.3.2 Taloudelliset vaikutukset

*Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* esittää, että yritysvaikutusten tarkistuslistan 2. kysymyksen ensimmäinen lause muutettaisiin seuraavaan muotoon:

”Edistääkö, estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua yritysten välillä?”

*Suomen luonnonsuojeluliitto* toteaa, että monet esitykset vaikuttavat ympäristöön aiheuttaen myös haitallisia tai myönteisiä talousvaikutuksia. Siksi ympäristövaikutuksiin tulisi lisätä linkki talousvaikutuksiin ja laatia talousvaikutuksiin oma kysymysosio seuraavista asioista.

Keskeisiä luonnonsuojeluliiton mainitsemia talouteen vaikuttavia arvioitavia ympäristövaikutuksia ovat ekosysteemipalvelut, joita ovat esimerkiksi ruoka, kuidut, geenivarat, luonnonlääkkeet ja vesi sekä luonnon säätelypalvelut. Luonnon tarjoamia kulttuuripalveluita ovat esimerkiksi henkiset ja hengelliset ja esteettiset arvot, virkistys ja ekoturismi.

Seuraako esityksestä tarvetta korvata tai ennallistaa luonnonarvoja? (mitigaatiot ja kompensatiot)

Edistääkö ehdotus energian tai luonnonvarojen panosten säästämistä?

*Professori Tala* esittää, että yritysvaikutuksissa olisi tarvetta ehdotettua eriytyneempään tarkasteluun pienyritysten ja ns. *mikroyritysten* kesken. Monella alalla ja etenkin alkamassa olevan, kehittyvän yritystoiminnan kannalta pienet, alle 10 hengen yritykset ovat paitsi avainasemassa koko talouden ja työllisyyden kannalta myös resurssiltaan niitä, joissa esimerkiksi erilaisten tietojenanto- ja raportointivielvoitteiden suhteellinen kustannus (suhteutettuna esimerkiksi liikevaihtoon tai henkilömäärään) nousee monesti muuta yrityskenttää paljon korkeammaksi. Tämän vuoksi lainvalmistelussa on järkevää myös harkita, missä määrin perusteltua on asettaa yhtäläisiä velvoitteita ja rasitteita koko yrityskentälle. Näistä syistä pienyrityskentän käsitteleminen yhtenä yhtenäisenä kokonaisuutena – ja erottelematta ns. mikroyrityksiä – ei ole riittävän tarkkaa lainvaikutusten hahmottamisessa.

### 3.3.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ei lausuntopalautetta.

### 3.3.4 Ympäristövaikutukset

*Suomen luonnonsuojeluliitto* esittää, että ensimmäistä tarkistuslistan kysymystä täydennettäisiin seuraavilla alakysymyksillä:

Lisääkö esitys uusiutumattomien luonnonvarojen korvaamisesta uusiutuvilla? Lisääkö esitys uusiutuvien luonnonvarojen kulutusta niiden uusiutumista ja kestävyys nopeammin?

Lisääkö esitys ekotehokkuutta?

Toista kysymystä voitaisiin täydentää seuraavalla alakysymyksellä:

Ohjaako ehdotus kuluttajia ja tuottajia niin, siten että sillä on merkitystä energian tai muiden luonnonvarojen tai jätteiden muodostumisen kannalta tuotteen tai palvelun elinkaaren aikana?

Kuudennen kohdan loppuun lisättäisiin konkretisoiviksi alakysymyksiksi:

Vaikuttaako esitys vaateliisiin ja uhanalaisiin lajeihin tai luontotyyppeihin? Pirstooko esitys maisemia pienempiin alueisiin tai vaikuttaako se muuten ekologisii kokonaisuuksiin ja yhteyksiin? Johtaako esitys uusien luonnonalueiden ottamiseen talouskäyttöön?

Viimeisen kysymyksen lopuksi voitaisiin kysyä:

Lisääkö vai vähentääkö esitys ympäristöonnettomuuksien tai luonnontuhojen riskiä?

Lisääkö esitys vaaraa haitallisten vieraslajien tai geenimanipuloidujen olioiden pääsyyn luontoon?

### 3.3.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

*Ulkoasiainministeriö* esittää, että ohjeisiin sisällytettäisiin seuraavia kysymyksiä koskien vaikutuksia Suomen kehityspolitiikan tavoitteiden toteutumiseen:

*Onko ehdotuksella vaikutuksia Suomen politiikan kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen?*

Vaikuttaako ehdotus myönteisesti kehityspolitiikan tavoitteisiin tai aiheuttako se ristiriitoja niiden kanssa? Vaikuttaako ehdotus Suomen tai EU:n suhteisiin kehitysmaiden kanssa tai toimintaan kansainvälisillä foorumeilla?

*Onko ehdotuksella vaikutuksia Suomen kehityspolitiikan päätavoitteeseen: kehitysmaiden, erityisesti vähiten kehittyneiden maiden, köyhyyden vähentämiseen?*

Vaikuttaako ehdotus kehitysmaiden taloudelliseen kehitykseen (työllisyyteen, tuloihin, pääoman muodostamiseen)? Vaikuttaako ehdotus kehitysmaiden sosiaaliseen kehitykseen (ruokaturva, terveys, koulutus)? Vaikuttaako ehdotus kehitysmaiden ympäristöön (biodiversiteetti, ympäristön laatu, luonnonvarat)?

*Onko ehdotuksella vaikutuksia Suomen kehityspolitiikan läpileikkaaviin teemoihin: naisten ja tyttöjen oikeudet, helposti syrjäytyvien ryhmien oikeudet sekä ympäristökysymysten huomioon ottaminen?*

Vaikuttaako ehdotus kehitysmaiden naisten ja tyttöjen oikeuksien toteutumismahdollisuuksiin tai asemaan, tai yhteiskunnallisen tasa-arvon edistämiseen? Vaikuttaako ehdotus kehitysmaiden helposti syrjäytyvien ryhmien, kuten lasten, vammaisten ihmisten, alkuperäiskansojen ja etnisten vähemmistöjen, oikeuksien tai tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumiseen? Vaikuttaako ehdotus kehitysmaiden ympäristö-kysymysten läpileikkaavaan huomioonottamiseen?

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittinen osasto on valmis aktiivisesti tukemaan em. kysymysten viimeistelyä ja kehityspoliittisten vaikutusten arviointien laatimista eri hallinnonaloilla.

*Tala* toteaa, että ohjeissa tulisi huomioida myös ns. *symboliset vaikutukset*, joilla tarkoitetaan sääntelyn vaikutuksia ihmisten ajattelutapoihin, arvostuksiin ja moraalisiin arvoihin. Esimerkkinä voi viitata vaikkapa moneen rikosoikeudelliseen sääntelyyn, jossa yleisesti vaikutuksen uskotaan toteutuvan juuri ihmisten arvostusten ja niitä seuraavien käyttäytymisvaikutusten välityksellä, yhdenvertaisuuden edistämiseen ja syrjinnän ehkäisemiseen tähtäävään sääntelyyn ja perusoikeussäännöksiin. Symboliset vaikutukset saattavat osassa tapauksia olla jopa kaikkein tärkein säädöksen vaikutusulottuvuus.

Symbolisia vaikutuksia koskeva kysymys sopisi ehdotetun tarkistuslistan IV osioon alakohtaan, joka koskee vaikutuksia kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa.

***Sosiaaliset ja terveysvaikutukset sekä tasa-arvovaikutukset***

*Opetusministeriö* esittää lausunnossaan seuraavia sanamuotokorjauksia ja tarkennuksia:

1. kysymys ehdotetaan täsmennettävän:

*"Onko ehdotuksella vaikutuksia ihmisten henkiseen tai fyysiseen terveyteen, hyvinvointiin tai hyvinvoinnin jakautumiseen."*

Näin kysymys kattaisi paremmin myös liikunta- ja kulttuuripalvelujen näkökulman. Lisäksi kysymyksen alakohdassa ehdotetaan mainittavan lasten ja vanhusten lisäksi myös nuoret.

2. kysymyksen alakohtaan ehdotetaan lisättäväksi:

*"Vaikuttaako ehdotus ihmisten tasa-arvoiseen ja syrjimättömään asemaan iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella?"*

3. kysymyksen alakohdassa ehdotetaan lisättäväksi:

*"Vaikuttaako ehdotus miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon esimerkiksi työelämässä, taloudellisessa asemassa, koulutuksessa, mahdollisuudessa toteuttaa vanhemmuutta ja yhdistää työ- ja perhe-elämä sekä muilla alueilla, joilla on merkitystä sukupuolten tasa-arvon toteuttamisessa?"*

*Sosiaali- ja terveysministeriö* esittää ohjeiden sivulla 56, 1. alakohdan muutettavaksi seuraavaksi:

*"Vaikuttaako ehdotus ihmisten terveyskäyttäytymiseen ja kansantautien tärkeimpiin riskitekijöihin tai terveyden edellytyksiin? Vaikuttaako ehdotus terveyseroihin? Vaikuttaako ehdotus työelämän riskitekijöihin sekä työntekijöiden työterveyteen ja työturvallisuuteen? Kohdistuvatko vaikutukset rajatusti joidenkin ihmisryhmien, kuten esimerkiksi lapsien tai vanhuksien hyvinvointiin? Vaikuttaako ehdotus tuloeroihin? Kohdistuvatko vaikutukset työntekijöiden ja henkilöstön työterveyteen, työturvallisuuteen sekä työ- ja toimintakykyyn?"*

*Lapsiasiavaltuutettu* toteaa lausunnossaan, että vaikka itse ohjeissa mainitaan lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, niin itse tarkistuslistassa ei ole yhtään selkeästi lapsiin kohdistuvia vaikutuksia arvioivaa kysymystä. *Lapsiasiavaltuutettu* katsoo, että lopullisiin ohjeisiin tulisi liittää tarkistuslistaan kysymys lapsiin kohdistuvista vaikutuksista esimerkiksi seuraavasti:

*"Onko ehdotuksella vaikutuksia lapsiin? Edistääkö tai heikentääkö ehdotus lapsiväestön tai sen osan etua? Onko ehdotuksella vaikutuksia lasten terveyteen, ihmissuhteisiin, asumiseen ja liikkumiseen, arjen sujuvuuteen, osallistumiseen ja tasa-arvoon joko suoraan lasten tai välillisesti heidän perheidensä tai muiden yhteisöjensä kautta?"*

*Vähemmistövaltuutettu* esittää lausunnossaan, että tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä koskevaa toista kysymystä muutetaan niin, että siinä tiedustellaan

*"Vaikuttaako ehdotus ihmisten tasa-arvoiseen ja syrjimättömän kohtelun toteutumiseen iästä, kielestä, uskonnosta, etnisestä taustasta, terveydentilasta tai muusta henkilöön liittyvästä syystä riippumatta?"*



### ***Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään***

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää sivulla 57 muutettavaksi 2. kysymystä seuraavasti:

*”Onko ehdotuksella vaikutuksia työmarkkinoiden rakenteellisiin tekijöihin?”*

Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi koulutukseen, työsuojeluun, työterveyteen, työaikaan, palkanmuodostukseen ja työsuhdeturvaan?

3. kysymystä seuraavasti:

*Onko ehdotuksella vaikutuksia työelämään? Vaikuttaako ehdotus yleisemmin työelämään, kuten työterveyteen ja työturvallisuuteen, henkilön työ- ja toimintakykyyn, työaikoihin, työsuhteiden kestoon ja pysyvyyteen?*

Työministeriö esittää seuraavaa jäsentelytapaa työelämään ja työllisyyteen kohdistuvien vaikutusten tarkistuslistan kysymyksiksi:

*Onko ehdotuksella vaikutuksia työllisyyteen ja työmarkkinoiden toimivuuteen?*

- vaikutukset työvoiman kysyntään
- vaikutuksen työvoiman saatavuuteen / tarjontaan
- alueelliset työllisyysvaikutukset (työntekijöiden ja yritysten liikkuvuus)
- vaikutukset eri henkilöryhmien asemaan työmarkkinoilla (nuoret, pitkäaikaistyöttömät, ikääntyneet, vammaiset, naiset/miehet)
- vaikutukset yksityiselle ja julkiselle sektorille (valtio, kunnat, kirkko)
- vaikutukset eri kokoisten työnantajayhteisöjen toimintaan / työllistämisedellytyksiin

*Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten ja muiden työnantajayhteisöjen toimintaan ja asemaan työmarkkinoilla?*

- ehdotuksen vaikutukset eri kokoisten yritysten ja muiden työnantajayhteisöjen toimintaedellytyksiin
- vaikutuksen järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien työnantajien asemaan
- vaikutuksen työnantajien "hallinnolliseen taakkaan"
- vaikutukset eri toimijoiden keskinäiseen kilpailuun asemaan
- vaikutukset työpaikkatason toimintaan erilaisissa yrityksissä

*Onko ehdotuksella vaikutuksia työntekijöiden (palkansaajien) asemaan*

- Onko ehdotuksella erilaisia vaikutuksia eri työntekijäryhmien asemaan? (naiset / miehet, nuoret, erityisryhmät, kuten vammaiset, eri etnistä alkuperää olevat jne. )
- vaikutukset työaikajärjestelyihin (esim. työ- ja yksityiselämän yhteensovittamiseen)
- vähimmäistyöehtoihin
- työturvallisuuteen, (työ)terveyteen, työurien pidentämiseen ja työssä jaksamiseen koulutusvaatimuksiin

### ***Aluekehitysvaikutukset***

Opetusministeriö esittää lisättäväksi 3. kysymyksen alakohtaan:

"Vaikuttaako ehdotus peruspalvelujen (kuten koulutus-, *kulttuuri*-, sosiaali- ja terveys- sekä kuljetuspalvelut) ja muiden palvelujen saatavuuteen alueilla?" Myös kulttuuripalvelujen saatavuudella on keskeinen aluekehitysvaikutus.

### ***Vaikutukset tietoyhteiskuntaan***

*Liikenne- ja viestintäministeriö* esittää lisättäväksi seuraavia kysymyksiä tarkistuslistan tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin kysymyksiin:

*Vaikuttaako ehdotus jollain tavalla suomalaisten tietoyhteiskuntapalveluyritysten yleisiin toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn?*

Lisääkö ehdotus joidenkin tietoyhteiskuntapalveluiden käyttöä? Luodaanko ehdotuksilla uudenlaista sähköistä liiketoimintaa, uusia sisältöpalveluita tai madaltaako esitys kynnystä uusien sähköisten palveluiden käyttöönottamiseen? Lisääkö ehdotus suomalaista sisältötuotantoa?

*Vaikuttavatko muutosehdotukset sähköisten palveluiden saatavuuteen tai saavutettavuuteen?*

Huonontaako vai parantaako ehdotus kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksia? Kiinnitetäänkö uusien sähköisten palveluiden tarjonnassa huomiota palveluiden helppokäyttöisyyteen ja saavutettavuuteen? Lisääkö ehdotus kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntämällä? Huomioidaanko ehdotuksessa ikääntyneiden ja vammaisten erityistarpeet viestintäpalveluiden käyttäjinä?

*Vaikuttaako ehdotus jollain tavalla teleyritysten ja viestintäpalveluiden perusinfrastruktuuriin*

(sisältääkö ehdotus uusia säännöksiä, esimerkiksi radiomastojen sijoituksesta tai vaikkapa säännöksiä viestintäinfrastruktuurin rakentamisesta uusille alueille kunnallistekniikan yhteydessä taikka vaatimuksia laittilojen sijoittelusta)?

*Tietosuojavaltuutettu* esittää lausunnossaan, että tietosuojaja -käsitteen abstraktisuudesta johtuen tarkistuslistassa voisi käyttää ilmaisua ”vaikutukset henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan”. Lisäksi sähköiseen tietopankkiin olisi syytä sisällyttää henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjeistusta ja mainita tietosuojavaltuutetun toimisto eräänä asiantuntijatahona.

*Elinkeinoelämän keskusliitto* esittää, että tietoyhteiskuntavaikutuksiin lisättäisiin seuraava kysymykset:

Helpottaako ehdotus sähköisestä asiointia tai palveluiden tarjontaa digitaalisesti?

Onko ehdotuksella vaikutuksia infrastruktuuriin kuten tieto- ja viestintäverkkoihin ja näistä riippuvaisiin yhteiskunnan toimintoihin?

### **3.4 Vaikutusarvioinnin osaamisen vahvistaminen**

*Ulkoasiainministeriö* pitää tärkeänä, että koulutusta tarjoavat asiantuntijat ovat läheisessä yhteydessä konkreettiseen lainvalmistelutyöhön, jotta ohjeistus ja koulutus säilyvät asiakaslähtöisenä ja käytännön kysymyksiin vastaavana. Koulutuksessa valmistelijoille tulisi tarjota mm. toimiva vaikutusarviointimalleja. Koulutuksen tulisi olla ministeriökohtaista, mutta myös horisontaalista siten, että sitä tarjottaisiin jatkossa osana säädösvalmistelun perus- ja täydennyskursseja. Lisäksi ulkoasiainministeriö korostaa vaikutusarviointiopasta koskevan tiedon levittämistä myös eduskunnassa, jotta erityisesti valiokuntatyössä osattaisiin kiinnittää huomiota hallituksen esitysten vaikutusarviointien riittävyyteen tai niiden puuttumiseen.

*Puolustusministeriö* muistuttaa, että tilaajaosaaminen tutkimus- ja selvityshankkeissa on vaativaa ammattiosaamista, josta suoriutumista ei lainvalmistelijoilta voida odottaa. Valmistelijan tulee sen sijaan kyetä muotoilemaan lainvalmistelun tiedontarve täsmällisesti ja toteuttamiskelpoisella rajauksella.

*Työministeriö* toteaa, että koulutusta tulisi järjestää sekä valmistelutyötä tekeville että arvioinnin resursoinnista ja johtamisesta vastaaville johtajille.

*Oikeuskanslerinvirasto* korostaa lausunnossaan, että koulutusta suunniteltaessa on syytä kiinnittää huomiota säädösvalmisteluun osallistuvien eri rooleihin. Koulutusta tulisi olla tarjolla sekä suppeampana että laajempaan erityyppisille kohderyhmille.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto* toteaa, että taloudellisten resurssien vähydestä johtuen ei säädösvalmistelijoista ole tarkoituksenmukaista kouluttaa pitkälle meneviä menetelmäosaajia, koska tätä erityisosaamista löytyy tutkimuslaitoksista. Tarkastusvirasto esittääkin harkittavaksi kohdentaa koulutus valmistelijoiden tilaajaosaamisen vahvistamiseen ja hyödyntämään tutkimuslaitosten asiantuntijuutta.

*Eläketurvakeskus ja Rautatievirasto* esittävät, että vaikutusarviointikoulutus olisi avoin kaikille arviointiin osallistuville.

*Vähemmistövaltuutettu* toteaa lausunnossaan, että lainvalmistelijoille tulee luoda koulutuksella laaja-alainen ammattitaito arvioida vaikutuksia monilla eri elämänalueilla ja että esimerkiksi asiantuntijakuulemisten tai asiantuntijalausuntojen tavoitteena on nimenomaan syventää tätä perusarviointia.

### **3.5 Sähköinen vaikutusarvioinnin tietopankki**

*Valtioneuvoston kanslia* toteaa lausunnossaan, että toimiakseen säädösvalmistelijan tukena, ohje edellyttää sähköistä tietopankkia. Valtioneuvoston kanslia on varautunut omaan osuuteensa tietopankin perustamisessa syksyllä 2007, mutta odottaa että oikeusministeriö asettanee toimituskunnan sähköisen aineiston kokoamiseksi.

*Sisäasiainministeriö* esittää, että tietopankki sisältäisi laajat yhteystiedot niistä tahoista ja henkilöistä sekä valtionhallinnossa että sen ulkopuolella, joiden puoleen valmistelija voi kääntyä, kun hän tarvitsee tietoa vaikutusarvioinnin tekemiseksi. Myös mahdollinen tieto siitä, onko arvioinnin teettäminen tietyllä ulkopuolisella taholla maksullista, olisi hyvä mainita.

*Puolustusministeriö* toteaa lausunnossaan, että ehdotus sähköisen tietopankin perustamisesta on kannatettava, kuitenkin sillä varauksella, että tietopankki tulee sisältämään vain olennaista tietoa helppokäyttöisessä muodossa. Riskinä on informaatiotulva.

*Liikenne- ja viestintäministeriö* toivoo työryhmän panostavan erityisesti mallitekstejä sisältävän sähköisen tietopankin kehittämiseen.

*Kauppa- ja teollisuusministeriö* esittää lausunnossaan, että sähköisen tietopankin valmistelu on vastuutettava ja aikataulutettava niin, että sen on käytettävissä

mahdollisimman pian ohjeistuksen voimaansaattamisen jälkeen. Vaikutusarvioinnin laadun parantamisen näkökulmasta tulisi jatkovalmistelussa harkita sähköisen tietopankin saattamista tarjolle kaikille, ei vain ministeriöille.

*Ympäristöministeriö* esittää, että vaikutusarviointiesimerkkien yhteyteen olisi hyvä saada lyhyet kommentit siitä, mikä tekee tietopankkiin valituista esimerkeistä erityisen hyviä ja miksi. Tämä voisi auttaa esimerkkien soveltamisessa laajemmin erityyppisiin tapauksiin. Asiantuntija- ja tukitahojen osalta olisi toivottavaa, että samaan yhteyteen saataisiin henkilöiden yhteystiedot, joita myös päivitetäisiin.

*Eläketurvakeskus* huomauttaa lausunnossaan, että mikäli työryhmän ehdottamaa vaikutusarvioinnin sähköistä tietopankkia ollaan sijoittamassa valtioneuvoston intranet – sivuille, ei arvioinnissa hyödynnettävissä olevilla asiantuntijatahoilla olisi pääsyä tänne, vaikka heidän yhteystietonsa ovat siellä. Eläketurvakeskus ehdottaakin, että myös asiantuntijatahoilla olisi pääsy tietopankin tietoihin.

*Rautatievirasto* esittää lausunnossaan, että tietopankki olisi avoinna kaikille arviointiin ja lainvalmisteluun osallistuville. Tietopankkiin laitettavien esimerkkien tulisi olla säädöstasoltaan mahdollisimman monipuolisia ja niiden tulisi osoittaa se, miten laajoja arviointeja edellytetään eri tasoilta säädöksiltä.

*Stakes* korostaa, että kun sähköinen tietopankki tukee erityisesti virkatyönä tehtäviä arviointeja, jotka pienemmissä hankkeissa lienevät pääsääntö, tietopankin kehittämiseen ja sen käyttöä koskevaan koulutukseen, tulee erityisesti panostaa.

*Työterveyslaitos* toteaa, että suunniteltu sähköinen tietopankki on hyvä työkalu käytännön arvioinnista vastaaville. Tietopankin sisällön jatkuva kehittäminen, ylläpito ja käytön koulutus on tärkeää.

*Valtionalouden tarkastusvirasto* korostaa, että sähköisen tietopankin osalta on tärkeää osoittaa selkeästi vastuu tietopankin sisällön tuotannosta ja julkaisusta, jotta varmistetaan ristiriidattomuus kirjallisesti annettuihin ohjeisiin. Tällöin myös sisäisen valvonnan toimenpiteiden on mahdollista valvoa vastuiden toteuttamista.

*Tietosuojavaltuutettu* toteaa lausunnossaan, että tietopankkiin tulisi liittää myös tietosuojavaltuutettu asiantuntijatahona sekä muuta henkilötietojen käsittelyyn keskeisesti liittyvää materiaalia.

*Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto* esittää lausunnossaan, että tietopankkiin tulisi sisällyttää myös EU:ssa valmisteltavia asioita, mikä helpottaisi kansalaisjärjestöjen aikaisempaa osallistumista valmisteluprosessiin.

### **3.6 Vaikutusarvioinnin johtamisen ja laadunvalvonnan tehostaminen**

*Valtioneuvoston kanslia* yhtyy työryhmän ehdotuksiin tehostaa vaikutusarvioinnin ohjeistamista ja laadunvalvontaa ministeriöissä ja valtioneuvostossa. VNK kuitenkin toteaa, että ohjeissa oleva kirjaus valtioneuvoston päätöksenteosta ja esittelyä koskevasta

kirjauksesta on liian yleisellä tasolla. VNK esittää, että kyseistä kohtaa tarkennettaisiin seuraavasti:

”Valtioneuvoston esittelijänoppaan (2004) mukaan esittelylistan tulee sisältää tiedot esiteltävän asian vaikutuksista.

Esittelylistaan kuuluvat aina listan kansilehti, joka sisältää tiivistetysti esittelyn kannalta olennaiset tiedot sekä päätösehdotus, esim. hallituksen esitys, valtioneuvoston asetus jne., joka liitetään myös kansilehden liitteeksi. Esittelylistaan kuuluu tarvittaessa esittelymuistio.

Kun säädösehdotuksella on vaikutuksia talouteen, ympäristöön tai muutoin yhteiskuntaa, esittelijän kannattaa kirjata esittelymuistioon yksityiskohtaisemmat tiedot keskeisistä vaikutuksista ja siitä, miten ehdotuksen tavoiteltuihin vaikutuksiin päästään. Mikäli arvioinnin tuloksista on valmisteltu erillinen julkaisu, tästä on hyvä olla maininta sekä hallituksen esityksen perusteluissa että esittelijän muistiossa.

Vaikutusten arviointi koskevat tarkemmat julkaisut eivät ole valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasavallan presidentin esittelyssä päätösaineistoa, eikä niitä siksi esitellä. Julkaisut voidaan saattaa valtioneuvoston jäsenten tietoon hallituksen neuvottelussa tai iltakoulussa. Samoin nämä julkaisut ovat tärkeitä tausta-aineistoa, joka toimitetaan eduskunnassa hallituksen esitystä käsittelevälle valiokunnalle.”

*Maa- ja metsätalousministeriö* toteaa lausunnossaan, että laintarkastukselle ohjeistuksessa edellytetty sisällöllisen laadun ja laajuuden riittävyyden arviointi edellyttävät useimmissa tapauksissa substanssiasian tuntemusta. Laintarkastuksen huomautus voitaneen antaa vain siksi vain tilanteissa joissa vaikutusarviointi puuttuu kokonaan tai jokin sen osa-alue. Lisäksi ministeriö korostaa lausunnossaan, että ministeriöiden välistä yhteistyötä tulee aktiivisesti hyödyntää koko säädösvalmistelutyön ajan, jotta ehdotuksen relevantit vaikutukset tulevat riittävästi arvioiduiksi.

*Liikenne- ja viestintäministeriö* esittää, että oikeusministeriön tarkastustoimistolla tulisi olla nykyistä selkeämpi rooli vaikutusarviointien olemassaolon ja laadun valvonnassa. Samoin säädösvalmistelussa ja vaikutusarviointien laadinnassa tulisi korostaa myös sidosryhmien osallistumista. Säädösvalmistelusta on muodostunut liian ammattimaista ja eriytyntä virkamiesvalmistelua, mikä näkyy myös vaikutusarviointien puutteellisuutena. Tämän vuoksi ohjeissa tulisi edellyttää, että säädösten vaikutuksia tiedustellaan sidosryhmiltä nimenomaisesti lausuntopyyntöissä sekä valmistelun aikana järjestettävissä kuulemistilaisuuksissa.

*Kauppa- ja teollisuusministeriö* toteaa lausunnossaan ohjeiden tuovan esiin myös vaikutusarvioinnin asiantuntijatuon tarpeen. KTM painottaakin tukijärjestelyjen tärkeyttä osana koko vaikutusarviointijärjestelmän kehittämistä. Lisäksi ministeriö esittää lausunnossaan, että ohjeiden toimivuutta arvioitaisiin ja kehittämistarpeita harkittaisiin vuoteen 2010 mennessä.

*Apulaisoikeuskansleri* toteaa lausunnossaan, että vaikutusarviointityön tärkeyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota myös ministeriön johdossa, ministeriön poliittista johtoa unohtamatta. Kansleri huomauttaa, että monen yhteiskunnallisesti merkittävän tai laajan hankkeen viivästymisen taustalla on ollut se, että hankkeiden alku- tai välivaiheisiin sijoittuneisiin kysymyksiin ei ole saatu oikea-aikaista poliittista kannanmäärittelyä, poliittisella tasolla tehtäviä vaihtoehtojen valintoja ja niihin sitoutumista. Tämän vuoksi ohjeissa tulee kiinnittää erittelevästi huomiota siihen, minkä tyyppiset säädöshankkeiden

kysymykset edellyttävät yleensä poliittisen tason kannanmäärittelyä ja sitoutumista ja miten näiden hankkimisessa tulee valmistelijan menetellä.

*Valtiontalouden tarkastusviraston* näkemyksen mukaan tarkastustoimiston roolia vaikutusarvioinnin seurannan osalta tulee täsmentää. Tämä on tärkeää, jotta eri ministeriöiden ja tarkastustoimiston työjako laadun varmistamisessa ilmaistaan selkeästi.

*Elinkeinoelämän keskusliitto* korostaa, että laintarkastuksen roolia tulisi selkeyttää seurannan osalta. Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto korostaa, että hallituksen lainsäädäntösuunnitelma tulee olemaan väline vaikutusarviointien suunnitelmallisuuden ja laadun kehittäjänä. EK kannattaa sitä, että lainsäädäntösuunnitelmaan sisällytettävät hankkeet toimitaisivat vaikutusarvioinnin kehittämisen pilotteina. Samoin lainvalmistelijoiden käyttöön tulee saada riittävän tehokkaat avustavat yksiköt, jotka pystyvät avustamaan vaativissakin arvioinneissa. Tämä edellyttää panostamista tukipalveluiden ja ulkopuolisten tutkimusyksiköiden hyödyntämismahdollisuuksiin.

*Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto* korostaa, että säädösehdotusten vaikutusten arviointia ei tule kohdentaa vain valmisteilla olevaan normistoon, vaan myös olemassa oleviin säädöksiin.

*Professori Talan* mukaan työryhmä ei ole ehdotuksessaan arvioinut lainkaan sitä, millaisia ja paljonko resursseja sen omien ehdotusten tyydyttävän tasoinen toteuttaminen vaatisi lainvalmistelutoiminnassa. Tämä puute on odottamaton ja valitettava, koska uhkana on se, että ohjeiston uudistaminen ilman tarvittavien voimavarojen ja uusien organisatoristen järjestelyjen ja mekanismien luomista merkitsee tosiasiasa vain epätydyttävän nykytilanteen jatkamista uudistetussa kuoressa.

Tala korostaa, että sen jälkeen kun Euroopan unionikin on nähnyt välttämättömäksi luoda komissioon uusia organisaatioyksiköitä vaikutusarvioinnin laadun varmistamiseksi (Better Regulation and Impact Assessment eli C.2-alayksikkö pääsihteerifunktion yhteydessä; Impact Assessment Board komission puheenjohtajan alaisuudessa), Suomi jäänee lainsäädäntökulttuuriltaan kehittyneiden valtioiden joukossa suunnilleen ainoaksi, jossa kuvitellaan, että on mahdollista parantaa lainsäädäntötoiminnan vaikutusarviointia ilman siihen tarvittavia organisatorisia erityisjärjestelyjä ja voimavarojen lisäämistä. Tiedossa oleva kansainvälinen tai kotimainen kokemus ei tue tällaista kuvitelmaa.

**Lausunnon antaneet tahot**

Valtioneuvoston kanslia  
Ulkoasiainministeriö  
Sisäasiainministeriö  
Puolustusministeriö  
Opetusministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Kauppa- ja teollisuusministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Työministeriö  
Ympäristöministeriö  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia  
Valtioneuvoston oikeuskanslerinvirasto

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos  
Eläketurvakeskus  
Kansaneläkelaitos  
Kansanterveyslaitos  
Kilpailuvirasto  
Kuluttajavirasto  
Lapsiasiavaltuutetun toimisto  
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus  
Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos  
Opetushallitus  
Palkansaajien tutkimuslaitos  
Patentti- ja rekisterihallitus  
Rautatievirasto  
Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus  
Tasa-arvovaltuutetun toimisto  
Terveystieteiden tutkimuskeskus  
Tietosuojavaltuutetun toimisto  
Tilastokeskus  
Tullihallitus  
Työterveyslaitos  
Ulkomaalaisvirasto

Vakuutusvalvontavirasto  
Valtiokonttori  
Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Verohallitus  
Vähemmistövaltuutetun toimisto

Elinkeinoelämän keskusliitto  
Keskuskauppakamari  
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto  
Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys  
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö  
Suomen Kuntaliitto  
Suomen luonnonsuojeluliitto  
Veronmaksajain Keskusliitto

Professori Jyrki Tala, Turun Yliopisto  
Aino Piehl, Kotimaisten kielten tutkimuskeskus

Suomen Liikunta ja Urheilu