

26.10.2021

VN/24927/2020

Kuulemiskooste: säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeen valmistelu

1. Johdanto

Oikeusministeriö on asettanut säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmän ajalle 22.12.2020–31.12.2021. Työryhmän tehtävänä on valmistella uusi lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Uudistaminen perustuu hallitusohjelmahankkeena hyväksytyyn [paremman sääntelyn toimintaohjelmaan](#). Ohjetyöryhmässä on jäsen kustakin ministeriöstä sekä pysyvät asiantuntijat lainsäädännön arviointineuvostosta ja oikeusministeriöstä. Lisätietoa hankkeesta saa [valtioneuvoston hankeikkunasta](#).

Nykyinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohje on vuodelta 2007. Ohje jakaa esityksen vaikutukset neljään pääluokkaan: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Tarve ohjeen uudistamiseen on tunnistettu eri yhteyksissä. Esimerkiksi arviointimenetelmien osalta on havaittu olevan tarvetta nykyistä tarkemmalle ohjeistukselle, eikä kaikkia arvioimista edellyttäviä vaikutuslajeja ole nykyisessä ohjeessa huomioitu riittävästi. Uudistetun ohjeen on tarkoitus tukea aiempaa paremmin lainvalmistelijoiden työtä ja parantaa vaikutusarviointien laatua sekä tämän myötä valmisteltävien lakien laatua.

Ohjetyöryhmän tehtävänä on varmistaa keskeisten sidosryhmien osallistuminen ohjeen valmisteluun järjestämällä tarpeellinen määrä kuulemistilaisuuksia ja muita konsultaatioita. Työryhmä järjesti 26.5.–14.6.2021 neljä kuulemistilaisuutta: kuulemistilaisuuden ohjeen yleisistä lähtökohdista ja kolme temaattista kuulemistilaisuutta, jotka koskivat taloudellisia vaikutuksia, ympäristövaikutuksia ja ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Kuhunkin tilaisuuteen pyrittiin kutsumaan kunkin teeman kannalta keskeisiä toimijoita valtioneuvoston ulkopuolelta. Valtioneuvoston virkamiesten kuuleminen järjestetään tarpeen mukaan erikseen. Osallistujamäärää jouduttiin rajaamaan vuorovaikutuksellisen keskustelun ja aidon kuulemisen mahdollistamiseksi.

Kuulemistilaisuuksissa käytettiin ennakkokysymyksiä, joiden pohjalta työryhmä toivoi kuultavien rakentavan puheenvuoronsa. Kuulemistilaisuudessa ohjeen yleisistä lähtökohdista käytettiin seuraavia ennakkokysymyksiä: *1. lainvalmistelun vaikutusarviointien suurimmat haasteet, 2. nykyisen vaikutusarviointiohjeen kehittämistarpeet ja 3. miten vahvistaa tietoon perustuva päätöksentekoa lainvalmistelun vaikutusarviointien keinoin*. Temaattisten kuulemisten osalta käytettiin muutoin edellä mainittuja kysymyksiä, mutta ne kohdennettiin koskemaan kyseistä teemaa, esimerkiksi lainvalmistelun vaikutusarviointien suurimpia haasteita ihmisiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Vaikka kuulemistilaisuudet järjestettiin teemoittain, kuultaville varattiin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

29 516 001
35 829 516 001

916 067 730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

mahdollisuus nostaa keskusteluun myös muita kuin varsinaiseen teemaan liittyviä, tärkeitä katsomiaan seikkoja.

Kuulemiset järjestettiin verkkotilaisuuksina Microsoft Teams -alustaa hyödyntäen. Suullisen kuulemisen lisäksi oli mahdollista toimittaa myös kirjallisia näkemyksiä. Myös pelkkien kirjallisten kommenttien toimittaminen oli mahdollista.

Ensimmäisessä kuulemisessa ei ollut tarkoituksena syventyä yksittäisiin vaikutuslajeihin, vaan ideana oli tarkastella kokonaisuutena vaikutusarviointien lähtökohtia, arviointiprosessia ja sitä, minkälaisesta ohjeesta olisi valmistelijoille eniten hyötyä.

Taloudellisia vaikutuksia koskevassa tilaisuudessa taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitettiin vaikutuskokonaisuutta, johon katsottiin kuuluvaksi nykyisessä arviointiohjeessa mainittujen vaikutuslajien (vaikutukset kotitalouksien asemaan, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen sekä kokonaistaloudellinen selvitys vaikutuksista) lisäksi esimerkiksi työllisyysvaikutukset.

Ympäristövaikutuksia koskevassa kuulemistilaisuudessa ympäristövaikutuksilla tarkoitettiin kokonaisuutta, johon kuului nykyisen vaikutusarviointiohjeistuksen mukaisten alalajien lisäksi muun ohella liikennevaikutukset.

Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa kuulemistilaisuudessa ihmisiin kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitettiin vaikutuskokonaisuutta, johon kuuluivat nykyisen ohjeen muut yhteiskunnalliset vaikutukset -osiossa mainittujen vaikutuslajien (kuten perus- ja ihmisoikeusvaikutukset) lisäksi muun muassa yhteiskunnalliset vaikutukset maaseutualueilla.

Työryhmä jatkaa kuulemisia työn edetessä. Lisäkuulemisia järjestetään tarpeen mukaan erityisteemoista, kuten EU-taustaisten lakiehdotusten vaikutusarvioinneista. Ohjeluonnoksesta järjestetään vielä erillinen lausuntokierros.

2. Kuulemistilaisuus ohjeen uudistamisen yleisistä lähtökohdista 26.5.2021

Ohjelma

14.00–14.05 Tilaisuuden avaus, lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen, OM

14.05–14.15 Vaikutusarviointiohjeen valmistelusta, kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen, OM

14.15–15.55 Keskustelu ennakkokysymysten pohjalta

15.55–16.00 Tilaisuuden päätös, lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen, OM

Kuulemistilaisuuteen 26.5.2021 kutsuttiin eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen lisäksi niitä viranomaistahoja ja vaikutusarviointeihin perehtyneitä tutkijoita, joilta toivottiin näkemyksiä ohjeen yleisistä lähtökohdista. Kuulemisessa haluttiin tarkastella yleisesti vaikutusarviointien lähtökohtia, arviointiprosessia ja sitä, minkälaista ohjetta ylipäätään tarvittaisiin.

Kuulemistilaisuuteen osallistuivat eduskunnan tarkastusvaliokunta, lainsäädännön arviointineuvosto, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Kuntaliitto ja kymmenen henkilökohtaisen kutsun saanutta tutkijaa. Tilaisuutta oli kuuntelemassa ohjetyöryhmän jäseniä ja muita asiasta kiinnostuneita viranhaltijoita eri ministeriöistä.

Lainvalmistelun vaikutusarviointien suurimmat haasteet

Vaikutusarvioinnin yleisohjetta pidettiin tärkeänä, ja sen todettiin kestäneen aikaa yllättävän hyvin. Samalla koettiin, ettei pelkällä ohjeistuksella pystytä ratkaisemaan säädösvalmistelun vaikutusarviointeihin liittyviä ongelmia. Lainvalmistelulle, mukaan lukien vaikutusarvioinnit, tulisi taata riittävät aika- ja valmistelijaresurssit. Ohjeet eivät myöskään auta, jos niitä ei noudateta. Edelleen lainvalmistelijoiden arviointimenetelmäosaamista tulisi vahvistaa koulutuksen ja

rekrytointien kautta. Tarvittaessa tulisi osata hankkia ulkopuolisia asiantuntijoita vaikutusarviointien laatimiseen – kansainvälisten kokemusten mukaan monet laajoista laadukkaista arvioinneista toteutetaan ulkoistetusti. Koko prosessin kuvaamista ohjeessa pidettiin tärkeänä, jotta eri vaiheet varmasti tunnistettaisiin.

Lain toimeenpanoon osallistuvien tahojen ja sidosryhmien nykyistä vahvempaa osallistamista lainvalmisteluun peräänkuulutettiin. Luonnostekstejä tulisi testauttaa lain toimeenpanijoilla ja ohjeeseen tulisi saada nykyistä vahvempi linkitys sidosryhmäkuulemisiin. Huomioon tulisi ottaa myös ne ryhmät, joita ei voida kuulla suoraan, esimerkiksi tulevat sukupolvet. Myös hankkeiden yhteisvaikutuksia ja ilmiöpohjaista arviointia peräänkuulutettiin, koska kokonaisvaikutukset jäävät usein huomaamatta. Lisäksi syy-seuraussuhteet tulisi tuoda näkyville nykyistä vahvemmin.

Myös lainvalmistelun johtamisen merkitys nostettiin esille. Johtamisen tulisi kannustaa, edellyttää ja tukea arviointien tekemistä. Todettiin, että esimerkiksi aiempaa avoimempi vaihtoehtojen pohtiminen vaatisi kulttuurin muutosta ja johdonmukaista johtamista. Lisäksi katsottiin, että johtamista tulisi vahvistaa priorisointien mahdollistamiseksi. Johtamisen merkityksen uskottiin korostuvan jatkossa vielä enemmän. Lisäksi huomautettiin, että vaikutusarviointeihin kohdistuu paljon kritiikkiä, mutta kannustimet niiden tekemiseen puuttuvat. Yleisesti ottaen todettiin, että valmistelijoihin kohdistuu suuria ja osin epärealistisiä odotuksia arviointien suhteen. Todettiin, että lainvalmisteluprosessilta puuttuu omistaja ja eri toimijoiden rooleja ei aina tunnisteta. Puheenvuoroissa nostettiin esille myös poliittisen ohjauksen merkitys vaikutusarvioinneille ja todettiin, että tieto- ja arvopohjat eivät saisi sekoittua keskenään. Toisaalta pidettiin tärkeänä ja demokraattiseen prosessiin itsestään selvästi kuuluvana, että arvot ohjaavat lakien valmistelua.

Yhtenä keskeisenä haasteena pidettiin sitä, että lainvalmistelu on nykyisin pitkälti yksilötyötä ja lainvalmistelu monijäsenisissä valmisteluelimissä on vähentynyt. Valmistelijoiden vaihtuvuus on samoin joissakin ministeriöissä suurta.

Etukäteisarviointien ja jälkiarviointien keskinäistä yhteyttä sekä jatkuvan säädöshuollon merkitystä painotettiin. Jälkiarviointien resurssien todettiin olevan liian niukkoja. Resurssien lisäämisen ohella jo valmisteluvaiheessa pitäisi kiinnittää huomiota siihen, miten säädöksen tavoitteiden toteutumista pystytään seuraamaan ja arvioimaan. Esimerkiksi Yhdysvalloissa, Australiassa ja Isossa-Britanniassa jälkiarviointeja tehdään systemaattisesti ja seuranta suunnitellaan etukäteen osana lainvalmistelua. Etukäteinen ja jälkikäteinen arviointi täydentävät toisiaan ja molemmat vaativat menetelmäosaamista. Seuranta tulisi kytkeä esimerkiksi entistä tiiviimmin käytettävissä olevaan tietopohjaan. Lainvalmistelu tulisi myös nähdä syklinä, jossa uuden valmistelun pohjana on aina arviointi edeltävästä tilanteesta. Tämä vaatii riittävää aikajännettä jälkiarvioinneille. Tilastokeskuksella on tärkeä rooli arviointitoiminnassa, ja lainvalmistelijoiden tilasto-osaamista tulisi vahvistaa.

EU-taustaisen lainvalmistelun osalta todettiin muun ohella olevan tärkeää, että vaikutuksia arvioitaisiin jo ennen kuin Euroopan komissio julkaisee varsinaisen ehdotuksensa EU-säädökseksi. EU-taustaiseen lainsäädäntöön liittyy usein myös EU-tasoista seurantaa ja raportointivelvollisuuksia, jotka tuottavat tietoa vaikutuksista.

Nykyisen vaikutusarviointiohjeen kehittämistarpeet

Tärkeänä pidettiin sitä, että ohje säilytettäisiin nimenomaan yleisohjeena kaikille lainvalmistelijoille ja kaikkien vaikutuslajien osalta, jotta ohje kestäisi aikaa. Tämä edellyttää sitä, ettei ohje ole liian pitkä, tekninen tai muutoin vaikeasti noudatettava. Ohjeen tulisi olla mahdollisimman helppokäyttöinen. Palvelumuotoilun ja digitaalisten työvälineiden hyödyntämistä voisi harkita.

On tärkeää tunnistaa valmistelun realiteetit ja lainvalmisteluhankkeiden moninaisuus. Nykyistä ohjetta pidettiin hyvänä pohjana, mutta päivityksen lisäksi kaivattiin yksittäisten vaikutuslajiohjeiden lisäksi, tai jopa niiden sijasta, ohjeistusta esimerkiksi välillisten ja kumulatiivisten vaikutusten arviointiin.

Ohjeessa tulisi kertoa selkeästi, miksi vaikutusarviointit ovat tärkeä osa lainvalmistelua, mutta samalla lainvalmistelijalle tulisi antaa realistinen kuva siitä, mitä arvioinneilla voidaan saavuttaa ja mitä ne voivat olla. Myös nollavaihtoehdon arvioiminen olisi tärkeää: mitä vaikutuksia syntyisi, jos

mitään toimia ei tehtäisi. Vaikutusarvioinneista tulisi laatia yhteenveto, johon koottaisiin arvioidut hyödyt ja haitat, ja tehtäisiin niiden välillä aitoa punnintaa. Lisäksi ohjeessa tulisi avata, mitä olennaisilla vaikutuksilla tarkoitetaan, jotta valmistelija osaisi tunnistaa ne. Nykyinen ohje ei auta priorisoimaan, mitä voidaan pitää selkeänä puutteena. Arviointikynnysten asettamista pidettiin riskinä, joka voisi sulkea pois tärkeitä arvioitavia teemoja, vaikka osassa puheenvuoroista tällaiset kynnykset saivat myös kannatusta. Olennaisuuden määrittelyn ohjeistamista pidettiin joka tapauksessa tärkeänä.

Ohjeesta tulisi käydä ilmi, että aina ei pystytä tekemään tutkimuksellisesti päteviä arviointeja, jolloin on vain yritettävä loogisesti päätellä, mitä vaikutuksia saattaisi syntyä. Tietopohjaisuus myös tarkoittaa väistämättä sitä, että arviointi perustuu aiempiin kehityskulkuihin ja tietoon niistä. Siten arvioinnissa tehtävät päätelmät ovat väistämättä luonteeltaan epävarmoja. Arviointeihin liittyvät epävarmuudet tulisi tuoda esille.

Menetelmäosaamisen ohjeistamista ei pidetty mahdollisena yleisohjeen avulla. Sen sijaan keskeiset termit tulisi selvittää. Ohje voisi kannustaa lainvalmistelijaa keskustelemaan alan tutkijoiden kanssa ja perehtymään riittävästi sääntelyn kohdetta koskevaan tutkimustietoon ja sääntelyn toimintaympäristöön. Kansalaisnäkökulman ja sidosryhmien kuulemisen tulisi olla keskeisiä ohjenuoria ohjeen uudistamisessa. Ohjeisiin voitaisiin sisällyttää myös oma kohtansa huolellisesta toimeenpanosta, koska se ratkaisee monen säädöksen tosiasialliset vaikutukset.

Kaikkien mahdollisten vaikutuslajien sisällyttämistä ohjeeseen ei pidetty mahdollisena. Ohjeen toivottiin pysyvän yleisluontoisena. Kaikkiin jaotteluihin liittyy väistämättä ongelmia, etenkin vaikutuslajien päällekkäisyyksien ja niiden välisten aukkojen osalta. Kuitenkin mainittiin, että esimerkiksi ilmastovaikutukset ja kiertotalous ovat kokonaisuuksia, joita tulisi ohjeistaa nykyistä enemmän. Toisena tällaisena teemana mainittiin useissa puheenvuoroissa perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Lisäksi turvallisuusvaikutukset todettiin aiheeksi, joka tulisi sisällyttää ohjeeseen. Kokonaan unohdettuna vaikutuslajina mainittiin eläimet tuntevina ja tiedostavina olentoina.

Tietoon perustuvan päätöksenteon vahvistaminen vaikutusarviointien keinoin

Eryteisesti isoissa ja keskeisissä hankkeissa vaikutusarviointien tietopohjaa tulisi parantaa. Myös yhteistyötä eri ministeriöiden välillä kaivattiin tietopohjan vahvistamiseksi – lainvalmistelun vahva ministeriösidonaisuus on osoittautunut ongelmalliseksi vaikutusten tunnistamisen kannalta. Esimerkkinä erääksi apukeinoksi mainittiin 6–12 kuukauden ajaksi asetettava asiantuntijatyöryhmä, jonka tehtäväksi annettaisiin koota yhteen alaa koskeva merkittävä tutkimustieto ja tilastot niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Joka tapauksessa esivalmisteluiden pitäisi olla nykyistä pitkäjänteisempiä, mikä edellyttää systemaattisempaa lainvalmistelun suunnittelua valtioneuvostossa.

Arviointiosaamisen tarve nousi voimakkaasti esille myös tietopohjan osalta. Tietoa on usein saatavilla, mutta sitä ei osata hakea tai käyttää. Tärkeimmissä hankkeissa voisi harkita vaikutusarvioinnin teettämistä kahdella erillisellä ja eri tavoin kootulla toimielimellä. Tämä mahdollistaisi aidon vertailun eri vaihtoehtojen välillä. Todettiin, että niin sanotut kovat tutkimusmenetelmät kannattaa yleisesti ulkoistaa tutkijoille, mutta korostettiin samalla, että nämä muodostavat vain pienen osan vaikutusarvioinneista. Loogisella päättelyllä pääsee useimmiten varsin kelvolliseen lopputulokseen. Tällaisellekin arvioinnille tulee antaa tilaa. Myös eri tietoaineistoihin liittyvät reunaehdot ja rajoitukset tulisi kertoa avoimesti.

3. Kuulemistilaisuus taloudellisista vaikutuksista 31.5.2021

Ohjelma

10.00–10.10 Tilaisuuden avaus / vaikutusarviointiohjeen valmistelu, kehittämisneuvos Kaisa Tiisanen, OM

10.10–10.15 Kommenttipuheenvuoro, kuntatalousvaikutukset, lainsäädäntöjohtaja Jouko Narikka, VM

10.15–10.20 Kommenttipuheenvuoro, yritysvaikutukset, erityisasiantuntija Satu Pentikäinen, TEM

10.20–12.25 Keskustelu ennakkokysymysten pohjalta

12.25–12.30 Tilaisuuden päätös, kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen, OM

Kuulemistilaisuuteen 31.5.2021 kutsuttiin viranomaisia, järjestöjä ja yliopistojen taloustieteen laitoksia, joilta toivottiin näkemyksiä erityisesti taloudellisista vaikutuksista. Lisäksi tilaisuutta oli kuuntelemassa ohjetyöryhmän jäseniä ja muita viranhaltijoita ministeriöistä. Valtiovarainministeriön lainsäädäntöjohtaja Jouko Narikka piti tilaisuudessa kommenttipuheenvuoron kuntatalousvaikutuksista ja työ- ja elinkeinoministeriön erityisasiantuntija Satu Pentikäinen kommenttipuheenvuoron yritysvaikutuksista.

Valtiovarainministeriön kuntatalousvaikutuksia koskevassa kommenttipuheenvuorossa korostettiin, että kunnallinen itsehallinto (PL 121 §) sisältää rahoitusperiaatteen, jonka mukaan kunnille asetettavat lakisääteiset tehtävät eivät saa heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi niiden mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan. Lainvalmistelussa on huomioitava, onko kyse laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta rahoitettavasta valtionosuustehtävästä vai ei. Muissa kuin valtionosuustehtävissä on valtion osallistuminen rahoitukseen harkittava erikseen. Lisäksi lainvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota kuntien talouden ja olosuhteiden eriytymiskehitykseen ja vaikutukset tulisi arvioida niin kuntatalouden (kunnat yhdessä) kannalta kuin myös kuntaryhmittäin ja kunnittain. Arvioissa tulisi tuoda esille kuntien tosiasialliset mahdollisuudet vastata ehdotettavista velvoitteista. Lainvalmistelussa on jatkossa huomioitava myös hyvinvointialueiden tehtävien rahoitus ja siihen liittyvät menettelyt. Hyvinvointialueita koskevissa vaikutusarvioinneissa voitaneen soveltaa pitkälti saman tyyppisiä periaatteita kuin kuntien tehtävien vaikutusarvioinneissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön yritysvaikutuksia käsittelevässä kommenttipuheenvuorossa korostettiin, että yritysvaikutukset ovat olennainen osa taloudellisia vaikutuksia ja niihin liittyy useita alalajeja. Esimerkiksi sääntelyn vaikutuksia innovaatioiden syntyyn ei juurikaan käsitellä nykyisissä ohjeissa. Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt viime aikoina paljon huomiota yritysvaikutusarvioinnin kehittämistarpeisiin, kuten määrällisten vaikutusarviointien puutteisiin. Arviointineuvoston esiin nostamat näkökohdat tulisi huomioida uudessa ohjeessa. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää siihen, että ohjeistetaan riittävästi perusasioista, kuten sääntelyn kohdejoukon kuvaamisesta, jossa tulisi hyödyntää tilastotietoa esimerkiksi yritysten toimialoista ja rakenteista. Myös sääntelytaakan, erityisesti hallinnollisen taakan, määrällisen arvioinnin ohjeistaminen on tärkeää, jotta lain tavoitteet saavutetaan niin, ettei yrityksille aiheudu tarpeettomia kustannuksia. Työ- ja elinkeinoministeriössä kehitettyä sääntelytaakkalaskuria voidaan hyödyntää määrällisten arvioiden tekemisessä. PK-yritystestin sisällyttäminen ohjeistukseen olisi tärkeää, jotta suurten yritysten näkökulma ei ohjaisi liikaa lainvalmistelua. Lainvalmistelua tehdään usein suurten yritysten näkökulmasta, vaikka suomalaisista yrityksistä 99,8 % on PK-yrityksiä. Sääntely kuormittaa tyypillisesti keskimääräistä PK-yritystä enemmän kuin suurta yritystä.

Lainvalmistelun taloudellisten vaikutusarviointien suurimmat haasteet

Lainvalmistelun resurssit eivät vastaa tarpeita valmistelijoiden lukumäärän ja valmisteluun käytettävän ajan osalta, mikä näkyy myös vaikutusarvioinneissa. Valmistelun aikajänne on lyhentynyt. Lainvalmistelu on myös liian usein yksintyöskentelyä. Sitä pitäisi tehdä pareittain, tiimeissä tai työryhmissä. Pidettiin hyvänä, että hankkeissa olisi valmistelijoita useiden ministeriöiden toimialoilta, jotta erilaiset vaikutukset tulisivat kattavasti huomioiduiksi. Todettiin, että tietotaitoa löytyy paljon myös muualta kuin ministeriöistä ja sitä pitäisi hyödyntää nykyistä enemmän.

Selkeänä ongelmana nähtiin keskeisten valintojen tekeminen ennen vaikutusarviointeja. Tällöin aidolle vaihtoehtojen punninnalle ei jää tilaa. Ylipäätään koettiin, että arviointien tekeminen jää valmistelun loppupäähän, vaikka se tulisi sijoittaa valmistelun alkuun. Ehdotettiin, että ryhdyttäisiin julkaisemaan alustavia vaikutusarviointeja arviomuiston tekemisen jälkeen ja pyydetäisiin niihin kommentteja sidosryhmiltä. Ne voisivat olla myös yhteisarviointeja eri säädöshankkeista. Tämä

tukisi kokonaisuuden hahmottamista eri lainsäädäntömuutosten vaikutuksista. Esimerkiksi Euroopan komissio hyödyntää tämänkaltaisia alustavia vaikutusarviointeja. Jos tieteellistä tutkimusta ei ole saatavilla, arviointia tulisi täydentää toissijaisesti sidosryhmiltä saatavalla tiedolla. Sidoryhmiä tulisi kuulla riittävän ajoissa, riittävän pitkällä lausuntoaajalla ja monipuolisemmin kuin nykyään huomioiden myös pienet tahot. Lisäksi huomautettiin, että vaikutusten arviointi voi olla hankalaa ilman säädöksen soveltamista koskevaa tarkempaa ohjeistusta, joka tehdään usein vasta lainvalmistelun jälkeen.

Yrityskentän moninaisuutta ei aina tunnisteta, mikä voi johtaa ennakoimattomiin vaikutuksiin. Usein vaikutukset ovat positiivisia osalle yrityksistä ja negatiivisia toisille. Arvioinneissa tulisi kertoa avoimesti, mitä yrityksiä kulloinkin tarkastellaan ja mihin arviointi perustuu. Tämä vaatii myös tarkempia tutkimusmenetelmiä.

EU-peräisen lainsäädännön todettiin tuovan huomattavia haasteita arvioinnille. EU-lainsäädäntö on usein varsin yksityiskohtaista ja moninaista. Euroopan komission ehdotuksista EU-tasolla tehtyjä arviointeja ei voida suoraan soveltaa kansallisella tasolla, ehdotukset muuttuvat usein trilogineuvotteluissa ja kansallisessa täytäntöönpanovaiheessa on yleensä kiire. Motivaatio voi olla vähäinen vaikutusarviointien tekemiseen päätösten ollessa jo tehty. Tällaisissa tilanteissa vaikutusten arvioinnin tavoitetasossakaan ei tarvitsisi pyrkiä samaan tarkkuuteen kuin muutoin. Vähäinen motivaatio vaikutusarviointien tekemiseen vaikuttaa myös sidoryhmien halukkuuteen antaa tietoa valmisteluprosessin aikana. Myös Suomen tiukan kilpailuoikeudellisen linjan todettiin vähentävän yritysten innokkuutta jakaa tietoa viranomaisille esimerkiksi hinnoittelun osalta.

Ulkopuolisia asiantuntijoita käytetään arvioinneissa harvoin. Sidoryhmiä kuullaan usein vasta siinä vaiheessa, kun luonnokset on jo laadittu. Eri näkökulmia on tärkeää arvioida. Esimerkiksi verolainsäädännössä veronsaajan näkökulma jää välillä kokonaan huomiotta. Myös toisen ministeriön toimialaan kuuluvat vaikutukset saattavat jäädä vähemmälle huomiolle. Useamman viranomaistahon valmistelijat tulisi saada mukaan tekemään arviointeja.

Nykyisen vaikutusarviointiohjeen kehittämistarpeet taloudellisten vaikutusten osalta

Vaikutusarviointien tekeminen laadukkaasti on vaikeaa ja se pitäisi ohjeessa tuoda rehellisesti esille. Perusteelliset arviot vievät aikaa. Jokaiselle hankkeelle tulisi myös valita juuri sille sopiva arviointiasetelma. Kaikkea ei voida myöskään arvioida, eikä se ole edes tarkoituksenmukaista. Tämä tulisi käydä ohjeesta selkeästi ilmi. Poliitikalle ja arvovalinnoille tulisi myös jättää tilaa. Mainittiin, että nykyinen ohje ei auta tekemään itse arviointia.

Olisi tärkeää erottaa toisistaan lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset. Yritykset keskittyvät usein lyhyen ajan vaikutuksiin ja kustannuksiin, kun taas viranomaiset korostavat usein pitkää aikaväliä ja nettohyötyjä. Molemmat näkökulmat olisi tuotava esiin tasapuolisesti. Tulisi erottaa toisistaan esimerkiksi talouskasvu lyhyellä ja pitkällä aikavälillä sekä ohjeistaa tunnistamaan kasvun lieveilmiöitä. Ohjeen tulisi tukea makrotalouden riskien tunnistamista.

Edes taloudellisia vaikutuksia ei ole aina mahdollista arvioida määrällisesti. Tällöin on tärkeää arvioida muutoksen suuntaa, voimakkuutta ja laajuutta sekä mahdollisen markkinareaktion voimakkuutta. Määrällistä arviointia pitäisi täydentää laadullisella arvioinnilla. Lisäksi on tärkeää selvittää esityksen vaikutukset kansalaisiin ja eri toteuttamisvaihtoehtoja tulisi arvioida nykyistä enemmän.

Arviointien epävarmuus tulisi tuoda rehellisesti esille. Selvä ero pitäisi tehdä vaikutusarviointien ja tutkimuksiin perustumattomien skenaariolaskelmien välille. Jos jotakin ei ole mahdollista arvioida, se tulisi kertoa avoimesti ja perustella, miksi syvälinen arviointi ei ole mahdollista. Arvioinnin muodostamisen askeleet, lähtötiedot ja mallit tulisi ohjeistaa dokumentoimaan mahdollisimman hyvin.

Yhteisvaikutusten arviointi on keskeistä. Myös välilliset vaikutukset, ulkoisvaikutukset ja vertaisvaikutukset tulisi huomioida jälkiseurantaa unohtamatta. Jälkiarvioinnin onnistuminen tulee varmistaa jo säädösvalmistelun aikana, esimerkiksi alueellisesti tai ikäryhmittäin toteutettavien uudistusten avulla tai käyttämällä muita vaiheistuksia.

Todettiin, että insidenssin käsite olisi hyvä olla mukana yritysvaikutuksissa. Kustannus-hyötyanalyysyjä pitäisi myös laatia nykyistä useammin. Tiedonkeruu tulisi tehdä suunnitelmallisesti. Tutkijayhteisöltä voisi pyytää apua etukäteissuunnitteluun.

Kansalaisten hyvinvointinäkökulmaa ja taloudellisten vaikutusten sosiaalivaikutuksia pitäisi painottaa ohjeessa nykyistä enemmän. Talous- ja hyvinvointivaikutusten välille ei voida vetää yhtäläisyysmerkkiä, joten talousvaikutuksista seuraavat hyvinvointivaikutukset tulisi arvioida omana alalajinaan kotitalousvaikutuksissa. Työllisyysvaikutukset ovat myös keskeisiä taloudellisia vaikutuksia: monien säädösten vaikutukset esimerkiksi kansantalouteen ja julkiseen talouteen tulevat suurelta osin työllisyyden kautta.

Mainittiin, että harmaa talous, aggressiivinen verosuunnittelu ja veronkierto pitäisi nostaa ohjeeseen. Lisäksi todettiin, että ympäristövaikutusten ohjeistus on suppeaa ja jäänyt osin ajastaan jälkeen esimerkiksi talouden ja luontokadon välisen suhteen osalta. Ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin katsottiin olevan usein turhan yleisluonteista ja niukkaa. Erityisen tärkeää arviointi on haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta. Samoin sukupolvivaikutuksia sekä toimeenpano- ja tietojärjestelmävaikutuksia tulisi korostaa lisää. Myös työllisyysvaikutusten arvioinnin todettiin olevan heikolla pohjalla. Julkinen sektori ei saisi ylikorostua arvioinneissa. Käyttöön tulisi ottaa kokonaisarviointimalli, ja arvioinneissa tulisi ottaa huomioon koko toimitusketju. Ohjeeseen voitaisiin lisätä esimerkkejä hyvistä käytänteistä.

Tietoon perustuvan päätöksenteon vahvistaminen taloudellisten vaikutusten osalta

Todettiin, että osaaminen taloudellisten vaikutusarviointien laatimisessa on lisääntynyt viime vuosina ja kulttuurin muutos on ollut suuri etenkin empiiristen aineistojen osalta. Lisäksi uusia työkaluja on kehitetty. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön yrityspaneelia kehitettiin. Vastaavia menettelyitä voitaisiin ottaa käyttöön muillakin hallinnonaloilla. Muutoinkin todettiin, että kaikista kokonaisuuksista ei ole saatavissa valmista tutkimustietoa tai tilastoja, jolloin on järkevää hyödyntää sidosryhmien ja muiden intressitahojen tietoja. Tällöin täytyy kuitenkin tunnistaa osallistujien erilaiset intressit, ja esittää ne avoimesti arvioinnin yhteydessä. Keskeistä on pystyä suodattamaan puhtaasti edunvalvonnallinen aines pois arvioinneista. Todettiin, että vakiintuneen arviointikehikon puuttuessa osa vaikutuksista ns. vedetään hatusta.

Haasteena pidettiin myös aineistojen saatavuutta. Julkisilla organisaatioilla on runsaasti tietoa, jota ei koota Tilastokeskuksen toimesta. Tämän tiedon saatavuutta pitäisi parantaa, eikä tieto saisi olla liian kallista. Toisaalta pitää varoa monopoliaseman luomista tiedon osalta. Erityisesti tutkijoille tiedonhankintakulut ovat merkittävä este. Lisäksi tulisi pohtia, miten tutkijoita ja muita asiantuntijoita saataisiin entistä tiiviimmin mukaan arviointiprosesseihin. Voitaisiin esimerkiksi kehittää matalan kynnyksen tapoja asiantuntijoiden osallistamiseen jo valmisteluvaiheessa. Isoja tutkimuslaitoksia ja akateemisia tutkijoita ja heidän osaamistaan pitäisi hyödyntää valmistelussa nykyistä tehokkaammin esimerkiksi lisäämällä ulkopuolisia vaikutusarviointeja ja pohtimalla luovasti tutkimusrahoituksen hyödyntämistä lainvalmistelussa.

Kuultavien asiantuntijoiden joukkoa pidettiin myös rajallisena ja koettiin, että hallinnon ulkopuolisten asiantuntijoiden on vaikea saada ääntään kuuluville. Kuultavien joukko on usein vakiintunut, mikä ei tue laajaa tiedonhankintaa. Kommenteissa kiinnitettiin huomiota siihen, että lausunnotmenettelyn rooli on Suomessa ylikorostunut.

4. Kuulemistilaisuus ympäristövaikutuksista 8.6.2021

Ohjelma

10.00–10.10 Tilaisuuden avaus / vaikutusarviointiohjeen valmistelu, kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen, OM

10.10–10.15 Kommenttipuheenvuoro, ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämisestä, lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi, YM

10.15–11.55 Keskustelu ennakkokysymysten pohjalta

11.55–12.00 Tilaisuuden päätös, kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen, OM

Kuulemistilaisuuteen kutsuttiin viranomaisia ja järjestöjä, joilta toivottiin näkemyksiä erityisesti ympäristövaikutusten osalta. Lisäksi tilaisuutta oli kuuntelemassa ohjetyöryhmän jäseniä ja muita viranhaltijoita ministeriöistä.

Ympäristöministeriön lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi piti ympäristöministeriön kommenttipuheenvuoron ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämisestä. Hän totesi, että säädosehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnin nykytilanteen, haasteiden ja kehittämistarpeiden osalta tehdyissä viimeaikaisissa selvityksissä on havaittu, että ympäristövaikutusten arvioinnin määrä lakiesityksissä on kasvanut. Kuitenkin vielä vuonna 2014 tutkituista hallituksen esityksistä 77 % ei sisältänyt minkäänlaista ympäristövaikutusten arviointia. Lainsäädännön arviointineuvosto ei ole myöskään lausunnoissaan juurikaan nostanut esiin ympäristövaikutusten arviointia. Nykyinen säädosvalmistelun vaikutusten arvioinnin ohje sisältää varsin suppean ohjeistuksen ympäristövaikutusten arviointiin. Ympäristöministeriö onkin tuottanut kaikkien ministeriöiden käyttöön oppaan säädosehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista (2019) ja juuri valmistuneen säädosehdotusten ilmastovaikutusten arviointioppaan (2021).

Säädösten ympäristövaikutuksilla on tyypillisesti kytkentöjä muihin vaikutuslajeihin ja ympäristövaikutukset ovat usein välillisiä ja vaikutusketjut pitkiä. Ympäristövaikutukset ilmenevät monesti vähittäin ja pitkän aikavälin kuluessa. Lisäksi ympäristövaikutusten erityyppisiä alalajeja on varsin suuri määrä. Nämä seikat vaikeuttavat – mutta eivät kuitenkaan saisi estää – ympäristövaikutusten kattavaa arviointia ja arviointien hyödyntämistä säädosratkaisuisissa.

Keskeinen haaste tällä hetkellä on se, ettei ympäristövaikutuksia tunnisteta riittävällä tavalla. Ne eivät ylipäätään näy hallituksen esityksissä, eivätkä siten ole vaikutusten arvioinnin keskiössä. Ympäristövaikutusten arvioinnin painoarvoa osana koko valtioneuvoston säädösesitysten vaikutusten arviointia tulee kasvattaa, jotta päätöksenteossa tunnistetaan ja voidaan paremmin ottaa huomioon mahdolliset ympäristövaikutukset. On myös tyypillistä, että lainvalmistelun tiukka aikataulu hankaloittaa vaikutusten arviointia. Ohjetta kehitettäessä tulisikin ottaa huomioon, miten ohjeella voidaan tukea vaikutusarvioinnin rytmittämistä, ennakoivuutta ja suunnitelmallisuutta. Ohjeella tulisi pystyä tukemaan myös sitä, että ympäristövaikutusten arvioinnissa tuotettu tieto saataisiin vaikuttamaan tosiasiallisiin ratkaisuihin. Tähän liittyy myös kysymys arvioinnin riittävän aikaisesta suunnittelusta ja toteuttamisesta osana säädöksen muuta valmistelua. Osaamisen kasvattaminen ja täsmäkoulutukset eri vaikutuslajeista ovat myös tärkeitä kehittämistoimenpiteitä.

Lainvalmistelun ympäristövaikutusarviointien suurimmat haasteet

Yleisesti todettiin, että ympäristövaikutusten arviointi ei ole tällä hetkellä riittävällä prioriteettitasolla. Esimerkiksi Suomen kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden pitäisi näkyä vaikutusten arvioinnissa. Ympäristövaikutuksia tunnistetaan suhteellisen harvoissa hankkeissa, joten niiden arviointi olisi tuotava paremmin osaksi kaikkien hallinnonalojen vaikutusarviointeja. Keskeinen haaste arvioinneissa on ylipäätään se, ettei arviointia ole riittävästi sidottu osaksi muuta lainvalmistelua, jolloin se jää irralliseksi tehdyistä valinnoista. Lainvalmistelun aluksi tulisi laatia arviointikehikko. Suhtautuminen vaikutusten arviointiin on liian atomistista ja tällöin ympäristövaikutuksia ei tunnisteta muiden alojen lainsäädäntöhankkeissa. Vaikutuslajien välisiä kytköksiä ja vuorovaikutussuhteita sekä kielteisiä vaikutuksia ei myöskään tunnisteta riittävästi. Erityisesti nostettiin esille uusi Dasguptan raportti biodiversiteetin taloustieteestä ja ympäristön talousvaikutukset laajemmin.

Ympäristövaikutukset ilmenevät usein pitkällä aikavälillä ja välillisesti. Lisäksi haastetta aiheuttaa lainvalmisteluhankkeiden erilaisuus. Lisäksi mainittiin, että arviointien tekemisen lähtökohta on haastava, koska juristit, jotka usein valmistelevat lakeja, eivät ole koulutuksessaan välttämättä saaneet oppia erilaisista tutkimusmenetelmistä. Lisäksi vahvasti poliittisesti ohjatut hankkeet lisäävät arvioinnin haasteita. Myös laajat ehdotukset EU-säädöksiksi ovat usein haasteellisia arvioitavia. Vaikutusarviointi liittyy tällöin usein erityisesti EU-säädöksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käyttöön.

Ympäristövaikutusten kokonaisuuden kannalta ongelmana nykykeskustelussa todettiin olevan myös se, että usein rajaudutaan vain ilmastovaikutuksiin ja niitäkin arvioidaan suppeasti: pelkästään hiilidioksidipäästöjen arviointi ei riitä. Ennakoivan arvioinnin merkitys on keskeinen muun muassa luonnon monimuotoisuuden takaamiseksi. Muutoinkin ympäristövaikutusten arviointi pitäisi kytkeä nykyistä vahvemmin ennakointiin. Samoin pitäisi pohtia reilua siirtymää, etenkin ilmastoasioissa. Arviointi toteutetaan usein liian myöhäisessä vaiheessa ja irrallaan valmistelusta. Muun ympäristön kuvitellaan myös pysyvän staattisena. Pysyvää arviointikehikkoa ei ole käytössä.

Liikennevaikutusten ongelmana todettiin olevan muun ohella se, ettei lähtötilannetta kirjoiteta aina lainkaan auki. Lisäksi vaikutuksia tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti. Todettiin, että niin sanotut trendikkäät asiat saavat välillä liikaa painoarvoa. Arvioinnin tukena tulisi olla digitaalisia työvälineitä, joita voitaisiin hyödyntää käytännön vaikutusarvioinnissa. Muutoinkin tulisi varmistaa, että vaikutusarvioinnin prosessi tukee laadukasta valmistelua.

Nykyisen vaikutusarviointiohjeen kehittämistarpeet ympäristövaikutusten osalta

Ohjeen tulisi auttaa tunnistamaan, mikä on olennaista ympäristön kannalta ja mikä ei. Kaikkea ei ole mahdollista arvioida ja valmistelija joutuu tekemään valintoja. Tukea tarvitaan myös vaikutusten kokonaiskuvan antamiseen sekä eri vaikutuslajien kytkemiseen toisiinsa. Ohjeessa tulisi huomioida se, että valmistelussa tarvitaan poikkihallinnollisuutta ja ylihallituskautista otetta. Merkittävien hankkeiden kohdalla korostuu tarve tehdä etukäteen erilaisia selvityksiä ja kartoittaa olemassa olevaa tietoa vaikutusarvioinnin tueksi.

Lisäksi tarvittaisiin konkreettisia työkaluja ympäristövaikutusten tunnistamiseen ja niiden suuruusluokkien arvioimiseen. Ohjeeseen voisi tuoda vinkkejä siitä, miten ympäristövaikutusten ja muiden vaikutusten yhteisvaikutuksia ja kytkentöjä voisi paremmin tunnistaa, esimerkiksi ihmisiin kohdistuvien ja taloudellisten vaikutusten osalta. Ohjeessa tulisi korostaa ympäristövaikutusten painoarvoa, ja uudet ympäristöasioihin liittyvät oppaat tulisi integroida ohjeeseen. Ympäristöministeriön nykyisen ohjeen luokittelun voisi nostaa sellaisenaan ohjeeseen.

Arvioinnissa pitäisi arvioida myös erilaisten toimien tekemättä jättämisen tai viivästymisen hinta. Menetelmä- ja aineistokuvaukset sekä viittauskäytännöt pitäisi saada kuntoon. Mallia voisi hakea suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinneista, joista saatuja kokemuksia voitaisiin hyödyntää myös lainvalmistelussa ja sisällyttää uuteen ohjeeseen. Myös malliesimerkkejä visualisoinneista, taulukoista ja vaikutusketjuista voitaisiin antaa. Mainittiin, että nykyisessä ohjeessa todetaan virheellisesti, että ympäristövaikutusten arviointi on yleensä laadullista eikä numeroarvoihin perustuvaa. Lisäksi ohjeistuksen tulisi yhdenmukaistaa arviointien raportointia niiden avoimuuden parantamiseksi.

Ohjeesta toivottiin tukea vaikutusarvioinnin prosessin kehittämiseen. Tiukat aikataulut vaikeuttavat kaikkea arviointia, joten prosessin suunnitelmallisuutta, johtamista ja resursointia pitäisi kehittää, jotta tuotettu tieto saataisiin vaikuttamaan päätöksentekoon. Ohjeessa voitaisiin myös avata eri tapoja tehdä vaikutusten arviointia virkatyöstä työryhmätyöskentelyyn, tutkijayhteistyöhön ja tilausselvitykseen. Vaikutusarvioinnin varhaiseen asiantuntijakuulemiseen, osallistaviin kuulemismuotoihin, monialaiseen tutkijayhteistyöhön sekä matalan kynnyksen ministeriö- tai tutkijasparraukseen voitaisiin kannustaa.

Eräissä kommentissa katsottiin, että nykyinen vaikutusten jako neljään pääteemaan (taloudelliset, viranomaisiin kohdistuvat, ympäristö- ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset) on vanhentunut ja tilalle voisi ottaa esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteiden 17 tavoitetta, jotka tukisivat paremmin vaikutusten kokonaisuuden arvioimista. Kestävyysmurros ja oikeudenmukainen siirtymä ovat joka tapauksessa aiheita, joita on syytä tarkastella uudessa ohjeessa. Kansallisen tason lisäksi vaikutuksia tulisi tarkastella sekä paikallisesti että globaalisti kiinnittäen huomiota Suomen jalanjälkeen maailmalla.

Ohjeessa tulisi myös todeta, että sääntelyn kohde ei ole aina suurin ongelma, vaan välilliset vaikutukset voivat olla huomattavasti merkittävämpiä. Näissä tilanteissa olisi tärkeää todeta, mitä kohdetta arvioidaan ja miksi arviointi on rajattu juuri kyseisellä tavalla. Todettiin myös, että toimivan luonnon arvo puuttuu vaikutuslajina nykyisestä ohjeesta.

Tietoon perustuvan päätöksenteon vahvistaminen ympäristövaikutusten osalta

Todettiin, että ympäristövaikutusten osalta on olemassa paljon osaamista ja tietoa, jota ei hyödynnetä nykyisellään tarpeeksi. Pitäisi osata hakea kokonaisvaltaista näkemystä, nyt tarkastelu on usein pirstaleista. Vaikutusarviointeja pitäisi pystyä tiivistämään nykyistä paremmin. Enemmän tietoa tarvittaisiin myös alueellisista eroista. Tutkijoiden ja tutkimuksen hyödyntäminen on välttämätöntä korkeatasoisen arvioinnin toteuttamiseksi. Todettiin myös, että arvioinnin todellisuus näyttää hyvin erilaiselta hallinnon ja tutkijoiden kannalta, joten keskinäistä ymmärrystä tulisi lisätä. Ministeriöiden keskinäisen koordinaation ja monitieteisen arvioinnin merkitys korostuu isoissa hankkeissa.

Alueilla on tietoa, jota tulisi hyödyntää nykyistä paremmin. Myös Tilastokeskusta ja eri tutkimuslaitoksia voisi käyttää nykyistä enemmän. Katsottiin, että esimerkiksi Luonnonvarakeskuksen työtä tunnetaan vielä huonosti. Samoin katsottiin, että elinkeinoelämän tietoa tulisi hyödyntää vahvemmin myös ympäristövaikutusten arvioinneissa. Osallistumismahdollisuus tulee taata kaikille relevanteille ryhmille ja arvioinnin tulisi olla vuorovaikutteista. Osallistavat menetelmät voivat paitsi laajentaa arvioinnin näkökulmia myös vahvistaa omistajuutta asioista. Sidosryhmiä tulisi kuulla myös lasten ja nuorten näkökulmasta, koska kysymys on heidän tulevaisuudestaan.

Jälkiarvioinnin systemaattinen hyödyntäminen olisi myös hyvä keino vaikutusten arvioinnin onnistumisten ja parantamiskohteiden tunnistamiseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen.

5. Kuulemistilaisuus ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista 14.6.2021

Ohjelma

12.00–12.10 Tilaisuuden avaus / vaikutusarviointiohjeen valmistelu, kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen, OM

12.10–12.15 Kommenttipuheenvuoro, neuvotteleva virkamies Sari Kauppinen, STM

12.15–12.20 Kommenttipuheenvuoro, maaseutuyllitarkastaja Antonia Husberg, MMM

12.20–14.25 Keskustelu ennakkokysymysten pohjalta

14.25–14.30 Tilaisuuden päätös, kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen, OM

Kuulemistilaisuuteen kutsuttiin viranomaisia ja perus- ja ihmisoikeusjärjestöjä, joilta toivottiin näkemyksiä erityisesti ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista. Lisäksi tilaisuutta oli kuuntelemassa ohjetyöryhmän jäseniä ja muita viranhaltijoita ministeriöistä. Sosiaali- ja terveysministeriön neuvotteleva virkamies Sari Kauppinen sekä maaseutuyllitarkastaja Antonia Husberg maa- ja metsätalousministeriöstä pitivät tilaisuuden avauksen jälkeen ministeriöiden kommenttipuheenvuorot.

Sosiaali- ja terveysministeriön kommenttipuheenvuorossa todettiin, että ministeriössä on saatu hyviä kokemuksia erityisen yhteistyöryhmän perustamisesta laajojen hankkeiden vaikutusarvioinnin tueksi. Ryhmä kokoontuu esityksestä riippuen yleensä 1–2 kuukauden ajan. Yleensä mukaan on otettu ainakin keskeisimpien ministeriöiden, lakiesityksen kohteena olevien tahojen ja tutkimuslaitosten edustajia. Yhteistyön keskeisin etu on se, että vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin saadaan laajempi asiantuntemus. Mukana olevien tahojen kautta saadaan myös tietoa käytettävissä olevista selvityksistä ja tutkimuksista.

Maa- ja metsätalousministeriön kommenttipuheenvuorossa todettiin seuraavaa. Vaikutusarviointi on kauttaaltaan paikkaneutraalia (one size fits for all), jolloin ei huomioida erilaisia olosuhteita ja toimintaympäristöjä, mikä heikentää politiikan osuvuutta. Lainsäädännön konkreettiset vaikutukset kaupunkiseuduilla ja maaseutualueilla voivat poiketa toisistaan suuresti. Maaseutuvaikutusten arvioinnin merkitystä on viimeksi painottanut eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL

4/2021 vp). Maaseutuvaikutusten arvioinnin tulisi olla horisontaalista, monitasoista sekä poikkileikkaavaa ja osallistavaa. Kansallisen kaupunki-maaseutuluokituksen ja paikkatietopohjaisen tiedon täysimääräistä hyödyntämistä olisi edistettävä yhdessä laadullisen tiedon kanssa.

Lainvalmistelun vaikutusarviointien suurimmat haasteet ihmisiin kohdistuvien vaikutusten osalta

Ihmisvaikutuksia ei aina tunnisteta tai ne jäävät vähemmälle huomiolle kuin esimerkiksi taloudelliset vaikutukset. Erityisenä puutteena nähtiin perus- ja ihmisoikeusvaikutusarviointien vähäisyys. Lisäksi ongelmana on se, että tarkastelua tehdään usein niin sanotun keskimääräisen ihmisen näkökulmasta, jolloin erityisryhmät unohtuvat. Vaikutukset voivat olla jopa päinvastaisia eri ihmisryhmien välillä.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinneista on jo joidenkin ryhmien osalta olemassa tarkkoja menetelmällisiä oppaita, mutta oppaiden soveltaminen eri ministeriöissä vaihtelee. Koska satunnaistettuihin koeasetelmiin tai luonnollisiin kokeisiin perustuva vahva kausaalinäyttö on monesti niukkaa ja laadukas tutkimustieto perustuu havaintoaineistoihin, sidosryhmiltä saatavan tiedon merkitys korostuu vaikutusarvioinnin alaa määritettäessä ja arvioita tehtäessä. On tärkeää kiinnittää huomiota uudistuksella tavoiteltujen vaikutusten rinnalla mahdollisiin kielteisiin oheisvaikutuksiin erityisesti tilanteissa, joissa useiden uudistusten vaikutukset kasaantuvat tietylle ryhmälle. Lain toimeenpanoon osallistuvat viranomaiset tulisi myös kytkeä vahvemmin mukaan valmisteluun.

Todettiin, että ministeriöissä tulisi kasvattaa yhdenvertaisuusosaamista myös ministeriöiden johdon osalta. Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tulisi tehdä poikkeuksetta ja kaikki relevantit ryhmät tulisi huomioida. Välittömien vaikutusten lisäksi olisi arvioitava myös välillisiä vaikutuksia. Ministeriöiden yhdenvertaisuussuunnitelmissa tulisi huomioida, miten yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi toteutuu lainsäädännön valmistelussa. Samoin sukupuolivaikutusten arviointi tulisi tehdä kaikissa hallituksen esityksissä tasa-arvolain mukaisesti.

Lapsivaikutusten arvioinnista julkaistaan kesällä 2021 selvitys. Selvityksessä esitetään käytännön toimintaohjeita, kuten tarkistuslistoja. Selvityksen mukaan arvioinnin suurimmiksi ongelmiksi nousevat kiire, riittämättömät resurssit ja puutteellinen tuki ja ohjeistus. Myös lasten ja nuorten kuulematta jättämistä tapahtuu. Lisäksi toimintakulttuuriin liittyy haasteita – tiedetään, että pitäisi arvioida, mutta arviointiin ei olla käytännössä sitouduttu ja myös poliittinen ohjaus vaikeuttaa tilannetta. Lisäksi hallitusohjelma tehdään nopeasti ilman vaikutusten arviointia. Pidemmän perspektiivin arviointia tarvittaisiin. Usein taloudelliset vaikutukset painottuvat, ja niissä ulottuvuus on lyhyt. Lasten ja nuorten kannalta perspektiivin tulisi olla pitkä. Seurannan ja jälkiarviointien sekä ennako-arviointien välinen yhteys on pidettävä mielessä.

Valitettavan usein esimerkiksi vammaiset henkilöt unohtuvat ihmisvaikutuksissa, vaikka Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista edellyttää, että vammaiset henkilöt osallistetaan asioissa, jotka koskevat heitä. Valmistelussa unohtuu myös se, että vammaisuus ole sama asia kuin sairaus. Lainsäädäntö kohdistuu vammaisiin ihmisiin siinä missä muihinkin ihmisiin eli kysymys ei ole pelkästään sosiaali- ja terveystalouselainsäädännöstä. Lisäksi esteettömyysvaikutusten arviointi olisi tärkeää. Katsottiin, että ihmisvaikutuksia voitaisiin seurata myös erilaisilla indikaattoreilla.

Saamelaisten osalta yleisenä havaintona todettiin, että saamelaiset mainitaan usein lakiesityksissä. Myös saamelaisia koskeva perustuslain säännös ja asianomaiset kansainväliset ihmisoikeussopimukset mainitaan, mutta varsinaisia johtopäätöksiä tai aineellisia säännöksiä ei heitä koskien yleensä tehdä. Tuomioistuimet ovat varovaisia soveltamaan suoraan perusoikeuksia tai kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joten pelkät viittaukset kansainvälisiin velvoitteisiin eivät riitä ilman varsinaista sääntelyä. Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on vastikään suositellut, että Suomi arvioisi nykyisten lakien vaikutukset saamelaisille heidän kulttuurinsa, elämäntapansa ja perinteisten elinkeinojensa harjoittamisen näkökulmasta.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulisi edistää kokonaisuutena. Se edellyttäisi aitoa vaihtoehtojen punnintaa ja riittäviä pohjatietoja. Nykyinen ohjeistus on puutteellista, ja arviointi tiivistyy usein perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämään vähimmäistasoon. Ohjeessa tulisi avata

perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin suhdetta esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin. Perustuslain 22 § edellyttää julkiselta vallalta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista. Velvoite koskee myös lainvalmistelua ja tätä näkökulmaa tulisi tuoda arvioinneissa esille. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointien laadulliseksi kehittämiseksi tarvitaan mittareita, yhteiskunnallista ja ihmisoikeusosaamista sekä resursseja tiedontuotantoon.

Lainvalmisteluun tulee varata riittävästi aikaa ja lainvalmistelijoille on järjestettävä koulutusta arviointien tekemisestä. Lisäksi tarvitaan yleistä perus- ja ihmisoikeuskoulutusta. Pelkkä ohjeistus ei riitä. Yhteistyö eri ministeriöiden ja hallinnonalojen välillä on välttämätöntä. Lisäksi tarvitaan laajapohjaista sidosryhmäyhteistyötä. Hyviä kokemuksia on saatu yhteistyöryhmän perustamisesta laajojen hankkeiden vaikutusarvioinnin tueksi. Hankkeiden valmisteluun on esimerkiksi koottu 1–2 kuukauden ajaksi vaikutusarviointijaosto. Jaoston laajempi asiantuntemus on auttanut tunnistamaan ja arvioimaan vaikutuksia eri väestöryhmiin ja vaikutuslajeihin sekä hahmottamaan paremmin käytettävissä olevaa tietopohjaa.

Hallituksen esitysten laatimisohteet luovat pohjan vaikutusarvioinneille. Arviointia pitää kuitenkin tehdä jo paljon ennen kuin ollaan hallituksen esityksen laatimisvaiheessa, jotta pystyttäisiin valitsemaan se vaihtoehto, joka edistäisi perus- ja ihmisoikeuksia parhaiten tai vähintäänkin rajoittaisi niitä mahdollisimman vähän. Jos arvioinnissa todetaan, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen heikentyy merkittävästi, uudistusta ei pitäisi lainkaan tehdä tai ainakin sen välttämättömyys tulisi perustella kunnollisesti. Esimerkkinä selvästi jo valmistelun aikana tunnistetuista ongelmista mainittiin vuoden 2016 ulkomaalaisoikeuden lainmuutokset, joita joudutaan nyt korjaamaan. Kiire ja resurssipula eivät ole peruste jättää arviointeja tekemättä.

Maaseutu- ja aluevaikutuksista todettiin, ettei toimia osata kohdentaa oikein, jos kaupunkien ja maaseudun eroja ei huomioida lainvalmistelussa. Suomi on pitkä maa ja erilaisia olosuhteita on paljon, kuten saaristokunnat ja Lappi. Mainittiin, että OECD on yli kymmenen vuotta sitten suositellut maaseutuvaikutusten arviointia (Rural Proofing), ja se pitäisi saada pakolliseksi niissä asioissa, joilla on merkitystä alueille. Myös Suomessa maaseutuvaikutusten arviointia on kehitetty pitkään. Aluetypologiset määritelmät (esim. kaupunki-maaseutu) auttavat aluekohtaisten vaikutusten arvioimisessa. Arvioinnissa pitäisi pyrkiä arkeen ja elämään ulottuvaan konkreettisuuteen eri alueiden näkökulmasta.

Samalla tuotiin esille, että nykyinen ohje on neljäkymmentä sivua pitkä, ja uuden ohjeen ei tulisi olla nykyistä laajempi, jotta se säilyttäisi käytettävyytensä. Arviointi on hyvin vaikea tehtävä, ja laitkin ovat erilaisia. Kaikkia vaikutuksia ei pystytä arvioimaan.

Nykyisen vaikutusarviointiohjeen kehittämistarpeet ihmisiin kohdistuvien vaikutusten osalta

Konkreettiselle ohjeelle, jossa on mukana esimerkkejä ja malleja, on tarvetta. Ohjeen selkeys avaisi myös sidosryhmille arviointien lähtökohtia. Ohjeiden tulisi olla myös helposti löydettävissä. Erillisiä ohjeita on paljon ja niiden yhteiskäyttö voi olla hankalaa, mikä olisi huomioitava uudessa ohjeessa. Ohjeessa tulisi myös korostaa vaikutusten arvioinnin lähtökohtaista epävarmuutta, joka ei kuitenkaan estä mielekästä arviointia, kunhan epävarmuutta ei kaihdeta turhaan.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia pitäisi painottaa uudessa ohjeessa nykyistä enemmän. On myös tarpeen avata, mitä arviointi käytännössä sisältää. Esimerkiksi lapsiin kohdistuvissa vaikutuksissa ei tulisi ainoastaan todeta, että lapsen etu on huomioitu, vaan tulisi myös kirjoittaa auki, millä tavalla se on huomioitu. Vaikutukset kansalaisiin tulisi muuttaa muotoon vaikutukset ihmisiin. Lisäksi nykyisessä ohjeessa puhutaan lähinnä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, mikä on terminä liian suppea. Selvitettäviin näkökulmiin olisi syytä lisätä sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä. Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset ja valvontakäytäntö tulisi nostaa riittävästi esille Suomessa kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista parhaiten tunnetun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ohelle.

Ohjeissa olisi hyvä käsitellä erilaisia arviointimenetelmiä ja sitä, mistä tietoa saa. Erillisohteiden löytäminen on valmistelijoille hankalaa. Laadullisia aineistoja ja menetelmiä tulisi ohjeistaa hyödyntämään enemmän. Yhtenä tärkeänä laadullisena menetelmänä toimii asiantuntijoiden ja eri väestöryhmiä edustavien tahojen kuuleminen. Arvioista on myös tärkeää antaa havainnollistavia

esimerkkejä. Lisäksi hallituksen esityksessä tulisi kuvata, millä tietopohjalla uudistuksen vaikutuksia voidaan seurata.

Arviointi on tärkeä väline, jotta voidaan tehdä tietoon perustuvaa valmistelua. Ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista on lähtökohtaisesti paljon tietoa saatavilla, mutta sitä ei aina osata käyttää. Arvioinnit pitäisi kirjoittaa auki ja perustella, miksi on päädytty tiettyyn ratkaisuun. Kaikkea mahdollista ei kannata arvioida, vaan arvioinnissa tulisi keskittyä säädösten vaikutusten kannalta keskeisiin vaikutuksiin keskeisille kohderyhmille. Ihmisiin kohdistuvat kokonaisvaikutukset tulisi pyrkiä tuomaan kootusti esille. Ajoittain tulisi myös arvioida säädösten muodostamaa kokonaisuutta yksittäisten säädösten sijaan.

Käytetyt arviointimenetelmät tulisi avata. Tällä hetkellä arviointien dokumentaatio ja tiedon saaminen arvioinneista vaihtelevat ministeriöittäin. Jos arvioinnissa käytettyjä tietolähteitä ja oletuksia ei kuvata, menetetään myös mahdollisuus hyödyntää tutkijayhteisön osaamista mallien jatkokehittämisessä. Yhteistyö yliopistojen kanssa olisi laajemminkin tärkeää tutkimustiedon hyödyntämiseksi nykyistä paremmin.

Kielellisten vaikutusten painoarvoa tulisi nostaa uudessa ohjeessa. Niiden arviointi on vähäistä, vaikka viranomaisten tulisi turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen. Vuoden 2017 kieli-indikaattorit ovat hyvä pohja. Myös Ahvenanmaan asema tulee huomioida ohjeessa.

Ohjeessa tulisi mainita erikseen ainakin vammaiset henkilöt, saamelaiset ja lapset, joita koskevat vaikutukset tulisi myös arvioida. Nuorten ja lasten kuulemiseen kaivataan konkreettisia ohjeita. Myös muut ikäluokat kuin lapset tulisi huomioida. Ehdotettiin, että saamelaisista kirjattaisiin säännönmukaisesti oma lukunsa arviointilukuun. Lisäksi turvallisuusnäkökulma pitäisi muistaa myös ihmisvaikutusten osalta, vaikka ei suoranaisesti oltaisi tekemisissä turvallisuuden kanssa.

Tietoon perustuvan päätöksenteon vahvistaminen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten osalta

Tiedon puuttuminen ihmisvaikutuksista on haaste. Arvioinneissa tehdään paljon oletuksia. Puutteista tulisi kertoa avoimesti. Samalla tietoisuutta jo olemassa olevasta tutkimuksesta, tilasto- ja rekisteriaineistoista sekä arviointimalleista pitäisi parantaa. Sidosryhmien, asiantuntijoiden ja toimeenpanosta vastaavien tahojen mukaan ottaminen valmisteluprosessin alussa on kannatettavaa. Tällöin vältytään yllätyksiltä. Huolta esitettiin marginaaliin jäävien ryhmien kuulemisesta. Todettiin myös, että voitaisiin käyttää nykyistä enemmän järjestöjen keräämää tietoa ja kokemusasiantuntijoita. Myös ihmisten kuuleminen suoraan esimerkiksi kansalaisraatien muodossa nostettiin esille. Lisäksi hankeavoimuus on tärkeää. Jos hankesivuilla ei kerrota riittävästi hankkeen etenemisestä, mahdollisista vaikutuksista tietävien tahojen voi olla vaikeaa ottaa osaa valmisteluun oikealla hetkellä.

Tietopohjaan täytyy panostaa alueellisesti erilaisten vaikutusten tunnistamiseksi. Vastaavasti sukupuolivaikutusten arvioimiseksi keskeistä on tiedon ja tilastojen tuottaminen sukupuolen ja mahdollisuuksien mukaan muiden taustatekijöiden mukaan eriteltynä. Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi edellyttää intersektionaalista tarkastelua, ja tietoa tulisi kerätä erotellusti eri väestöryhmien, kuten lasten, naisten, saamelaisten ja turvapaikanhakijoiden osalta. Viranomaisten jyrkät toimivaltaajat aiheuttavat välillä sen, että ihminen tipahtaa raja-aitojen väliin, esimerkiksi siirtymissä valtion ja kunnan palvelujen välillä. Tämä vaikeuttaa arviointeja. Työ- ja elinkeinoministeriön yritysvaikutusten tuesta muille ministeriöille ja sosiaali- ja terveysministeriön jaostotyöskentelystä on hyviä kokemuksia.

Todettiin, että käyttäytymistieteellistä osaamista ja menetelmiä olisi tarpeen hyödyntää nykyistä laajemmin ihmisten käyttäytymismuutosten arvioinnissa. Myös tekoälyä ja palveluutoilua voitaisiin hyödyntää soveltuvin osin.

Arviointia tulisi erityisesti isoissa hankkeissa tehdä koko uudistuksen elinkaaren läpi valmisteluvaiheesta aina toimeenpanon seurantaan. Jälkiarvioinnin puutteiden takia käytössä on riittämättömästi tietoa vaikutusten toteutumisesta. Uudistusten alueellinen tai asteittainen toimeenpano tai varsinaista toimeenpanoa edeltävät kokeilut edesauttaisivat luotettavan tiedon saamista uudistusten vaikutuksista. Hankkeiden osina voitaisiin myös aloittaa useammin rekisteri- tai tilastotiedon keruuta, jonka avulla vaikutuksia olisi mahdollista seurata.

Liitteet

Lista kuulemistilaisuuksiin osallistuneista ja kirjallisen lausunnon toimittaneista

Kuulemistilaisuus ohjeen uudistamisen yleisistä lähtökohdista 26.5.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Kuntaliitto

Lainsäädännön arviointineuvosto

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Valtiontalouden tarkastusvirasto

professori Pertti Ahonen

professori Anne Alvesalo-Kuusi

professori Anssi Keinänen

apulaisprofessori Emilia Korkea-aho

tutkijatohtori Harriet Lonka

tutkimusjohtaja Jussi Pajuoja

tutkimusjohtaja Kati Rantala

tutkimusjohtaja Petri Uusikylä

professori Jyrki Tala

professori Otto Toivanen

Kuulemistilaisuus taloudellisista vaikutuksista 31.5.2021

AKAVA

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Elintarviketeollisuusliitto ry

Finanssiala ry

Finnwatch ry

Itä-Suomen yliopisto

Keskuskauppakamari

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Palkansaajien tutkimuslaitos

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK

Suomen Yrittäjät ry

Taloustiede, Tampereen yliopisto

Verohallinto

Veronmaksajain Keskusliitto ry

Kuulemistilaisuus ympäristövaikutuksista 8.6.2021

Luonnonvarakeskus (LUKE)

Luonto-Liitto ry

Metsähallitus

Metsäteollisuus ry

Suomen ilmastopaneeli

Suomen kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli

Suomen ympäristökeskus (SYKE)

Traficom

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Väylävirasto

WWF Suomi

Ympäristötiedon foorumi

Kuulemistilaisuus ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista 14.6.2021

Amnesty ry

Folktinget

Ihmisoikeuskeskus

Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö

Kajaanin Ammattikorkeakoulu Oy

Kela

Kuluttajaliitto

Kuntaliitto

Lapsiasiavaltuutetun toimisto

Lastensuojelun Keskusliitto ry

Luonnonvarakeskus (LUKE)

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Pakolaisneuvonta ry

Rikosseuraamuslaitos

SámiSoster ry

Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry

Suomen Punainen Risti

Suomen Setlementiliitto

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto

Työterveyslaitos

Valvira

Vammaisfoorumi ry

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Lisäksi kirjallisen lausunnon toimittivat:

Eläinsuojeluasiamies

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE

Naisjärjestöjen Keskusliitto

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

VR-Yhtymä Oy