OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Oikeusministeriö
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen

22.10.2019

## Eduskunnan tarkastusvaliokunta 23.10.2019

## Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet

### 1. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeistus

Voimassa oleva ohje säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista, Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – ohjeet, on julkaistu vuonna 2007. Ohje on annettu valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Se ohjeistaa vaikutusten arvioinnin tekemiseen ja täydentää Hallituksen esitysten laatimisohjeita, joissa on selostettu se, mitä vaikutuksista tulee hallituksen esityksiin kirjata.

Vaikutusten arvioinnin ohjeessa on kuvattu miksi, mitä ja miten vaikutuksia arvioidaan, mitkä ovat arvioinnin vaiheet säädösvalmistelussa sekä millaisia tietolähteitä ja menetelmiä on olemassa. Ohjeessa korostetaan vaikutusten arvioinnin merkitystä kiinteänä osana säädösvalmistelua.

Ohjeessa on omat jaksonsa *taloudellisten vaikutusten arvioinnista* (kotitaloudet, yritykset, julkinen talous, kansantalous ja kokonaistaloudellinen selvitys vaikutuksista), *viranomaisten toiminnasta, ympäristövaikutuksista* ja *muista yhteiskunnallisista vaikutuksista* (kansalaisten asema, sosiaali- ja terveysvaikutukset, yhdenvertaisuus, lapset ja sukupuolten tasa-arvo, työllisyys ja työelämä, rikostentorjunta ja turvallisuus, aluekehitys- sekä tietoyhteiskuntavaikutukset). Ohjeen loppuun on koottu vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista.

Vaikutuksia koskevissa luvuissa käydään kattavasti läpi erilaisiin vaikutuksiin liittyvät ulottuvuudet, osatekijät ja niiden arviointi yleisellä tasolla. Mukana on myös joitain esimerkkejä, ja jaksojen lopussa on lyhyt kuvaus mahdollisista menetelmistä ja tietolähteistä. Lopussa on jokaisen vaikutuslajin arvioimisen tueksi tehty muutaman kysymyksen lista, jonka avulla voidaan alustavasti arvioida, onko käsillä olevalla asialla jotain tiettyjä vaikutuksia ja tuleeko niitä jatkotoimenpiteissä tarkemmin selvittää.

Vaikutusten arvioinnin ohjetta täydentävät ministeriöiden antamat vaikutusalakohtaiset ohjeet, mm. *ohje säädösvaikutusten arviointiin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta, ohjeet sukupuolivaikutusten arvioinnista, ohje yhdenvertaisuuden arvioinnista, ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin, ohje kielivaikutusten arviointiin, ohjeistus yri-*

*tyksiin kohdistuvan sääntelytaakan arvioinnista, ohjeistus työelämä- ja työllisyysvaikutusten arvioinnista ja opas säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista*. Niissä on yksityiskohtaisemmin avattu kunkin vaikutusalueen erityispiirteitä ja kerrottu arvioinnin menetelmistä.

## 2. Ohjeiden noudattamisen seuranta

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden esipuheessa todetaan, että oikeusministeriön Laintarkastusyksikkö seuraa ohjeen noudattamista. Sittemmin tästä käytännöstä on luovuttu resurssisyistä johtuen.

Vaikutusarviointiohjeen noudattamista ja vaikutusten arviointia on tutkittu hallituksen esityksissä vuosina 2009 ja 2012[1]. Selvitykset ovat laatineet Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (nykisin Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti). Tutkimusasetelma selvityksissä on ollut yhdenmukainen vaikutusten arvioinnin ohjeistuksen kanssa. Lisäksi ministeriöt ovat laatineet tai teettäneet vaikutusalakohtaisia selvityksiä. Näistä viimeisiin on ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä. Monissa selvityksissä on havaittu puutteita säädösehdotusten vaikutusten arvioinnissa.

Huhtikuussa 2016 aloitti toimintansa lainsäädännön arviointineuvosto, jonka tehtävänä on antaa lausuntoja valitsemistaan hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista tavoitteena auttaa parantamaan lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Lausunnossaan arviointineuvosto ottaa kantaa siihen täyttääkö esitysluonnos säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvoston antamien lausuntojen lisäksi se valmistelee vuosittain vuosikatsauksen, joka sisältää näkemyksen vaikutusarviointien tilasta ja kehittämisehdotuksista. Vuoden 2018 katsauksessaan lainsäädännön arviointineuvosto toteaa, että vaikutusarviointien taso on jossain määrin parantunut. Esitysluonnoksien välillä on kuitenkin verrattain suurta vaihtelua sen suhteen, ovatko puutteet vaikutusarvioinneissa lieviä vai merkittävämpiä. Lisäksi arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ministeriöiden lainvalmistelun osaamista ja resursointia olisi syytä vahvistaa.

## 3. Kehittämiskohteet

Nykyinen säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohje on ollut voimassa yli kymmenen vuotta. Yhtenä keskeisenä haasteena nykyisessä vaikutusten arvioinnin ohjeistuksessa on se, että erilaisia sektorikohtaisia ohjeistuksia on runsaasti. Tarkoituksena on uudistaa ohjeistus tämän hallituskauden aikana. Ohjeen uudistamistarpeen arvioinnissa on edelleen syytä lähteä liikkeelle siitä, *miten ohjeistuksella pystytään parantamaan vaikutusten arviointia säädöksiä valmisteltaessa*.

Jatkossakin on tarkoituksenmukaista, että hallituksen esitykseen kirjoitetaan tiivis katsaus esityksessä ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista vaikutuksista. Näitä ovat ehdotetun sääntelyn soveltamisesta johtuvat olennaiset seuraukset. Jos vaikutusten arvioinnista on laadittu erillinen selvitys, riittää, että esitykseen kirjoitetaan tiivistelmä vaikutuksista. Tällöin esityksessä on viitattava Valtioneuvoston hankeikkunan julkiselle sivulle linkitettyyn selvitykseen. Katsauksessa tulee kertoa arvioinnin

[1] Pakarinen – Tala – Hämynen 2010, Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104.
Slant – Rantala 2013, Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 112.

keskeiset tulokset sekä se, miten vaikutukset on arvioitu, mitä tietolähteitä on käytetty sekä minkälaisia epävarmuuksia arviointiin liittyy

Toinen keskeinen kehittämiskohde liittyy vaikutusten arvioinnin osaamiseen. Vaikutusarviointien laatuun ja laajuuteen kohdistuvat vaatimukset kasvavat jatkuvasti. Vaikutusarviointien tekeminen edellyttää usein erityisosaamista ja resursseja. Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa todetaan, että ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset myös ihmisten toimeentuloon, ympäristöön, tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin ja yritysten toimintaedellytyksiin voidaan arvioida perusteellisesti. Perustuslain asemaa ja sen tulkinnan riippumattomuutta kunnioitetaan ja vahvistetaan samalla, kun lakiesitysten perustuslainmukaisuuden sekä vaikutusten arviointia tehostetaan ja laajennetaan.

Lainvalmistelun ja vaikutusten arvioinnin laadulla on suuri merkitys valtion taloudenhoidon tuloksellisuudelle ja eduskunnan päätöksenteon tietoperustalle. Laadukkaat ja riittävän kattavat vaikutusarvioinnit mahdollistavat tietoon pohjautuvan päätöksenteon.

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan hallituksen esityksessä on selostettava, aiotaanko ehdotettujen lakien vaikutuksia seurata jälkikäteen. Vaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa on omat ohjeensa. Sen sijaan lainsäädännön jälkiarvioinnista ei ole yleistä ohjeistusta.

Pääministeri Rinteen hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä. Jälkiarvioinnin tavoitteena on selvittää, kuinka vaikuttavaa, tuloksellista, tehokasta ja tarkoituksenmukaista sääntely on. Usein arviointi päättyy kokonaisarvioon ja suositukseen tilanteen korjaamiseksi. Parhaillaan ollaan käynnistämässä valtioneuvoston yhteistä selvitys- ja tutkimushanketta, jonka tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten jälkiarviointeja tällä hetkellä tehdään ja minkälainen jälkiarviointijärjestelmä voisi soveltua Suomeen.