

xxx ministeriön julkaisusarja 2021:xx

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje

Luonnos 2.3.2022

Kirjoita tekijät, toimittaja tai tekijäorganisaatio

xxxministeriö Helsinki 2021

Sisältö

1	YLEISTÄ VAIKUTUSARVIOINNISTA.....	7
1.1	Miksi vaikutuksia arvioidaan.....	7
1.2	Vaikutusarvioinnin lähtökohtia.....	8
1.3	Mitä vaikutuksia arvioidaan	8
1.3.1	Vaikutusten jaottelu	8
1.3.2	Erilaisia vaikutustyyppisiä	9
1.3.3	Vaikutusten olennaisuus.....	10
2	VAIKUTUSARVIOINTI OSANA LAINVALMISTELUPROSESSIA	12
2.1	Vaikutusarvioinnin perusmalli.....	12
2.1.1	Esivalmistelu.....	12
2.1.2	Perusvalmistelu, lausuntomenettely ja jatkovalmistelu.....	14
2.1.3	Valtioneuvoston päätöksenteko ja eduskuntakäsittely	16
2.1.4	Toimeenpano ja seuranta.....	17
2.2	Vaikutusarviointi EU-säädösten valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa.....	17
2.2.1	EU-säädösten valmisteluvaihe	18
2.2.1.1	Valmistelu EU:n tasolla	18
2.2.1.2	Valmistelu kansallisella tasolla.....	21
2.2.2	EU-säädösten täytäntöönpanovaihe	22
2.3	Vaikutusarviointi valtiosopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa.....	24
3	VAIKUTUSARVIOINNIN TIEDONKERUU JA MENETELMÄT	26
3.1	Tiedonkeruu	26
3.2	Menetelmät	28
3.3	Dokumentointi	30
4	VAIKUTUSLAJIT	32
4.1	Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset	33
4.1.1	Oikeudellinen perusta.....	33
4.1.2	Säätämisyjärjestysperusteluiden ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin suhde	35
4.1.3	Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioiminen.....	36
4.2	Taloudelliset vaikutukset.....	39

4.2.1	Kotitalouksien asema	39
4.2.2	Yritykset.....	40
4.2.2.1	Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus.....	41
4.2.2.2	Säätelytaakka ja muut kustannukset.....	42
4.2.2.3	Yritystoiminnan tuotot ja kannattavuus	43
4.2.2.4	Yritystoiminnan aloittaminen, yrittäjänä toimiminen ja kasvuedellytykset.....	44
4.2.2.5	Investoinnit ja kilpailukyky	44
4.2.2.6	Innovaatioiden synty ja leviäminen markkinoilla	45
4.2.2.7	E erityiset vaikutukset pk-yrityksiin (pk-yritystesti)	46
4.2.3	Julkinen talous.....	47
4.2.3.1	Julkisyhteisöjen rahoitus sekä voimavarojen jako.....	47
4.2.3.2	Kunnat.....	48
4.2.3.3	Hyvinvointialueet.....	50
4.2.3.4	Julkinen tuki yleishyödyllisten yhteisöjen ja kolmannen sektorin palvelutuotantoon.....	52
4.2.3.5	Julkistalouden eri osatekijät	52
4.2.4	Kansantalous.....	53
4.3	Ympäristövaikutukset.....	56
4.3.1	Luonnonvarojen käyttö	57
4.3.2	Maaperä, vedet ja ilma	59
4.3.3	Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen	61
4.3.4	Luonnon monimuotoisuus	63
4.3.5	Yhdyskuntarakenne, rakennettu ympäristö, maisema, kaupunkikuva ja kulttuuriperintö	65
4.3.6	Ihmisten terveys, elinolot ja viihtyvyys.....	67
4.4	Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset.....	68
4.4.1	Ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset	68
4.4.1.1	Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo	69
4.4.1.2	Lapset ja nuoret	71
4.4.1.3	Alkuperäiskansa saamelaiset.....	71
4.4.1.4	Vammaiset henkilöt.....	72
4.4.1.5	Kielelliset oikeudet	73
4.4.2	Viranomaisten toiminta ja palvelujen tuottaminen	74
4.4.3	Ahvenanmaa	76

4.4.4	Kunnat ja hyvinvointialueet.....	77
4.4.4.1	Kunnat.....	77
4.4.4.2	Hyvinvointialueet.....	78
4.4.5	Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys	78
4.4.6	Turvallisuus	80
4.4.6.1	Kansallinen turvallisuus ja maanpuolustus	80
4.4.6.2	Rikollisuus ja muu arjen turvallisuus	81
4.4.7	Hyvinvointi ja terveys.....	83
4.4.7.1	Liikunta ja liikkuminen	84
4.4.7.2	Eläinten hyvinvointi	86
4.4.8	Työllisyys ja työelämä.....	87
4.4.8.1	Työllisyys	87
4.4.8.2	Työelämä	89
4.4.9	Aluekehitys ja maaseutu.....	91
4.4.9.1	Aluekehitys.....	91
4.4.9.2	Maaseutu	93
4.4.10	Tietoyhteiskunta	95
4.4.10.1	Tietosuoja	98
4.4.10.2	Tiedonhallinnan muutokset	99
4.4.11	Kansainvälinen yhteistyö ja EU:n sisämarkkinat	100

Liitteet.....	102
----------------------	------------

Lähteet.....	103
---------------------	------------

ESIPUHE

Tämä lainvalmistelun vaikutusarviointiohje korvaa valtioneuvoston vuonna 2007 antamat ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista¹. Ohje on tarkoitettu ensisijaisesti valtioneuvoston lainvalmistelijoille, mutta sitä voidaan soveltaa myös esimerkiksi erilaisten politiikkaohjelmien ja -toimenpiteiden valmistelussa. Eduskunta ylimpänä valtioneuvoston elimenä säätää lait ja vastaa viime kädessä niiden sisällöstä. Tämä ohje pyrkii tukemaan sitä, että eduskunnalle annettavat säädösehdotukset perustuvat mahdollisimman laadukkaisiin vaikutusarviointeihin ja antavat sitä kautta päätöksentekijöille mahdollisimman luotettavan tietopohjan päätösten tueksi.

Tarve ohjeen uudistamiseen on tunnistettu eri yhteyksissä. Vaikutusarvioinnin merkitys ja laajuus ovat kasvaneet edellisen ohjeen laatimisen jälkeen. Ohjeeseen on lisätty aiempaa kattavampia ohjeita muun muassa arviointiprosessista ja -menetelmistä. Lisäksi ohjeeseen on koottu linkkejä keskeisiin eri ministeriöiden ja niiden alaisien tutkimuslaitosten temaattisiin vaikutusarviointiohjeisiin, joista valmistelija voi löytää tarkempaa ohjeistusta ja tietolähteitä eri vaikutuslajeista.

Ohjeen ensimmäinen luku koskee vaikutusarvioinnin yleisiä periaatteita. Toisessa luvussa kuvataan vaikutusarviointia osana lainvalmisteluprosessia sekä vaikutusarvioinnin erityispiirteitä EU-säädöksiä ja valtiosopimuksia koskevissa hankkeissa. Kolmas luku käsittelee vaikutusarvioinnin tiedonkeruuta ja menetelmiä. Neljäs luku ohjeistaa eri vaikutuslajien arviointia.

Ohjeen tarkoituksena on auttaa valmistelijaa suunnittelemaan vaikutusarviointia, tunnistamaan ja arvioimaan eri vaikutuslajeja sekä hakemaan tarvittaessa lisätietoa. Val-

¹ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:06. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082>.

mistelija voi esimerkiksi turvautua eri vaikutuslajien arvioinnissa oman ministeriön asiantuntijoiden lisäksi muiden ministeriöiden tukeen valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston² kautta.

Ohjeen on valmistellut oikeusministeriön 22.12.2020 asettama työryhmä³. Kaikki ministeriöt ja lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö osallistuivat työryhmään. Valtioneuvoston ulkopuolisille sidosryhmille järjestettiin neljä laajapohjaista kuulemistilaisuutta⁴, joista ensimmäinen koski ohjeen yleisiä lähtökohtia ja jälkimmäiset taloudellisia vaikutuksia, ympäristövaikutuksia ja ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Lisäksi työryhmä kuuli kohdennetusti muita asiantuntijoita. Ohjeluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros XX.XX.– XX.XX.2022. Ohje viimeisteltiin lausuntopalautteen perusteella.

Ohje tullaan julkaisemaan myös verkkojulkaisuna. Verkkojulkaisua päivitetään säännöllisesti etenkin ohjeeseen linkitettyjen vaikutuslajikohtaisten ohjeiden ajantasaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi verkkojulkaisuun on tarkoitus sisällyttää esimerkkejä laadukkaista vaikutusarvioinneista ja muita lisämateriaaleja lainvalmistelijan tueksi.

² Ks. valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston Hankeikkuna-sivut. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM018:00/2021>.

³ Ks. säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmän Hankeikkuna-sivut. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM076:00/2020>.

⁴ Ks. kuulemiskooste: säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeen valmistelu. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d2024d99-fa8d-428d-a4d8-c00ccacd0875/8b082af7-304f-4c5b-9e2b-547247b70f98/MUISTIO_20211027103416.PDF.

1 YLEISTÄ VAIKUTUSARVIOINNISTA

1.1 Miksi vaikutuksia arvioidaan

Lakien vaikutukset muodostuvat moninaisten vaikutusketjujen kautta. Vaikutusarviointi pyrkii varmistamaan, että valmisteltavat lait toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet aiheuttamatta ennakoimattomia, ei-toivottuja vaikutuksia. Hyvin suunniteltu ja toteutettu vaikutusarviointi on välttämätön osa lainvalmisteluprosessia ja parantaa lainsäädännön laatua.

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

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

Vaikutusarviointi tuottaa tietoa myös esityksen vaikutusten suhteesta yhteiskunnallisten tavoitteiden kokonaisuuteen (niin sanottu politiikkajohdonmukaisuus). Keskeisiä näkökulmia voivat olla esimerkiksi kulloinenkin hallitusohjelma tai kansalliset, Euroopan unionin ja kansainväliset pitkän aikavälin politiikkatavoitteet kuten esimerkiksi kestävä kehityksen tavoitteet⁵.

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

⁵ Kestävä kehityksen politiikkajohdonmukaisuudesta, ks. OECD:n Framework for Policy Coherence for Sustainable Development. <https://www.oecd.org/gov/pcsd/pcsd-framework.htm>. Jäljempänä ohjeen vaikutuslajeja koskevassa osassa nostetaan esille joitakin esimerkkejä siitä, miten hankkeen vaikutukset voivat liittyä kestävä kehityksen teemoihin.

1.2 Vaikutusarvioinnin lähtökohtia

Hallituksen esitykseen sisällytetään arvio ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista vaikutuksista. Vaikutusarvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on suhteutettava lainvalmisteluhankkeen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen. Kaikissa hankkeissa ei ole tarkoituksenmukaista laatia laajoja arviointeja, mutta joskus se on välttämätöntä. Vaikutusarvioinnille tulee varata riittävästi aikaa ja resursseja, jotta valmistelijoiden on mahdollista laatia sellainen vaikutusarviointi, josta päätöksentekijät saavat riittävän käsityksen esityksen olennaista vaikutuksista.

Lainvalmistelun tietopohjaa ja poliittisen päätöksenteon taustalla olevia arvovalintoja ei tule sekoittaa keskenään. Vaikutusarviointi ei korvaa päätöksentekoa tai tee siitä arvoneutraalia. Arviointi ei yleensä tuota yksiselitteisiä vastauksia valittavista toteuttamisvaihtoehdoista. Sen sijaan arviointi laajentaa harkittavia vaihtoehtoja ja valmistelun tietopohjaa.

Aito ratkaisuvaihtoehtojen punninta edellyttää vaikutusarviointia valmistelun alusta alkaen. Jo tehtyjä valintoja ja valmistelun reunaehdoja tulee avata valmistelun avoimuuden takaamiseksi. Lainvalmistelijalla tulisi olla liikkumatilaa arvioida erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia ja esittää niiden pohjalta ehdotuksensa parhaaksi tavaksi toteuttaa valmisteltavalle laille asetettuja tavoitteita.

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

1.3 Mitä vaikutuksia arvioidaan

1.3.1 Vaikutusten jaottelu

Tämä ohje jaottelee arvioitavat vaikutukset seuraaviin pääasiallisiin vaikutuslajeihin:

1. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset
2. Taloudelliset vaikutukset
3. Ympäristövaikutukset
4. Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Laadukas vaikutusarviointi edellyttää, että valmistelija tunnistaa hankkeensa olennaiset vaikutukset eri vaikutuslajeittain. Erityisen haasteellista on tunnistaa välillisiä vaikutuksia, jotka kohdistuvat muille hallinnonaloille. Poikkihallinnollinen yhteistyö valmistelussa sekä kuulemiset voivat auttaa tällaisten vaikutusten tunnistamisessa.

Sama vaikutusarvio voi liittyä eri vaikutuslajeihin. Tällöin on valittava, missä vaikutuslajissa arvio on tarkoituksenmukaisinta esittää hallituksen esityksessä. Tärkeintä on juuri kyseiselle hankkeelle olennaisten vaikutusten arvioiminen ja arvioiden esittäminen loogisena kokonaisuutena.

Eri vaikutuslajien tunnistamisen lisäksi on tärkeää arvioida mahdolliset vaikutuslajien väliset yhteydet ja hankkeen yhteisvaikutukset muiden säädöshankkeiden kanssa. Hankkeella voi esimerkiksi olla merkittäviä taloudellisia ja ympäristöllisiä ristikkäisvaikutuksia. Vaikutukset voivat esimerkiksi olla kumulatiivisia siten, että myöhemmin esiteltävä hanke voimistaa aiemmin tehtyjen muutosten vaikutuksia.

Erityislainsäädännössä saatetaan velvoittaa erityistyyppisten vaikutusten arviointiin.⁶

1.3.2 Erilaisia vaikutustyyppisiä

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

Kaikilla hankkeilla on lähtökohtaisesti sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Yhdelle kohderyhmälle myönteinen vaikutus voi olla toiselle kielteinen. Päätöksenteossa joudutaan tyypillisesti tekemään kompromisseja osittain ristiriitaisten tavoitteiden välillä. Valmistelijan tehtävä on esittää hankkeen vaikutuksista mahdollisimman tasapainoinen ja tietoon perustuva arvio.

Arvioitavien vaikutusten aikajänne ja maantieteellinen kohdentuminen vaihtelevat suuresti. Osa vaikutuksista seuraa ajallisesti välittömästi lain voimaantuloa. Joissakin

⁶ Ks. esimerkiksi valtioneuvoston asetus ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista (376/2020).

hankkeissa vaikutusten aikajänne voi olla hyvinkin pitkä ja ulottua jopa tuleviin sukupolviin saakka. Vaikutukset voivat olla kertaluonteisia, toistuvia tai pysyviä. Ne voivat myös olla paikallisia, alueellisia, valtakunnallisia, rajat ylittäviä tai jopa globaaleja.

Vaikutukset voivat poiketa huomattavasti eri ihmisryhmien, yritysten tai muiden toimijoiden välillä. Tästä syystä vaikutusten kohdentumista eri ryhmiin tulee arvioida. Esimerkiksi keitä tai mitä tahoja lakimuutos koskee? Millä tavalla muutoksen hyödyt ja haitat kohdistuvat eri toimijoihin?

Vaikutukset eroavat toisistaan myös todennäköisyytensä perusteella. Hankkeen vaikutukset voivat olla varmoja, tai niiden muodostumiseen voi liittyä huomattavia epävarmuuksia tai riskejä. Siksi hankkeessa tulisi tunnistaa myös mahdolliset riskit sille, että toivottuja vaikutuksia ei synny tai syntyy odottamattomia sivuvaikutuksia.

1.3.3 Vaikutusten olennaisuus

Tunnistettuja vaikutuksia arvioidaan erikseen ja tehdyt arvioinnit kuvataan hallituksen esityksessä hankkeen olennaisten vaikutusten osalta. Säädöshankkeilla on tyypillisesti moninaisia vaikutuksia. Hallituksen esityksen laatimisohjeiden (HELO)⁷ mukaan hallituksen esitykseen kirjoitetaan tiivis katsaus esityksessä ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista vaikutuksista, joita ovat ehdotetun sääntelyn soveltamisesta johtuvat olennaiset seuraukset.

Kattava vaikutusten tunnistaminen pohjustaa olennaisiksi arvioitujen vaikutusten yksityiskohtaisempaa selvittämistä. Vaikka tiettyjä vaikutuksia ei arvioitaisi tarkemmin, voi olla hyödyllistä esittää listaus arvioinnin aikana tunnistetuista vaikutuksista. Myös se, ettei esityksellä arvioida olevan jonkinlaisia vaikutuksia, saattaa olla tärkeä tieto päätöksentekijöille ja sidosryhmille.

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

⁷ Hallituksen esityksen laatimisohjeet. <http://helo.finlex.fi/>.

Hankkeen tavoitteiden toteutumiseen liittyvät vaikutukset ovat yleensä olennaisia. Hanke voi tuottaa merkittäviä tavoittelemattomia sivuvaikutuksia muille kuin sen kohteena oleville tahoille. Tällöin on aiheellista arvioida myös olennaiset sivuvaikutukset, jotka voivat olla myönteisiä tai kielteisiä.

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

VAIKUTUSTEN OLENNAISUUDEN TARKISTUSLISTA

Vaikutusten olennaisuuden selvittämisessä voidaan käyttää apuna seuraavia kysymyksiä:

- Onko vaikutus keskeinen hankkeen tavoitteiden saavuttamisen kannalta?
- Kuinka suuria vaikutusten kohderyhmät ovat? Ulottuvatko vaikutukset laajalle yhteiskuntaan tai maantieteellisesti laajalle alueelle? Entä koskevatko vaikutukset erilaisella ja merkittävällä tavalla jotakin tiettyä kohderyhmää? Ovatko jotkut kohderyhmät erityisen haavoittuvassa asemassa?
- Mikä on vaikutusten suuruusluokka kokonaisuudessaan ja hankkeelle erityisen merkittävien kohderyhmien kannalta?
- Ovatko vaikutukset merkittäviä strategisten tavoitteiden kuten hallitusohjelman tai kestävän kehityksen tavoitteiden edistämisen näkökulmasta?
- Liittyvätkö vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen?
- Liittyykö hankkeeseen merkittäviä riskejä kielteisistä vaikutuksista? Mikä on riskin toteutumisen todennäköisyys ja siitä aiheutuvan vaikutuksen suuruusluokka?

2 VAIKUTUSARVIOINTI OSANA LAINVALMISTELUPROSESSIA

Tässä luvussa kuvataan vaikutusarvioinnin työvaiheet lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Vaikutusarvioinnin merkitys korostuu lainvalmisteluhankkeen esivalmistelussa ja perusvalmistelussa, sillä vaikutusarvioinnin päätelmien tulisi olla käytettävissä hankkeen sisältöä koskevia linjauksia tehtäessä.

[Prosessikuva (tulossa): arvioinnin vaiheita ja keskeisiä tehtäviä osana lainvalmisteluprosessia havainnollistava kuva luvun väliotsikoilla.]

Vaikutusarvioinnin perusmallin jälkeen luvussa ohjeistetaan erikseen vaikutusarvioinnista EU-säädösten valmistelua ja täytäntöönpanoa sekä valtiosopimusten voimaansaattamista koskevissa hankkeissa.⁸

2.1 Vaikutusarvioinnin perusmalli

2.1.1 Esivalmistelu

Vaikutusarvioinnin keskeiset tehtävät:

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

Lainvalmistelua koskevan aloitteen, kuten hallitusohjelmakirjauksen, kansainvälisen velvoitteen, eduskunnan lausuman tai ministeriön oman aloitteen, taustalla on ennakoajatus sääntelytarpeesta, hankkeen tavoitteista ja valmisteltavan säädösehdotuksen toivotuista vaikutuksista. Hankkeen kohteena olevan yhteiskunnallisen ongelman ja hankkeen tavoitteiden määrittäminen esivalmistelun aikana on edellytys myöhemmälle vaikutusarvioinnille. Määrittäminen ohjaa vaikutusarviointia ja tukee hankkeen vaikutusmekanismien tunnistamista.

⁸ Samalla säädöksellä voidaan myös sekä panna täytäntöön EU-säädös että saattaa voimaan valtiosopimus.

Tietopohjan kartoittaminen on keskeinen osa esivalmistelua. Uusi hanke perustuu arvioon nykytilasta, voimassa olevan sääntelyn toimivuudesta ja sen mahdollisista muutostarpeista.

Lainvalmisteluhankkeen esivalmistelussa tehdään alustava arvio ratkaisuvaihtoehdoista. Lainsäädäntö ei ole ainoa tai välttämättä paras tapa toteuttaa uudistuksia. Joskus esimerkiksi tiedottaminen, koulutus, itsesääntely tai asennekasvatus saattavat olla lainsäädäntöä tehokkaampia keinoja yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseen. Vaikka muita vaihtoehtoja kuin sääntelyä ei pidettäisi toimivana, valmistelussa voidaan päätyä hyvin erilaisiin ratkaisuihin, kuten esimerkiksi velvoitesääntelyyn tai kannustinsääntelyyn. Erilaisia sääntely- ja muita ohjauskeinoja voidaan myös yhdistää.

Esivalmistelussa pyritään tunnistamaan laajasti eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia ja arvioimaan alustavasti niiden merkitystä hankkeen toimeenpanolle. Näiden arvioiden perusteella suunnitellaan, miten ja missä laajuudessa erilaisia vaikutuksia arvioidaan hankkeen aikana. Laajoissa hankkeissa voidaan teettää erillisselvityksiä jo esivalmisteluvaiheessa. Esivalmistelussa tulee myös tunnistaa perusvalmistelun aikana tehtävien selvitysten resurssitarpeet. Esivalmistelussa kartoitetaan samoin mahdollisen valmisteluelimen kokoonpanoa ja hankkeen keskeisiä kohde- ja sidosryhmiä.

Esivalmistelu pohjustaa lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä koskevaa päätöstä. Päätöksen yhteydessä voidaan määritellä tarvittavan vaikutusarvioinnin laajuutta, toteutustapaa ja erikseen selvitettäviä vaikutuslajeja. Vaikutusarvioinnin suunnittelu auttaa valmistelijaa tunnistamaan hankkeensa arviointitarpeet ja organisoimaan arvioinnin toteuttamista. Lisäksi suunnittelu helpottaa hankkeen viestintää ja parantaa sen kautta sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia valmisteluun. Jos vaikutusarvioinnista laaditaan erillinen suunnitelma tai arviointikehikko, se tulisi sisällyttää lainvalmisteluhankkeen hankesuunnitelmaan tai julkaista erikseen hankeikkunassa. Esivalmistelun yhteydessä tehdyn vaikutusarvioinnin tuloksia tulisi sisällyttää mahdollisuuksien mukaan esivalmistelusta laadittavaan arviomuistioon tai muuhun raporttiin avoimuuden varmistamiseksi.

VAIKUTUSARVIOINNIN SUUNNITTELUN TARKISTUSLISTA

- Aikataulu: millä aikataululla arviointi toteutetaan?
- Resurssit: mitä henkilö- ja muita resurssitarpeita arviointiin liittyy? Onko tarpeen ja mahdollista hyödyntää ministeriön sisäisiä arvioinnin tukirakenteita tai ulkoisia palveluita kuten tilausseelvityksiä?
- Arvioitavat vaikutukset: mihin vaikutuslajeihin ja kohderyhmiin hanke vaikuttaa välittömästi ja välillisesti? Mitkä vaikutuksista ovat hankkeelle olennaisia?

- Aineistot ja menetelmät: mitä olemassa olevaa tietoa ja aineistoja voidaan hyödyntää arvioinnin tietopohjana? Millä menetelmillä vaikutuksia arvioidaan?
- Osallisuus: mitkä ovat hankkeen keskeiset kohde- ja sidosryhmät? Kuinka näiden näkemyksiä vaikutuksista kuullaan? Miten arvioinnista viestitään?

2.1.2 Perusvalmistelu, lausuntomenettely ja jatkovalmistelu

Vaikutusarvioinnin keskeiset tehtävät:

- **Tietopohjan kokoaminen**
- **Ratkaisuvaihtoehtojen määrittäminen**
- **Vaikutusarvioinnin näkökulmien rajaaminen**
- **Olennaisten vaikutusten arviointi**
- **Vaikutusarvioinnin raportointi**

Perusvalmistelun aikana toteutetaan hankkeen varsinainen vaikutusarviointi. Vaikutusarviointi voidaan tehdä joko virkatyönä tai tilata kokonaan tai osittain erillisselvityksenä. Riittävän tietopohjan kokoaminen muodostaa perustan vaikutusarvioinnille. Arvioinnin tiedonkeruuta käsitellään ohjeen kolmannessa luvussa.

Vaikutusarvioinnin toteuttamista ja näkökulmien rajaamista voidaan havainnollistaa jakamalla vaihe kolmeen toimenpiteeseen: vaikutusten tunnistaminen, vaikutusten olennaisuuden arvioiminen ja olennaisten vaikutusten yksityiskohtaisempi arviointi. Vaikutuksia eri vaikutuslajeihin pyritään ensin tunnistamaan laajasti arvioiden niiden merkittävyyttä hankkeen kannalta. Tämän alustavan näkemyksen pohjalta tiedonkeruuta ja arviointia suunnataan sellaisiin olennaisiin tai mahdollisesti olennaisiin vaikutuksiin, joiden yksityiskohtaisempi arviointi on hankkeen kannalta keskeistä. Arvioinnin syvennyksessä tarkistetaan tarvittaessa käsitystä vaikutusten olennaisuudesta. Uusia olennaisia vaikutuksia saatetaan tunnistaa myöhemminkin, esimerkiksi kuulemisten tuottaman tiedon tai valmisteltavan säädösehdotuksen sisältömuutosten johdosta.

Perusvalmistelussa täsmennetään hankkeen toteuttamisvaihtoehdot. Vaikutusarvioinnin tehtävä on esittää mahdollisimman tasapuolinen arvio vaihtoehtojen vaikutuksista ja siitä, miten hankkeen tavoitteet voitaisiin saavuttaa parhaalla ja kustannustehokkaimmalla tavalla. Vaikutuksien vertailukohtana käytetään nykytilaa ja tarvittaessa

odotettavissa olevaa kehitystä, jos voimassa olevaa lainsäädäntöä ei muutettaisi (nk. nollavaihtoehto). Arviointimenetelmiä ohjeistetaan ohjeen kolmannessa luvussa.

Vaikutusarviointia täydennetään valmistelun edetessä, kun valitun sääntelyratkaisun yksityiskohtia täsmennetään esimerkiksi kuulemisten tuottaman tiedon sekä mahdollisen lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon perusteella.

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIointINEUVOSTO

Vuonna 2016 perustetun itsenäisen ja riippumattoman lainsäädännön arviointineuvoston keskeinen tehtävä on antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista ja niiden vaikutusarvioinneista. Neuvoston tavoitteena on lisätä lainvalmistelun ja erityisesti vaikutusarviointien laatua. Neuvosto valitsee arvioitavat esitysluonnokset itse. Neuvoston havaintojen mukaan vaikutusarviointien yleisimmät kehittämistarpeet ovat liittyneet määrälliseen arviointiin sekä esityksen tavoitteiden ja toteuttamisvaihtoehtojen kuvaamiseen. Neuvoston lausuntoprosessiin, lausuntoihin ja vuosikatsauksiin voi tutustua neuvoston verkkosivuilla: <https://vnk.fi/arviointineuvosto>.

Lainvalmisteluhankkeen sisällön linjauksista päättävää tahoa, kuten ministeriön johtoa, informoidaan tarvittaessa vaikutusarvioinnin tuloksista ja tunnistetuista ratkaisuvaihtoehtoista tarkoituksenmukaisin väliajoin. Vaikutusarvioinnin alustavia tuloksia on suositeltavaa myös kirjata hankkeen julkisiin valmisteluasiakirjoihin, jotta arvioita voidaan hyödyntää hankkeen eri vaiheissa kuulemisissa ja tiedottamisessa.

Jatkovalmistelun päätteeksi vaikutusarvioinnin tulokset esitetään tiiviissä muodossa säädösehdotuksesta laadittavassa hallituksen esityksessä. Vaikutusarvioinnin tulosten esittämisessä hallituksen esityksessä noudatetaan HELOa. HELOn mukaan hallituksen esityksessä kuvataan muun muassa:

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

HELO sisältää myös erillistä ohjeistusta eräiden vaikutuslajien mainitsemisesta hallituksen esityksessä, erityislainsäädännössä säädettyistä arviointivelvollisuuksista ja vaikutusarvioinnista laadittuun erillisselvitykseen viittaamisesta.

HELOn mukaan hallituksen esityksen pääasiallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa voidaan käyttää väliotsikoina esimerkiksi vaikutusarviointiohjeessa mainittuja vaikutuslajeja. Tämän ohjeen vaikutuslajijaottelu on tarkoitettu helpottamaan vaikutusarviointien toteuttamista ja kuvaamista jäsentämällä erilaisten vaikutusten kokonaisuutta. Hallituksen esityksen väliotsikot tulee kuitenkin ratkaista kunkin esityksen lähtökohdista käsin siten, että vaikutusarvioinnista muodostuu mahdollisimman looginen kokonaisuus. Samoja arvioita ei pitäisi esittää eri vaikutuslajien alla, ja esitystavan pitäisi muutoinkin olla tiivis. Tämän ohjeen mukaista vaikutuslajien jaottelua on suositeltavaa käyttää väliotsikoina ohjeen järjestystä noudattaen.

Vaikutusarvioinnin tulokset on esitettävä hyvällä yleiskielellä. Arvioita voi konkretisoida esimerkeillä. HELOssa kehoitetaan myös havainnollistamaan katsausta esimerkiksi taulukoilla tai visualisoinneilla. Laajempia taulukoita tai graafisia esityksiä voi myös sisällyttää erillisiin muistioihin, joihin viitataan hallituksen esityksessä.

2.1.3 Valtioneuvoston päätöksenteko ja eduskuntakäsittely

Vaikutusarvioinnin keskeiset tehtävät:

- **Tiedon tuottaminen päätöksentekoa varten**

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

Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan⁹ mukaan valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistan kansilehdelle kirjoitetaan mahdolliset vaikutukset hyvin tiiviisti keskeisiltä osiltaan, jos vaikutuksia on. Esittelymuistiossa annetaan tiivis kuvaus vaikutuksista ja tiedot siitä, missä arviointiselvitykset on julkaistu ja saatavilla.

Valmistelija seuraa hallituksen esityksen käsittelyä eduskunnassa. Vaikutusarviointiaineisto tulee tarvittaessa toimittaa tausta-aineistoksi esitystä käsittelevälle valiokunnalle. Valmistelija toimittaa valiokunnan pyynnöstä lisätietoja koko käsittelyn ajan. Jos

⁹ Hallituksen julkaisusarja 1/2017. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79183>.

valiokuntakäsittelyssä esitetään sisällöllisesti merkittäviä muutoksia säädösehdotukseen, valiokunnan huomiota tulee kiinnittää tarpeeseen arvioida muutosten vaikutuksia.

2.1.4 Toimeenpano ja seuranta

Vaikutusarvioinnin keskeiset tehtävät:

- **Toimeenpanon ja seurannan suunnittelun tukeminen**

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

Seuranta tarkoittaa sen arvioimista, ovatko ennakoidut vaikutukset toteutuneet ja onko esiintynyt sellaisia vaikutuksia, joita ei osattu ennakoida. Seuranta tuottaa tietoa sääntelyn mahdollisista muutostarpeista. Myös eduskunta saattaa vastauksessaan hallituksen esitykseen edellyttää, että hallitus seuraa säädöksen vaikutuksia ja antaa eduskunnalle annettavassa kertomuksessaan selostuksen uuden lain vaikutuksista.

Seurannan toteuttamisen kannalta on hyödyllistä pohtia jo perusvalmistelun aikana sitä, mitkä ovat tärkeimmät seurantakohteet ja mahdolliset tietoaineistot lain toimivuuden arvioimiseksi. Seurannan ja mahdollisen erillisen jälkiarvioinnin toteutuksen suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota seurannan tarpeen, toteuttajan, aineiston, asetelman, aikataulun ja resursoinnin arvioimiseen. Laajamittaisissa jälkiarvioinneissa on tyypillisesti syytä hyödyntää tutkimuslaitosten ja yliopistojen erityisosaamista.

2.2 Vaikutusarviointi EU-säädösten valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa

EU-säädösten tulee olla tarkoituksenmukaisia, laadukkaita, selkeitä ja täytäntöönpanokelpoisia. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen on keskeistä

EU-sääntelyn hyväksyttävyyden ja toimivuuden kannalta.¹⁰ EU-sääntelyn tulee perustua luotettavaan ja riittävään tietoon sekä perusteellisiin vaikutusarviointeihin. Sääntelyn tavoitteita, vaikutuksia, tarpeellisuutta ja toimivuutta on arvioitava sekä EU:n lainsäädäntöprosessin että kansallisen lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa säädöksen valmisteluvaiheesta jälkiarviointiin.¹¹ Valtioneuvoston eduskunnalle toimittamissa perustuslain 96 §:n ja 97 §:n mukaisissa selvityksissä (U- ja E-selvitykset) on arvioitava EU-hankkeen vaikutuksia. Lisäksi EU-taustaisessa hallituksen esityksessä ehdotettavan lain vaikutuksia on arvioitava.

2.2.1 EU-säädösten valmisteluvaihe

2.2.1.1 Valmistelu EU:n tasolla

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä on sovittu yhteiset periaatteet vaikutusarviointityölle EU:ssa.¹² Sopimuksen mukaan komissio tekee vaikutusarviointeja sellaisista lainsäädäntö- ja muista aloitteistaan, delegoiduista säädöksistään ja täytäntöönpanotoimenpiteistään, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Komission työohjelmaan tai toimielinten yhteiseen julistukseen lainsäädännön vuosittaisista painopisteistä sisältyviin aloitteisiin tulisi liittää vaikutusarviointi.¹³ Komissio hyödyntää vaikutusarvioinneissaan paremman sääntelyn välineistöä ja paremman sääntelyn suuntaviivoja.¹⁴

EUROOPAN KOMISSION PAREMMAN SÄÄNTELYN TOIMET VAIKUTUSARVIOINNISSA

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

- Mikä on sääntelyn kohteen ongelma? Miksi se on ongelma?

¹⁰ Ks. toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta EU:n käyttäessä toimivaltaansa tehty oikeusministeriön muistio VN/1176/2019.

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

¹² Toimielinten välinen sopimus, tehty 13 päivänä huhtikuuta 2016, paremmasta lainsäädännöstä. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN).

¹³ Käytännössä vaikutusarviointi on kuitenkin puuttunut useasta EU-säädösehdotuksesta.

¹⁴ Parempaa sääntelyä: suuntaviivat ja välineistö. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fi.

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

Lisäksi komissio määrittelee vaikutusarviointiprosessia ohjaavia periaatteita. Näitä ovat muun muassa tarkoituksenmukaisten menetelmien käyttäminen, sidosryhmien näkemysten systemaattinen analysointi ja tausta-aineiston (data, arviot, tieteellinen aineisto) hyödyntäminen. Paremman sääntelyn välineistö sisältää yksityiskohtaisempia ohjeita muun muassa sidosryhmien kuulemisesta sekä erilaisten menetelmien kuten simulointimallien ja kustannus-hyötyanalyysien soveltamisesta.

Komissiossa laaditaan vaikutusarvioinnin tuloksista vaikutusarviointiraportti. Raportin laadun tarkastaa riippumaton sääntelyntarkastelulautakunta, joka antaa raportista lausunnon. Vaikutusarviointiraportit julkaistaan komission hyväksymien ehdotusten tai säädösten yhteydessä. Jos komissio ei tee ehdotuksesta vaikutusarviointia, se antaa perustelunsa vaikutusarviointien puuttumiselle ehdotusta perustelevassa muistiossaan (*explanatory memorandum of the proposal*).¹⁵

Komissio järjestää julkisia kuulemisia EU-säädösehdotuksista ja niihin liittyvistä vaikutusarvioinneista.¹⁶ Näitä kuulemisia edeltää usein kuuleminen suunnitellusta EU-sääntelystä ja sen alustavista vaikutusarvioinneista. Komissio kokoaa yhteen huomiot, joita jäsenvaltiot ja muut tahot, kuten kansalaiset, yritykset ja järjestöt, ovat esittäneet kuulemisissa. Tiedon välittäminen kansallisesti komission vireillä olevista kuulemisista edesauttaa eri sidosryhmien osallistumista kuulemisiin.¹⁷

¹⁵ Komissiolta voidaan pyytää myös suullisia selvityksiä vaikutusarvioista neuvoston työryhmäkäsitteilyjen yhteydessä. Vaikutusarvion puuttuminen etenkin merkittävistä lainsäädäntöehdotuksista on lisäperuste perusteellisen jälkiarvioinnin pyytämiseksi komissiolta.

¹⁶ Kerro mielipiteesi -verkkosivut. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fi.

¹⁷ Sidosryhmien kuulemisesta EU-asioissa ks. myös EU-valmistelun opas, 7.6.2018 päivitetty versio.

Koko EU:ta koskevan EU-säädöshankkeen vaikutusarvioinnissa ei välttämättä pystytä huomioimaan yksittäisten jäsenvaltioiden erityisolosuhteita ja -tarpeita.¹⁸ Suomen erityisolosuhteet poikkeavat usein muista jäsenvaltioista. Komissio kannustaakin jäsenvaltioita toimittamaan sille säädösehdotuksen valmisteluvaiheessa tietoja hankkeen mahdollisista kansallisista vaikutuksista.

Suomen kannalta tärkeiden EU-säädöshankkeiden varhainen tunnistaminen, hankkeen kansallisten vaikutusten arviointi, ennakkovaikuttaminen komissioon, Euroopan parlamenttiin ja neuvoston puheenjohtajavaltioon sekä yhteistyö samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa edesauttavat Suomen tavoitteiden saavuttamista.¹⁹ Tärkeiden EU-säädöshankkeiden tunnistamisessa voi hyödyntää muun muassa komission strategiaa suunnitteluasiakirjoja ja vuosittaisia työohjelmia. Ennakointi voi käytännössä tarkoittaa sitä, että asiaa käsitellään EU-asioiden valmistelujaostossa jo ennen kuin lopullinen säädösehdotus on käytettävissä. Näin valmistelujaostojen laajojen kokoonpanojen jäsenten asiantuntemusta ja verkostoja voidaan hyödyntää ennakkollisesti EU-säädöshankkeiden kansallisten vaikutusten arvioimisessa.

Neuvosto on antanut vaikutusarviointien huomioimisesta neuvoston työryhmäkäsittelyssä yleistä ja yksityiskohtaista ohjeistusta, joka lainvalmistelijan on hyvä tuntee.²⁰ Työryhmän jäsenille jaetaan usein täytettäväksi myös ehdotuksen vaikutuksia koskeva tarkastuslista²¹, jonka pohjalta vaikutuksia voidaan arvioida suuntaa-antavasti. Tarkastelussa tulisi käsitellä erityisesti ehdotetun toimen perusteluita eli:

- Onko arvioinnissa otettu asianmukaisesti huomioon olennaisimmat taloudelliset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset vaikutukset?
- Kattaako arviointi kaikki keskeiset kohderyhmät sekä kyseisen säädöksen noudattamista ja täytäntöönpanoa koskevat kysymykset?
- Puuttuuko arvioinnista yhden tai useamman jäsenvaltion esille ottamia mahdollisia merkittäviä vaikutuksia?

Käsiteltäessä komission vaikutusarviointia neuvoston työryhmässä Suomen kannattaa tarvittaessa ottaa aktiivisesti esille kansalliset vaikutusarvioinnit ja sidosryhmiltä saadut näkemykset mahdollisista vaikutuksista. Jos komission vaikutusarvioinnissa on

¹⁸ Ks. SuVL 1/2021 vp.

¹⁹ Ennakoinnista ja ennakkovaikuttamisesta EU-asioissa ks. myös EU-valmistelun opas, 7.6.2018 päivitetty versio. Lisäksi ks. SuVL 1/2021 vp ja SuVM 1/2021 vp, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvostolla on valmiudet vaikuttaa ennakkollisesti erityisesti komission tulevien lainsäädäntöaloitteiden sisältöön.

²⁰ Ks. neuvoston menettelytapaohje, asiakirja 5377/15, erityisesti ohje komission vaikutusarviointien käsittelystä neuvoston valmisteluelimissä ja neuvoston omien vaikutusarviointien laatimisesta.

²¹ Check-list, asiakirja 6270/18, liite I. Asiakirjat löytyvät englanniksi neuvoston asiakirjarekisteristä, <https://www.consilium.europa.eu/fi/documents-publications/public-register/>.

merkittäviä puutteita tai se on heikkolaatuinen, komissiota voidaan pyytää täydentämään tai tarkistamaan vaikutusarviointia kirjallisesti tai suullisesti.

Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät vaikutusarviointeja komission ehdotukseen esittämistään olennaisista muutoksista, jos ne pitävät tätä lainsäädäntöprosessin kannalta asianmukaisena ja tarpeellisena.

2.2.1.2 Valmistelu kansallisella tasolla

Perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut niin sanotut U-asiat tulevat eduskunnassa vireille valtioneuvoston yleisistunnossa hyväksyttävällä U-kirjelmällä (*valtioneuvoston kirjelmä*). U-asiat ovat ehdotuksia sitoviksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa, mutta jotka perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsenvaltio. Kun EU-säädösehdotus on annettu, vastuuministeriö laatii asiasta U-kirjelmän. Vaikutusten osalta eduskunnalle on selostettava ehdotuksen arvioidut lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset EU:n ja Suomen kannalta.²² Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että U-kirjelmissä selkoa tulee tehdä ehdotuksen arvioiduista olennaisista hyödyistä, kustannuksista ja seurauksista sekä muutoksen mittakaavasta. Myös Suomen erityiset tavoitteet on kuvattava.

Jos U-kirjelmässä ei ole aikataulusyistä mahdollista arvioida ehdotuksen vaikutuksia, kirjelmän tulee sisältää vähintään kirjaus siitä, mikä on valtioneuvoston käsitys jatkovalmistelussa arvioitavista vaikutuksista. Tällöin vaikutusarviointi esitetään U-jatkokirjeessä. Näitä selvityksiä voidaan myös täsmentää suullisesti osana valiokuntakuulemisia. U-kirjelmässä ja U-jatkokirjeissä esitettävät kannat yhteensovitetaan valtioneuvoston EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän mukaisesti.²³

U-kirjelmän vaikutusarviointia koskevassa osuudessa selostetaan myös komission laatimaa vaikutusarviointia tarpeellisilta osin. Olennaista on se, että komission vaikutusarvioinnissa esittämien EU-tason vaikutusten lisäksi arvioidaan vaikutuksia, joita ehdotuksella olisi Suomessa, ja asian merkittävyyttä Suomen kannalta. Lisäksi kirjelmän laadinnassa voi hyödyntää muiden EU:n toimielinten, elinten ja virastojen sekä jäsenvaltioiden vaikutusarviointeja ja komission sääntelyntarkastuslautakunnan lausuntoja. Ehdotuksen muuttumisella neuvostossa tai esimerkiksi neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission kolmikantaneuvotteluissa eli niin sanotussa trilogivaiheessa

²² Lisäksi on annettava valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Ks. tämän alajakson osalta myös ohje Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa (ohje päivitettyinä).

²³ EU-asioiden käsittely valtioneuvostossa. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/eu-asioiden-kasittely>.

voi myös olla merkitystä ehdotuksen vaikutuksille. Joissain tilanteissa onkin tarpeen antaa U-jatkokirje ja tarkistaa vaikutusarviointia.

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

2.2.2 EU-säädösten täytäntöönpanovaihe

HELO:n mukaan EU-taustaiseen hallituksen esitykseen sisällytetään tiivis katsaus ehdotettavan lainsäädännön arvioiduista pääasiallisista vaikutuksista. Arvioiduista vaikutuksista on tuotava esille, mitkä niistä johtuvat säännöksistä, joita ehdotetaan EU-säädöksen (direktiivin) täytäntöönpanemiseksi tai EU-säädökseen (asetukseen tai päätökseen) liittyvän täydentävän sääntelyn antamiseksi, ja mitkä mahdollisesti säännöksistä, joita ehdotetaan yksinomaan kansallisten syiden vuoksi.

Vaikutusarviointiin tulee kiinnittää erityistä huomiota siltä osin kuin EU-säädös jättää kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa. Mahdollisen liikkumavaran käytön tai käyttämättä jättämisen vaikutuksia tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti. Jos esitetään esimerkiksi EU-säädöksen vähimmäistason ylittävää kansallista sääntelyä (niin sanottu *gold plating*), sääntelyn vaikutusarviointi on keskeistä. Siltä osin kuin käytetään mahdollista liikkumavaraa sen käyttö tai käyttämättä jättäminen tulisi myös perustella hallituksen esityksessä.²⁴

Jos hallituksen esitys laaditaan jäsenvaltioita suoraan velvoittavan EU-säädöksen kuten asetuksen täydentämiseksi, joissakin tapauksissa voi olla aihetta, jos se on ehdotettavan täydentämlainsäädännön vaikutusten kuvaamiseksi ja ymmärtämiseksi tarpeen, arvioida myös sitä, minkälaisia yhteisvaikutuksia suoraan velvoittavalla EU-säädöksellä ja täydentävällä lainsäädännöllä on.

Hallituksen esityksessä kerrotaan myös muista pääasiallisista toteuttamisvaihtoehdoista, jotka ovat olleet esillä, ja niiden arvioiduista vaikutuksista erityisesti siltä osin

²⁴ Ks. myös toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä 43 kohta.

kuin EU-säädös jättää kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa. Tämän vuoksi tällaisten vaikutusten arviointi on tärkeää.

Mahdollisuuksien mukaan vaikutusarvioinneissa kannattaa hyödyntää EU-tason vaikutusarviointeja ja toisten jäsenvaltioiden vaikutusarviointeja, erityisesti liikkumavaraa koskevin osin.

Tilanteen mukaan hallituksen esityksessä kerrotaan myös mahdollisista toimeenpanoa ja seurantaan koskevista toimista EU:n tasolla. EU-säädökseen saattaa sisältyä esimerkiksi niin sanottu uudelleentarkastelulauseke, jonka mukaan komissio tarkastelee tietyn ajan kuluttua EU-säädöksen toimivuutta.²⁵ EU-säädöksessä saatetaan myös edellyttää, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle tietoa lainsäädännön toimivuudesta. Kyse on vaikutusten jälkiarvioinnista.

Lisäksi HELOn mukaan hallituksen esityksen alussa olevaan asian valmistelua koskevaan jaksoon otetaan linkit valmisteluvaiheen asiakirjoihin, joissa on arvioitu muun muassa vaikutuksia. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi EU:n toimielinten keskeiset valmisteluasiakirjat sekä U-kirjelmä, E-kirje ja jatkokirje.

LISÄTIETOA

- Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä (EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1-14)
- Euroopan komission paremman sääntelyn välineistö ja suuntaviivat
- European Parliamentary Research Service: European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value; Activity Report for July 2019 to December 2020
- European Parliamentary Research Service: Evaluation in the European Commission; Rolling check-list and state of play
- Euroopan unionin neuvoston paremman sääntelyn ohjeistus, erityisesti ohjeistus komission vaikutusarviointien käsittelystä neuvoston valmisteluelimissä sekä neuvoston omien vaikutusarviointien laatimisesta (1.3.2018, 6270/18 ja I ja II liite)
- Euroopan unionin neuvoston menettelytapaohje, joka auttaa arvioimaan toimien yhdenmukaisuutta perusoikeuksien kanssa (19.12.2014, 5377/15)
- Euroopan komission tiedonanto paremmasta sääntelystä COM(2021) 219 final
- Tarkastusvaliokunnan mietintö asiassa O 48/2019 vp ja siihen liittyvät lausunnot

²⁵ Ks. myös toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä 23 kohta.

2.3 Vaikutusarviointi valtiosopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa

Valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita hyväksyttäessä ja saatettaessa voimaan noudatetaan soveltuvin osin yleisiä vaikutusarviointia koskevia ohjeita. Vaikutusarviointiin on hyvä kiinnittää huomiota kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelusta alkaen aina niiden voimaansaattamiseen asti. Valtiosopimusopas²⁶ sisältää tarkemmat menettelyohjeet kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelusta ja voimaansaattamisesta.

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

Valtioneuvoston eduskunnalle toimittamissa sopimuksen valmistelun eri vaiheita koskevissa kirjelmässä ja muistioissa tulee selostaa sopimuksen vaikutuksia. Kansainvälisten sopimusten valmisteluvaiheessa eduskunnalle tulee antaa tietoja ainakin sellaisista sopimusneuvotteluista, joissa on kyse merkittävimmistä sopimuksista, jotka sisältävät eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Lisäksi tietoa tulee antaa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävimmistä sopimuksista.

Sopimuksista tiedotetaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97 §:n perusteella ja muille valiokunnille perustuslain 47 §:n perusteella toimivaltaisen ministeriön laatimalla vapaamuotoisella muistiolla. Muistioissa on hyvä tuoda esille vaikutuksia, joita sopimuksen voimaansaattamisella arvioidaan olevan kansallisesti.

Euroopan unionissa päätettävien sopimusten osalta eduskunnan osallistumista ja tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset sisältyvät EU-säädöksiä vastaavasti perustuslain 96 §:ään (niin sanotut U-asiat) ja 97 §:ään (niin sanotut E-asiat). Tältä osin vaikutusarvioinnissa tulee noudattaa soveltuvin osin EU-säädösten vaikutusarviointiohjeistusta. Kirjelmässä tulee kuvata keskeiset vaikutukset EU:n ja Suomen kannalta. Vastaavasti kuin EU-säädösten osalta arvioinnissa voidaan hyödyntää EU-toimielinten

²⁶ Valtiosopimusopas. Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163300>.

vaikutusarviointeja, mutta olennaista on, että vaikutuksia arvioidaan myös kansallisesta näkökulmasta.

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

Hallituksen esityksessä kuvataan voimaansaattamisesta aiheutuvat pääasialliset vaikutukset. Vaikutusarvioinnissa voidaan tällöin esityksen sisältö huomioon ottaen käsitellä myös esityksen vaikutuksia Suomen ja muiden valtioiden välisiin suhteisiin ja kansainväliseen yhteistyöhön. Jos sopimuksen voimaansaattamiseksi ehdotetaan annettavaksi asiasisältöisiä lakeja, joilla arvioidaan olevan sopimuksesta erillisiä vaikutuksia, myös näiden lakien arvioiduista vaikutuksista on tehtävä selkoa. Mikäli sopimukseen tehdään varauksia tai selityksiä²⁷, tulee myös näiden vaikutuksia avata esityksessä tarpeen mukaan.

²⁷ Ks. lisää varauksista ja selityksistä: Valtiosopimusopas s. 57.

3 VAIKUTUSARVIOINNIN TIEDONKERUU JA MENETELMÄT

Vaikutusarviointi on asiantuntijatyötä, jossa käytettävissä oleviin tietolähteisiin ja menetelmiin nojautuen tehdään perusteltuja arvioita hankkeesta syntyvistä vaikutuksista. Tämä luku käsittelee vaikutusarvioinnin tiedonkeruutapoja ja menetelmiä. Arvioinnissa hyödynnettävissä olevia tietolähteitä esitellään ohjeen neljännessä luvussa vaikutuslajien yhteydessä.

3.1 Tiedonkeruu

Hankkeen kannalta keskeisen, olemassa olevan tiedon kartoittaminen muodostaa vaikutusarvioinnin perustan. Monipuoliset aineistot auttavat käsittelemään asiaa eri näkökulmista. Myös mahdolliset tiedon puutteet tulee tunnistaa ja kuvata. Arvioinnissa voi hyödyntää valmiita aineistoja kuten tutkimuksia, selvityksiä ja tilastoja. Tutkimustieto ja tilastot luovat tyypillisesti luotettavimman tausta-aineiston arvioille. Kirjallisuuskatsaukset ja keskustelut alan tutkijoiden tai virkamiesten kanssa voivat auttaa olemassa olevan tiedon kartoittamisessa. Myös kansainvälinen vertailu sekä muiden maiden arviot ja kokemukset vastaanvanlaisten uudistuksen vaikutuksista voivat olla hyödyllisiä. Suomen edustustot ulkomailla voivat auttaa muiden maiden sääntelyratkaisujen selvittämisessä.

Tiedonkeruussa sekä tuotettujen arvioiden laadunvalvonnassa ja objektiivisuuden varmistamisessa voidaan hyödyntää ulkopuolisia asiantuntija-arvioita. Ne ovat hyödyllisiä erityisesti silloin, kun arviointi vaatii erityisosaamista tai erilaisten tutkimusmenetelmien hallintaa. Erityisesti hankkeissa, joissa arvioidut vaikutukset ovat merkittäviä ja monitahoisia eikä vaikutuksia koskevaa luotettavaa tietoa ole saatavissa, arviointia varten voidaan tilata erillinen selvitys. Asiantuntijoita voidaan myös haastatella. Haastattelut voivat esimerkiksi ohjata jatkotyötä tunnistamalla arvioinnissa hyödynnettävissä olevia tietolähteitä tai vaikutuksia, joiden arviointiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Niin sanotut ruohonjuuritason toimijat voivat auttaa ymmärtämään vaikutusten muodostumista erilaisten ihmisryhmien arjessa.

Vaikutusarvioinnin tueksi voidaan asettaa poikkihallinnollinen tai ministeriön sisäinen yhteistyöryhmä. Yhteistyön keskeisin etu on se, että vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin saadaan laajaa asiantuntemusta. Arviointia voi tukea myös hanketta varten

koottu tieteellinen tukiryhmä erityisesti tilanteissa, joissa tarvitaan monipuolista tietoa eri vaikutuslajeista ja näkökulmista.²⁸

VAIKUTUSARVIOINTIJAOSTO

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä on saatu hyviä kokemuksia erityisen jaoston perustamisesta laajojen hankkeiden vaikutusarvioinnin tueksi. Jaosto on kokoontunut hankkeesta riippuen yleensä 1–2 kuukauden ajan. Yleensä mukaan on otettu ainakin keskeisimpien ministeriöiden, virastojen, lakiesityksen kohteena olevien tahojen ja tutkimuslaitosten edustajia. Jaostojen laaja asiantuntemus on auttanut vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa. Mukana olevien tahojen kautta saadaan myös tietoa käytettävissä olevista selvityksistä, tutkimuksista ja muista lähdemateriaaleista.

Kuulemiset ovat keskeinen tapa täydentää vaikutusarvioinnin tiedonkeruuta. Säädösvalmistelun kuulemisopas²⁹ tukee kuulemisten suunnittelussa ja toteuttamisessa. Kuulemisten avulla kerätään esimerkiksi ministeriöiden, virastojen, tutkimuslaitosten, sääntelyn kohderyhmien ja muiden sidosryhmien näkemyksiä hankkeen vaikutuksista. Valmistelijan tehtävä on muodostaa kerätyn tietopohjan, esitettyjen näkemysten ja tehdyn analyysin perusteella mahdollisimman luotettava ja objektiivinen kokonaisarvio hankkeen olennaisista vaikutuksista.

Sidosryhmiä voidaan kutsua keskustelemaan hankkeen vaikutuksista kuulemistilaisuuksiin tai työpajoihin. Keskustelumutoisen kuulemisen etuna on se, että osallistuvat tahot voivat kommentoida ja kehittää edelleen toistensa näkemyksiä.

Valmistelija voi järjestää kohdennetun kyselyn kerätäkseen tietoa esimerkiksi sääntelyn kohderyhmien näkemyksistä hankkeen vaikutuksista. Kyselyiden tulosten analyysissä tulee arvioida vastausten yleistettävyyttä ja luotettavuutta. Arvioinnissa on mahdollista hyödyntää myös erilaisia määräaikaisia tai pysyviä asiantuntijapaneeleita, jotka keräävät kohderyhmien arvioita suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksista. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön yhdessä sidosryhmien kanssa käynnistämä Yrityspaneeli kerää yritystason tietoa lainsäädännön vaikutuksista yrityksiin ja niihin kohdistuvaan sääntelytaakkaan.

²⁸ Ympäristöministeriö on julkaissut valmistelijan oppaan vaikuttavaan tutkijayhteistyöhön valmistelun tietopohjan vahvistamiseksi. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:28. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163410>.

²⁹ Säädösvalmistelun kuulemisopas. <http://kuulemisopas.finlex.fi/>.

SÄÄNTELYTAAKKA

Sääntelytaakalla viitataan sääntelystä toimijoille aiheutuviin kustannuksiin. Toimijoita voivat olla esimerkiksi kansalaiset ja yritykset mutta eivät viranomaiset. Sääntelytaakka on moniulotteinen käsite, joka pitää sisällään hallinnollisen taakan sekä muut sääntelyn noudattamiskustannukset, mukaan lukien viranomaisen perimät lupa- ja käsittelymaksut. Hallinnollista taakkaa aiheutuu siitä, että toimijat täyttävät niille asetetut velvollisuudet toimittamalla informaatiota sääntelyn harjoittajille. Hallinnollista taakkaa ovat esimerkiksi erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimenettelyistä aiheutuvat kustannukset. Noudattamiskustannuksia voi aiheutua puolestaan siitä, kun toimijat toimeenpanevat lainsäädäntöä.

3.2 Menetelmät

Vaikutusarvioinnin menetelmillä tarkoitetaan sekä tiedonkeruumenetelmiä että analyysimenetelmiä. Suuri osa vaikutusarvioinnin menetelmistä perustuu empiirisiin menetelmiin eli arviointikohteen havainnointiin tai mittaamiseen. Lisäksi monet arviointimenetelmät hyödyntävät mallinnusta, simulointia tai laskentaa.

Ministeriöissä voi toimia vaikutusarvioinnin menetelmiin perehtyneitä asiantuntijoita, jotka voivat neuvoa valmistelijaa vaikutusarvioinnissa. Joissakin ministeriöissä toimii myös vaikutusarvioinnista vastaavia nimettyjä henkilöitä tai ryhmiä, jotka toteuttavat arviointeja. Monimutkaisten ja laajojen arviointien toteuttamisessa voi olla tarpeen turvautua ulkopuolisten asiantuntijoiden, kuten tutkimuslaitosten, tukeen.

Menetelmiä valittaessa tulee pohtia, mikä olisi juuri kyseisessä hankkeessa kustannustehokkain keino tuottaa hankkeen kannalta riittävät vaikutusarviot. Yleensä kannattaa soveltaa suhteellisen yksinkertaisia ja resurssitehokkaita menetelmiä. Erilaiset menetelmät vastaavat myös erilaisiin kysymyksiin, joten tarkoituksenmukaisten menetelmien valinta edellyttää ymmärrystä hankkeen tarpeista.

Vaikutuksia tulee lähtökohtaisesti arvioida sekä määrällisesti että laadullisesti. Määrällinen arviointi on usein vaikutusten euromääräistä arviointia, kun taas laadullinen arviointi on tyypillisesti kuvailevaa. Määrällinen arviointi voi esimerkiksi koskea vaikutusten euromääräistä suuruusluokkaa tai kohderyhmän kokoa. Laadullinen arviointi voi esimerkiksi kuvailla ja havainnollistaa konkreettisin esimerkein sääntelyn arvioituja vaikutuksia kohderyhmien toimintaan tai käyttäytymiseen. Kaikkia vaikutuksia ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista arvioida määrällisesti. Tällöin voidaan arvioida esimerkiksi vaikutusten suuntaa tai merkittävyyttä.

Vaikutusarvioinnin mallitapauksessa arviot myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista eri kohderyhmiin kootaan yhteen sekä tehdään punnintaa toteuttamisvaihtoehtojen välillä. Soveltuvissa tilanteissa vaihtoehtoja voidaan vertailla esimerkiksi monikriteeri-, kustannushyöty- tai kustannusvaikuttavuusanalyysin avulla. Usein arvioinnin lopputuloksena tunnistetaan erilaisia myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia, joita ei ole mahdollista verrata toisiinsa yksiselitteisesti.

Kullakin menetelmällä ja aineistolla on vahvuuksia ja heikkouksia. Luotettavin tietopohja päätöksenteolle tuotetaan tyypillisesti yhdistelemällä erilaisilla menetelmillä ja aineistoilla tuotettua tietoa (niin kutsuttu triangulaatio). Varsinaista säädösmuutosta edeltävät kokeilut, luonnolliset koeasetelmat tai uudistusten asteittainen toimeenpano ja eräät muut kvasikokeelliset asetelmat voivat tuottaa erityisen luotettavaa näyttöä uudistusten syy-seuraussuhteista. Yliopistoilta ja muilta tutkimuslaitoksilta voi hankkia apua esimerkiksi kokeilulakien kokeiluasetelman luomisessa, jotta kokeilun tuloksia voidaan arvioida myöhemmin luotettavasti.

Useimmissa hankkeissa tarkoituksenmukainen vaikutusarviointi ei edellytä monimutkaisia arviointiasetelmia. Usein arvioinnissa ei ole kyse uuden arviointitiedon tuottamisesta, vaan jo olemassa olevan tiedon tulkitsemisesta hankkeen kontekstissa. Valmistelija voi esimerkiksi perehtyä sääntelyn toimintaympäristöön ja sääntelyn kohdetta koskevaan tutkimustietoon hyödyntäen keskusteluja alan tutkijoiden tai vastuuvirkamiesten kanssa. Tällaiselta tietopohjalta voi usein loogista päättelyä ja kuulemisia hyödyntäen tehdä perusteltuja johtopäätöksiä vaikutusten todennäköisestä merkittävyydestä ja laadusta.

Vaikutusarviointi edellyttää olemassa olevan tiedon soveltamista hankkeen kontekstiin. Hankkeen kohderyhmä voi esimerkiksi olla hieman erilainen kuin toisen selvityksen kohde, tai selvityksen tiedot voivat olla osittain vanhentuneita yhteiskunnan muutosten vuoksi. Valmistelijan täytyy arvioida, missä määrin saatavilla olevaan tietoon voidaan luottaa juuri kyseisessä hankkeessa.

Eri menetelmillä tuotettujen arvioiden laatua tulee arvioida kriittisesti. Valmistelijan tehtävä on puntaroida esimerkiksi eri tahojen esittämiä arvioita keskenään ja esittää omat perustellut ja objektiiviset arvionsa tuotetun tietopohjan perusteella.

VAIKUTUSARVIOINNIN MENETELMÄT

Monet arviointimenetelmät vaativat erityisosaamista. Lisää tietoa menetelmistä saa esimerkiksi ministeriön vaikutusarviointiin erikoistuneilta asiantuntijoilta tai

vaikutuslajikohtaisista ohjeista³⁰. Eri vaikutuslajien arviointiin voi myös tiedustella tukea kyseiseen vaikutuslajiin erikoistuneesta ministeriöstä valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston kautta.³¹ Esimerkkejä vaikutusarvioinnissa hyödynnettävistä menetelmistä ovat:

- Satunnaiset kenttäkokeet, luonnolliset kokeet ja kvasikokeet kuten toimeenpanon vaiheistaminen
- Kyselyt, haastattelut, fokusryhmät, työpajat ja asiantuntijapaneelit
- Kirjallisuuskatsaukset, kansainvälinen vertailu, tapausanalyysit vastaavanlaisista uudistuksista
- Tilastolliset tai ekonometriset selittävät analyysit
- Tilastollinen tai matemaattinen mallinnus, mukaan lukien simulointimallit
- Kustannus-hyötyanalyysi, kustannus-vaikuttavuusanalyysi, standardikustannusmalli ja monikriteerianalyysi
- Tilastoaineistojen ja indikaattorien seuranta ja kuvaileva analyysi
- Vaikutuslajien tarkistuslistat, vaikutustaulukot, arviointimatriisit ja muut hallinnon käytännön työkalut
- Skenaarioanalyysi, riskianalyysi, ennakkoinnin menetelmät sekä muut eksploraatiiviset ja epävarmuuksia kuvaavat menetelmät

3.3 Dokumentointi

Vaikutusarviointiasiakirjoissa, kuten arviomuistioissa, hallituksen esityksen tausta-asiakirjoissa ja hallituksen esityksessä, tulee avata käytettyjä aineistoja ja menetelmiä. Arvioinnin vaiheet, tietolähteet, mallit ja oletukset tulee dokumentoida kattavasti.

Hankkeen vaikutukset eivät usein ole yksiselitteisiä, vaan niistä voidaan perustellusti päätyä erilaisiin arvioihin. Kun valmistelija kuvailee, mihin arviot perustuvat, lukija voi punnita arvioiden luotettavuutta omista lähtökohdistaan. Arvioinnista tulisi esimerkiksi käydä ilmi, miltä osin arviot perustuvat eri tietolähteisiin tai valmistelijan omaan analyysiin.

Valmistelussa täytyy myös tunnistaa ja tuoda esiin vaikutusarvioinnin aineistoihin ja johtopäätöksiin liittyvät epävarmuudet. Epävarmuutta voidaan kuvata esimerkiksi

³⁰ Ympäristöministeriö on myös julkaissut raportin politiikkatoimien vaikutusten arvioinnin menetelmistä ja tietolähteistä. Ympäristöministeriön raporteja 16:2013. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41369>.

³¹ Ks. valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkoston Hankeikkuna-sivut. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM018:00/2021>.

vaihteluväleillä tai herkkyysanalyseillä. Toinen keino on erilaisten vaihtoehtoisten skenaarioiden kuvaaminen ja niiden todennäköisyyden arviointi.

Olenaisina pidettyjen arvioitujen vaikutusten lisäksi vaikutusarviointiasiakirjoissa voi olla hyödyllistä raportoida, mitä vaikutuslajeja valmistelun aikana on tunnistettu muttei arvioitu tarkemmin. Samoin johtopäätös siitä, ettei hankkeella arvioida olevan tiettyjä vaikutuksia, voi olla joissakin tilanteissa tarpeen.³² Molemmat tiedot helpottavat päätöksentekoa ja sidosryhmien osallistumista valmisteluun. Poikkeuksellisissa tilanteissa voi olla tarpeen todeta, ettei kaikkia olennaisia vaikutuksia ole ollut mahdollista arvioida. Tällöin asian seurantaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Vaikutusarvioinnin mahdollisista puutteista on tärkeää raportoida avoimesti.

³² HELOn mukaan ”Sitä, että esityksellä ei arvioida olevan tietynlaisia vaikutuksia, ei yleensä mainita. Poikkeuksena ovat taloudelliset vaikutukset: jos esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia, siitä on erikseen mainittava. Sama koskee muitakin keskeisiä vaikutuslajeja, esimerkiksi vaikutuksia sukupuolten väliseen yhdenvertaisuuteen, jos esitys on sellainen, että asianomaiset vaikutukset on arvioitu, mutta arvioinnin tuloksena niitä ei ilmeisesti ole.”

4 VAIKUTUSLAJIT

Tässä jaksossa kuvataan vaikutuslajeittain, mitä erilaisilla vaikutuksilla tarkoitetaan, miten niitä voidaan arvioida sekä millaisia tietolähteitä arvioinnissa on hyödynnettävissä. Ministeriöt ovat antaneet eri vaikutuslajeja koskevia tarkempia ohjeita, joihin viitataan jäljempänä. Edellä johdannossa on korostettu muun muassa vaikutusarvioinnin kohdentamista hankkeen olennaisiin vaikutuksiin. Eri vaikutuslajien tunnistamisen lisäksi on tärkeää arvioida mahdolliset vaikutuslajien väliset kytkökset sekä esittää vaikutusarviot hallituksen esityksessä loogisena kokonaisuutena.

4.1 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi tuottaa tietoa valmisteltavan esityksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perusoikeuksilla tarkoitetaan kansallisen perustuslain ja EU:n perusoikeusjärjestelmän turvaamia oikeuksia. Ihmisoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan oikeuksia, jotka turvataan kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa, kuten valtion voimaansaattamissa kansainvälisissä ihmisoikeusso-
pimuksissa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen on valtion oikeudellinen velvoite. Perus- ja ihmisoikeudet ohjaavat ja rajaavat siten julkisen vallan käyttöä.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia voi liittyä mihin tahansa jäljempänä kuvattavista vaikutuslajeista. Esimerkiksi yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo, lapsen oikeudet, tietosuoja, työllisyys, sosiaaliturva, terveys, ympäristö ja oikeusturva ovat myös perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Useisiin vaikutuslajeihin liittyy perus- ja ihmisoikeusnäkökulma sen kautta, miten vaikutukset kohdistuvat eri ihmisryhmiin ja millaisia oikeus-
suoja-keinoja sääntelyn kohteella on käytettävissään. Esityksen sisällön perusteella tulee ratkaista, onko perus- ja ihmisoikeusvaikutukset tarkoituksenmukaista esittää hallituksen esityksessä omana alaotsikkonaan vai muiden vaikutuslajien yhteydessä.

4.1.1 Oikeudellinen perusta

Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista tekee erityisiä niiden ytimessä olevat valtioon kohdistuvat oikeudelliset velvoitteet, jotka erottavat ne jossakin määrin muista vaikutuslajeista. On tärkeää tunnistaa, että perus- ja ihmisoikeudet asettavat tiettyjä reunaehdoja lainvalmistelulle ja viime kädessä näissä voi olla kyse myös Suomen kansainvälisioikeudellisista velvoitteista.

Perustuslaki (731/1999) määrittää Suomen valtiosäännön arvopohjan, jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 2 luku sisältää luetelun perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista. Tarkempaa ohjeistusta lainvalmistelijoille kunkin perusoikeuden sisällöstä löytyy Lainkirjoittajan oppaasta³³.

PERUSTUSLAIN 2 LUVUN PERUSOIKEUDET

Perustuslain 2 luvussa säädetään seuraavista perusoikeuksista:

³³ Lainkirjoittajan opas. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.

- Yhdenvertaisuus (6 §)
- Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)
- Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)
- Liikkumisvapaus (9 §)
- Yksityiselämän suoja (10 §)
- Uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §)
- Sananvapaus ja julkisuus (12 §)
- Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus (13 §)
- Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)
- Omaisuuden suoja (15 §)
- Sivistykselliset oikeudet (16 §)
- Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)
- Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)
- Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)
- Vastuu ympäristöstä (20 §)
- Oikeusturva (21 §)
- Perusoikeudet poikkeusoloissa (23 §)

EU:n perusoikeusjärjestelmä muodostuu useista eri elementeistä, joihin kuuluvat EU:n perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) lisäksi EU:n perussopimusten tietyt määräykset, EU:n yleiset oikeusperiaatteet ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä alemmalla tasolla EU-lainsäädäntö. Lisätietoa EU:n perusoikeuskirjasta, jonka tarkoituksena on taata yksilön perusoikeudet EU-oikeutta sovellettaessa, löytyy oikeusministeriön muistiosta Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen³⁴.

Suomi on osapuolena useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Tietoa keskeisimpien ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta on ulkoministeriön verkkosivuilla.³⁵ Useimmat näistä sopimuksista ovat lakina voimassa Suomessa ja siten suoraan sovellettavissa esimerkiksi tuomioistuimissa. Ihmisoikeuksia turvataan myös muun muassa lukuisissa kansainvälisissä julistuksissa ja päätöslauselmissa, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta voivat olla esityksen kannalta merkittäviä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ohjaa lainvalmistelua niin valmisteltävien esitysten sisällön kuin lainvalmisteluproses-

³⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen. VN/8127/2020.

³⁵ Ulkoministeriön verkkosivut: <https://um.fi/ihmisoikeussopimukset-ja-raportit>.

sinkin osalta. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, kuten perusoikeuksien suojaamista ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomista perusoikeuksien käyttämiseksi.³⁶

4.1.2 Säättämijärjestysperusteluiden ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin suhde

Hallituksen esityksessä perus- ja ihmisoikeuksia tulee tarvittaessa käsitellä sekä säättämijärjestysperusteluissa että vaikutusarviointia käsittelevässä jaksossa. Säättämijärjestysperusteluissa esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin arvioidaan *oikeudellisesta näkökulmasta*. Vaikutusarvioinnissa huomio kiinnitetään sen sijaan niihin *konkreettisiin vaikutuksiin*, joita esityksellä on ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vaikka jaksojen näkökulmat ovat erilaisia, ne tukevat toisiaan. Eroa säättämijärjestysperustelujen ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin välillä on avattu oikeusministeriön muistiossa Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa³⁷ sekä HELOssa.

Säädösehdotukset on valmistettava perustuslain mukaisiksi. Niiden tulee täyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja muista Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista sekä EU:n perusoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset, ja niitä laadittaessa on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö. HELOn mukaan hallituksen esitykseen on kirjoitettava jakso ”Suhde perustuslakiin ja säättämijärjestys”, jos säädösehdotus sisältää yhden tai useamman säännöksen, jonka perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeusvelvoitteeseen on tarpeen arvioida. Säättämijärjestystä koskevalla perusteluilla ei voida korvata esityksen arvioituja vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen, joita käsitellään esityksen pääasiallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi eroaa siis säättämijärjestystä koskevasta oikeudellisesta arviosta siten, että vaikutusarvioinnissa tulisi keskittyä nimenomaan

³⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).

³⁷ Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa, muistio 10.10.2020, <https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/5047355/Muistio-Perus-ja-ihmisoikeudet-lainvalmistelussa.pdf/71863628-e192-8027-1123-ee5fd4525611/Muistio-Perus-ja-ihmisoikeudet-lainvalmistelussa.pdf?t=1612337224437>.

esityksen konkreettisiin vaikutuksiin. Näitä vaikutuksia arvioidaan käyttäen vaikutusarvioinnin tavanomaisia eli empiirisiä tietolähteitä ja menetelmiä. Lisäksi siinä missä sääätämisyjärjestysperusteluissa huomio kiinnittyy usein perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja oikeuksien suojan minimitasoon, vaikutusarvioinnissa tärkeä näkökulma on se, miten oikeuksien toteutumista voidaan käytännössä edistää parhaalla mahdollisella tavalla.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi auttaa kuitenkin tunnistamaan myös esityksen sääätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä ja vahvistaa siten myös oikeudellisen arvion tietopohjaa. Esimerkiksi perusoikeusrajoitukseen liittyvään suhteellisuusperiaatteeseen kuuluvassa punninnassa on välttämätöntä arvioida myös esityksen tosiasiallisia vaikutuksia. Mikäli perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tuloksilla on vaikutusta sääätämisyjärjestystä koskeviin kysymyksiin esimerkiksi sen osalta, miltä osin sääntelyä pidetään oikeasuhtaisena, hyväksyttävä tai välttämättömänä, nämä arviot tulee esittää sääätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

4.1.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioiminen

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

Huolellinen esivalmistelu on erityisen tärkeää niissä lainvalmisteluhankkeissa, joihin liittyy perus- ja ihmisoikeusherkkiä kysymyksiä. Olennaiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset tulisi tunnistetaan siten, että niitä voidaan arvioida perusvalmistelun aikana. Kokonaisuuden hallinta vaatii lainvalmistelijalta monen tyyppistä osaamista niin perus- ja ihmisoikeuskysymysten tunnistamisessa kuin niiden asianmukaisessa huomioon ottamisessa lainvalmistelun aikana. Perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä käsitellään kaikissa keskeisissä lainvalmisteluoppaissa. Lisäksi joistakin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä teemoista on laadittu erillisiä vaikutusarviointiohjeita, joita esitellään jäljempänä tämän ohjeen ihmisryhmiä koskevassa jaksossa 4.4.1.

Perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä esitystä tulee aina arvioida kokonaisuutena, jonka eri osat vaikuttavat toisiinsa. Eri oikeudet voivat olla keskenään ristiriidassa siten, että jonkin oikeuden edistäminen rajoittaa jonkin toisen oikeuden toteutumista. Kyse on

usein eri oikeuksien välisen tasapainon löytämisestä. Perus- ja ihmisoikeuksien suoja-järjestelmä tuottaa vain harvoin ehdottomia vastauksia siitä, että jokin sääntelyratkaisu ei olisi missään olosuhteissa oikeudellisesti mahdollinen.³⁸

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin aluksi tunnistetaan ne oikeudet, joihin esityksellä on kytköksiä. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulee tarkastella vaikutuksia sekä kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Relevanttien oikeuksien tunnistamisen jälkeen kartoitetaan näiden oikeusperustaa ja voidaan syventää oikeuksien ymmärtämistä oikeudellisten lähteiden ja tutkimuskirjallisuuden avulla. Vaihe on hyvä toteuttaa yhdessä säätämisympäristöjen hahmottelemisen kanssa.

Seuraavaksi oikeusperusta ja oikeuksien käytännön toteutuminen yhdistetään arvioimalla esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen käytännössä. Tässä vaiheessa apuna voivat olla esimerkiksi erilaiset kohdennetut tutkimukset, selvitykset ja tilastot. Monipuolinen kuuleminen tukee esityksen kannalta tärkeiden perus- ja ihmisoikeuskysymysten tunnistamista.

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

PERUS- JA IHMISOIKEUSVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN TUKI- JA TIETOLÄHTEITÄ

Kukin ministeriö vastaa säädöshankkeissaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Vaikutusarviointiin on kuitenkin tarvittaessa saatavissa asiantuntija-apua. Erityisen vaikeissa oikeudellisissa kysymyksissä on mahdollista konsultoida oikeusministeriön julkisoikeuden asiantuntijoita tai oikeuskanslerinvirastoa. Ulkoministeriön oikeuspalvelun ihmisoikeusasiantuntijoiden puoleen voi kääntyä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä lainkäyttö- ja tutkintaelimiin liittyvissä kysymyksissä. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulisi hyödyntää perus- ja ihmisoikeustutkijoiden ja riippumattomien ja itsenäisten toimijoiden osaamista.³⁹ Asiantuntijoilta on mahdollista pyytää

³⁸ Esim. ehdottomien kieltojen osalta, ks. Lainkirjoittajan oppaan luku 4.1.10.

³⁹ Lisätietoa eri toimijoista löytyy muun muassa Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilta: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/ihmisoikeudet/perus-ja-ihmisoikeudet-suomessa/>.

asiantuntijalausuntoja valmistelun tueksi myös muodollisen lausuntomenettelyn ulkopuolella. Usein tämä on hyödyllistä, jos halutaan esimerkiksi arvioida eri sääntelyvaihtoehtoja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Suomen kansallisissa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmissa, etenkin vuonna 2021 hyväksytyssä kolmannessa toimintaohjelmassa, on käsitelty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaa ja erilaisia tietolähteitä sekä vahvistettu kansalliset perus- ja ihmisoikeusindikaattorit.⁴⁰

Kansallisten perusoikeuksien osalta keskeisiä oikeudellisia tietolähteitä ovat eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt sekä ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Edellä mainitun Lainkirjoittajan oppaan lisäksi tietoa perusoikeuksista saa Edilexin Ilkka Saraviita -tietokannasta, johon on listattu perustuslakivaliokunnan käytäntöä jokaisen perustuslain perusoikeussäännöksen osalta: <https://www.edilex.fi/saraviita>.

EU:n perusoikeusjärjestelmän osalta tulee seurata etenkin EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) tutkimuksista on saatavissa myös maakohtaista tietoa perusoikeuksien toteutumisesta Suomessa.

Ulkoministeriön verkkosivut sisältävät tietoa kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on tietoa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sivuilla. Euroopan neuvosto tuottaa tietoa sen puitteissa tehdyistä sopimuksista ja niiden täytäntöönpanon seurannasta. YK:n tasolla muun muassa YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston sivuilta löytyy kootusti tietoa eri ihmisoikeussopimuksista ja niiden tulkinnasta sekä raporteja eri ihmisoikeusaiheista. Ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovien sopimusvalvontaelinten Suomelle antamat päätelmät ja suositukset ovat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osalta tärkeä tietolähde.

Ylimpien laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukset tuottavat tietoa oikeuksien toteutumiseen liittyvistä ongelmista. Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta sekä muut itsenäiset ja riippumattomat viranomaiset kuten erityisvaltuutetut tuottavat seurantatietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Yliopistot ja tutkimuslaitokset sekä kansalaisyhteiskunnan toimijat tuottavat myös tärkeää tietoa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kannalta.

Useiden perus- ja ihmisoikeuskysymysten osalta on tärkeää kuulla suoraan sääntelyn kohteena olevia henkilöitä tai heitä edustavia tahoja. On syytä muistaa, että erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevilla ryhmillä ei ole välttämättä järjestäytyneitä tahoja, jotka edustaisivat heitä.

⁴⁰ Lisätietoa oikeusministeriön verkkosivuilta: <https://oikeusministerio.fi/perus-ja-ihmisoikeuspolitiikka>.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan esityksen vaikutuksia kotitalouksiin, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen.

Taloudelliset vaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä. Säädöksen aiheuttamat julkistaloudelliset kustannusten tai tulojen muutokset taikka esimerkiksi yrityksiä ja kotitalouksia koskevat verotuksen muutokset ovat tyypillisiä esimerkkejä välittömistä vaikutuksista. Välittömien vaikutusten ohella on tarkasteltava erilaisia välillisiä vaikutuksia eri kohderyhmien toimintaan ja käyttäytymiseen sekä pitkän aikavälin kerrannaisvaikutuksia. Käyttäytymisvaikutukset voivat olla kannustinvaikutuksia esimerkiksi työmarkkinoilla tai kulutustottumuksissa, tai ne saattavat liittyä sopeutumiseen säädöksen mukanaan tuomaan uuteen tilanteeseen. Säädös voi esimerkiksi muuttaa suhteellisia hintoja ja siten aiheuttaa tarpeen sopeuttaa kulutusta, investointeja tai tuotantoteknologiaa. Samoin esimerkiksi säännöksen aiheuttama muutos jonkin julkisesti tuotettavan hyödykkeen kysynnässä voi aiheuttaa ammattiryhmiin kohdistuvia kysynnän muutoksia ja vaikuttaa siten työllisyyteen ja sitä kautta välillisesti julkiseen talouteen ja yksityiseen kulutukseen. Taloudellisia vaikutuksia voi syntyä myös muihin vaikutuslajeihin liittyvistä asioista kuten esimerkiksi ympäristön pilaantumisen vaikutus ihmisten heikentyneeseen terveyteen tai maatalouden heikompaan tuottavuuteen, jotka molemmat vaikuttavat välillisesti julkiseen ja yksityiseen talouteen.

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

4.2.1 Kotitalouksien asema

Kotitalouksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset ovat tyypillisesti eri väestöryhmien ja erityyppisten kotitalouksien taloudelliseen asemaan kohdistuvia välittömiä vaikutuksia. Tällöin selvitetään tarkemmin vaikutukset kulutukseen, hintatasoon, tuloihin ja investointeihin.

Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota ihmisten erilaiseen taloudelliseen asemaan yhteiskunnassa sekä perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti taloudellisten ja sosiaalisten

oikeuksien toteutumiseen. Kotitalouksien taloudelliseen asemaan kohdistuvat vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuisivat vain hyvin rajoitettuun yksilöjoukkoon, jos kyse on esimerkiksi perustoimeentulon tai muun periaatteellisesti erityisen tärkeän oikeuden turvaamisesta.

Välittömiä vaikutuksia ovat tyypillisesti sosiaaliturvaetuuksien tai julkisten palveluiden tasoon ja asiakasmaksuihin liittyvien säädösten vaikutukset kotitalouksien tuloihin ja menoihin. Myös esimerkiksi verolainsäädännöllä on usein välittömiä vaikutuksia kotitalouksien asemaan. Tämän tyyppisiä taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida myös eri väestöryhmien välisinä tulojen siirtyminä.

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

Vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan tulisi tarkastella kohderyhmittäin esimerkiksi silloin, kun esitys vaikuttaa suoraan merkittävästi joidenkin kohderyhmien tuloihin. Tällaisia ryhmiä voivat olla esimerkiksi työttömät työnhakijat työttömyysturvaa muutettaessa ja eläkeläiset eläketurvaa muutettaessa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää pienituloisimpiin kohderyhmiin. Lisäksi merkittävästi kotitalouksien tuloihin vaikuttavissa esityksissä tulisi arvioida vaikutuksia tulonjakoon tarkoituksenmukaisella näkökulmalla, kuten elinkaaritarkastelulla.

4.2.2 Yritykset

Yritysvaikutusten arvioinnissa tarkastellaan säädöshankkeen vaikutuksia yrityksiin ja yrittäjiin. Yritysvaikutusarviointi sisältää yrityksille koituvien kustannusten ja tuottojen arviointia sekä toimintaympäristön muutoksen arviointia. Tarkastelun kannalta keskeisiä vaikutustyyppisiä ovat vaikutukset:

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

Yritysvaikutuksia ja niiden merkittävyyttä arvioitaessa on tunnistettava kohderyhmä: minkälaisille yrityksille ja yritysryhmille vaikutuksia aiheutuu ja kuinka suuri tuo yritysjoukko on lukumääräisesti? On hyvä arvioida esimerkiksi kohdeyritysten kokoa, kuten liikevaihtoa ja henkilöstömäärää, sekä yritysten demografista rakennetta. Toimialoitaisen jakauman ohella myös yritysten maantieteellinen hajonta on hyvä ottaa huomioon, mikä liittyy olennaisesti aluekehitysvaikutuksiin. Toisinaan myös omistustyyppittäinen tarkastelu voi olla paikallaan. Yrityksiä koskevalla sääntelyllä voi olla merkitystä myös perustuslaissa turvattujen omaisuuden suojan, oikeuden työhön ja elinkeinopauden kannalta.

Yritysvaikutuksia arvioitaessa on tarvittaessa huomioitava esityksen vaikutukset eri kokoihin, ikäisiin ja eri vaiheessa oleviin yrityksiin. Tyypillisesti nuorilla ja alkuvaiheen kasvuyrityksillä⁴¹ on heikommat taloudelliset resurssit sopeutua lainsäädännöstä aiheutuviin muutoksiin. Toisaalta kasvuyritykset ovat merkityksellisiä kansantalouden näkökulmasta.

Yritysvaikutuksia voidaan pitää olennaisina, jos ne joko koskevat erityisesti hyvin suurta yritysjoukkoa tai vaikutukset ovat suuria yksittäiselle yritysjoukolle (esim. toimiala). Vaikutusten olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös vaikutus markkinoiden toimintaan ja uusien yritysten syntymiseen. Keskeistä on, millainen vaikutus muutoksilla on kuluttajia hyödyttävään markkinoiden kilpailun toimivuuteen.

On tarpeen muodostaa kuva siitä, millainen on sääntelyn kohteena olevien yritysten toimintaympäristö sekä yritystoiminnan reunaehdot. Millaisia toimijoita markkinalla on nyt ja mahdollisesti tulevaisuudessa?

Lisäksi kaikessa yritysvaikutusarvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota vaikutuksiin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yritykset)⁴², sillä pk-yritykset ovat erityisen herkkiä sääntelyn aiheuttamille muutoksille toimintaympäristössä (ns. pk-yritystesti).

4.2.2.1 Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus

Vaikutusarvioinnissa on tunnistettava, estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua yritysten välillä. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa uusien yritysten markki-

⁴¹ Määritelmä: <https://www.stat.fi/tup/yritystietopalvelu/kasvuyritystilastot>.

⁴² Määritelmä: https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-definition_fi. Suomeksi: https://www.stat.fi/meta/kas/pk_yritys.html.

noille pääsyyn ja markkinoiden keskittymisasteeseen sekä yritysten toimintaan markkinoilla ja kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen. Tyypillisesti korkea kynnyksensä päästä markkinoille vähentää kilpailua ja johtaa siten alhaisempaan tuottavuuteen.

Toimivalla kilpailulla on keskeinen merkitys taloudelliselle tehokkuudelle ja tuottavuudelle. Kilpailuvaikutusten arvioinnissa keskeistä on määrittää markkinoiden nykytila ja erityispiirteet sekä hahmottaa sääntelyratkaisun vaikutus kilpailutilanteeseen. Tämän jälkeen tulee hahmottaa kilpailutilanteen muutoksen vaikutus markkinoihin.

Mikäli säädösvalmistelussa todetaan, että uudistus estäisi tai vääristäisi kilpailua, tulee arvioida, onko lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi olemassa kilpailua vähemmän rajoittavaa toteuttamisvaihtoehtoa.

Erityisesti nuorten yritysten rooli markkinoilla on keskeinen tuottavuuskasvun kannalta. Uusien yritysten markkinoille pääsyyn ja markkinoilla toimivien yritysten määrään vaikuttavat esimerkiksi erilaiset yksinoikeudet, kiintiöt, toimilupakäytännöt ja yrityksiä koskevat vaatimukset, kuten myös pk-yrityksiä koskevat velvoitteet. Tiukat velvoitteet pienyrityksille voivat ehkäistä uusien yritysten syntymistä markkinoille. Lainsäädännöllä saatetaan myös luoda etuoikeuksia joillekin yrityksille, mikä voi perusteettomasti vääristää kilpailua. Mikäli säädeehdotuksessa säädetään pk-yrityksiin kohdistuvia poikkeuksia, on myös arvioitava, minkälaisia kilpailuvaikutuksia tällaisilla poikkeuksilla on.⁴³

4.2.2.2 Sääntelytaakka ja muut kustannukset

Lainsäädäntöön sopeutumisesta, lainsäädännöllisten velvoitteiden noudattamisesta tai lainsäädännön välillisistä vaikutuksista voi aiheutua yrityksille kustannuksia. Nämä yrityksille aiheutuvat kustannukset on niin pitkälle kuin mahdollista pyrittävä arvioimaan euromääräisesti ja tarvittaessa erityisesti pk-yritysten näkökulmasta.

Niitä lainsäädännön aiheuttamia kustannuksia, joita yritys ei kohtaisi ilman lainsäätäjän asettamaa velvoitetta, kutsutaan sääntelytaakaksi. Sääntelytaakka pitää sisällään sekä hallinnollisen taakan⁴⁴ että muut sääntelyn noudattamiskustannukset, mukaan lukien viranomaisen yritykseltä perimät lupa- ja käsittelymaksut.

⁴³ Ks. Markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arviointi: Teoreettinen viitekehys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:13. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-573-6>

⁴⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön sivuille on koottu vanhoja hallinnollisen taakan mittauksia: <https://tem.fi/hallinnollisen-taakan-selvitykset>

Erilaisista lainsäädäntöön sisältyvistä tiedonantovelvoitteista aiheutuu yrityksille hallinnollista taakkaa. Hallinnollista taakkaa ovat esimerkiksi erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimenettelyistä aiheutuvat kustannukset. Käytännössä hallinnollisessa taakassa on kyse yritysten hallinnon kustannuksista taikka yrittäjän työajan tai ostopalveluiden käytöstä. Hallinnollista taakkaa voidaan mitata euromääräisesti standardikustannusmallin⁴⁵ avulla esimerkiksi sääntelytaakkalaskurilla⁴⁶. Hallinnollinen taakka kohdistuu yleensä suhteellisesti raskaimmin pieniin yrityksiin.

Sääntelyn noudattamiskustannuksilla tarkoitetaan muita lainsäätäjän asettamista velvoitteista koituvia sääntelytaakkoja, jotka eivät ole hallinnollista taakkaa. Näitä voivat olla erilaiset liiketoiminnalliset kustannukset, joita aiheutuu esimerkiksi yrityksen tuotantoprosesseja tai käytettäviä materiaaleja koskevasta sääntelystä. Ne voivat olla myös sääntelyn vaatimien investointien toteuttamisesta koituvia kustannuksia. Lisäksi sääntelytaakkaa voi aiheutua lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta.

Jos viranomaisen kattaa sääntelystä aiheutuvia viranomaiskustannuksia yrityksiltä keräämillään lupa- ja käsittelymaksuilla, näitäkin voidaan pitää sääntelytaakkana.

Varsinaisen sääntelytaakan lisäksi yrityksille voi koitua kustannuksia lainsäädännön muutosten seurauksena esimerkiksi verotuksen, sosiaalivakuutusmaksujen, sakko- ja rangaistumaksujen, työvoimakustannusten (esim. työnteon vähimmäisehdot), materiaalikustannusten tai energian hinnan (sis. päästöoikeuden hinta) muutosten seurauksena. Nämä kustannukset voivat olla joko suoria (esim. yritysverotus) tai välillisiä (esim. raaka-aineiden ja väliaineiden hinta). Lainsäädännöllä voi myös olla hyvin epäsuoria kustannusvaikutuksia. Näitä voi syntyä esimerkiksi silloin, kun ei-sitova sääntely muodostaa toimijoille standardin, jota eri markkinatoimijat alkavat edellyttää toisilta toimijoilta.

4.2.2.3 Yritystoiminnan tuotot ja kannattavuus

Kustannusten tarkastelun ohella on syytä kiinnittää huomiota säädösehdotuksella saavutettaviin hyötyihin yrityksille ja tuoda ne oikeasuhteisesti esiin. Sääntelyllä voidaan vaikuttaa yritysten tuottoihin ja kannattavuuteen. Mikäli sääntelyllä mahdollistetaan uutta liiketoimintaa tai luodaan yritysten kasvua tukevia rakenteita (esim. yritys-

⁴⁵ Standard Cost Model (SCM) Network (2006): "Measuring and reducing administrative burdens for businesses". International Standard Cost Model Manual. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf>

⁴⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivut: yksi yhdestä -periaate. <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>.

tuet ja yrityspalvelut), sillä voidaan parantaa yritysten tuottoja. Suoria vaikutuksia yritystoiminnan tuottoihin on myös liiketoimintaa koskevilla rajoituksilla ja niiden purkamisella.

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

4.2.2.4 Yritystoiminnan aloittaminen, yrittäjänä toimiminen ja kasvuedellytykset

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

4.2.2.5 Investoinnit ja kilpailukyky

Lainsäädäntö voi vaikuttaa siihen, miten paljon Suomeen investoidaan. Sääntelyllä voidaan vaikuttaa myös investointien kohdentumiseen ja ajoitukseen sekä investointivarmuuteen. Sääntely voi vaikuttaa myös siihen, miten hyvin yritykset saavat markkinoilta rahoitusta. Osana yritysvaikutusarviointia on huomioitava, vaikuttaako säädösehdotusinvestointien määrään tai rahoituksen saatavuuteen.

Lainsäädännöllä voidaan vahvistaa tai heikentää Suomessa toimivien yritysten kilpailuasemaa suhteessa muihin kansainvälisillä markkinoilla toimiviin yrityksiin. Kilpailukykyyn vaikuttavat kustannus- ja hintataso (ml. rahoituskustannukset, välituotteiden hinta, työn hinta, maan hinta, sääntelytaakka ja yritysverotus), kaupankäyntikulut ja tuottavuus (riippuu sekä tuotantopanosten että tuotteiden markkina-arvosta). Välillisesti kustannuskilpailukykyyn vaikuttavat myös viranomaisprosessien kesto ja oikeusvarmuus. Kilpailukykyyn edistämisen näkökulmasta on olennaista tunnistaa, luoko sääntely suomalaisille yrityksille sellaisia kustannuksia tai epävarmuustekijöitä, joita ei ole niiden keskeisillä kilpailijoilla, tai vaikuttaako sääntely tuotteiden tai palveluiden markkina-arvoon. Jos sääntelyllä mahdollistetaan aiempaa suurempi tuotannon arvonnisa, se näkyy kilpailukyvyssä, vaikka tuotantokustannukset eivät muuttuisi. Lisäksi keskeistä on huomioida suomalaisten yritysten mahdollisuudet myydä tuotteita ja pal-

veluita kansainvälisillä markkinoilla (ml. mahdolliset kaupankäynnin esteet). Kilpailukykyarviointiin liittyy myös kysymys Suomen houkuttelevuudesta yritystoiminnan sijaintipaikkana.

4.2.2.6 Innovaatioiden synty ja leviäminen markkinoilla

Vaikutusarvioinnissa on otettava huomioon myös sääntelyn vaikutukset innovaatioiden syntyyn ja leviämiseen markkinoilla. Osana säädösvalmistelua on tärkeää tunnistaa, mikäli sääntelyllä joko mahdollistetaan, helpotetaan tai asetetaan esteitä uusien innovaatioiden syntymiselle. Kilpailun on todettu pääsääntöisesti lisäävään innovaatiotoimintaa, sillä uusien toimijoiden pääsy markkinoille kannustaa yrityksiä kehittämään innovatiivisempia ja parempia tuotteita ja palveluita.

Innovaatiomyönteinen sääntely on tulevaisuutta kestäväää sääntelyä, joka mukautuu toimintaympäristön muuttuessa. Tähän sisältyy muun muassa sääntelykeinon oikea valinta, teknologianeutraalius, päämäärälähtöisyys, riittävä joustavuus sekä selkeys ja ennakoitavuus. Sääntely, joka perustuu tavoiteltuun lopputulokseen eikä lukitse käytettäviä teknologisia ratkaisuita, edistää innovaatioiden syntymistä. Sääntelyn ennakoitavuus ja sääntely-ympäristön varmuus ovat tärkeitä, jotta markkinatoimijat pystyisivät suunnittelemaan investointejaan ja toimintaansa pitkäjänteisesti. Epävarmassa sääntely-ympäristössä toimijat eivät herkästi uskalla tehdä kalliita ja korkeariskisiä innovaatiotoimia. Innovaatioiden skaalautumisen kannalta tärkeää on myös se, että sääntely on kansainvälisesti riittävän yhdenmukaista.⁴⁷

Sääntelyn innovaatiovaikutukset liittyvät useintapauksiin, joissa⁴⁸,

- Uudistetaan markkinoita. Esimerkiksi markkinoille pääsyn helpottaminen. Tyyppillisesti uudet yritykset soveltavat olemassa olevia yrityksiä rohkeammin uusia liiketoimintamalleja.
- Säädellään uusien ja murroksessa olevien teknologioiden soveltamista. Esimerkiksi alustataloutta koskeva sääntely.
- Ohjataan tuotteiden tai palveluiden ominaisuuksia. Esimerkiksi asettamalla palvelulle laatukriteeri, joka ei riipu toteutustavasta, mahdollistetaan uusien toimintamallien syntyminen.
- Vaikutetaan innovointikannustimiin. Esimerkiksi suorat tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoitustuet, rahoituksen saatavuus ja sääntelyriskit.

⁴⁷ Innovaatiomyönteisestä sääntelystä tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla. <https://tem.fi/innovaatiomyonteinen-saantely>

⁴⁸ Ks. Innovaatiomyönteinen sääntely: Nykytila ja hyvät käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-946-2>

- Säännellään tekijänoikeuksia tai liikesalaisuuksia. Esimerkiksi patentit sekä kilpailukiello- ja salassapitosopimukset vaikuttavat innovaatioiden syntyyn ja leviämiseen markkinoilla.
- Vaikutetaan mahdollisuuksiin kokeilla ja ottaa käyttöön uudenlaisia ratkaisuja. Esimerkiksi lupaprosessit ja julkiset hankinnat.
- Vaikutetaan mahdollisuuksiin päästä käsiksi tietovarantoihin. Esimerkiksi rajatun tahon hallinnoimien tietovarantojen avaaminen kaikille toimijoille voi mahdollistaa uusien palveluiden tuomisen markkinoille.
- Vaikutetaan yritysten resursseihin harjoittaa innovaatiotoimintaa. Esimerkiksi huomattava hallinnollinen taakka voi viedä resursseja pois innovaatiotoiminnasta.
- Vaikutetaan yritysten väliseen kilpailuun. Yleisesti ottaen kilpailun lisääntyminen edistää innovointia, mutta joissain tapauksissa liian kireä kilpailu voi estää innovaatiopanostukset.

Investointisuunnitelmien varmuutta lisäävä sääntely helpottaa innovointia ja yrityksen pitkän aikavälin strategista suunnittelua. Erityisesti tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdistuvien investointien merkitys on keskeinen, koska tämän toiminnan kautta voi syntyä uusia tuotantomenetelmiä, tuotteita ja palveluita. Innovaatiotoimintaan vaikuttavat esimerkiksi yritysten rahoitusmahdollisuudet sekä teollis- ja tekijänoikeuslain säädäntö.

Varsinkin kokonaan uusien liiketoimintamallien kehittämiseen liittyy usein merkittäviä riskejä, jotka voivat ehkäistä yritysten kannustimia innovoida. Liiketoiminnallisten riskien ja rahoituksen saannin epävarmuuden lisäksi yritykset voivat kohdata myös oikeudellisia riskejä ja sääntelyriskejä. Oikeudellisia riskejä ovat tilanteet, joissa toiminnan laillisuutta joudutaan myöhemmin selvittämään oikeudessa. Sääntelyriskejä ovat muuttuvan sääntely-ympäristön aiheuttamat riskit.

Valmistelussa tulee arvioida, onko esityksellä olennaisia vaikutuksia innovaatioiden syntyamiseen ja leviämiseen, ja ovatko vaikutukset innovaatioita edistäviä vai estäviä. Erityisesti arvioinnissa tulee huomioida vaikutukset tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan panostuksiin sekä yrityksissä että yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa.

4.2.2.7 Erityiset vaikutukset pk-yrityksiin (pk-yritystesti)

Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on suuryrityksiin verrattuna pienemmät mahdollisuudet hallinnollisten prosessien edistämiseen, sääntelyn edellyttämien investointien tekemiseen ja usein vähemmän osaamista sääntelyn tulkintakysymyksissä. Myös niiden kyky tuoda näkemyksiään esille lainvalmisteluvaiheessa on suuryrityksiä heikompi.

Pk-yritystestien⁴⁹ tavoitteena on säädösehdotuksen toteuttaminen niin, että se ei tarpeettomasti vaaranna pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä. Tarkoituksena on varmistaa, että vaikutukset pk-yrityksiin huomioidaan lainvalmistelussa tarkemmin.

Pienet ja keskisuuret yritykset kattavat lähes koko yrityskentän. Säädöshankkeessa tulee tunnistaa, millaisia vaikutuksia esityksellä on pk-yritysten asemaan. Huomiota tulee kiinnittää yksinyrittäjien, mikroyritysten, pienten yritysten ja keskisuurten yritysten välisiin eroihin. Edellytyksenä on, että valmistelussa hahmotetaan se pk-yritysjoukko, johon sääntely kohdistuu. Silloin, kun esityksellä on huomionarvoisia pk-yritysvaikutuksia, tulee niiden arviointiin käyttää erityistä huomiota.

Valmistelijan tulee pohtia, voisiko sääntelyä jollain tavalla helpottaa tai selkiyttää pk-yritysten kannalta. Ovatko sääntelyn aiheuttamat kustannukset tai muut haitat pk-yrityksen näkökulmasta merkittävämpiä kuin suuren yrityksen näkökulmasta? Ensimmäisistä on tällöin pohtia, voidaanko koko sääntelyä sujuvoittaa. Entä onko mahdollista tukea pk-yrityskenttää sääntelyn noudattamisessa? Jos ei, onko mahdollista säätää pienyrityksille muita yrityksiä kevyempää velvoitetta? Mikäli asia on pienyritysten kannalta merkittävä, tulee harkita pienyrittäjien näkemyksen kuulemista erikseen.

4.2.3 Julkinen talous

4.2.3.1 Julkisyhteisöjen rahoitus sekä voimavarojen jako

Tarkasteltaessa säädösehdotuksen vaikutuksia julkiseen talouteen voidaan käyttää jaottelua valtionhallinto, kunnallishallinto, hyvinvointialueet, muu julkishallinto sekä erilliset sosiaaliturvarahastot. Muulla julkishallinnolla tarkoitetaan esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan hallintoa, evankelisluterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä niin sanottuja julkisoikeudellisia yhteisöjä kuten Kansaneläkelaitosta. Sosiaaliturvarahastoilla puolestaan tarkoitetaan yksityisiä työeläkelaitoksia sekä muita sosiaaliturvarahastoja kuten työttömyysturvarahastoja. Vaikutuksina tarkastellaan julkisia menoja (kustannuksia) ja julkisia tuloja.

Valtionhallinto voidaan taloudellisen ohjauksen näkökulmasta jakaa budjettitalouteen, valtion liikelaitoksiin ja valtion talousarvion ulkopuolelle sijoittuvaan rahastotalouteen. Valtiontaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee eritellä, miten rahoitukseen on va-

⁴⁹ EU-komission pk-yritystesti: https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/sme-test_fi

rauduttu julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarviossa tai talousarvion ulkopuolisten rahastojen taloudenhoidossa. Säädösehdotus ei saa sen todennäköiset taloudelliset vaikutukset huomioon ottaen olla ristiriidassa valtion talousarvion tai muiden julkista taloudenhoitoa sitovien säännösten tai määräysten kanssa.

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

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

4.2.3.2 Kunnat

Tarkasteltaessa vaikutuksia kuntatalouteen eli kuntien ja kuntayhtymien tai niiden liikelaitosten tuloihin ja menoihin tulee erityisesti ottaa huomioon kuntien itsehallinnolliseen asemaan liittyvät periaatteet sekä ne erityistyyppiset menettelytavat, joita noudatetaan päätettäessä kuntatalouteen vaikuttavista hankkeista. Kuntatalouteen merkittävästi vaikuttavat ehdotukset on käsiteltävä valmistavasti Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (KUTHANEK).

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

Rahoitusperiaatteen toteutumista on lähtökohtaisesti arvioitava kuntien tehtävien ja velvoitteiden edellyttämien menojen ja kuntien tulopohjan kokonaisuuden näkökulmasta. Rahoitusperiaatteen toteutumista ei ole mahdollista arvioida pelkästään yksittäisen kuntien tehtäviin, velvoitteisiin ja rahoitusvastuuseen vaikuttavan hallituksen esityksen voimaantulohetken kustannusvaikutusten perusteella, vaan kustannusvaikutuksia tulee arvioida pitemmällä aikavälillä. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kuntien olemassa olevat tehtävät ja velvoitteet, esitetty tehtävien ja velvoitteiden muutos sekä muut vireillä olevat kuntien velvoitteiden ja tehtävien muutokset. Vaikka esityksellä ei olisikaan vaikutusta kuntatalouteen koko maan tasolla, se saattaa kohdella eri kuntia eri tavalla ja vaikuttaa siten kuntien keskinäiseen asemaan, millä puolestaan voi olla merkitystä myös rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti kunnallisveroprosenttien eriytymisen lisääntymiseen ja sen merkitykseen eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta.

Kun kyseessä on kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain mukainen tehtävä, johon liittyy lain 55 §:n 2 momentin mukainen täysimääräinen kompensatio, rahoitusperiaatteen toteuttamisen arvioimiseksi olisi määriteltävä tapa, jolla lisärahoitus huomioidaan valtionosuusjärjestelmässä.

Peruskysymyksenä kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnissa on se, mitkä ovat ehdotuksen vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin ja taloudelliseen asemaan. Lisäksi arvioidaan, miten kunnissa ja eri kuntaryhmissä on tosiasialliset taloudelliset mutta myös toiminnalliset mahdollisuudet vastata ehdotetuista velvoitteista. Tällöin on usein syytä analysoida lainsäädännön kunnille aiheuttamia velvoitteita ja niiden taloudellisia vaikutuksia syvemmin hyödyntämällä strategisessa laskentatoimessa ja taloustieteessä yleisesti sovellettavia menetelmiä. Kuntatalouteen kohdistuvat vaikutukset voivat olla merkittäviä esimerkiksi silloinkin, jos ne vaikeuttavat vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamista.

Säädösehdotus voi vaikuttaa välittömästi eri yhteisöjen rahoitukseen mutta myös eri yhteisöjen keskinäisiin rahoitusvirtoihin. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan pitää valtion ja kuntasektorin välisiä talous- ja rahoitussuhteita, joiden käsittelyyn ja arviointiin liittyy myös erityistyyppisiä menettelytapoja ja ohjausvälineitä.

Osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma. Kuntatalousohjelman valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Näissä menettelyissä vakiintuneesti noudatetut yleiset laskentaoletukset on otettava huomioon myös säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Julkisen sektorin vastuulle kuuluvien hyvinvointipalveluiden rahoitus toteutetaan pääosin kattamalla kustannukset kuntien omien verotulojen ja asiakasmaksujen lisäksi valtion varoista kunnille suoritettavilla valtionosuuksilla ja -avustuk-

silla. Esimerkiksi palvelujärjestelmää koskevilla säädösehdotuksilla voi tällöin olla erityyppisiä taloudellisia vaikutuksia. Palveluiden kehittämiseksi voidaan kohdistaa eri tavoin lisärahoitusta valtion ja kuntien varoista, mutta säädösehdotuksella voi olla merkitystä myös ainoastaan valtion ja kuntien välisen keskinäisen rahoitusvastuun näkökulmasta. Myös tällaiset rahoitussuhteita koskevat vaikutukset on tärkeää arvioida.

Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota siihen, onko kyseessä kunnille kuntien peruspalvelujen valtionosuuslaissa tarkoitettu uusi tehtävä tai tehtävän laajennus vai valtiokuntasuhteessa tehtävän siirto, joka on otettu huomioon kuntatalousohjelmassa. Vai onko kyseessä uudistus, joka ei varsinaisesti ole uusi tai laajeneva valtionosuustehtävä kunnille, mutta vaikuttaa kuntien talouteen kuitenkin jollain muulla tavalla.

Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, onko kustannusvaikutus otettu huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevassa valtionosuusmitoituksessa ja kuntalain ja valtionosuuslainsäädännön mukaisissa neuvottelumenettelyissä.

Säädösehdotuksella voi olla vaikutuksia erilaisiin kunnan kustannuksiin, esimerkiksi henkilöstökustannuksiin, erilaisiin käyttökustannuksiin ja investointimenoihin. Valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Suomen Kuntaliitto ry:n kehittämän laskentakehikon⁵⁰ avulla voidaan arvioida säädösehdotusten kokonaiskustannuksia ja vaikutuksia konkreettisella tavalla. Kehikko on apuväline kustannusvaikutuslaskelmien tekoon. Laskentakehikkoa voi hyödyntää myös hyvinvointialueita koskevissa kustannusvaikutuksissa.

Valtiovarainministeriö on julkaissut ohjeet kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin⁵¹. Ohjeessa käsitellään tarkemmin esimerkiksi rahoitusperiaatetta ja kuntataloudellisten vaikutusten arviointia. Lisätietoa saa myös valtiovarainministeriön julkaisuista Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta⁵².

4.2.3.3 Hyvinvointialueet

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla hyvinvointialueilla on olosuhteista ja hyvinvointialueen asukkaiden palvelutarpeiden eroista huolimatta edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu kattavaan valtion rahoitukseen, jonka lisäksi hyvinvointialueiden käyttöön

⁵⁰ Ks. valtiovarainministeriön verkkosivut, säädösvalmistelun kuntavaikutusten arviointi. <https://vm.fi/saadossalmistelun-kuntavaikutusten-arviointi>.

⁵¹ Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2015. <https://vm.fi/julkaisu?pubid=6101>.

⁵² Valtiovarainministeriön julkaisu 9/2015. <https://vm.fi/julkaisu?pubid=4102>.

tulevat lähinnä sosiaali- ja terveystalouden perittävien asiakasmaksujen ja myyntituottojen sekä pelastustoimen maksu- ja myyntituottojen osuus. Hyvinvointialueilla ei toistaiseksi ole verotusoikeutta. Tämän vuoksi on keskeistä, että tehtäessä muutoksia hyvinvointialueiden tehtäviin alueille osoitetaan samalla tehtävien edellyttämä rahoitus. Muutokset eivät saa aiheuttaa tilannetta, jossa hyvinvointialueen kyky huolehtia tehtäviensä hoitamisesta vaarantuisi. Valtion rahoitus on hyvinvointialueelle yleiskatteellista, joten hyvinvointialue päättää rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa. Tehtävämuutoksen osalta on arvioitava taloudelliset vaikutukset hyvinvointialueiden käyttökustannuksiin ja asiakasmaksuihin.

Valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan täysimääräisesti huomioon hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Tehtävämuutoksen aiheuttamat kustannukset tulisi pyrkiä arvioimaan siten perusteellisesti, jotta hyvinvointialueilla olisi muutoksiin esitettävän rahoituksen turvin tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua niille osoitetuista tehtävistä ja velvoitteista, eivätkä hyvinvointialueiden kustannukset nousisi muutoksen johdosta sitä koskevan rahoituksen lisäyksen tasoa enemmän. Rahoituksen on myös luonnollisesti kohdennettava hyvinvointialueille ajallisesti vastaavasti kuin laajenevat tehtävät. Hyvinvointialueiden mahdollisuudet sopeuttaa samalla talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteista ovat käytännössä rajatut, sillä niillä on tehtävien luonteesta johtuen vain rajallinen mahdollisuus käyttötalouden liikkumavaraan. Tehtävämuutosten vuoksi ei saa aiheutua tilannetta, jossa hyvinvointialueet joutuisivat turvautumaan lisärahoituksen hakemiseen.

Hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien hoitaminen rahoitetaan hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisella valtion rahoituksella. Valtion rahoituksen tason muutos toteutetaan kohdentamalla muutoksen kohteena olevan tehtävän arvioitu kustannus- ja siten rahoitustason muutos tehtävään kytkeytyvän perushinnan tai -hintojen perusteena oleviin laskennallisiin kustannuksiin. Valmistelevalle ministeriölle on tarpeen olla yhteydessä valtiovarainministeriöön mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta mahdolliset tehtävämuutokset voidaan huomioida hyvinvointialueiden rahoituslaskelmissa ja lainsäädännössä, jos lisärahoituksen jakamiselle ei löydy soveltuvaa jakokijää.

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii hyvinvointialueiden ja -hallinnon neuvottelukunta, jonka tarkoituksena on edistää hyvinvointialueiden osallistamista koskevien strategisten linjausten ja hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumista sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä. Neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa arvioida hyvinvointialueiden rahoituksen kehitystä sekä käsitellä hyvinvointialueiden talouden ja itsehallinnon kannalta tärkeitä ja laajankantoisia lainsäädäntöhankkeita.

4.2.3.4 Julkinen tuki yleishyödyllisten yhteisöjen ja kolmannen sektorin palvelutuotantoon

Julkistalouden eri toimijoiden ja hallinnonalojen ohella on tarvittaessa arvioitava sää-dösehdotuksen vaikutuksia myös yleishyödyllisten yhteisöjen ja kolmannen sektorin toimijoiden asemaan. Yleishyödyllisillä yhteisöillä saattaa olla erilaisten edunvalvonta-tehtävien ohella myös erilaisia palvelutehtäviä, joihin voidaan eräin edellytyksin koh-dentaa tukea julkisista varoista. Tällöin sää-dösehdotuksessa voidaan arvioida tarkem-min esimerkiksi palvelun järjestämisen taloudellisia vaikutuksia eri toimijoiden näkö-kulmasta siten, että tavoitteena on kokonaistaloudellisesti mahdollisimman kustannus-tehokas lopputulos.

Julkinen tuki yleishyödyllisten yhteisöjen varsinaiseen palvelutuotantoon on kuitenkin mahdollista ainoastaan sillä edellytyksellä, ettei sillä aiheuteta muita kuin vähäisiä kil-pailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Tätä näkökohtaa on tarvitta-essa arvioitava kilpailuvaikutusten yhteydessä jaksossa 4.2.2.1 mainituilla perusteilla.

4.2.3.5 Julkistalouden eri osatekijät

Julkistalouden eri yhteisöihin kohdistuvia sää-dösehdotuksen taloudellisia vaikutuksia voidaan usein arvioida myös yleisesti rahoituksen kestävyuden ja rahoitusjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Tämän tyyppisessä tarkastelussa voidaan eritellä tarkem-min vaikutukset esimerkiksi julkisen talouden tuloihin ja menoihin, palveluiden ja sosi-aaliturvan kattavuuteen sekä julkisen sektorin työllisyyteen. Tarkastelussa on otettava huomioon myös vaikutukset kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen. Muutokset käyttäytymisessä voivat edelleen vaikuttaa esimerkiksi julkisten palveluiden kysyntään tai tuotantokustannuksiin.

Myös hankkeen mahdolliset vaikutukset julkisen sektorin tuottavuuteen ja tuottavuu-den edistämiseen tulee ottaa huomioon. Minimivaatimuksena on, että tuottavuustar-kastelussa otetaan huomioon valtioneuvoston tekemät periaatepäätökset ja hallinnon-alakohtaiset erityistavoitteet.

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

4.2.4 Kansantalous

Kun säädösehdotuksen taloudellisia vaikutuksia sääntelyn kohderyhmiin on arvioitu, tulee tarpeen vaatiessa arvioida taloudellisia vaikutuksia koko kansantalouden kannalta makrotaloudellisesta eli talouden kytkennät huomioivasta näkökulmasta. Niitä ovat muun muassa vaikutukset työllisyyteen⁵³, tuotantoon, investointeihin ja kulutukseen, tuontiin ja vientiin sekä hintatasoon. Kansantaloudellisessa tarkastelussa voidaan arvioida esimerkiksi sellaisia pitkän aikavälin muutostekijöitä, joilla on hyvin laaja-alaisia vaikutuksia useilla toimialoilla. Tämä näkökulma liittyy yleisiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin sekä julkisen talouden vakauteen ja kestävyYTEEN.

Esimerkiksi väestön ikärakenteen muutoksesta seuraava työssäkäyvien osuuden väheneminen suhteessa työelämän ulkopuolisten määrään (niin sanottu huoltosuhteen heikkeneminen) ja ongelmat työvoiman saannissa voivat osaltaan hidastaa yleistä talouden kehitystä, jolloin lainsäädännöllä voidaan edistää ihmisten pysymistä työelämässä nykyistä pidempään. Tämän tyyppiset vaikutukset ovat usein tavoitteena esimerkiksi eläkejärjestelmää tai työllistämisen tukea koskevilla säädösehdotuksissa. Työn tuottavuuden paraneminen esimerkiksi parantuneen työvoiman allokaation myötä taas vahvistaa talouskasvua. Kansantaloudellisesti merkittävät vaikutukset on kuitenkin tärkeä tunnistaa ja arvioida myös muun tyyppisissä, esimerkiksi sosiaaliturvaetuksia tai aikuiskoulutuksen kehittämistä koskevilla säädösehdotuksissa.

Säädösehdotuksen erilaisia taloudellisia vaikutuksia tulee myös arvioida kokonaisuutena ehdotuksen perusteltavuuden kannalta. Tällaisessa kokonaistaloudellisessa tarkastelussa voidaan arvioida esimerkiksi säädösehdotuksen tietyille kohderyhmälle, kuten kotitalouksille tai yrityksille, aiheuttamia myönteisiä taloudellisia vaikutuksia suhteessa kuntataloudelle tai muille julkisyhteisöille aiheutuviin uusiin taloudellisiin rasitteisiin. Myös säädösehdotuksen taloudellisia vaikutuksia valtion eri tulosvastuussa oleviin yksiköihin voidaan tarvittaessa arvioida erikseen ja sen jälkeen kokonaisuuden kannalta. Esimerkiksi yhdelle valtion yksikölle tai sektorille suunniteltu säästö saattaa aiheuttaa muille yksiköille tai sektoreille sellaisia kustannuksia, jotka eivät kokonaistaloudelliselta kannalta johda säästöihin valtiolle tai julkisen talouden kokonaisuudelle. Johtopäätös tällaisesta arvioinnista voi olla, ettei suunniteltu muutos ole kokonaisuuden kannalta mielekäs.

Usein on perusteltua arvioida myös erilaisten taloudellisten kannustimien ja riskien merkittävyyttä ja jakautumista. Esimerkiksi taloudellisten riskien suuruutta tai kohden-

⁵³ Työllisyysvaikutusten arvioinnista ohjeistetaan tarkemmin kappaleessa 4.4.8.

tumista voi olla vaikea arvioida tarkasti, mutta riskien suuruusluokka ja todennäköisesti realisoituvat kustannukset tai hyödyt tulisi arvioida ja ehdotuksen taloudellisiin vaikutuksiin liittyvä epävarmuus dokumentoida riittävästi.

TALOUDELLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIINTIMENETELMÄT JA TIEDONLÄHTEET

Taloudellisia vaikutuksia on pyrittävä arvioimaan *euromääräisinä*. Esimerkiksi verotuksen tai maksujen taikka yrityksille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten muutosten vaikutuksia voidaan yleensä arvioida määrällisesti. Jos määrällinen arviointi ei ole mahdollista, on arvioitava vaikutusten suuruusluokkaa ja todennäköistä vaihteluväliä. Myös erilaisia tunnuslukuja (kuten suorite- ja asiakasmäärät) voidaan käyttää.

Jos taloudellisia vaikutuksia ei voida arvioida määrällisesti, vaikutusten muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja, vaikutusten suuntaa ja suuruusluokkaa on arvioitava *laadullisesti* sekä mittaluokaltaan ja kohdentumiseltaan. Tämä koskee erityisesti erilaisia välillisiä vaikutuksia ja niin sanottuja dynaamisia taloudellisia vaikutuksia, joita säädosmuutoksilla välittömien vaikutusten ohella usein on. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaisten veromuutosten vaikutukset käyttäytymiseen, kuten kulutukseen tai työn tarjontaan, jolloin muutokset joko supistavat tai kasvattavat veropohjaa ja sitä kautta vaikuttavat verokertymään. Tällaisia ovat myös sääntelyn vaikutukset yrittäjyyteen ja uuden yritystoiminnan syntyyn, yritysten investointiedellytyksiin, yritysten kilpailukykyyn tai markkinoiden toimivuuteen.

Taloudellisten vaikutusten määrällinen arviointi edellyttää *riittävää tilastollista tietopohjaa*. Arvioinnissa tarkastellaan usein tiettyjä yhteisöjä tai kohderyhmiä kokonaisuutena tai keskimääräisten arvioiden perusteella. Jos tilastotietoja ei ole saatavissa, on taloudellisia vaikutuksia pyrittävä arvioimaan ainakin suuntaa-antavasti esimerkiksi käyttämällä erilaisia *kyselyihin perustuvia tietoja* tai *perusteltuja asiantuntija-arvioita*. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että arvioinnin lopputulokset on seikkaperäisesti selitetty. Välillisten vaikutusten arviointi edellyttää usein tilastollisen tietopohjan lisäksi tutkimustiedon ja soveltuvien mallien käyttämistä.

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on käytettävä keskimääräisiin lukuihin perustuvien tietojen ohella myös erilaisia ääritapauksia. Esimerkiksi taloudellisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien itsehallinnollisten alueiden rahoitusasemaa voi olla tarpeen arvioida säädos ehdotuksessa erikseen. Vastaavat näkökohdat on otettava huomioon myös muihin yhteisöihin sekä yksilöihin (esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen) kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on syytä käyttää hyödyksi *oman hallinnon alan ja sen virastojen ja laitosten asiantuntemusta*. Esimerkiksi valtiokonttori tuottaa tietoa valtion liike- ja talousarviokirjanpidosta ja Tilastokeskus tuottaa Suomen kansantalouden tilinpidon sekä tilastoja työllisyydestä, työmarkkinoista, tuloista ja kulutuksesta.

Yritysvaikutusten arvioinnissa tiedonlähteinä voi hyödyntää esimerkiksi Tilastokeskuksen ylläpitämää yritysrekisteriä, verohallinnon tilastoja sekä työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämää Toimiala Online -tilastotietopalvelua. Erityisesti arvioitaessa vaikutuksia sääntelytaakkaan on tarve saada tietoa eri velvoitteiden kustannusvaikutuksista yritysten arjessa. Tietoa voidaan kerätä esimerkiksi yrityskyselyiden tai asiantuntijahaastatteluiden

avulla. Tietoa säänneltävän yrityskentän laajuudesta voidaan saada asianomaisilta viranomaisilta, Tilastokeskuksen yritystilastoista tai erilaisista yrityskyselyistä. Myös elinkeinoelämän järjestöillä olevaa tietopohjaa voi hyödyntää. Yrityspaneeleja eli suoria sähköisiä yrityskyselyjä ja yrityshaastatteluita voidaan käyttää arvioinnin yhtenä osana. Kilpailuviranomaisten tietämyksen hyödyntäminen on tarpeen, jos hankkeella arvioidaan olevan vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen. Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä *Sääntelytaakkalaskuri* auttaa taakka-arvion laadinnassa.

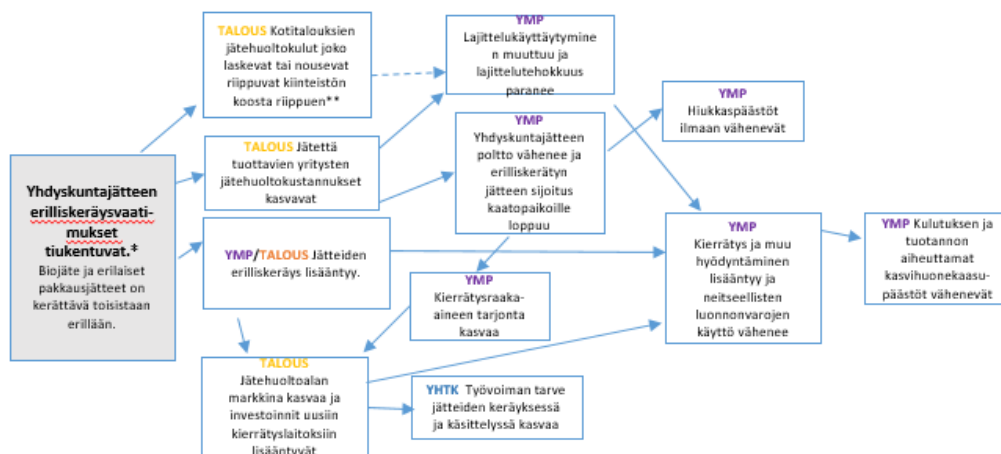
Taloudellisten vaikutusten arviointi edellyttää usein myös sellaista *taloudellisten analyysimenetelmien* (esimerkiksi numeeriset tasapainomallit, ekonometriset mallit, kustannus-hyötyanalyysi) ja laskentatoimen osaamista tai muuta erityisasiantuntemusta, että ulkopuolisen asiantuntemuksen hyödyntäminen on tarpeen. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n asiantuntemusta voidaan käyttää soveltuvilla tavoin hyväksi laajoissa vaikutusarvioinneissa. Taloudellisia tutkimuslaitoksia ja esimerkiksi yritystalouden asiantuntijoita tulee myös muutoin hyödyntää osana valmistelua ja arviointia.

4.3 Ympäristövaikutukset

Säädösehdotuksen nimenomaisena tavoitteena voi olla myönteisten ympäristövaikutusten aikaansaaminen. Toisaalta säädösehdotuksen sivuvaikutuksena voi olla myös tavoittelemattomia, haitallisia tai myönteisiä ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan välittömiä ja välillisiä vaikutuksia:

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

Välittömien ympäristövaikutusten ohella säädösten ympäristövaikutukset voivat aiheutua välillisesti muun tyyppisten vaikutusten seurauksena. Esimerkiksi muu kuin suoraan ympäristöön vaikuttava säädös voi muuttaa taloudellisia tai yhteiskunnallisia olosuhteita tavalla, joka erilaisten vaikutusketjujen kautta heijastuu vaikutuksina ympäristöön (ks. kuva x). Säädös voi myös muuttaa ihmisten tai organisaatioiden käyttäytymistä tavalla, josta syntyy vaikutuksia ympäristöön. Ympäristövaikutusten tunnistamiseksi onkin tärkeää tunnistaa kattavasti myös muita vaikutuksia. Ympäristöhaitoista aiheutuvat kustannukset tulisi tunnistaa ja selvittää osana taloudellisten vaikutusten arviointia.



Kuva x. Jätelain (HE 40/2021 vp) uudistukseen liittyvä, yksinkertaistettu vaikutusketju

*) Jätelain jätteiden kierrätystä koskevia tavoitteita tiukennetaan merkittävästi. Jätteiden erilliskeräysvaatimusten tiukentamisella tavoitellaan yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteen nostamista. Yhdyskuntajätteen eli biojätteen, lasi-, metalli-, kuitu-

ja muovipakkausjätteen keräys on järjestettävä erillään kiinteistöittäin tietyin väh. viiden huoneiston asuinkiinteistöillä taajama-alueilla.

****) Yli 20 huoneiston kiinteistöillä jätehuoltokulut laskevat. Sen sijaan ne nousevat pienillä kiinteistöillä, joissa erilliskeräystä ei nykyisellään tehdä.*

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

Ympäristövaikutukset tulee tunnistaa mahdollisimman kattavasti, jotta kaikki olennaiset vaikutukset tulevat mukaan arviointiin. Seuraavien ympäristövaikutuksia koskevien alalukujen loppuun listattujen tarkistuskysymysten tarkoituksena on auttaa tunnistamaan erilaisia ympäristövaikutuksia. Kunkin alaluvun yhteydessä on myös esitetty joi-takin kyseiseen vaikutustyyppiin liittyviä tietolähteitä.

Tarkempi arviointi tehdään kullekin ympäristövaikutukselle luonteenomaisella tavalla. Esimerkiksi päästöjen lisääntyminen esitetään mahdollisuuksien mukaan määrällisesti. Vaikutusten suuruusluokkien selvittäminen ja niiden riittävän konkreettinen ja yksityiskohtainen kuvaaminen on tärkeää. Erityisesti välillisten vaikutusten arviointi on monesti haastavaa ja huomattavaa epävarmuutta sisältävää. Jos määrällisiin arvioihin ei pystytä, on pyrittävä tekemään laadullisia arvioita.

Ympäristöministeriö on julkaissut tarkemman oppaan säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista.⁵⁴ Lisäksi ympäristöministeriön julkaisu menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin sisältää lisätietoa ympäristövaikutusten arviointiin soveltuvista menetelmistä ja tietolähteistä.⁵⁵

4.3.1 Luonnonvarojen käyttö

Luonnonvaroilla tarkoitetaan kaikkea luonnossa olevaa, jota ihminen kykenee hyödyntämään aineena tai energiana. Luonnonvarat voidaan jakaa uusiutumattomiin ja uusiutuviin. Uusiutumattomia luonnonvaroja, kuten esimerkiksi mineraaleja ja fossiilisia polttoaineita, on käytettävissä vain rajallinen varasto. Osa uusiutumattomista luonnonvaroista on ainakin osittain kierrätettävissä ja uudelleenkäytettävissä (esim. metallit).

⁵⁴ Säädösehdotusten ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristöministeriö 2019. https://ym.fi/documents/1410903/56741391/ym_saadosehdotusten_ymparistovaikutusten_arvioinnin_opas.pdf/3651c7f7-ee3a-d1b6-96d6-a6565c568f1e/ym_saadosehdotusten_ymparistovaikutusten_arvioinnin_opas.pdf?t=1611236596622.

⁵⁵ Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin. Ympäristöministeriön raportteja 16: 2013. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41369>.

Uusiutuvia luonnonvaroja ovat etenkin ekosysteemien tuotteet, kuten biomassa (esimerkiksi viljelysato, puuntuotanto, kalakannat ja biomassoihin perustuvat energianlähteet) ja pohjavesi. Uusiutuvia luonnonvaroja syntyy nimensä mukaisesti lisää. Uusiutuvien luonnonvarojen osalta keskeistä on niiden kestävä käyttö eli käytön mitoittaminen niin, että niiden luontainen uudistumiskyky säilyy.

Säädösehdotus voi vaikuttaa uusiutuvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen käytön määrään, niiden keskinäisten suhteiden muutoksiin sekä materiaalien kiertoon. Vaikutuksia voi ilmetä esimerkiksi energian tarpeessa ja kulutuksessa sekä energiantuotantomuotojen keskinäisissä suhteissa. Materiaalien kiertoon liittyviä vaikutuksia ovat esimerkiksi muutokset kierrätysasteessa, hyödyntämisessä ja uudelleenkäytössä. Vaikutukset voivat syntyä luonnonvarojen käyttöönotossa, kuljetuksessa, prosessoinnissa, ja loppukulutuksessa. Vaikutukset voivat syntyä Suomessa tai ulkomailla.

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

Säädösehdotus voi vaikuttaa luonnonvarojen käytön määrään ja kestävyteen tuotannossa ja kulutuksessa tapahtuvien muutosten kautta. Tällaisia ovat esimerkiksi muutokset resurssitehokkuudessa, tuotesuunnittelussa, kiertotalouteen liittyvissä toimintamalleissa (tuote palveluna -mallit, huolto ja korjaaminen, uudelleenvalmistus, yhteiskäyttö ja jakaminen, uudelleenkäyttö ja kierrätys), maankäytön muutoksissa, yhdyskuntasuunnittelussa ja kulutuskäyttäytymisessä. Luonnonvaravaikutuksia syntyy myös siirtymisestä uusiutuvien energiamuotojen käyttöön tai puhtaan teknologian ratkaisuihin.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- uusiutumattomien luonnonvarojen (esim. mineraalit, maa-ainekset ja fossiiliset polttoaineet) käyttöön?
- uusiutuvien luonnonvarojen (esim. viljelysato, puuntuotanto, kalakannat ja biomassoihin perustuvat energianlähteet) käyttöön ja uusiutumistahtiin?
- energian tarpeeseen tai kulutukseen (ml. muutoksiin energiatehokkuudessa) tai eri energiantuotantomuotojen hyödyntämisen keskinäisiin suhteisiin?

- resurssitehokkuuteen, tuotesuunnitteluun sekä kiertotalouteen (palvelullistaminen, huolto ja korjaaminen, uudelleenvalmistuksen yhteiskäyttö ja jakaminen, uudelleenkäyttö ja kierrätys)?
- jätteiden syntyyn, käsittelyyn, kierrätykseen ja hyödyntämiseen?
- kulutuskäyttäytymiseen ja sitä kautta luonnonvarojen käyttöön?
- rebound-ilmiön riskiin eli siihen, että tietyn ongelman ratkaisu (esim. resurssi- ja energiasäästöt) voi johtaa lopulta suurempaan kokonaistuotantoon ja -kulutukseen?
- maan ja vesien käytön muutokseen?

TIETOLÄHTEITÄ

- Tilastokeskus kokoaa tilastoja eri luonnonvarojen käytöstä, esimerkiksi energiasta, jätteistä, sekä maa-, metsä- ja kalataloudesta. Kansantalouden materiaaivirrat -tilasto kuvaa luonnosta käyttöön otetun, siirretyn tai muutetun ainemäärän. Jätetilastoilla seurataan jätemäärien, jätteiden käsittelytapojen sekä eri jäteosuuksien muutoksia. Hydrologinen vuosikirja sisältää yleiskatsauksia hydrologisista oloista Suomessa. <https://www.stat.fi/til/ymp.html>
- SYKE:n sivuilla on tietoa kiertotaloudesta. https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus__kehittaminen/Kiertotalous
- Luonnonvarakeskuksella (LUKE) on metsätilastot, joihin sisältyvät mm. tiedot puuston määrästä, kasvusta, koostumuksesta, pinta-aloista ja hakkuukertymistä. <http://stat.luke.fi/metsa>
- LUKella on myös tilastot, joihin on kerätty mm. kalastukseen, metsästyksen ja vesiviljelyyn liittyviä tietoja. <http://stat.luke.fi/kala-ja-riista>
- Geologian tutkimuslaitoksella (GTK) on tilastot geologisista luonnonvaroista ja niiden käytöstä, mm. malmeista, maa-aineksista, turpeesta ja pohjavedestä. <http://www.gtk.fi/geologia/luonnonvarat/>
- Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla on laajasti tietoa energiasta eri näkökulmista. www.tem.fi/energia
- Tilastokeskuksen verkkosivut sisältävät energian tuotantoa ja kulutusta, tuontia ja vientiä sekä energian hintoja ja investointeja kuvaavat tilastot. Aihealueeseen kuuluvat myös energian kulutukseen ja tuotantoon liittyviä ympäristöpäästöjä kuvaavat tilastot www.stat.fi/til/ene

4.3.2 Maaperä, vedet ja ilma

Maaperään, vesiin ja ilmaan kohdistuvia vaikutuksia syntyy ihmistoiminnasta, kun esimerkiksi päästöt ja kuormitus lisääntyvät tai vähenevät. Maaperä kallioperän ja maanpinnan välissä muodostuu irtomaalajeista, orgaanisesta aineksesta, huokosvedestä ja -ilmasta sekä eliöistä. Pohjavedellä tarkoitetaan maa- tai kallioperässä olevaa vettä.

Pohjavesialueella tarkoitetaan geologisin perustein rajattavissa olevaa aluetta, jolla sijaitseva maaperän muodostuma tai kallioperän vyöhyke mahdollistaa merkittävän pohjaveden virtauksen tai vedenoton. Vesistöllä tarkoitetaan järveä, lampea, jokea, puroa ja muuta luonnollista vesialuetta sekä tekojärveä, kanavaa ja muuta vastaavaa keinotekoista vesialuetta.

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

Vaikutukset vesiin voivat aiheutua monesta kuormittavasta toiminnasta kuten piste-kuormituksesta muun muassa teollisuuden ja yhdyskuntien jätevesipäästöistä, kalan- kasvatuksesta, maa- ja metsätalouden hajapäästöistä, ympäristöonnettomuuksista sekä vesistöjen fyysisestä muuttamisesta kuten rakentamisesta. Myös ilmastonmuutoksen aiheuttama sään ääri-ilmiöiden lisääntyminen vaikuttaa vesiin kielteisesti.

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

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

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

TIETOLÄHTEITÄ

- ymparisto.fi>kulutus ja tuotanto>kemikaalien ympäristöriskit -sivustolla on runsaasti tietoa erilaisista ympäristöön päätyvistä haitallisista aineista.
- Ilmanlaatuportaalista löytyvät tiedot mm. pienhiukkasten, rikkidioksidin, typpi-dioksidin, otsonin ja haisevien rikkiyhdisteiden pitoisuuksista. www.ilmatieteenlaitos.fi/ilmanlaatu
- ymparisto.fi>Kartat ja tilastot> ilman epäpuhtauksien päästöt -sivulla on tietoa ilman epäpuhtauksien päästöjen aikasarjoista ja maantieteellisestä jakaumasta.
- Ilmansaasteiden haittakustannuslaskuri: <https://www.syke.fi/hankkeet/ihku>
- ymparisto.fi >Vesi>Vesiensuojelu-sivu antaa tietoa vesien kuormituksesta
- FINPRTR-päästötietopalvelu: <https://prtr.fi/>
- GTK:n Lähde-palvelu sisältää tietoa Suomen pohjavesialueista: <https://lahde.gtk.fi/>

4.3.3 Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen

Ilmastovaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin ja niiden poistumiin (hillintään) sekä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen. Säädöksen ilmasto-vaikutus voi olla ilmastonmuutosta nopeuttava, hillitsevä tai siihen sopeutumista vaikeuttava tai tukeva. Ilmastovaikutusten arvioinnissa on tärkeää varmistaa, että säädos on linjassa ilmastolainsäädännössä julkiselle vallalle asetettujen päästövähennystavoitteiden kanssa.

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

Ilmastovaikutuksien arvioinnissa tulee arvioida esityksen vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöjen määrään eri aikajänteillä. Selkeimmin päästövaikutuksia voi olla sää-dösehdotuksilla, jotka vaikuttavat suoraan liikenteeseen, energian tuotantoon tai -lutukseen taikka muuhun teollisuuteen.

Säädösehdotuksista aiheutuvat päästövaikutukset voivat olla joko välittömiä tai välillisiä, ja niitä voidaan arvioida määrällisesti tai laadullisesti. Päästövaikutuksia arvioitaessa on soveltuvin osin myös arvioitava säädöksen mahdollisia maan rajat ylittäviä vaikutuksia. Tällaisia vaikutuksia voi syntyä esimerkiksi, jos energiantuotantoon tai teolliseen toimintaan kohdistuva sääntely siirtää päästövaikutuksia rajojen ulkopuolelle. Arvioinnin tulisi sisältää mahdolliset vaikutukset sekä päästökauppa-, taakanjako- että maankäyttösektorilla. Arvioinnissa tulisi huomioida, että päästökauppasektorin sisällä tehtävät kansalliset toimet päästöjen vähentämiseksi siirtävät päästöjä muihin EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluviin maihin päästöoikeuksien hinnan kautta.

Vaikutuksia kasvihuonekaasupoistumiin voi syntyä monista erilaisista säädösehdotuksista. Selkeimpiä näistä ovat ehdotukset, jotka koskevat maankäyttöä tai sen muutosta, kuten maataloutta ja metsätaloutta, sekä ehdotukset, joilla voi olla vaikutuksia esimerkiksi metsä- ja suoekosysteemeihin sekä maaperään. Lisäksi ehdotus voi vaikuttaa poistumiin, jos se koskee esimerkiksi puutuotteiden käyttöä rakennusmateriaalina tai vaikuttaa puusta valmistettävien tuotteiden tuotejakamaan ja tuotteiden keskimääräiseen elinkaareen. Välittömiä tai välillisiä vaikutuksia voi aiheutua myös esimerkiksi biopolttoaineiden kulutuksen kasvusta tai sen vähenemisestä.

Sopeutumiseen kohdistuvia vaikutuksia syntyy etenkin säädösehdotuksista, joilla on kytköksiä ihmisten terveyteen, infrastruktuuriin ja maankäyttöön, maisemaan, ekosysteemeihin, luonnon monimuotoisuuteen sekä vesivaroihin. Säädösehdotukset vaikuttavat ilmastonmuutokseen sopeutumiseen esimerkiksi niin, että ehdotuksella vaikutetaan itse vaaratekijään (riskiä aiheuttava sääilmiö), kuten esimerkiksi parannetaan tai heikennetään esimerkiksi maa- ja metsätalouden vesienhallintaa. Säädösehdotukset vaikuttavat ilmastonmuutokseen sopeutumiseen myös niin, että niillä parannetaan tai heikennetään sään ääri-ilmiöihin varautumista. Säädösehdotus voi vaikuttaa sopeutumiseen myös lisäämällä tai vähentämällä ihmisten ja/tai alueiden altistumista (riskin kohteen sijainti) ilmastonmuutoksen vaikutuksille sekä niiden haavoittuvuutta (riskin kohteen ominaisuudet). Haavoittuvuudella viitataan ihmisten, teknisten rakenteiden ja yhteiskuntien herkkyyteen ja sopeutumiskykyyn sään ja ilmaston vaikutuksille. Sosiaaliseen haavoittuvuuteen vaikuttaa esimerkiksi ikä, terveydentila ja yleinen kyky selviytyä sekä varautua ilmastonmuutokseen sekä sen seurauksiin. Myös asuin- ja fyysinen elinympäristö kytkettyyn sosiaaliseen haavoittuvuuteen.

Säädöksen suhteutumista kansallisiin ja kansainvälisiin ilmastopolitiikan tavoitteisiin olisi hyvä arvioida erityisesti, jos säädösehdotuksella toimeenpannaan tavoitteisiin

pääsemisen kannalta olennaisia toimenpiteitä tai jos esitys on mahdollisesti ristiriidassa tavoitteiden kanssa.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- kasvihuonepäästöjen määrään Suomessa ja globaalisti? Millä aikajänteellä?
- mustan hiilen (noen) päästöihin?
- yksityiseen tai julkiseen kulutukseen tai niitä koskeviin rakenteisiin?
- energiantuotannon ja energiankulutuksen päästöihin?
- maatalouden, sen tuotantomenetelmien ja tuotteiden päästöihin tai sopeutumiseen? Entä mustan hiilen ja muiden ilmastoon vaikuttavien yhdisteiden päästöihin ja kulkeumaan?
- ilmastotietoisuuden tai -osaamisen määrään, joka voisi heijastua päästöihin valintojen tai käyttäytymisen kautta?
- maankäytön tai maankäytön muutoksen (suot ja kosteikot, maatalousmaa, ruohikkoalueet, rakennettu ympäristö) kautta päästöihin tai nieluksen määrään?
- maaperään, puustoon tai muuhun biomassan määrän tai kasvun seurauksena nieluihin?
- sään ääri-ilmiöihin varautumiseen tai muihin ilmastomuutokseen liittyviin riskitekijöihin (altistuminen ja haavoittuvuus)?

TIETOLÄHTEITÄ

- Ilmasto-oppaasta löytyy kattavasti tietoa Suomen ilmastosta, sen muutoksesta ja muutoksen vaikutuksista. www.ilmastoopas.fi
- Säädösehdotusten ilmastovaikutusten arviointiopus. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:15. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163195>
- Ilmastopaneelin ilmastotutkimusta syntetisoivaa ja päätöksenteolle relevanttia tietopohjaa: <https://www.ilmastopaneeli.fi/aineistot-ja-raportit/>
- Tilastokeskus julkaisee vuosittain suomenkielisen yhteenvetoraportin kasvihuonekaasupäästöjen kehityksestä Suomessa: <https://www.stat.fi/til/khki/>
- Ympäristöministeriön johdolla valmistellaan vuosittain ilmastovuosikertomus, joka tiivistää tietoa Suomen päästöjen kehityksestä, ilmastopolitiikan toteutumisesta ja päästövähennystavoitteiden saavuttamisesta: <https://ym.fi/ilmastovuosikertomus>

4.3.4 Luonnon monimuotoisuus

Luonnon monimuotoisuudella eli biodiversiteetillä tarkoitetaan elämän koko kirjoa: lajien sisäistä perinnöllistä muuntelua, lajien runsautta sekä niiden elinympäristöjen monimuotoisuutta. Suomessa tärkeimmät luonnon monimuotoisuutta heikentävät tekijät

ovat elinympäristöjen häviäminen ja pirstoutuminen sekä elinympäristöjen laadun heikentyminen. Vaikutuksia aiheuttavat myös muun muassa vieraslajit sekä ilmasto-olosuhteiden (lämpötilan, sadannan, lumipeitteen) muutokset.

Kaikki luonnonvarojen ja alueiden käyttö vaikuttaa luonnon monimuotoisuuteen. Maa- ja metsätaloudella on pinta-alallisesti suurin vaikutus, mutta myös maa-aineisten otolla, liikenteellä, poronhoidolla, metsästyksellä, kalastuksella, vesitaloudella ja vesivoimahankkeilla on vaikutuksensa. Myös maatalouden kasvinsuojeluaineiden käytöllä on vaikutuksia eliöstöön kuten pölyttäjähönteisiin. Erilaiset maankäyttömuutokset, kuten rakentaminen, vaikuttavat merkittävästi luonnon monimuotoisuuteen. Myös ilman epäpuhtauksien laskeumalla on vaikutuksia kasvillisuuteen ja eliöstöön. Ilmastonmuutos vaikuttaa eliöyhteisöihin monin tavoin ja voi voimistaa muiden tekijöiden vaikutuksia.

Elinympäristöjen suojelulla ja ennallistamisella sekä maan, vesien ja luonnonvarojen kestäväällä käytöllä voidaan vaikuttaa luonnon monimuotoisuuden tilaan. Monimuotoisuusvaikutusten kannalta tärkeitä ovat sekä suojelu- että talouskäytössä olevat alueet. Monimuotoisuusvaikutusten arvioinnissa on huomioitava uhanalaiset lajit ja luontotyytit, varsinkin EU:n luonto- ja lintudirektiivien suojelemat lajit ja luontotyytit sekä luonnonsuojeluasetuksella erityisesti suojelluksi määritellyt lajit, joilla häviämishuhto on ilmeinen. Lisäksi on tarkasteltava säädösehdotuksen vaikutuksia suojelualueisiin ja niiden kytkeytyneisyyteen.

Luonnon monimuotoisuus muodostaa pohjan ekosysteemipalveluille eli luonnon tarjoamille palveluille, joita ovat esimerkiksi pölytys, sienet, marjat, ilmaston säätely, puhdas vesi, tulvasuoja, maaperän hedelmällisyys sekä elintarvikkeiden, polttoaineiden, kuitujen ja lääkkeiden tuotanto.⁵⁶

Säädösehdotuksella voi olla vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen Suomessa tai ulkomailla. Vaikutukset ulkomailla voivat aiheutua esimerkiksi Suomeen tuotavien tuotteiden ja raaka-aineiden tuotannossa ja prosessoinnissa muualla.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- elinympäristöjen määrään, pirstoutumiseen ja niiden laatuun heikentämällä keskeisiä ominaispiirteitä ja lajistoa?

⁵⁶ Ekosysteemipalvelut jaetaan neljään luokkaan: ylläpitopalvelut (perustavimpana luonnon monimuotoisuus), tuotantopalvelut (esimerkiksi ruoan- tai puuntuotanto), säätelypalvelut (esimerkiksi pölytys ja maaperän vedenpidätyskyky) ja kulttuuripalvelut (esimerkiksi virkistys ja luontomatkailu). Lisää ekosysteemipalveluista: Luonnon.fi-sivusto ja niiden taloudellisesta merkittävydestä: The value and social significance of ecosystem services in Finland (TEEB for Finland) 2015.

- lajien elinvoimaisuuteen, runsauteen ja kirjoon alueellisesti ja valtakunnallisesti?
- suojelualueisiin, uhanalaisiin luontotyyppeihin tai lajeihin ja niiden pesimäpaikkoihin, elinympäristöihin tai ekologisesti muuten tärkeisiin alueisiin?
- maisematasolla elinympäristöjen pinta-alaan, kytkeytyneisyyteen, suoja-alueisiin, tärkeisiin muuttoreitteihin tai muutonaikaisiin levähdyspaikkoihin?
- ekosysteemipalveluihin, kuten luonnosta saatavaan pölytykseen, vesiin, tulvatilanteisiin ja virkistyskäyttöön?

TIETOLÄHTEITÄ

- Ympäristöministeriön ylläpitämältä sivustolta löytyy tietoja luonnonsuojelusta. http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Luonnon_monimuotoisuus
- SYKE:n ylläpitämältä sivustolta löytyy tietoa luonnon monimuotoisuudesta ja ekosysteemipalveluista. https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus__kehittaminen/Luonto
- Luonnonsuojelualueiden käyttöä, uhanalaisia lajeja ja luontotyypejä säätelee luonnonsuojelulaki. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961096> Uhanalaisten ja erityisesti suojeltavien lajien luettelo löytyy luonnonsuojelulain asetuksesta liitteestä 4. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19970160>

4.3.5 Yhdyskuntarakenne, rakennettu ympäristö, maisema, kaupunkikuva ja kulttuuriperintö

Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan työssäkäyntialueen, kaupunkiseudun, kaupungin, kaupunginosan tai muun taajaman sisäistä rakennetta. Se sisältää väestön ja asumisen, työpaikkojen ja tuotantotoiminnan, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden sekä näitä yhdistävien liikenneväylien ja teknisen huollon verkostojen sijoittumisen ja niiden keskinäisen suhteen. Yhdyskuntarakenteen kehitystä ohjataan kaavoituksella ja rakennuslupakäytännöillä.

Yhdyskuntarakenteen ratkaisut vaikuttavat yhdyskuntien toimivuuteen, eri toimintojen välisiin etäisyyksiin ja liikkumistarpeisiin sekä palvelujen ja työpaikkojen saavutettavuuteen. Yhdyskuntarakenteeseen heijastuvat vaikutukset ovat tyypillisesti välillisiä ja syntyvät pitkän ajan kuluessa. Vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen voi syntyä muutoksista esimerkiksi väestörakenteessa tai asumisen tarpeiden muuttuessa esimerkiksi ikääntymisestä johtuen. Viherrakenteen, kulttuuriympäristön, kaupunkikuvan, maiseman ja yhdyskuntarakenteen yhteensovittaminen ohjaa asumisen ja muiden toimintojen sijoittumista. Muutokset yhdyskuntarakenteessa saattavat aiheuttaa vaikutuksia ilmastoon.

Kaavan toteutuminen saattaa muuttaa suunnittelualueen ja vaikutusalueen toiminnallista ympäristöä siten, että asumisen, työpaikkojen, palvelujen, ja vapaa-ajan alueiden ja niiden välisten yhteyksien keskinäinen suhde muuttuu. Tällä on vaikutuksia muun muassa eri toimintojen välisiin etäisyyksiin, niiden väliseen saavutettavuuteen, arjen sujuvuuteen, ihmisten liikkumiseen, liikennemääriin, kustannuksiin ja päästöihin. Yhteiskunnan toimintojen sijoittuminen ja niiden väliset etäisyydet vaikuttavat liikkumistarpeisiin soveltuvan liikkumismuodon valinnan mahdollisuuksiin, millä on suora vaikutus ihmisten terveyteen sekä myös arjen toimintojen ekologiseen kestävyYTEEN.⁵⁷ Sääntöehdotuksen vaikutukset rakennetun ympäristön esteettömyyteen sekä ihmisten yhdenvertaisiin liikkumis- ja toimimismahdollisuuksiin rakennetussa ympäristössä tulee myös arvioida. Esteettömyys on edellytys ihmisten yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja sujuvan arjen toteutumiselle.

Maisema on aistein havaittu suhteellisen laaja ympäristö. Maisemat ovat syntyneet ihmisen ja luonnon pitkän vuorovaikutuksen tuloksena, ja ne välittävät siten historiallisia ja kulttuurisia arvoja. Kaupunkikuvalla tarkoitetaan rakennetun ympäristön tai kaupunkiympäristön visuaalisesti hahmotettavaa ulottuvuutta. Kulttuuriperinnöllä viitataan yleensä joukkoon menneisyydestä periytyneitä aineellisia ja aineettomia resursseja.

Yhteiskunnan rakennemuutokset asettavat haasteita kulttuuriympäristön ja maiseman säilymiselle. Samalla kun kasvukeskuksissa hävitetään vanhaa uuden tieltä, tyhjilleen jääneet rakennukset ja viljelyalueet rapistuvat toisaalla. Arvioitaessa vaikutuksia maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön tulee huolehtia, että vaikutuksia tarkastellaan arvioinnin kannalta riittävän pitkällä aikajänteellä.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- yhdyskunnan toimintojen sijoittumisen tai rakentamisen kautta yhdyskuntarakenteeseen tai yhdyskunnan toimintojen saavutettavuuteen?
- maankäyttöön ja sen muutoksiin?
- rakennettuun ympäristöön ja sen esteettömyyteen?
- maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön (myös aineettomaan)?

TIETOLÄHTEITÄ

- Elinympäristön tietopalvelu Liiteri tarjoaa kattavasti tietoa rakennetusta ympäristöstä yhtenäisessä muodossa. Palvelussa on tietoa esimerkiksi kaavoituksesta, yhdyskuntarakenteesta, luonnonvaroista sekä rakennuksista ja asumisesta tilasto- ja kartta-

⁵⁷ Liikkumisvaikutuksia käsitellään tässä ohjeessa jäljempänä luvussa 4.4.7.1.

aineistojen muodossa. Tietojen katselun lisäksi palvelu mahdollistaa myös tietojen analysoimisen ja havainnollistamisen. <http://www.ymparisto.fi/liiteri>

- Ympäristöhallinnon ylläpitämällä sivustolla on tietoa maisema-alueista. <http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Maisemat>
- Kulttuuriympäristö vaikutusten arvioinnissa, Suomen ympäristö 14/2013, <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/42296>

4.3.6 Ihmisten terveys, elinolot ja viihtyvyys

Ympäristövaikutuksia ovat myös muutokset ihmisten elinoloissa ja viihtyvyydessä. Elinoloihin ja viihtyvyyteen vaikuttavat muutokset ihmisten lähiympäristössä, kuten esimerkiksi muutokset rakennetussa ympäristössä, viheralueilla ja ilmassa. Elinoloihin ja viihtyvyyteen vaikuttavat myös välillisesti muutokset koulutuksessa, asumisessa, työssä, liikkumisessa tai verotuksessa. Muutokset näissä saattavat aiheuttaa epäsuorasti ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi viihtyisä lähiympäristö saattaa houkutella valitsemaan aktiivisen kulkutavan auton sijaan, mikä vähentää päästöjä. Jotkut ympäristövaikutukset voivat lievinä vaikuttaa ihmisten viihtyvyyteen ja voimakkaampana esiintyessään aiheuttaa terveyshaittaa (esimerkiksi melu ja pienhiukkaset). Ihmisten terveyteen liittyviä vaikutuksia kuvataan muilta osin jäljempänä luvussa 4.4.7.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös:

- päästöjen tai melun lisääntymiseen tai vähenemiseen ja sitä kautta ihmisten terveyteen ja viihtyvyyteen?
- ihmisten elinoloihin tai arjen sujuvuuteen?
- ihmisten pääsyyn luontoon?
- ihmisten luontosuhteeseen?

TIETOLÄHTEITÄ

- Sosiaali- ja terveysministeriön opas Säädosvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta sisältää tietoa ympäristöterveysvaikutusten arvioinnista. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75241>
- Terveiden- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) verkkosivuilla on runsaasti ympäristöterveyteen liittyvää tietoa. <https://thl.fi/fi/web/ymparistoterveys>

4.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Tässä jaksossa kuvataan keskeisiä muita kuin edellä käsiteltyjä ihmisiin kohdistuvia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Jaksossa käsitellyt vaikutukset ovat luonteeltaan moninaisia, ja ne ovat vuorovaikutuksessa sekä keskenään että muiden vaikutuslajien kanssa. Esimerkiksi hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia ei voida aina selkeästi erottaa taloudellisista vaikutuksista tai ympäristövaikutuksista. Useilla ihmisiin kohdistuvilla ja yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

4.4.1 Ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset

Lainsäädäntö voi vaikuttaa eri ihmisryhmiin eri tavoilla, vaikka se on näennäisesti neutraalia. Valmistelijan on tärkeää tunnistaa esityksen välittömät ja välilliset vaikutukset eri ihmisryhmiin. Esityksen vaikutuksia tulee arvioida eri ryhmien näkökulmasta etenkin silloin, jos esitys vaikuttaa merkittävästi ryhmien elämään ja olosuhteisiin.

Edellä on ohjeistettu perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Ihmisvaikutusten arviointi on kokonaisuutena perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia laajempi, sillä perus- ja ihmisoikeuksien tarkastelu ei kata kaikkia ihmisiin vaikuttavia asioita. Esimerkiksi lapsen asema on kokonaisuus, jossa on selkeä oikeudellinen ydin, mutta jota tulee tarkastella laaja-alaisesti myös esimerkiksi taloudellisten vaikutusten tai vaikkapa koulutusta koskevien kysymysten kannalta.

Tässä jaksossa nostetaan esille joitakin eri ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia sekä ohjeita ja tietolähteitä niiden arviointiin. Valmistelijan tulee tunnistaa valmisteltavan hankkeen kannalta keskeiset ihmisryhmät, jotka voivat olla myös muita kuin jäljempänä mainittuja. Eri ryhmiä koskevien vaikutusten arvioimisessa kyseisten henkilöiden ja heitä edustavien elinten kuuleminen on keskeinen vaikutusarvioinnin apuväline. Kaikilla ryhmillä, kuten esimerkiksi turvapaikanhakijoilla, asunnottomilla, lastensuojelun piirissä olevilla lapsilla, vangeilla ja useilla etnisillä ja kielellisillä ryhmillä, ei ole edustuksellisia elimiä. Tällaisia ryhmiä koskevassa arvioinnissa täytyy hyödyntää muita välineitä, esimerkiksi ryhmän kanssa työtä tekevien toimijoiden kuulemista.

OHJEITA

- Säädosvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75241>

- THL:n verkkosivut päätösten vaikutusten ennakoarvioinnista.
<https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/paatosten-vaikutusten-ennakoarviointi>
- Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Stakes 2007,
<https://www.julkari.fi/handle/10024/77751>

4.4.1.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

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

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoaikutukset tulevat usein arvioitavaksi säädösöhankeissa. Ne voivat olla keskeisiä esimerkiksi työmarkkinoita, terveydenhuoltoa tai koulutusta koskevissa hankkeissa. Arvioinnissa pitää tunnistaa eri ryhmiin kohdistuvien välittömien ja välillisten vaikutusten lisäksi ihmisten asemaan vaikuttavien tekijöiden moninaisuus. Intersektionaalisuudella tarkoitetaan sitä, että ihmisen asemaan yhteiskunnassa vaikuttavat useat henkilöön liittyvät syyt, kuten sukupuoli, yhteiskuntaluokka, ikä, alkuperä ja seksuaalinen suuntautuminen.

Säädösöhankkeen käynnistyessä oleellisia kysymyksiä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoaikutusten arvioinnin kannalta ovat:

- Onko esityksellä vaikutuksia ihmisten arkeen?
- Sisältyykö esitykseen säännöksiä, joiden perusteella ihmisiä kohdellaan eri tavalla henkilöön liittyvästä syystä?
- Onko esityksen vaikutuksia tarpeen arvioida eri väestöryhmiin kuuluvien henkilöiden näkökulmasta?
- Onko hankkeen tavoitteena jonkin väestöryhmän yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistäminen?
- Voiko ehdotus asettaa entuudestaan heikossa asemassa olevia ihmisiä yhä heikompaan asemaan?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutuksia voidaan arvioida seuraavista näkökulmista:

- Oikeudellinen tarkastelu: ovatko ehdotetut säännökset perusoikeusjärjestelmän, lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa hyväksyttäviä?
- Väestöryhmäkohtainen tarkastelu: millaisia vaikutuksia säädöksellä on eri ryhmien ja yksilöiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin?
- Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämistä koskeva tarkastelu: millaisin keinoin tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa voitaisiin edistää säädöshankkeella?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutusten arvioinnissa voidaan hyödyntää oikeudellista analyysiä (yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien esityöt, oikeustapaukset, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisut) sekä tilannekartoituksia, kuten tutkimus- ja tilastotietoa. Mikäli säädöshankkeessa asetetaan erityinen työryhmä yhdenvertaisuus- tai tasa-arvovaikutusten arviointia varten, työryhmään tulee kutsua edustajia eri syrjinnän vaarassa olevista ryhmistä. Yleisen kuulemiskierroksen yhteydessä on mahdollista toteuttaa kohdennettu kuuleminen syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä edustaville kansalaisjärjestöille. Arvioinnissa voidaan käyttää myös työpajoja tai keskustelutilaisuuksia, joihin kutsutaan asiantuntijoiksi muun muassa kansalaisjärjestöjen edustajia ja kokemusasiantuntijoita.

OHJEITA JA TIETOLÄHTEITÄ

- Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin työkalu. <http://yhdenvertaisuus.finlex.fi/yhdenvertaisuuden-arviointi/miten-arvioidaan/>
- Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje. Sisäministeriön julkaisu 13/2014. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/78992>
- Lainkirjoittajan opas: yhdenvertaisuusjakso (4.2.1). <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>
- Oikeusministeriön yhdenvertaisuus -sivusto: <https://yhdenvertaisuus.fi/etusivu>
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu. <https://syrjinta.fi/etusivu>
- Tasa-arvovaltuutettu. <https://tasa-arvo.fi/etusivu>
- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. <https://www.yvltk.fi/fi/>
- Opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja: 2007:25. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/71142>
- THL:n verkkosivut sukupuolivaikutusten arvioinnista. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-edistaminen/sukupuolivaikutusten-arviointi>

4.4.1.2 Lapset ja nuoret

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 3 artikla edellyttää, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun asianmukainen huomioon ottaminen edellyttää lapsivaikutusten arvioimista sellaisissa hankkeissa, joilla on vähäistä suurempaa merkitystä esimerkiksi lasten tai lapsiperheiden asemaan.

Valtioneuvoston kanslia on julkaissut lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjan lainvalmistelijoille. Lasten kuulemisesta lainvalmistelussa on myös olemassa erillistä ohjeistusta. Myös nuorisolaki velvoittaa kuulemaan nuoria päätöksenteossa.

OHJEITA JA TIETOLÄHTEITÄ

- Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163343>
- Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Stakes 2006. <https://www.julkari.fi/handle/10024/75271>
- Lapsiasiavaltuutettu. <https://lapsiasia.fi/etusivu>
- Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:6. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163428>
- YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti lapsen edun ensisijaisuudesta. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000

4.4.1.3 Alkuperäiskansa saamelaiset

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

Saamelaisten edustuksellinen elin saamelaiskäräjät osallistuu lainvalmisteluun saamelaisille merkityksellisissä asioissa. Saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 § velvoittaa viranomaisia neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saa-

melaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella pykälässä mainittuja asioita. Oikeusministeriö on laatinut muistion hyvistä tavoista toteuttaa saamelaiskäräjälain neuvotteluelvoitetta.

Arvioitaessa esityksen vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin tulee ottaa samanaikaisesti tapahtuva eri viranomaisten toiminta kokonaisvaltaisesti huomioon. Myös aikaisempien toimenpiteiden vaikutukset esimerkiksi tietyllä alueella tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon. Lakeihin voi sisältyä saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoja, joiden noudattaminen edellyttää käytännössä tietyn toimenpiteen saamelaisvaikutusten arvioimista sen varmistamiseksi, etteivät vaikutukset heikennä saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Erityisen merkityksellistä tämä on maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttöön liittyvissä kysymyksissä. Eräissä laeissa on myös erikseen säädetty viranomaisten velvoitteista arvioida esimerkiksi tietyn luvan myöntämisen vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin ja saamelaiskäräjien valitusoikeudesta. Lisäksi voidaan säätää tarkemmin neuvotteluelvoitteista saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen tai paliskuntien kanssa.

OHJEITA JA TIETOLÄHTEITÄ

- Saamelaiskäräjät. <https://www.samediggi.fi/>
- Kolttien kyläkokous. <https://www.kolttasaamelaiset.fi/kolttien-kylakokous/>
- Oikeusministeriön muistio saamelaiskäräjälain mukaisesta neuvotteluelvoitteesta 23.11.2017. <https://oikeusministerio.fi/saamelaisasiat>
- YK:n alkuperäiskansajulistus. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79095/UM_0516_YKn_julistus_Netti.pdf

4.4.1.4 Vammaiset henkilöt

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

Vammaisia henkilöitä koskevien vaikutusten arvioinnissa on keskeistä osallistaa vammaisjärjestöt mukaan lainvalmisteluun. Vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus edellyttää, että laadittaessa ja toimeenpantaessa vammaisia henkilöitä koskevaa lainsäädäntöä ja politiikkoja tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja

aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Valmisteluelimissä ja kuulemisissa tulee hyödyntää myös kokemusasiantuntijoita. Lisäksi kuulemismenettelyissä ja -tilaisuuksissa tulee kiinnittää erityistä huomiota aineiston saavutettavuuteen ja tilojen esteettömyyteen.

Vammaisten henkilöiden kannalta merkittäviä kysymyksiä voi liittyä esimerkiksi erilaisten palveluiden saatavuutta, rakennetun ympäristön esteettömyyttä, digitaalisen ympäristön saavutettavuutta, kielellisiä oikeuksia sekä työllisyyttä ja toimeentuloa liittyviin säästöehdotuksiin.

OHJEITA JA TIETOLÄHTEITÄ

- Suomen kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla, jonka muodostavat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta, on lakisääteinen tehtävä edistää, suojella ja seurata YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa. <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/vammaisten-henkiloiden-oikeudet/ihmisoikeuskeskuksen-tyo-vammais/> ja <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/vammaisten-oikeudet>
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu, vammaisten henkilöiden oikeudet. <https://syryjinta.fi/vammaisten-henkiloiden-oikeudet>
- Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE. <https://vane.to/etusivu>
- THL: vammaispalvelujen käsikirja. <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja>

4.4.1.5 Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n mukaisesti Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Julkisen vallan on säännöksen mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Kielilaisissa (423/2003) säädetään tarkemmin oikeudesta käyttää viranomaisessa asiassa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Lisäksi perustuslain 17 § takaa saamelaisille alkuperäiskansana sekä romaneille ja muille ryhmille oikeuden ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Myös viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan säännöksessä.

Kielellisten vaikutusten arvioinnin tarkastelukohteina ovat vaikutukset yksilön oikeuksien toteutumiseen, hallinnollisia alueita koskevan sääntelyn muutokset, vaikutukset viranomaisten toimintaan sekä vaikutukset henkilöstöön. Kielellisten vaikutusten arviointi on keskeistä etenkin hallinnon rakenteita uudistettaessa, sillä hallinto ja sen henkilöstön kielitaito vaikuttavat merkittävästi kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Esimerkiksi jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista toteuttaa vaihtoehtoisilla tavoilla, velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen voi edellyttää, että valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle tai palveluiden hankinta yksityiseltä palveluntuottajalta ovat toinen kokonaisuus, jossa kielellisten oikeuksien turvaaminen nousee usein esille.⁵⁸

OHJEITA

- Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin. Oikeusministeriön julkaisu 46/2016. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75595>
- Kielellisten vaikutusten ennakoarviointi lainsäädännön ja hallinnon muutosten valmistelussa. Oikeusministeriön julkaisu 68/2012. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76409>
- Oikeusministeriön verkkosivut: kielelliset oikeudet. <https://oikeusministerio.fi/kielelliset-oikeudet>

4.4.2 Viranomaisten toiminta ja palvelujen tuottaminen

Viranomaisvaikutuksia arvioidaan erityisesti silloin, kun säädösehdotuksen välitön kohdealue on jokin viranomainen tai muu julkisen sektorin organisaatio, taikka kun on tarkoitus säätää viranomaisen tehtävistä, toiminnasta tai menettelystä. Esimerkiksi arvioitaessa vaikutuksia valtionhallintoon tulee selvittää, miten säädösehdotus vaikuttaa muun muassa viranomaistoiminnan voimavaroihin, niiden kohdentumiseen tai viranomaisten yhteistyöhön. Viranomaisvaikutuksia arvioidaan myös silloin, kun perustetaan tai järjestetään uudella tavalla kansalaisille tarjottavia julkisia palveluita.

Viranomaisvaikutuksia arvioitaessa on selvitettävä, miten uudistus vaikuttaa viranomaisten keskinäisiin tehtäviin ja toimivaltasuhteisiin. Tässä tarkastellaan mahdollisia vaikutuksia valtion ja kuntien väliseen tehtävänjakoon sekä vaikutuksia valtion viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin (esimerkiksi tehtävien siirto viranomaisten kesken) ja yhteistoimintaan. Tällaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi rekisteröinti- ja

⁵⁸ Perustuslakivaliokunta on pyytänyt hallitusta arvioimaan sitä, miten kielelliset oikeudet toteutuvat yksityisen toimijan huolehtiessa julkisista hallintotehtävistä. Oikeusministeriö on teettänyt asiasta selvityksen ”Kielilain 25 § ja kielellisten oikeuksien toteutuminen yksityisen hoitaessa julkisia tehtäviä”: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163593>.

ilmoitusvelvollisuuksien siirto toiselle viranomaiselle tai yhteistyön lisääminen taikka tehtävien järjestämisvastuun siirtäminen viranomaiselta toiselle.

Viranomaisvaikutuksia arvioitaessa on selvitettävä, aiheuttaako muutos vaikutuksia viranomaisten tehtäviin tai menettelytapoihin. Esimerkiksi laajennettaessa muutoksenhakuoikeutta tai kehitettäessä oikeusturvakeinoja muutoin on arvioitava muutosten aiheuttamat vaikutukset viranomaisen työmäärään ja mahdollisuuteen toimia resurssiansa puitteissa sekä hoitaa sille osoitetut tehtävät. Työtehtävien edellyttämän työmäärän muutosta voidaan arvioida esimerkiksi henkilötyövuosina. On myös arvioitava, edellyttävätkö tehtäviin tai menettelytapoihin kohdistuvat muutokset henkilökunnan koulutusta tai viranomaisten tiedottamisvelvollisuutta.

Arvioinnissa on selvitettävä, miten muutos mahdollisesti vaikuttaa eri viranomaisten toimintaprosesseihin ja niiden sujuvuuteen. Arvioinnissa tulee myös tarkastella, siirtykö tehtäviä viranomaisilta kansalaisille tai yksityiselle sektorille taikka päinvastoin. Lisäksi tulee arvioida, vaikuttaako ehdotus kansalaisten asiointiin viranomaisten kanssa, palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen tai oikeusturvaan.

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

Lainsäädäntöön sisältyvistä erilaisista tiedonanto-, selvitys- ja raportointivelvoitteista saattaa aiheutua viranomaisille erilaisia hallinnollisia menettelyjä ja kustannuksia. Hallinnollisten rasitteiden mittaamiseksi on arvioitava, millaisia ja miten työllistäviä nämä hallinnolliset vaikutukset ovat ja miten niiden toteuttaminen on suunniteltu järjestettävän. Erityisesti on arvioitava, miten hallinnolliset tehtävät vaikuttavat viranomaisen kykyyn hoitaa varsinaiset tehtävänsä ja tuottaa palveluita kansalaisille.

OHJEITA JA TIETOLÄHTEITÄ

- Avoimen hallinnon tukipaketti. <https://avoinhallinto.fi/tyon-tueksi/tukipaketti/>
- Valtiovarainministeriön verkkosivut: arvot ja virkamiesetiikka. <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/arvot-ja-virkamiesetiikka>
- Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt. 15.3.2019, VM/2174/00.00.01/2018

- Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot. 1.12.2021, VN/11537/2021

4.4.3 Ahvenanmaa

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) on perustuslain tasoinen laki, jonka säännöksistä ei voida poiketa tavallisella lailla. Perustuslain 75 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 69 §:n nojalla itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia eduskunnassa vain vaikeutussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ja lain voimaantulo edellyttää myös Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntää.

Itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27 ja 29 §:ssä. Itsehallintolain mukainen lainsäädäntövallan jako on ehdoton siinä mielessä, että eduskunta ei voi maakunnan osalta säätää niistä asioista, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan.

Valtakunnallisia säädösehdotuksia valmisteltaessa vaikutusarvioinnissa keskeistä on itsehallintolain sääntelyn sekä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon ja muiden erityispiirteiden huomioiminen. Säädösvalmisteluhankkeen käynnistyttyä tulee arvioida, tuleeko säädös sovellettavaksi Ahvenanmaalla vai ei. Lisäksi muidenkin ahvenanmaalaisen yhteiskunnan erityispiirteiden, kuten esimerkiksi maantieteen, talouden ja elinkeinorakenteen, vuoksi säädösten vaikutukset maakuntaan voivat olla omanlaisia.

Ahvenanmaan maakuntahallinnolla on keskeinen rooli sen arvioimisessa, millaisia vaikutuksia valmisteltavasta lainsäädännöstä voi maakunnan alueella seurata. Maakunnalle erityisen tärkeissä säädösasioissa valtion viranomaisten on itsehallintolain 28 §:n ja 33 §:n mukaan kuultava maakuntaa. Kuulemisvelvoite koskee valmisteltavia säädöksiä ja päätöksiä, jotka on tarkoitettu tuleviksi voimaan myös Ahvenanmaalla tai jotka koskevat vain maakuntaa. Jos maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta tai hallintovalta sellaisella oikeudenalalla, johon ehdotettu valtakunnan lainsäädäntö liittyy tai johon säädösehdotuksen arvioidaan vaikuttavan, säädösehdotusta on pidettävä Ahvenanmaan kannalta erityisen tärkeänä. Kuulemisesta on huolehdittava myös, jos Ahvenanmaan erityisolosuhteet edellyttävät esimerkiksi poikkeussäännöksiä valtakunnan

lainsäädännössä. Itsehallintolain 38 §:n mukaan viestinnän valtion ja Ahvenanmaan viranomaisten välillä on tapahduttava ruotsin kielellä. Myös muiden maakunnassa toimivien tahojen kuuleminen voi osaltaan auttaa vaikutusarvioinnissa.

OHJEITA

- Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa. Ohjeita ministeriöiden valmistelijoille. Oikeusministeriön julkaisu 8/2012.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76351>
- Lainkirjoittajan oppaan jakso 5, Ahvenanmaan huomioon ottaminen lainvalmistelussa.
<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

4.4.4 Kunnat ja hyvinvointialueet

4.4.4.1 Kunnat

Vaikutusarvioinnissa tulee tunnistaa esityksen vaikutukset kuntiin. Kunnilla on merkittävä asema julkisen vallan vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen järjestäjänä, rahoittajana ja tuottajana. Kuntien vastuulla on pääosin perustuslain sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttaminen käytännössä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen palvelujen uudistuksen myötä näiden tehtävien järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia on käsitelty edellä taloudellisissa vaikutuksissa jaksossa 4.2.3.2.

Perustuslaissa turvataan kuntien itsehallinnollinen asema. Suuri osa kuntien tehtävistä perustuu lainsäädäntöön, jota eri ministeriöt valmistelevat. Lainsäädännön valmistelussa joudutaan usein arvioimaan perustuslain asettamia kunnallisen itsehallinnon reunaehtoja. Kuntia koskevien säädösehdotuksen vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon vaikutukset kunnan viranomaisiin, vaikutukset kuntalaisiin sekä palvelun käyttäjiin, kunnan henkilöstöresursseihin ja kuntademokratian toteutumiseen. Kuntia koskevalla sääntelyllä on usein vaikutusta esimerkiksi tietojärjestelmiin. Arvioinnissa tulee huomioida kuntien yhteistoiminta, eri kokoiset kunnat, kuntaryhmät, kaupungit sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat.

4.4.4.2 Hyvinvointialueet

Hyvinvointialue on kunnista ja valtiosta erillinen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto. Hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Hyvinvointialueen lakisääteisiä tehtäviä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen. Hyvinvointialueen tehtävillä on yhdyspintoja erityisesti kuntien tehtäviin erityisesti terveyden edistämiseen liittyen. Nämä yhdyspinnat eri viranomaisten tehtävien välillä tulee huomioida säädösvalmistelussa. Hyvinvointialueella ei ole yhtä laajaa yleistä toimialaa kuin kunnilla.

Hyvinvointialue voi ottaa hoitaakseen alueellaan sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä (hyvinvointialueen rajattu yleinen toimiala), kuten lakisääteisiin tehtäviin liittyvää kansainvälistä toimintaa sekä hyvinvointialueiden keskinäistä edunvalvontaa. Hyvinvointialueen itselleen ottaman tehtävän hoitaminen ei saa vaarantaa laajuudeltaan sen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Laissa säädetään lisäksi hyvinvointialueen mahdollisuudesta harjoittaa liiketoimintaa, jonka tulisi olla vähäriskistä ja tukea lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Hyvinvointialueella on oikeus ottaa hoidettavakseen sopimuksella kuntien sille siirtämiä tehtäviä, jos tehtävä liittyy hyvinvointialueen tehtävälään, kattaa koko alueen ja kunnat osoittavat tehtävän hoidon edellyttämän rahoituksen. Säädösehdotusten valmistelussa tulee ottaa huomioon hyvinvointialueiden toimialaa koskevat edellä kuvatut rajoitukset.

Hyvinvointialueiden organisaatio ja hallinto on järjestetty pääosin kuntia vastaavasti. Hyvinvointialueesta annetun lain mukaan hyvinvointialueiden ylintä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu aluevaltuusto, joka voi hallintosäännön perusteella siirtää toimivaltansa muille hyvinvointialueen viranomaisille. Hyvinvointialueen hallinto perustuu siten asukkaiden itsehallintoon, johon säädösehdotuksella voi olla vaikutuksia. Hyvinvointialueesta annetun lain hallinnon ja talouden hoitoa koskevat säännökset ovat pitkälti yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säännösten kanssa. Hyvinvointialueen jäsenen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksista on säädetty kunnan jäsenten tapaan. Säädösehdotuksen vaikutusarvioinnissa tulee huomioida vaikutukset hyvinvointialueen viranomaisiin, vaikutukset hyvinvointialueen jäseniin sekä palveluiden käyttäjiin, henkilöstöresursseihin ja demokratian toteutumiseen hyvinvointialueella. Arvioinnissa voidaan hyödyntää soveltuvien osin kuntia koskevaa ohjeistusta.

4.4.5 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys

Perustuslain 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kansalaisilla on oltava

mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etujaan, saada tietoa viranomaisten valmistelusta asioista sekä vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Demokratiakehitykseen liittyvät vaikutukset voivat kohdistua eri perus- ja ihmisoikeuksien, kuten sananvapauden ja julkisuuden, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden sekä vaali- ja osallistumisoikeuksien, toteutumiseen.

Demokratiakehitysvaikutukset voivat liittyä esimerkiksi kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa yhteiskunnan päätöksentekoon taikka kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Kansalaisten keskeiset yhteiskunnallisen osallistumisen keinot ovat perinteisen vaaliosallistumisen lisäksi poliittinen puolue toiminta, ammatillinen ja muu järjestö- ja yhdistystoiminta, vapaa kansalaistoiminta, osallistuminen hallinnon prosesseihin pääasiassa kuulemismenettelyn kautta sekä aloiteoikeudet, kuten kansalais- ja kuntalaisaloitteet. Keskeistä on arvioida, onko esityksellä vaikutuksia kansalaisten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen, osallistumismahdollisuuksiin tai luottamukseen yhteiskuntaa ja päätöksentekomenettelyjä kohtaan. Lisäksi on arvioitava ehdotuksen vaikutukset järjestöjen ja yhdistysten asemaan ja toimintamahdollisuuksiin. Uudistus voi vaikuttaa yhdistysten ja muiden toimintaryhmien toimintaedellytyksiin esimerkiksi talouden, hallinnon ja toimintaympäristön turvallisuuden kautta.

Oikeusvaltio tarkoittaa sitä, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa, kunnioittaa demokratiaa ja turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen sekä on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:ssä, minkä lisäksi oikeusvaltioperiaate on yksi Euroopan unionin perustana olevista arvoista. Oikeusvaltiossa lakien valmistelu, säätäminen ja täytäntöönpano ovat oikeudenmukaisia, avoimen ja hyvän hallinnon mukaisia sekä tehokkaita. Oikeusvaltiossa jokainen pääsee julkisiin palveluihin, korruptiota ja vallanväärinkäytöksiä estetään ja ihmiset luottavat viranomaistoimintaan.

Säädösehdotuksen vaikutukset oikeusvaltiokehitykseen voivat muodostua oikeusvaltioperiaatteen eri osa-alueiden kautta. Euroopan komissio arvioi oikeusvaltiokehitystä neljän kokonaisuuden kautta: oikeuslaitos, korruptiontorjunta, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus sekä hallinnon valvontajärjestelyt. Euroopan neuvoston Demokratiaa oikeusteitse -komissio (Venetsian komissio) määrittelee puolestaan oikeusvaltion tarkistuslistassaan⁵⁹ oikeusvaltion laillisuuden, oikeusvarmuuden, toimivallan väärinkäytön estämisen, yhdenvertaisuuden lain edessä ja syrjimättömyyden ja oikeuden

⁵⁹ Venetsian komission oikeusvaltion tarkistuslista. Selvitys nro. 711/2013. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-fin](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-fin)

saavutettavuuden kautta. Esimerkiksi oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, korruption-torjuntaan sekä median ja kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristöön vaikuttavat säädökset voivat olla merkityksellisiä oikeusvaltiokehityksen kannalta.

TIETOLÄHTEITÄ JA MENETELMIÄ

Oikeusministeriö ylläpitää demokratiapalveluja, kuten Lausuntopalvelu.fi ja Otakantaa.fi, joita voi hyödyntää osallistumiskanavana lainvalmistelussa: <https://www.demokratia.fi/>. Euroopan neuvosto julkaisee vuosittain raportin demokratian, ihmisoikeus-oikeuksien ja oikeusvaltion tilasta Euroopassa. Seurantatietoa oikeusvaltiokehityksestä saa myös Euroopan komission vuosittain julkaisemasta oikeusvaltiokertomuksesta.

4.4.6 Turvallisuus

4.4.6.1 Kansallinen turvallisuus ja maanpuolustus

Turvallisuutta ei voida määrittää ainoastaan kansallisista lähtökohdista, vaan sitä tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti osana laajempaa kokonaisuutta. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat aiempaa suuremmissa keskinäisriippuvuudessa toisiinsa. Samalla niiden seurannais- ja heijastevaikutukset ovat yhä vaikeammin määriteltävissä.

Turvallisuusympäristön muutoksen myötä kansallista turvallisuutta kohtaan on myös syntynyt uusia uhkia, joihin vastaaminen on aiempaa haasteellisempaa. Kansallisessa turvallisuudessa on kyse valtiollisen turvallisuuden takaamisesta tilanteessa, jossa kansalliset edut ovat uhattuina. Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin.

Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaisi viime kädessä johtaa ihmisten turvallisuuden tai terveyden vakavaan vaarantumiseen tai jopa hengen menettämiseen. Tällaisiin kuuluvat esimerkiksi sähkö-, viestintä-, vesi- ja liikenneverkot taikka elintarvike- ja lääkehuolto tai kansallista huoltovarmuutta ylläpitävät toiminnot. Niihin kohdistuva uhka voi ilmetä avoimen väkivallan lisäksi esimerkiksi tietoverkkoon kohdistuvina hyökkäyksinä tai erilaisten keinojen yhdistelminä.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi siten olla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen häiritsemiseen tai lamauttamiseen tähtäävä toiminta, jonka seurannais- tai heijastevaikutuksilla pyritään itse kohdetta laajempaan vaikutukseen. Lopullinen tavoite on kuitenkin valtion toimintakyvyn lamauttaminen ja poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen omien päämäärien saavuttamiseksi.

Kansallista turvallisuutta voivat uhata myös kriittisen infrastruktuurin tai laajemmin datan omistussuhteisiin ja suojaamiseen taikka digitalisaation avoimuuteen liittyvät seikat, joilla voi olla kielteisiä ja vaikeasti ennalta arvioitavia vaikutuksia yhteiskunnalle.

Kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että ylimmät valtioelimet ja muut julkisen vallan käyttäjät sekä esimerkiksi yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtivat toimijat voivat hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Kansallista turvallisuutta uhkaavaa voi siten olla myös sellainen toiminta, joka tähtää kansanvaltaisen yhteiskunnan ja sen instituutioiden häirintään tai niiden toiminnan lamauttamiseen.

Säädösehdotuksen vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen voivat kohdistua esimerkiksi Suomen sotilaalliseen puolustukseen, kuten aluevalvontaan ja alueellisen koskemattomuuden ja yhteiskunnan turvaamiseen, energiahuoltoon, tietoverkkoihin tai muun kriittisen infrastruktuurin tai tiedon suojaamiseen tai huoltovarmuuteen.

MENETETELMÄT JA TIEDONLÄHTEET

On yleensä arvioitavissa ensisijaisesti virkatyönä, liittykö säädöksen valmisteluun kansalliseen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Jos vastaus on kyllä tai ehkä, voidaan tarvita yksityiskohtaisempaa selvitys- tai arviointityötä. Vaikutusarvioinnissa käytettävää aineistoa tarjoavat ensisijaisesti turvallisuusviranomaiset, kuten puolustus- ja sisäministeriö sekä joissain tapauksissa ulkoministeriö. Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnissa poikkihallinnollisten prosessien tarve on ilmeinen. Aihealueeseen liittyvä tieto on usein turvallisuusluokiteltua ja edellyttää erityisosaamista. Näin ollen on tärkeää tunnistaa yhteistyötarve kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä lainsäädäntöhankkeissa mahdollisimman ajoissa. Tällaisissa hankkeissa voidaan myös konsultoida Turvallisuuskomitean sihteeristöä.

4.4.6.2 Rikollisuus ja muu arjen turvallisuus

Arjen turvallisuus voidaan määritellä turvallisuudentunteeksi ja luottamukseksi siihen, että yhteiskunnan pelisääntöjä noudatetaan ja että häiriötilanteisiin puututaan. Säädösehdotuksen vaikutukset arjen turvallisuuteen voivat kohdistua suoraan tai välilli-

sesti esimerkiksi yhteiskunnan tai organisaation tietoturvallisuuteen, tilaturvallisuuteen, henkilöturvallisuuteen, henkilöstöturvallisuuteen, työturvallisuuteen, pelastustoi-
meen ja vartiointiin. Tässä tarkastellaan tarkemmin vaikutuksia rikollisuuteen.

Rikollisuus aiheuttaa huomattavan määrän kustannuksia ja muita haittoja yhteiskun-
nalle. Kriminaalipoliittisilla toimilla pyritään vähentämään rikollisuutta ja sen aiheutta-
mia haittoja. Myös muilla kuin varsinaisesti kriminaalipoliittisilla keinoilla, kuten esi-
merkiksi asunto- tai liikealueiden suunnittelulla, voi olla merkittäviä vaikutuksia rikolli-
suuteen. Samoin yleisen yhteiskunta- ja sosiaalipoliitiikan ratkaisut tai uudet talouselä-
män toimintatavat saattavat vähentää rikoksenteikomahdollisuuksia ja rikoksiin ryhty-
misen houkuttelevuutta. Esimerkiksi informaatio-ohjaus voi olla vaikuttava rikosentor-
juntakeino. Rikollisuutta tulee arvioida laajasti yhteiskunnallisena ilmiönä rajoittu-
matta kriminalisointeihin ja rikosseuraamuksiin.

Tyypillisessä rikoksessa erotetaan kolme elementtiä: rikoksen kohde tai uhri, rikoksen
tekoon altis tekijä ja riittävän valvonnan tai suojauksen puute. Rikoksia syntyy, kun ri-
koksen tekoon altis tekijä kohtaa sopivan kohteen vailla riittävää valvontaa. Muutokset
kaikissa näissä tekijöissä voivat vaikuttaa rikollisuuden määrään: ihmisten valmius tur-
vautua rikollisiin keinoihin, sopivien rikoskohteiden saatavuus ja valvonta.

Rikollisuusvaikutusten arvioinnissa on hyötyä sellaisten tekijöiden tarkistamisesta,
joilla tiedetään olevan yhteyksiä rikollisuuden määrään ja luonteeseen sekä rikoksen-
torjuntatyön edellytyksiin. Rikosentorjuntakeinot jaetaan usein kahteen pääryhmään:
tilannetorjuntaan ja sosiaaliseen rikollisuuden ehkäisyyn. Tilannetorjunnalla pyritään
vähentämään arkielämän konkreettisia tilaisuuksia rikoksen tekoon vaikeuttamalla ri-
kosten tekemistä, vähentämällä rikoksista saatavaa hyötyä ja lisäämällä rikosenteon
riskejä. Tilannetorjunnan ydin on arkielämän konkreettisten tilanteiden muokkaaminen
niin, että ne ehkäisevät tilaisuuksien syntymistä, vaikeuttavat rikosten tekemistä ja
suosivat laillisia toimintamuotoja. Sosiaalisessa rikollisuuden ehkäisyssä käytetään
keinoja, joilla pyritään vaikuttamaan ihmisten kasvun ja kehityksen aikaisiin riskitekijöi-
hin, ja keinoja, joilla yhdyskunnista ja yhteisöistä pyritään karsimaan ominaisuuksia,
jotka lisäävät alttiutta ajautua rikoksiin.

MENETELMÄT JA TIEDONLÄHTEET

Vaativimmillaan rikollisuusvaikutusten arviointi voi merkitä laajoja kustannus-hyöty-
vertailuja eri toimintavaihtoehtojen vaikutuksista. Usein vaikutuksia voidaan kuitenkin
arvioida esimerkiksi vastaavia tilanteita koskevan empiirisen tiedon tai yleisesti
hyväksytyjen kriminologisten lainalaisuuksien perusteella.

Vaikutusarvioinnissa käytettävää aineistoa tarjoavat muun muassa Tilastokeskus,
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (Krimo) sekä poliisi. Krimo julkaisee vuosittain

rikollisuuden piirteitä ja kehitystä koskevat Rikollisuustilanne- ja Seuraamusjärjestelmä-julkaisut. Tilastokeskus taas tarjoaa valmiita oikeustilastoja, joista osa on maksutta käytössä. Aihealueen tilastot kuvaavat muun muassa poliisin tietoon tullutta rikollisuutta, tuomioistuimien ratkaisuja, syytettyjä, tuomittuja, annettuja rangaistuksia ja tuomioiden täytäntöönpanoa sekä poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten toimintaa sekä velka-asioita. Arvioinnissa voi myös hyödyntää oikeusministeriön hallinnonalan virastoja, kuten Oikeusrekisterikeskusta ja Rikosseuraamuslaitosta. Oikeusministeriö on julkaisut tarkempaa ohjeistusta rikollisuusvaikutusten huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75917>.

4.4.7 Hyvinvointi ja terveys

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

Sosiaaliturvaan liittyvien etuuksien ja palveluiden tärkeimpiä tavoitteita on ihmisten sosiaalisen ja terveydellisen hyvinvoinnin edistäminen. Yhtä lailla jokaisen hallinnonalan tehtävät sisältävät sosiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavia ratkaisuja. Ihmisen arkiympäristöä, kotia, päiväkotia, koulua, työpaikkoja, asuinalueita ja liikennettä koskevat päätökset voivat olla terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia vahvistavia tai niitä heikentäviä.

Väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin vaikutetaan eri tekijöiden kautta. Nämä ovat yksilöllisiä, sosiaalisia, rakenteellisia, ympäristöllisiä tai kulttuurisia tekijöitä kuten esimerkiksi terveyttä ja hyvinvointia tukevat voimavarat, asenteet, arjen sujuminen, terveyskäyttäytyminen, kyky omaksua ja tulkita terveystietoa sekä mahdollisuudet saada tai käyttää palveluita ja etuuksia. Vaikuttamalla näihin tekijöihin, edistämällä hyvinvointia ja terveyttä sekä vähentämällä väestöryhmien välisiä eroja voidaan myös vaikuttaa moniin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin kuten köyhyyteen, sosiaaliseen syrjäytymiseen, työttömyyteen ja kansansairauksiin. Ympäristöterveyteen ja hyvinvointiin liittyviä vaikutuksia käsitellään myös luvussa 4.3.6.

Ennaltaehkäisevissä toimissa välittömiä vaikutuksia ei välttämättä ole lainkaan, mutta pitkällä aikavälillä sekä terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin että talouteen kohdistuvat vaikutukset voivat olla merkittäviä. Säädöshankkeet tulee nähdä kokonaisuutena, jolloin yksittäisellä säädöksellä tai toimenpiteellä on merkitystä nimenomaan kokonaisuuden osana.

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

OHJEET JA TIEDONLÄHTEET

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on julkaissut ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia tukevaa materiaalia. Tarvittaessa THL antaa myös tukea arvioinnin suunnittelussa ja toteutuksessa. Myös Työterveyslaitoksella on tietoa ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista. Muita tiedontuottajia ovat muun muassa Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos.

4.4.7.1 Liikunta ja liikkuminen

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

Säädos voi vaikuttaa väestön liikkumiseen välittömästi (esimerkiksi työsuhdepolkupyörän arvonlisävähennysoikeus). Säädöksen vaikutukset liikkumiseen syntyvät kuitenkin usein välillisesti pitkien vaikutusketjujen tuloksena pitkällä aikavälillä (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa alueiden käyttöä ja rakentamista, millä on yhdessä monien eri tekijöiden kanssa vaikutusta väestön liikkumisen edellytyksiin).

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

Keskeisiä kysymyksiä ja vaikutustyyppejä, vaikuttaako säädös:

- suoraan ihmisten liikuntaan ja liikkumiseen (esimerkiksi kävely ja pyöräily tai liikuntakasvatus ja -opetus)?
- siihen, miten arkiympäristö (esimerkiksi asuin- ja koulurakennukset lähiympäristöineen, viher-, luonto- ja virkistysalueet sekä liikennejärjestelmät) ja yhdyskuntarakenne (esimerkiksi asumisen, työpaikkojen, palvelujen ja vapaa-ajan alueiden sekä näitä yhdistävien liikenneväylien sijoittuminen) tukevat ihmisten liikkumista ja mahdollisuuksia kulkea eri matkoja aktiivisilla kulkumuodoilla?
- siihen, miten arjen rakenteissa (esimerkiksi työaika ja sen joustavuus sekä etätyö) ja palveluissa (esimerkiksi varhaiskasvatus- ja koulutus-, sosiaali- ja terveys-, kuljetus- sekä liikuntapalvelut) voidaan edistää liikkumista?
- liikuntaa ja liikkumista edistävien toimijoiden (esimerkiksi liikuntaseurat ja -järjestöt sekä muut liikuntaa edistävät yhdistykset) toimintaedellytyksiin (esimerkiksi verotus, vapaaehtoistyön edellytykset tai hallinnollinen taakka)?

TIETOLÄHTEITÄ

- Liikuntakaavoitus.fi-verkkosivut: www.liikuntakaavoitus.fi
- Liikkumissuosituksien verkkosivut: www.ukkinstituutti.fi/liikkuminen/liikkumisen-suositukset/
- Likes-tutkimuskeskuksen internetsivut: tietoa päätöksenteon tueksi: www.likes.fi/muutoksen-mahdollistajille/
- Liikkuvat -ohjelmien internetsivut: www.liikkuvaperhe.fi, www.liikkuvavarhaiskasvatus.fi, www.liikkuvakoulu.fi, www.liikkuvaopiskelu.fi, www.liikkuvaaikuinen.fi ja www.voimaavanhuuteen.fi
- TEAviisari-sivusto: www.teaviisari.fi
- Lasten ja nuorten liikuntaindikaattorit: www.okm.fi/liikuntaindikaattorit
- Tilasto- ja indikaattoripankki Sotka.net: toimintakyky- ja liikunta-indikaattorit: www.sotkanet.fi
- Valtion liikuntaneuvoston julkaisut: www.liikuntaneuvosto.fi/lausunnot-ja-julkaisut/

4.4.7.2 Eläinten hyvinvointi

Hyvinvointi on eläimen kokemus sen omasta psyykkisestä ja fyysisestä olotilasta. Käsitteellä eläimen hyvinvointi kuvataan eläimen vointia. Eläimen hyvinvointiin vaikuttavat sen mahdollisuudet sopeutua ympäristön tapahtumiin ja olosuhteisiin. Jos sopeutuminen ei onnistu tai aiheuttaa eläimelle jatkuvaa tai voimakasta stressiä, räsytystä, käyttäytymishäiriöitä tai terveyshaittoja, eläimen hyvinvointi heikkenee. Eläinten hyvinvointiin voidaan vaikuttaa pito-olosuhteilla, hoidolla, käsittelyllä ja eläinjalostuksella.

Vaikutukset eläinten hyvinvointiin voivat kohdistua yksittäisiin eläimiin, tiettyyn eläinryhmään tai eläinlajeihin. Eläinryhmällä tarkoitetaan esimerkiksi tiettyä ikäryhmää, tiettyyn tarkoitukseen pidettäviä eläimiä tai tiettyssä pitomuodossa olevia eläimiä. Vaikutukset voivat kohdistua esimerkiksi yksinomaan ulkotarhoissa tai laitumilla pidettäviin kotieläimiin, ihmisten asunnoissa pidettäviin seura- ja harrastuseläimiin tai luonnonvaraisiin eläimiin.

Ihmisten toiminta vaikuttaa myös luonnonvaraisiin eläimiin. Luonnoneläinten hyvinvointiin vaikuttaa esimerkiksi liikenne, metsästys, kalastus, vieraslajien torjunta, teollinen toiminta, matkailu, maa- ja metsätalous ja muu maankäyttö.

Esimerkkillistä vaikutuksista:

- Ympäristöpäästöjä koskevat vaatimukset saattavat välillisesti aiheuttaa rajoituksia eläinten pitoon esimerkiksi vähentämällä eläinten ulkoilumahdollisuuksia.
- Eläintautien ja zoonoosien vastustamiseen liittyvät toimenpiteet vaikuttavat usein eläinten hyvinvointiin, kuten esimerkiksi eläinten ulkona pidon tai niiden siirtämisen rajoitukset sekä joukkolopetukset.
- Kaupunkisuunnitteluun vaikuttavat muutokset saattavat vaikuttaa esimerkiksi koirien ulkoilumahdollisuuksiin, millä on varsin suora vaikutus eläinten hyvinvointiin.

TIETOLÄHTEITÄ

- Eläinten hyvinvointikeskus tuottaa Eläinten hyvinvointiraportteja, joissa kuvataan eläinten hyvinvoinnin tilaa Suomessa
- Eläinten hyvinvoinnin tutkimuskeskus Helsingin yliopistossa
- Ruokavirasto
- Luonnonvarakeskus
- Tuottajajärjestöt ja harrastajajärjestöt, eläinsuojelujärjestöt
- Euroopan unionin eläinten hyvinvoinnin viitekeskukset

- Euroopan elintarviketurvallisuusvirasto

4.4.8 Työllisyys ja työelämä

4.4.8.1 Työllisyys

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

Työllisyysvaikutusten arvioinnissa on erityisen keskeistä huomioida arvioitavien toimenpiteiden brutto- ja nettovaikutusten välinen ero. Toimenpiteen kohteena olevien työllisyyden vertailu ennen uudistusta ja sen jälkeen muodostaa työllisyyden bruttovaiikutuksen, jossa ei vielä huomioida välillisiä vaikutuksia tai ei-aiottuja sivuvaikutuksia. Tämä ei kuitenkaan useimmiten ole toimenpiteen lopullinen työllisyysvaikutus.

Työllisyyden nettovaikutuksella tarkoitetaan kaikki muuttuvat tekijät huomioon ottavaa vaikutusta, jonka arviointi auttaa välttämään harhaa aiheuttavan kaksoislaskennan. Nettovaikutuksessa huomioidaan esimerkiksi toimenpiteen syrjäyttämisaikutukset (kohderyhmään kuuluvat syrjäyttävät muita rekrytoitavia), työmarkkinavuoto (kohderyhmään kuuluvista osa olisi työllistynyt myös ilman toimenpidettä) ja korvausvaikutus (toimenpiteellä luotu työn kysyntä korvaa muuta kysyntää).

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

Toisinaan työllisyysvaikutusten arvioinnissa esiintyy useita erilaisia ja osin ristikkäisiä vaikutuksia. Eri tekijöitä arvioitaessa tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä tuottamaan määrällisiä arvioita esimerkiksi edellä kuvattua tarkastelukehikkoa⁶⁰ hyödyntäen. Kehikon tarkempi kuvaus löytyy työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilta.⁶¹

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset ⁶²
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	1	2
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	3	4
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	5	6
Työllisyyden nettovaikutukset	7 (= 1 & 3 & 5)	8 (=2 & 4 & 6)

Kehikossa suorien ja välillisten nettovaikutusten summa muodostaa lopulliset työllisyysvaikutukset. Usein vaikutusarvioinnissa voi ajatella, että työllisyyden nettovaikutusta voidaan arvioida kehikon tapaan ottamalla huomioon erilaiset ja mahdollisesti erisuuntaiset vaikutukset ja summaamalla ne yhteen. Monimutkaisimmissa tilanteissa kerrannaisvaikutusten ja dynaamisten vaikutusten takia voidaan kuitenkin tarvita kokonaistaloudellista (yleisen tasapainon) mallitarkastelua.

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

⁶⁰ Alatalo, J., Räisänen, H., & Tiainen, P. (2010): Lainsäädännön työllisyysvaikutusten arviointi ja taloudelliset vaikutukset. TEM-analyseja 27/2010. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-227-458-8>.

⁶¹ Työllisyysvaikutusten vaikutusarviointikehikko. <https://tem.fi/tyollisyysvaikutusten-arviointi>.

⁶² Esim. kerrannais-, käyttäytymis- tai kasvusäysvaikutukset.

Arvioinnissa tavoitteena tulee olla mahdollisimman luotettava määrällinen arvio työllisyysvaikutuksista ja siinä huomioitava vaikutusten kesto ja ajoittuminen. Rakenteellisten muutosten vaikutukset ovat tyypillisesti pysyviä kun taas esimerkiksi investointien vaikutukset väliaikaisia. Arviossa tuleekin esittää työllisyysvaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Aina numeerisen tiedon tuottaminen työllisyysvaikutuksista ei ole mahdollista, jolloin vaikutuksia voidaan kuvata *laadullisesti*. Laadullisessakin arviossa oleellista on se, että arvio perustuu luotettavaan ja mahdollisuuksien mukaan tutkittuun tietoon.

Työmarkkinoille ei aina työllistytä kokopäiväisesti, vaan tehdään osa-aikatyötä. Työllisyysvaikutusten arvioinnissa olennainen kysymys voi olla, mikä vaikutus sääntelyllä on työllisyyteen kokoaikatyöllisten määrässä mitattuna. Tällöin kyseeseen voi tulla työllisyysvaikutusten muuntaminen *kokoaikaekvivalentiksi*⁶³.

Työllisyysvaikutusten arvioinnissa on olennaista huomioida, että vaikutukset voivat kohdistua eri lailla eri ryhmiin esimerkiksi alueellisesti, ammatillisesti, sukupuolen, iän ja kansallisuuden mukaan. Vaikutukset voivat myös korostua eri lailla eri suhdannetilanteissa.

Työmarkkinoita suoraan koskevan sääntelyn lisäksi koko kansantalouden toimintaan vaikuttavilla säädöksillä voi myös olla työllisyysvaikutuksia, kuten myös esimerkiksi osaamista, sosiaaliturvaa ja yrityksiä koskevilla säädöksillä. Myös maahanmuuttoa koskevalla sääntelyllä on usein merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen, koska se vaikuttaa suoraan työvoiman tarjontaan.

4.4.8.2 Työelämä

Työelämävaikutukset käsittelevät säädöshankkeiden vaikutuksia palkansaajiin ja työelämään. Työelämävaikutusten keskiössä ovat työelämän laatu ja turvallisuus. Vaikuttaako muutos lainsäädännössä työntekijän arkeen? Entä miten sääntelyllä autetaan työntekijöitä sopeutumaan työelämässä tapahtuviin murroksiin?

Työmarkkinat ovat keskeinen osa elämää isolle osalle väestöstä, minkä vuoksi työelämävaikutusten huomioiminen lainvalmistelussa on keskeistä. Työmarkkinoihin liittyy myös omia erityispiirteitään, jotka erottavat työmarkkinat muista markkinoista. Työntekijän neuvotteluvoima on usein heikompi kuin työnantajan, mistä seuraa moninaisia

⁶³ Osa-aikaisten työpaikkojen määrä voidaan ilmoittaa kokoaikaekvivalenttina esimerkiksi siten, että kaksi osa-aikaista työpaikkaa vastaa yhtä kokoaikaista työpaikkaa.

vaikutuksia työelämään. Myös erilaiset tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymykset korostuvat usein säänneltäessä työmarkkinoiden toimintaa.

Kun säädösmuutokset aiheuttavat merkittäviä muutoksia työelämään, työelämävaikutukset on huomioitava erityisesti palkansaajien näkökulmasta, mutta vaikutuksia on hyvä tarkastella soveltuvien osin myös yksinyrittäjien kannalta, varsinkin kun kyse on epätyypillisistä yrittäjyyden muodoista (kuten esimerkiksi alustatalousyrittäjyys). Erityisen keskeistä on hahmottaa, mihin työntekijäryhmiin muutokset kohdistuvat ja miten ne vaikuttavat työelämään. Ovatko vaikutukset erilaisia esimerkiksi uransa alkuvaiheessa oleville kuin kokeneille työntekijöille? Usein keskeisin kysymys on, keiden asema vahvistuu ja keiden heikkenee. Vaikutusarviossa on tärkeää tunnistaa vaikutukset työelämän laatuun yleisesti sekä siihen, keihin vaikutus erityisesti kohdistuu.

Keskeisiä työelämävaikutuksia⁶⁴:

- Työsuhdeturva ja työansiot. Esimerkiksi työntekijän irtisanomissuojaan liittyvät kysymykset ja vaikutukset työntekijälle käteen jääviin ansioihin.
- Työsuhteiden laatu. Esimerkiksi vaikutukset eri työsuhdetyyppien määrään (esim. osa-aikatyö), työsuhteiden pysyvyyteen (esim. määräaikaisten työsopimusten yleisyys), ennen kaikkea epätyypillisten työsuhteiden (kuten nollatuntisopimukset ja vuokratyö) yleisyyteen.
- Työntekijän osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä osaamisen kehittäminen. Esimerkiksi työntekijän mahdollisuudet vaikuttaa oman työnsä järjestämiseen, yhteiseen päätöksentekoon osallistumiseen ja kouluttautumiseen työn ohessa.
- Työn ja muun elämän yhteensovittaminen. Esimerkiksi mahdollisuudet joustaa työajoissa ja vapaiden pitämisessä sekä vaikutukset vapaiden kestoon.
- Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus työelämässä sekä työsyryntä. Esimerkiksi vaikutukset ammattirakenteen sukupuolittuneisuuteen ja perhevapaaseen tai raskauteen perustuvaan työsyryntään.
- Työterveys, -turvallisuus ja -hyvinvointi. Esimerkiksi työtapaturmia ehkäisevä sääntely.
- Ammatillinen järjestäytyminen ja työehtosopimukset. Esimerkiksi vaikutukset ammattijärjestöjen toimintaan työmarkkinoilla ja työehdoista sopimisen menettelyihin.
- Työurien kesto ja jatkuvuus. Esimerkiksi vaikutukset työssä jaksamiseen, katkosiin työuralla tai eläkkeelle jäämiseen.

⁶⁴ Ks. työelämävaikutusten tarkistuslista, <https://tem.fi/tyoelamavaikutusten-arviointi>

Työelämävaikutusten arvioinnissa on rajapintoja useisiin muihin vaikutuslajeihin, ennen kaikkea sukupuolten väliseen tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen, työllisyyteen, yrityksiin ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan.

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

TIETOLÄHTEITÄ

Työelämästä ja työllisyydestä on saatavilla laajasti erilaisia kyselypohjaisia tilastoaineistoja vaikutusarvioinnin tueksi. Näitä ovat esimerkiksi Tilastokeskuksen työolotutkimus (<https://www.stat.fi/keruu/tolo/index.html>), työolobarometri (<https://tem.fi/tyoolobarometri>) ja Euroopan työolotutkimus (<https://www.eurofound.europa.eu/fi/surveys/european-working-conditions-surveys-ewcs>). Lisäksi hyödyllistä tietoa voi löytää mm. seuraavista tilastoista:

- Tilastokeskuksen työvoimatutkimus, <https://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/index.html>
- Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto, <https://www.stat.fi/til/tyokay/index.html>
- Tilastokeskuksen palkkarakennetilasto, <https://www.stat.fi/til/prai/index.html>
- Tilastokeskuksen tulonjakotilasto, <https://www.stat.fi/til/tjt/>
- Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimus, <https://www.stat.fi/til/akay/index.html>
- Tilastokeskuksen työtaturmatilastot, <https://www.stat.fi/til/ttap/>
- Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimus, <https://www.stat.fi/keruu/akut/index.html>
- Kelan tilastot. <https://www.kela.fi/kelasto>
- Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilasto: <https://tem.fi/tyollisyyskatsaus-ja-tyonvalitystilasto>
- Eläketurvakeskuksen tilastot, <https://tilastot.etk.fi/pxweb/fi/ETK>

4.4.9 Aluekehitys ja maaseutu

4.4.9.1 Aluekehitys

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

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

Aluekehityksen keskeisiä tekijöitä ja vaikutuksen kohteita ovat:

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

Esimerkkejä edellä mainituista keskeisistä tekijöistä ja vaikutusten kohteista ovat elinkeinotoiminnan toiminta- ja kehittämisedellytyksiin liittyvät vaikutukset, kuten investointien tukeminen sekä osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen. Kansalaisten näkökulmasta oleellisia ovat hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen sekä yhtäläiset mahdollisuudet eri alueilla. Keskeistä on, miten sosiaali- ja terveyspalveluihin, koulutukseen sekä liikenne- ja viestintäinfrastruktuuriin liittyvät säädökset vaikuttavat palveluiden saatavuuteen alueilla. Tällöin on otettava huomioon myös kansalaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen. Väestöön kohdistuvia vaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida niin vakituisesti kuin kausittaisesti asuva väestö.

Säädöksen vaikutukset saattavat vaihdella eri alueiden välillä riippuen muun muassa alueen sijainnista sekä alueen elinkeinojen ja väestön rakenteesta. Aluekehitysvaikutuksia on arvioitava eri aluetyyppien ja eri puolilla maata sijaitsevien alueiden näkökulmasta. Arvioinnissa usein käytettävä aluetaso on maakunta. Säädösehdotuksen sisällöstä riippuen voidaan käyttää myös muita aluejakoja, kuten seutukuntia ja kuntia, kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisia aluetyyppejä sekä saaristoaluetyyppejä. Kaupunki-maaseutuluokitus⁶⁵ luokittelee maan kolmeen kaupunkialue- ja neljään maaseutualuetyyppiin. Luokittelu käsittää myös saaristoalueita. Säädösehdotuksen sisällön mukaan tulee soveltaa tarkoituksenmukaista aluetasoa ja/tai alueluokitusta.

⁶⁵ Suomen ympäristökeskus 2018, https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Kaupunkimaaseutu_luokitus

TIETOLÄHTEITÄ

- Aluekehityksen seurantaan palveleva sivusto. <https://www.tutkihallintoa.fi/alueet/>
- Tilastokeskuksen StatFin -tilastotietokannan alueelliset tilastot. <https://www.stat.fi/tup/statfin/index.html>
- Liikennefakta. <https://www.liikennefakta.fi/fi/>
- Terveyden ja hyvinvoinnin tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>

4.4.9.2 Maaseutu

Arvioimalla säädösehdotuksen maaseutuvaikutuksia varmistetaan, että valmistelussa huomioidaan vaikutukset erilaisilla maaseutualueilla asuviin ihmisiin, maaseuduilla toimiviin yrityksiin ja maaseutujen yhteisöihin sekä näiden rakenteisiin ja keskinäissuhteisiin. Eurostatin määritelmän mukaan Suomen väestöstä lähes 40 prosenttia asui maaseutualueilla vuonna 2017. Lisäksi suuri osa väestöstä asuu maaseutualueilla osa-aikaisesti.

Maaseutuvaikutusten arvioinnilla tunnistetaan, millä tavoin esitys vaikuttaa erilaisilla maaseutualueilla. Tarkempi kuvaus erilaisista maaseutualueista on saatavilla maa- ja metsätalousministeriön verkkosivuilta sekä maaseutupolitiikka.fi -sivuilta. Saaristoalueisiin kohdistuvien vaikutusten osalta on huomioitava laki saariston kehityksen edistämiseksi (494/1981), jonka mukaan valtion ja kuntien toimin on pyrittävä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta.

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

Maaseutuvaikutuksia liittyy tyypillisesti hankkeisiin, jotka liittyvät maaseutuasumisen mahdollisuuksiin (esim. maankäyttö ja kaavoitus), palveluiden saavutettavuuteen (esim. sosiaali-, terveys-, opetus-, koulutus- ja liikennepalvelut sekä tietoliikenneyhteydet ja muut digitaaliset palvelut), osaamiseen, työllisyyteen ja yrittäjyyteen sekä muuhun taloudelliseen toimintaan, turvallisuuteen, lähidemokratiaan ja osallisuuteen, osallistumismahdollisuuksiin sekä kulttuuriympäristöön. Tällainen esitys voi vaikuttaa maaseutualueilla asuviin ihmisiin, yrityksiin ja yhteiskunnan rakenteisiin eri tavalla kuin kaupunkialueilla. Tyypillinen esimerkki tästä ovat oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutukset harvaan asutuilla alueilla asuviin nuoriin verrattuna sisemmissä kaupunkikeskuksissa asuviin nuoriin koulutuspalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden vuoksi. Synnytysten keskittäminen suurten kaupunkien keskuksiin voi vastaavasti tarjota turvallisemmat olosuhteet mutta toisaalta lisätä riskiä ns. maantiesynnytyksiin harvaan asutuilla alueilla. Tyypillinen esimerkki ovat samoin liikennepalvelulain uudistamisen vaikutukset maaseutualueiden taksipalveluiden saatavuuteen, asukkaiden asiointimahdollisuuksiin ja koulukyyteihin.

Maaseutuvaikutusten arvioinnissa arvioidaan vaikutuksia, jotka syntyvät maaseutualueiden toimintaympäristöissä sekä vaikuttavat maaseudulla pysyvästi ja osa-aikaisesti asuviin ihmisiin, yrityksiin ja maaseudun elinkeinoihin, yhteisöihin sekä näiden rakenteisiin ja keskinäissuhteisiin. Erityistä huomiota kiinnitetään harvaan asuttuun maaseutuun kohdistuviin vaikutuksiin. Arvioinnissa tunnistetaan, ovatko valmisteltavien muutosten ja niiden toteuttamiseksi valittavien keinojen vaikutukset maaseudulle merkittäviä ja mitä kielteisiä tai myönteisiä piirteitä niihin liittyy. Keskeistä on tunnistaa, miten toivottuja vaikutuksia voidaan tehostaa ja ei-tarkeitteja vähentää. Maaseutuvaikutusten arvioinnilla voidaan parantaa lainsäädännön laatua sekä vahvistaa sen käytännön toteutettavuutta ja myönteistä vaikuttavuutta maaseutualueilla.

Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako esitys:

- maaseudulla asuvien elinoloihin, terveyteen, hyvinvointiin, arjen turvallisuuteen ja eriarvoisuuteen?
- elinkeinoin (mihin elinkeinoin) ja/tai elinkeinorakenteeseen tai yritystoiminnan edellytyksiin maaseutualueilla?
- työllistymisen edellytyksiin, maaseudulla asuvien toimeentuloon tai työn tekemisen muotoihin?
- sujuvaan arkeen ja palveluiden (esim. sote-palvelut, perusopetus, koulutus, turvallisuus, digitaaliset palvelut, liikenne, posti, kulttuuri- ja liikuntapalvelut) yhdenvertaiseen ja esteettömään saatavuuteen ja saavutettavuuteen maaseutualueilla?
- maaseutualueiden liikenneyhteyksiin, matkaketjuihin tai liikkumisen edellytyksiin maaseutualueilla?

- yhdistystoimintaan, osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen ja/tai sosiaaliseen pääomaan maaseutualueilla?
- maaseutualueiden talouteen ja/tai elinvoimaan?

MENETELMÄT JA TIETOLÄHTEET

Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmässä yhdistyy tutkimustieto, poikkihallinnollinen yhteistyö ja osallistava prosessi. Valtioneuvoston asettaman maaseutupolitiikan neuvoston ylläpitämällä internetsivuilla maaseutupolitiikka.fi on julkaistu maaseutuvaikutusten arviointiin liittyvää materiaalia. Säädösehdotusten maaseutuvaikutusten arvioinnin tarkempi ohjeistus julkaistaan maa- ja metsätalousministeriön (jäljempänä MMM) internetsivuilla mmm.fi/maaseutuvaikutustenarviointi [linkki].

Keskeisiä yhteystahoja ovat asianomaiset ministeriöt, etenkin MMM, sekä valtioneuvoston asettamat maaseutupolitiikan neuvosto (MANE) ja saaristoasiain neuvottelukunta (SANK). Maaseutuvaikutusten arvioinnissa muita tiedon tuottajia ovat mm. Luonnonvarakeskus (Luke) ja Suomen ympäristökeskus (SYKE). Lisäksi eri tutkimuslaitokset ja toimijat, jotka toteuttavat yhteiskunnallista maaseutututkimusta, voivat arvioida maaseutuvaikutuksia.

Maaseutuvaikutusten arvioinnin tuloksia on tarpeen esittää aluekehitysvaikutuksissa mainituilla alueluokitusten mukaisilla jaoilla (kaupunki-maaseutu-luokitus (SYKE 2018) sekä saaristo-alueluokitus (SYKE 2022)). Tilastokeskuksen Maaseutuindikaattorit - palveluun (maksullinen) on koottu maaseutualueiden kehitystä kuvaavia tunnuslukuja. Lisäksi Ympäristökeskuksen Liiteri-palvelusta (maksullinen) saa tietoa rakennetusta ympäristöstä. Maaseutukatsaukset, Maaseutubarometrit ja Mökkibarometrit antavat ajantasaista tietoa maaseuduista ja niihin liittyvistä kehityskuluista.

4.4.10 Tietoyhteiskunta

Tietoyhteiskunta tarkoittaa yhteiskuntaa, joka tuottaa ja hyödyntää tietoa sekä arvostaa nopeaa tiedonkulkua. Tiedon tuottamisella, jakelulla ja käsittelyllä on merkittävä osa esimerkiksi taloudessa ja kulttuurissa. Tietoyhteiskunnassa erilaisia tuotteita ja palveluita on saatavilla digitaalisin keinoin, tai ne voivat olla kokonaan digitaalisia. Myös tieto itsessään voi tietoyhteiskunnassa olla välituotepanos tai valmis tuote. Tunnistamalla tietoyhteiskunnan kehitystä edistävät tai heikentävät välittömät tai välilliset vaikutukset etukäteen voidaan vähentää riskiä, että suunnitellut toimenpiteet johtaisivat ennakoimattomaan tietoyhteiskunnan kehityksen kannalta epäsuotuisaan kehitykseen tai jätettäisiin hyödyntämättä mahdollisuus tukea sääntelyllä tietoyhteiskunnan kehittymistä tavoitteiden kannalta suotuisaan suuntaan.

Tietoyhteiskuntavaikutuksia arvioitaessa tulee pyrkiä tunnistamaan vaikutusten toteutumisen ketjut ja vaikutusten kohteet. Tietoyhteiskuntavaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia, jotka voivat kohdistua:

- ihmisiin viestintäverkkoja, viestintäpalveluita ja digitaalisia palveluita käyttävinä kuluttajina ja yhteiskunnan jäseninä
- viestintäverkkoinfrastruktuuria tuottaviin tai käyttäviin yrityksiin
- viestintäpalveluita tai digitaalisia palveluita tuottaviin tai käyttäviin yrityksiin
- viestintäverkkoinfrastruktuuria, viestintäpalveluita tai digitaalisia palveluita käyttäviin tai tuottaviin viranomaisiin

Esityksen vaikutukset voivat kohdistua tietoyhteiskunnan perusrakenteisiin joko edistämällä tietoyhteiskuntakehitystä tai heikentämällä sitä joko yleisesti tai kohderyhmien näkökulmasta arvioituna. Tietoyhteiskuntakehityksen rinnalla voidaan puhua myös digitalisaatiosta, jolla tarkoitetaan tietoteknologian yleistymistä yhteiskunnassa.

Tietoyhteiskuntavaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä. Esitykset voivat välittömästi tai välillisesti vaikuttaa esimerkiksi viestintäverkkoihin, viestintäpalveluihin ja digitaalisiin palveluihin tehtäviin investointeihin, niiden tarjontaan, käyttöön sekä laatuun ja saatavuuteen. Vaikutukset voivat myös kohdistua tiedon (datan) tuottamiseen, välittämiseen ja hyödyntämiseen yrityksissä, kotitalouksissa sekä julkisissa palveluissa.

Viestintäverkkoinfrastruktuurin ja viestintäpalveluiden saatavuus, kohtuuhintaisuus, toimintavarmuus, turvallisuus ja luotettavuus ovat välttämättömiä yhteiskunnan eli kansalaisten, yritysten ja viranomaisten toiminnan kannalta. Yhä useammat toiminnot, kuten energia, liikenne ja logistiikka, toimivat viestintäverkkoinfrastruktuurin ja -palvelujen varassa.

Tietoyhteiskuntavaikutuksia arvioitaessa on tärkeää tunnistaa niiden mahdollinen yhteys muihin vaikutuslajeihin. Taloudellisten vaikutusten osalta esitykset voivat vaikuttaa esimerkiksi tuottavuuteen, työllisyyteen, kilpailukykyyn ja viime kädessä koko kansantalouteen. Ehdotus voi esimerkiksi vaikuttaa suomalaisten tietoteknologiayritysten kilpailukykyyn. Ehdotus voi lisätä tai vähentää viestintäverkkojen ja -teknologioiden tai digitaalisten palveluiden kysyntää tai tarjontaa ja siten vaikuttaa tietoyhteiskuntakehitykseen. Muiden vaikutuslajien osalta esitys voi vaikuttaa esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen, yhdenvertaisuuteen tai alueelliseen kehitykseen.

Tietoyhteiskuntavaikutuksia voi olla esimerkiksi ehdotuksella, joka edistää digitaalisten palveluiden laatua ja saatavuutta. Jos ehdotus lisää investointeja viestintäverkkoinfrastruktuuriin, se voi parantaa yritysten liiketoimintamahdollisuuksia ja ihmisten osallistumis- ja toimintamahdollisuuksia yhteiskunnassa. Toisaalta tämä voi edellyttää käyttäjältä erityisiä laitteita tai ohjelmistoja sekä valmiuksia niiden hankkimiseen ja

käyttämiseen. Vaikutuksia tietoyhteiskuntaan voi olla myös ehdotuksella, joka edistää tietoon ja teknologiaan perustuvaa yritystoimintaa. Esitys voi mahdollistaa esimerkiksi uusien liiketoimintamallien ja innovaatioiden kehittämisen, resurssien säästämisen tuotannossa sekä kustannussäästöjä ja tuottavuuden lisääntymistä. Mahdollisuus ottaa tuotannossa käyttöön tehokkaampia järjestelmiä voi vaikuttaa esimerkiksi talouskasvuun ja työllisyyteen. Laajasti esitykset voivat vaikuttaa kokonaisten toimialojen tai koko kansantalouden tuotantoon, arvonlisäykseen sekä taloudelliseen tuottavuuteen.

Tietoyhteiskuntaan kohdistuvilla esityksillä voi olla merkittäviä kustannusvaikutuksia muun muassa infrastruktuurien rakentamisessa ja palvelutarjonnan luomisessa sekä tietoa koskevien turvallisuustoimenpiteiden toteuttamisessa. Nämä kustannukset voidaan kattaa panostusvaiheissa joko yksityisen tai julkisen alan varoista sisällyttämällä ne käyttäjien maksamiin asiakasmaksuihin tai kohdentamalla verovaroja tai esimerkiksi kattamalla ne mainostuloilla. Valmistelussa tulee arvioida, miten ehdotus vaikuttaa tiedonvälityksen ja tiedon hyödyntämisen kustannuksiin. Kustannuksia tulisi verrata panostuksilla aikaan saataviin hyötyihin, jotka voivat syntyä hyvinkin pitkällä aikavälillä.

Esitykset, jotka parantavat tietoliikenneyhteyksiä ja lisäävät niiden välityksellä tarjottavia palveluita tai parantavat niiden laatua, voivat edistää yhdenvertaisuutta ja alueellista tasa-arvoa vähentämällä fyysisen sijaintipaikan merkitystä. Vaikutus voi kohdistua myös ympäristöön muuttamalla energiankulutusta tai liikkumiseen liittyviä käyttäytymistapoja.

Viestintäverkot ja -teknologia ovat alttiita erilaisille tietoturvaloukkauksille ja -riskeille. Verkkojen ja palvelujen tietosuojaan, tietoturvaan ja huoltovarmuuteen vaikuttavilla esityksillä voi olla yleistä luottamusta ja kansallista turvallisuutta edistäviä tai heikentäviä vaikutuksia, mikä voi välillisesti vaikuttaa myös palvelujen kysyntään tai tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvistä toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin.

TIETOLÄHTEITÄ

Tietoyhteiskuntavaikutusten arvioinnissa käytettävää aineistoa tuottavat esimerkiksi Digi- ja väestötietovirasto, tietosuojavaltuutetun toimisto, Tilastokeskus, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Sitra, Euroopan komissio ja OECD. Julkisen hallinnon osalta valtiovarainministeriö ylläpitää tiedonhallintakarttaa, josta ilmenee, miten tiedonhallinta on julkisessa hallinnossa järjestetty. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom harjoittaa jatkuvaa seurantaan viestintämarkkinoilla ja kerää markkinaseurantaan liittyviä tietoja (mm. palvelujen käyttöön, tarjontaan ja palveluista saataviin tuloihin liittyen) pääasiassa teleyrityksiltä. Virasto julkaisee valtakunnalliset tiedot kahdesti vuodessa sekä alueelliset tiedot vähintään kerran vuodessa verkkosivuillaan.

4.4.10.1 Tietosuojat

Perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Henkilötietoja ovat kaikki tiedot, joiden perusteella luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa suoraan tai välillisesti. Tietosuojasääntely määrittelee edellytyksiä henkilötietojen käsittelylle. Henkilötietojen suojaa toteutetaan ennen kaikkea EU:n yleisellä tietosuojasetuksella (2016/679), sitä täsmentävällä ja täydentävällä tietosuojalailla (1050/2018) sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki).

Lainvalmistelussa on tunnistettava, milloin esitykseen sisältyy henkilötietojen käsittelyä ja arvioitava erityissääntelyn tarvetta sekä suhdetta kansalliseen liikkumavaraan. Tässä arvioinnissa keskeinen kysymys on, minkälaisia riskejä henkilötietojen käsittelyyn liittyy. Lainvalmistelun yhteydessä tehtävässä vaikutusarvioinnissa tulee huomioida henkilötietojen käsittelyn tarve, luonne, laajuus, asiayhteys, tarkoitukset ja oikeasuhtaisuus sekä tunnistaa, edellyttääkö riskien hallinta ja henkilötietojen asianmukaisen käsittelyn turvaaminen toimenpiteitä (kuten asianmukaisista suojoitoista säättämistä). Tietosuojakysymyksiä nousee esiin kaikilla hallinnonaloilla esimerkiksi erilaisien tietojärjestelmien tai rekisterien perustamisen yhteydessä.

Tietosuojasetus ja rikosasioiden tietosuojalaki asettavat rekisterinpitäjälle⁶⁶ nimenomaisen velvollisuuden tehdä tietosuojaa koskeva vaikutusarviointi silloin, kun tietojen käsittely todennäköisesti aiheuttaa korkean (tai rikosasioiden tietosuojalain osalta merkittävän) riskin ihmisten oikeuksille ja vapauksille. EU:n tietosuojatyöryhmän tietosuojaa koskevaa vaikutusarviointia koskevan ohjeen mukaan korkean riskin henkilötietojen käsittelyä voi liittyä esimerkiksi automaattiseen päätöksentekoon, ihmisten järjestelmälliseen valvontaan, arkaluontoisten tietojen käsittelyyn, laajamittaiseen tietojen käsittelyyn sekä uusien teknisten ratkaisujen käyttöönottoon.⁶⁷ On myös mahdollista tehdä tämä tietosuojavaikutusarviointi jo lainvalmistelun yhteydessä. Vaikutusarvioinnin tulisi sisältää muun muassa kuvaus henkilötietojen käsittelytoimista ja niiden tarkoituksista, arvio henkilötietojen käsittelytoimien tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta ja oikeuksia koskevista riskeistä sekä suunnitelma toimenpiteistä riskeihin puuttumiseksi. Lainvalmistelun yhteydessä tehtävässä vaikutusarvioinnissa voidaan hyödyntää tietosuojaviranomaisten rekisterinpitäjille laatimia ohjeita.

⁶⁶ Rekisterinpitäjänä pidetään tahoa (esimerkiksi viranomaista tai yritystä), joka määrittelee, mihin tarkoitukseen ja millä tavalla henkilötietoja käsitellään.

⁶⁷ Rikosasioiden tietosuojalakia koskevien esitöiden (HE 31/2018 vp) mukaan merkittävä riski voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun henkilötietojen käsittelyä ulkoistetaan, kun henkilötietoja siirretään kolmansiin maihin, kun käytetään uudenlaisia tietojenkäsittelytekniikoita tai kun tehdään tietojärjestelmiin kohdistuvia uudistuksia.

OHJEITA JA TIETOLÄHTEITÄ

- Lainkirjoittajan opas käsittelee tietosuojasääntelyä ja mm. sen asettamia reunaehtoja lainvalmistelulle (erit. jaksot 4.2.5 yksityiselämän suoja ja 12.5 tietosuojalainsäädäntö. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>
- Tietosuojavaltuutetun toimisto. <https://tietosuoja.fi/etusivu>
- Tietosuojavaltuutetun toimisto: tietosuojan vaikutustenarvioinnin ohje. <https://tietosuoja.fi/vaikutustenarviointi>
- Tietosuojatyöryhmä: ohjeet tietosuoja koskevasta vaikutustenarviointista ja keinoista selvittää ”liittykö käsittelyyn todennäköisesti” asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu ”korkea riski”. <https://tietosuoja.fi/-/ohje-tietosuoja-koskevasta-vaikutustenarviointista-julkaistu-suomeksi-ja-ruotsiksi>
- Oikeusministeriön EU-oikeus ja tietosuoja -yksiköstä voi tiedustella neuvoja tietosuojaan liittyvissä kysymyksissä.

4.4.10.2 Tiedonhallinnan muutokset

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) eli tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava arvio vaikutuksista tiedonhallintaan, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Arviosta säädetään tarkemmin tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa. Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta, joka on antanut tiedonhallinnan muutosten arvioinnista suosituksen⁶⁸.

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

⁶⁸ Suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:53, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162330>

4.4.11 Kansainvälinen yhteistyö ja EU:n sisämarkkinat

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

Säädösehdotuksella voi jossain tapauksessa olla myös rajat ylittäviä vaikutuksia. Esimerkiksi ympäristövaikutuksia arvioitaessa voidaan arvioida myös säädösehdotuksen mahdollisia rajat ylittäviä vaikutuksia. Rajat ylittävien vaikutusten arvioinnissa on hyvä pohtia myös sitä, miten kyseiset vaikutukset puolestaan heijastuvat valtioiden välisiin suhteisiin tai kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen.

Säädösehdotuksella voi myös olla vaikutuksia, jotka syntyvät siitä, että ehdotus eroaa huomattavasti toisen valtion lainsäädännöstä. Esimerkiksi Pohjoismaiden erilainen lainsäädäntö voi vaikuttaa kansalaisten liikkuvuuteen Pohjoismaiden välillä. Kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa tulisi huolehtia siitä, ettei Pohjoismaiden välille synny rajaesteitä ja että olemassa olevat esteet poistetaan. Tunnistettuja rajaesteitä Pohjoismaiden välillä on listattu rajaestetietokannassa⁶⁹. Haasteet liittyvät muun muassa verotukseen, sosiaaliturvaan ja työelämään. Vaikka vertailu muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöön on esityksessä tehty, ehdotuksella voi olla vaikutuksia myös nimenomaan rajankävijöiden näkökulmasta. Kyseinen vertailu voi myös johdattaa lainvalmistelijan huomioimaan rajat ylittäviä tilanteita ja niiden vaikutuksia lainsäädännön ollessa erilainen verrokkivaltioissa. Muuttajat ja rajankävijät ovat myös esimerkki ryhmästä, jolla ei ole kollektiivista edunvalvontaa, joten heidän näkökulmansa ei välttämättä nouse esille valmisteluvaiheessa esimerkiksi lausuntokierroksen yhteydessä. Rajaesteet koskevat luonnollisten henkilöiden lisäksi myös esimerkiksi yrityksiä.

Säädösehdotuksella voi olla vaikutuksia myös EU:n sisämarkkinoiden toimivuuteen. Valmistelun aikana tulee varmistaa, ettei suunniteltu toimenpide sisällä seikkoja, jotka voivat luoda EU-oikeuden vastaisia esteitä tavaroiden, palvelujen, pääoman ja ihmisten vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla. Kansallisen lainsäädännön tulee olla

⁶⁹ Pohjoismaiden neuvosto ja Pohjoismaiden ministerineuvosto, rajaestetietokanta, <https://www.norden.org/fi/rajaestetietokanta>

EU:n lainsäädännön ja sisämarkkinoiden periaatteiden mukaista eikä se saa synnyttää uusia kaupan esteitä sisämarkkinoille.

Keskeisiä kysymyksiä:

- Onko ehdotuksella vaikutuksia Suomen ja jonkin toisen valtion välisiin suhteisiin?
- Onko ehdotuksella vaikutuksia kansainvälisen yhteistyön toteutumiseen?
- Onko ehdotuksella rajat ylittäviä vaikutuksia?
- Onko ehdotuksella vaikutuksia rajankävijöihin?
- Onko mahdollista, että ehdotus muodostaa rajaesteen Pohjoismaiden välille?
- Onko mahdollista, että ehdotus muodostaa teknisiä tai muita kaupan esteitä tuotteiden tai palveluiden vapaalle liikkuvuudelle EU:n sisämarkkinoilla?

Liitteet

Liite 1: vaikutusarviointiprosessin tarkistuslista (laaditaan myöhemmin; tarkoituksena hyödyntää prosessin vaiheista laadittavaa havainnollistavaa kuvaa)

Liite 2: vaikutuslajien tarkistuslista (laaditaan myöhemmin; tarkoituksena noudattaa ohjeen jaottelua ja sisältää muistutellen eri vaikutuslajeista tarkistuskysymyksillä)

Liite 3: Euroopan komission / OECD:n vaikutusarviointimateriaaleja?

OECD:N PARHAAT KÄYTÄNTEET VAIKUTUSARVIOINTIIN (TÄYDENTYY MYÖHEMMIN)

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) on kansainvälinen järjestö, jonka työ keskittyy muun muassa lainvalmistelun kehittämiseen. OECD:n vaikutusarviointia koskevien parhaiden käytänteiden⁷⁰ mukaan onnistunut vaikutusarviointi:

- Alkaa säädösvalmistelun alkuvaiheessa
- Tunnistaa sääntelyn kohteena olevan ongelman ja ehdotuksen tavoitteet
- Arvioi ratkaisuvaihtoehdot, myös muut kuin sääntelyn muodossa toteutettavat
- Pyrkii arvioimaan ehdotuksen suorat ja epäsuorat kustannukset ja hyödyt
- Perustuu parhaaseen käytettävissä olevaan näyttöön ja tieteelliseen asiantuntemukseen
- On laadittu avoimesti sidosryhmien kanssa, ja tulokset esitetään selkeästi

⁷⁰ OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment_7a9638cb-en.

Lähteet