

Petri Uusikylä, Pertti Ahonen ja Aliisa Takanen

EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen

Tammikuu 2015

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 3/2015

ISSN 978-952-287-151-0

ISBN PDF 2342-6799

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.vn.fi/TEAS).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö edusta valtioneuvoston näkemystä.

Esipuhe

Euroopan unionissa on viimeisten vuosien aikana korostettu paremman sääntelyn merkitystä niin Euroopan kilpailukyvyyn kuin unionin legitimitettiin näkökulmasta. Byrokratian vähentäminen ja sääntelyn kehittäminen ovat entisestään korostuneet uuden komission aloittaessa toimintansa vuoden 2014 lopulla. EU:n säädösehdotusten ja säädösten vaikutusten arviointi on yksi sääntelyn kehittämisen ja hallinnon avoimuuden työvälineistä. Sekä komissio että Euroopan parlamentti ovat nostaneet EU:n toimintapolitiikkojen ja säädösten vaikutusarviointit keskeiseen asemaan. Samoin ovat tehneet useat EU:n jäsenvaltiot, kuten Iso-Britannia, Alankomaat, Saksa, Ruotsi, Viro ja Tanska. Näissä maissa on perustettu erillisiä vaikutustenarviointiyksiköitä, joiden tehtävänä on kriittisesti arvioida uusien säädösten tai politiikkojen tarpeellisuutta sekä arvioida niiden vaikutuksia.

Suomessa kansallisten lakien vaikutusarviointi on jo vakiintunut menettely. Sen sijaan EU-säädösten ja aloitteiden osalta meillä ei juurikaan tehdä systemaattista vaikutusarviointia. Tämä on koettu ongelmaksi, sillä ilman selkeää tutkimuksellista näyttöä Suomen on vaikea asia-argumentein ajaa omia kansallisia etujaan Euroopan unionissa.

Tässä selvityksessä on kartoitettu paremman sääntelyn ja vaikutusarviointitoiminnan nykytila ja tulevaisuuden linjaukset sekä keskeisissä EU-instituutioissa (komissio, parlamentti ja neuvosto) että Suomen kannalta kiinnostavissa verrokkimaissa. Tämän lisäksi selvityksessä on käyty läpi valtioneuvoston tämän hetkinen EU-vaikutusten arvioinnin tilanne eri ministeriöissä. Tutkimus on perustunut laajaan dokumenttianalyysiin ja haastatteluihin sekä EU-tasolla että ministeriöissä ja keskeisten sidosryhmien keskuudessa. Lisäksi osana selvitystä on tiedusteltu suomalaisilta yliopistoilta ja tutkimuslaitoksilta niiden valmiuksia ja halukkuutta tehdä tulevaisuudessa EU-vaikutusten arviointeja.

Selvityksen johtopäätöksenä esitetään EU-vaikutusten kansallisen arviointimallin käyttöönottoa. Malli perustuu EU-säädösten ajallisen valmistelu-ullottuvuuden suhteen viiteen vaikuttamisikkunaan, josta ensimmäinen avautuu jo ennen kuin varsinainen säädösvalmistelu on virallisesti käynnistynyt ja viimeinen siinä vaiheessa, kun EU-säädöksiä toimeenpannaan kansallisella tasolla. Mallin käyttöönotto edellyttää etenkin ministeriön vastuuvirkamiehiltä hyvää perehtyneisyyttä vaikutusarviointimetodologiaan sekä strategista ymmärrystä erottaa Suomen kannalta merkittävät EU-aloitteet, joihin arviointitoiminta kohdennetaan. Tätä osaamista on vahvistettava erikseen laadittavan vaikutusarviointimanuaalin ja laajamittaisen koulutuksen avulla. Samoin valtioneuvoston kanslian on tehtävä puitesopimus vaikutusarviointeja tekevän tutkimuskonsortion kanssa, mitä kautta varmistetaan vaikutusarviointien saatavuus tarpeen vaatiessa. Myös EU-ministerivaliokunnan, EU-asioiden komitean sekä sen asettamien jaostojen toimintaa tulee kehittää nykyistä strategisempaan suuntaan tavalla, joka tukee Suomen kannalta merkittävien EU-asioiden priorisointia ja vaikutusarviointien kohdentamista niihin.

27.1.2015

Tekijät

Sisällys

1 Johdanto	5
2 Poliittika- ja säädösaloitteiden ennakkoarviointi EU:n toimielimissä	8
2.1 Komissio	11
2.2 Parlamentti	14
2.3 Neuvosto	15
2.4 Tiivistelmä	16
3 EU-aloitteiden vaikutusten ennakkoarviointi Suomessa	17
3.1 Ennakkoarvioinnin instituutioperusta	17
3.2 EU-vaikutusten arviointikäytännöt eri hallinnonaloilla	20
3.3 EU-vaikuttamisen, yhteensovittamisjärjestelmän ja EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin kehittämishaasteet	29
3.4 Valtiontalouden tarkastusviraston kannanotot EU-aloitteiden vaikutusten arviointiin	31
3.5 Sidosryhmien näkemysten huomioon ottaminen EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnissa	32
3.6 Tiivistelmä EU-vaikutusten arvioinnin tilasta Suomessa	33
4 EU-vaikutusten ennakkoarviointi muissa EU-jäsenmaissa	35
4.1 Ruotsi	36
4.2 Tanska	37
4.3 Saksa	38
4.4 Yhdistynyt kuningaskunta	41
4.5 Alankomaat	44
4.6 Viro	46
4.7 Tiivistelmä	48
5 Tutkimuslaitosten rooli EU-vaikutusten ennakkoarvioinnissa Suomessa	51
5.1 Nykytila - yliopisto ja tutkimuslaitoskenttä muutoksessa	51
5.2 Yliopistojen ja tutkimuslaitosten valmiudet tehdä EU-vaikutusarviointeja	52
6 Ehdotus EU-aloitteiden vaikutusten ennakkoarvioinnin toteuttamiseksi Suomessa	57
6.1 EU-vaikutusten arviointimallin pääpiirteet	57
6.2 Johtopäätökset ja kehittämissuosituksset	61
6.3 Toimeenpano, aikataulutut ja toteutusvastuut	64
Lähteet	65
Liitteet	70



1 Johdanto

Tämä selvitys on ensimmäisen osa kaksiosaisesta hanketta (VNK 2014a). Hankkeen osat ovat seuraavat:

1. Tämä selvitys raportteineen koostuu EU:n toimielimiin, Suomen ministeriöihin ja määrättyihin muihin tahoihin Suomessa sekä muihin jäsenmaihin kohdistuneesta tarkastelusta sekä suositusten laadinnasta.
2. Hankkeen toinen vaihe koostuu EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointien käynnistämisestä.

EU-aloitteiden vaikutuksia koskevan kaksiosaisen hankkeen perusteluksi toimeksiantaja asetti EU-lainsäädännön toimivuuden osakseen saaman lisääntyvän huomion Suomessa, muissa jäsenmaissa ja EU-toimielimissä (VNK 2014a). Hanketeemaa muodostettaessa asetettiin tavoitteeksi se, että valtioneuvoston kannanmuodostus EU-asioissa voisi toteutua mahdollisimman pian Euroopan komission tehtyä aloitteensa asiasta. Tätä kannanmuodostusta tukee muun muassa EU-aloitteita koskeva kansallinen ennakoarviointi.

EU-aloitteiden hyvän kansallisen hallinnan tarvetta korostaa se nopeus, jolla EU-toimintapolitiikka etenee komission ehdotuksista toimeenpanoon ja jolla EU-lainsäädäntö etenee asetus- ja direktiiviehdotuksista asetusten ja direktiivien antamiseen. Jos jäsenmaa viivyttelää direktiivien toimeenpanossa, siihen saattaa kohdistua EU:n sanktoita (VNK 2013). Vaikka Suomi kuuluu parhaiten sisämarkkina-asioissa EU-kriteerit toimissaan täyttäviin jäsenmaihin (European Commission 2014a), direktiivien kansallisessa toimeenpanossa on tapahtunut viiveitä (VNK 2013). EU-aloitteita luonnehtivat seuraavat yleiset piirteet (Meuwese & Senden 2009):

- Eräät EU-aloitteet edustavat unionin yhteistä politiikkaa, joka pannaan toimeen yhdenmukaisesti kaikissa jäsenmaissa.
- Määrätyt muut aloitteista tähtäävät harmonisointiin jäsenmaiden välillä jättäen kansallista harkinnanvaraa.
- Tietyt EU-aloitteet pyrkivät lähentämiseen jäsenmaiden lainsäädännön ja niiden antamien hallinnollisten määräysten välillä.

EU-aloitteiden aihepiiri on monimutkainen. Esimerkiksi EU-aloitteiden kansallisen lainsäädännöllisen toimeenpanon tapoja on direktiivien aihepiirissä useita (OM 2012; VNK 2013).

EU-aloitteet koskevat toista tai molempia kahdesta asiasta. Ensinnäkin ne voivat koskea määrätyn uuden EU-politiikkatoimen (policyn) käynnistämistä. Jos asia on vasta alustavassa vaiheessa, EU-aloitteen sisältö voi rajoittua vain tähän. Toiseksi EU-aloitteet voivat koskea uuden EU-lainsäädännön antamista kuten asetuksen saattamista voimaan EU:n tavanomaisella lainsäätämismenettelyllä tai direktiivin antamisesta samaa menettelyä soveltaen siten, että jäsenmaiden tulee saattaa direktiivi voimaan omilla kansallisilla lainsäädäntötoimillaan. Joissakin tapauksissa EU-aloite koostuu laajemmasta kokonaisuudesta, johon sisältyy aineksia sekä uuden politiikkatoimen käynnistämisestä tai ennestään

harjoitetun toimen merkittävästä muuttamisesta että ehdotuksia uutta EU-lainsäädäntöä varten. .

Hankkeen menettelytapaa selventää Taulukko 1.1. Hanke etsii vastauksia joukkoon yleisiä kysymyksiä ja niitä tarkentavia erityisiä kysymyksiä käyttäen soveltuvia menettelytapoja saavuttaakseen tavoitellut selvitystulokset.

Taulukko 1.1. Hankkeen toimeksiantoja konkretisoivat tutkimuskysymykset

Kysymys	Erityiskysymykset	Menettely- tavat ja aineistot	Hankkeen tuotokset
A) Miten EU-aloitteiden ja EU-lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointi on tällä hetkellä järjestetty EU:n toimielimissä ja valikoiduissa jäsenmaissa?	<ul style="list-style-type: none"> Miten ja mitä vaikutusten ennakoarvioinnin malleja on kehitetty EU:n toimielimissä? Mitkä ovat mallien vahvuudet ja kehittämistarpeet? Miten tietoja hyödynnetään päätöksenteossa? Kuinka oikea-aikaista tietoa on EU-aloitteista käytettävissä jäsenmaissa? Miten muut jäsenmaat ovat kehittäneet EU-vaikutusten ennakoarviointiaan? Miten kansalliset vaikutusten ennakoarvioinnit ja EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnit on sovitettu yhteen? Mitä Suomi voisi oppia muiden jäsenmaiden EU-vaikutusten ennakoarvioinnin malleista ja käytännöistä? Miten hyvät käytännöt voitaisiin siirtää Suomeen? 	<ul style="list-style-type: none"> Yleinen dokumenttien analyysi Haastattelut Brysselissä EU:n toimielimissä Dokumenttien ja haastattelujen perustella Suomen kannalta kiinnostavien hyvien vaikutusten ennakoarvioinnin käytäntöjen paikantaminen 	<ul style="list-style-type: none"> EU-toimielimissä ja valikoiduissa jäsenmaissa sovellettujen ratkaisujen ja käytäntöjen analyysi Arviointi hyvien käytäntöjen siirrettävyydestä Suomeen
B) Mikä on EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnin tila Suomessa valtioneuvoston päätöksenteon näkökulmasta ottaen huomioon keskeiset toimijat ja toimintavalmiudet?	<ul style="list-style-type: none"> Millaisia EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointeja toteutetaan eri hallinnonaloilla ja miten? Millaisia kehittämistarpeita kuten koordinoitutarpeita esiintyy? Kuinka ja miten hyvin muodostettua arviointitietoa hyödynnetään? Mitkä ovat keskeiset toimijat? Minkä toimijoiden tulisi osallistua toimintaan jatkossa? Miten järjestelmää pitäisi 	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentti-analyysi Haastattelut 	<ul style="list-style-type: none"> Nykytilan analyysi Analyysi nykytilasta verrattuna tavoitetilaan

	kehittää EU- aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnin parantamiseksi?		
C) Miten Euroopan komission tuottamaa vaikutusten ennakoarviointimateriaalia on hyödynnetty ja pystyttäisiin paremmin hyödyntämään kansallisessa arviointityössä?	<ul style="list-style-type: none"> • Kuinka hyvin komission toteuttamat vaikutusten ennakoarvioinnit tunnetaan Suomessa? • Miten arviointeja hyödynnetään tällä hetkellä? • Miten eri tahot hyödyntävät arviointeja? 	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentti-analyysi • Haastattelut 	<ul style="list-style-type: none"> • Arviointi tiedon levityksestä ja tiedon hyödyntämisestä
D) Miten EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointia ja sen ohjausta olisi kehitettävä, jotta se paremmin tukisi EU-asioiden päätöksentekoa ja EU-politiikkaa Suomessa?	<ul style="list-style-type: none"> • Mitä toiveita eri hallinnonaloilla on kehittämisen suhteen? • Millaisia valtioneuvoston linjauksia tarvitaan? • Mitä muita EU-vaikuttamisen keinoja tulisi ottaa käyttöön? • Mitkä tekijät ovat vahvistaneet kestävyyttä tai olleet esteinä kestävien vaikutusten synnyttämiselle? 	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentti-analyysi • Haastattelut 	Selvitysraportin suositusosan perusta



2 Poliittika- ja säädösaloitteiden ennakkoarviointi EU:n toimi- elimissä

EU-aloitteiden vaikutusten ennakkoarvioinnista on käytettävissä paitsi runsasta EU-toimielimissä ja jäsenmaissa laadittua virallisaineistoa ja siihen rinnastettavaa muuta aineistoa myös tieteellisiä tutkimustuloksia (ks. esim. Meuwese 2008; Verschuuren 2008; Meuwese & Senden 2009; Alemanno & Meuwese 2013). EU-politiikka- ja lainsäädäntötointen sykliä on luonnehdittu seuraavasti (Renda ym. 2013, s. 12):

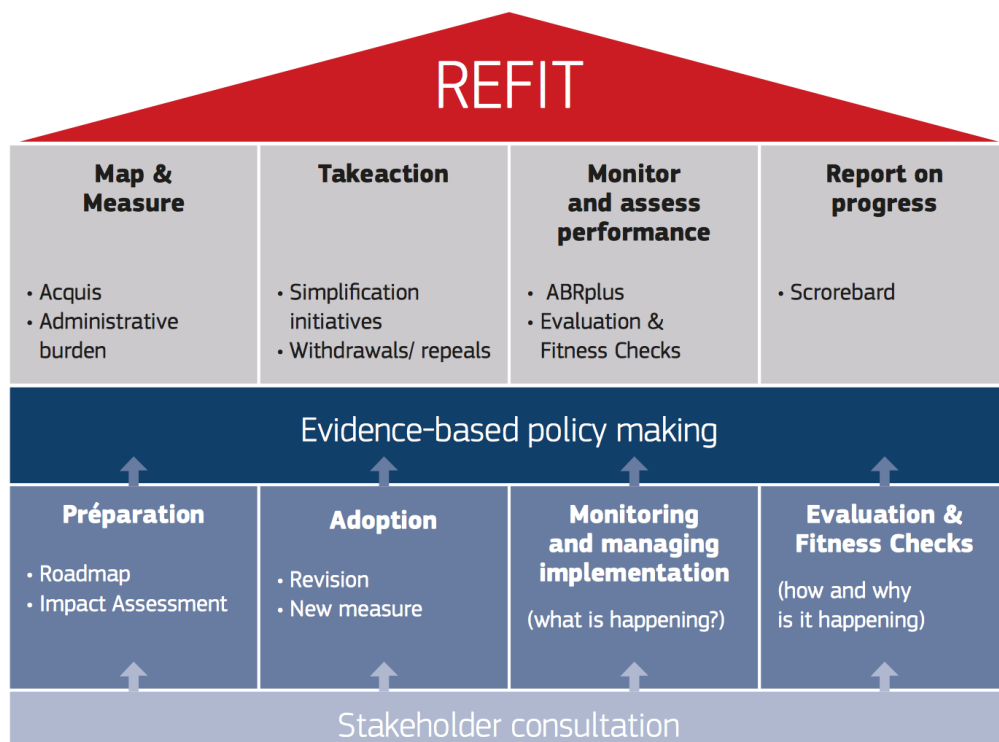
1. Vihreä kirja
2. Valkoinen kirja tai komission tiedonanto
3. Ehdotus lainsäädäntöä ja muutakin norminantoa varten
4. Euroopan parlamentin ja EU:n neuvoston yhteinen lainsäädäntömenettely
5. Annettujen EU-lainsäädännön normien muuntaminen kansalliseksi lainsäädännöksi, jos normit sisältyvät direktiiveihin
6. Seuranta ja EU-toimielinten sanktiotoimet toiminnasta pidättäytyviä tai toimeenpanossa hitaasti eteneviä jäsenmaita kohtaan
7. Poliittika- ja lainsäädäntötointen mukainen varsinainen toiminta
8. Ex post- eli jälkikäteisarviointi

EU-aloitteiden vaikutusten ennakkoarviointi kohdistuu aihepiiriin, josta käytetty englanninkielinen nimike on *regulation*, jonka tavallisin suomenkielinen vastine on 'sääntely'. Selvyyden vuoksi on korostettava, että eri asiantuntemusaloilla ja tutkimusaloilla nimike saa jossakin määrin toisistaan poikkeavia sisältöjä:

- Juridisessa kielenkäytössä *regulation* tai sääntely voivat tarkoittaa säädännäistä tai tosiasiallista oikeudellista tietä voimaan tullutta sääntelyä painottaen sen sijaan vähemmän sellaista sääntelyä, jolla ei ole oikeudellista merkitystä.
- Taloustieteen piirissä nimikkeet *regulation* ja sääntely ovat alkujaan tarkoittaneet nimenomaan elinkeinoelämää ja sen toimintaolosuhteita ja erityisesti kilpailua koskevaa sääntelyä (ks. Renda 2011). Taloustieteessä, kuten uudemmassa oikeustaloustieteessä esiintyy kuitenkin myös tulkintoja, jotka yhtenevät juridisten ja oikeustieteellisten tulkintojen kanssa.
- Tavallinen on nykyisin myös politiikkaa, politiikkatoimia ja julkista hallintoa koskevan tutkimuksen ja asiantuntijatietämyksen mukainen tulkinta siitä, että nimikkeiden *regulation* ja sääntely alaan

kuuluvat kaikki niin oikeudelliset kuin muut sääntelypyrkimykset ja niiden tosiasialliset vaikutukset (Lodge & Wegrich 2012).

EU-kielessä 2000-luvun alussa käyttöön tullut nimike parempi sääntely (*better regulation*) tarkoittaa pyrkimystä turvata se, että sääntely-ympäristö olisi yksinkertainen ja laadukas ja tukisi yritysten kilpailukykyä, niiden taloudellista kasvua lisääviä vaikutuksia ja niiden työllisyysvaikutuksia. Barrrosen komission loppuvuosinaan käynnistämällä järkevän sääntelyn toimintaohjelmalla (*Smart Regulation Agenda*) ja sitä konkretisoivalla sääntelyn parantamisen ja tuloksellisuuden ohjelmalla (*Regulatory Fitness and Performance Programme, REFIT*) EU tähtää siihen, että sen politiikka- ja lainsäädäntötoimista aiheutuisivat maksimihyödyt kansalaisille ja yrityksille, että niin tapahtuisi tehokkaimmalla mahdollisella tavalla ja että toimintatavaksi muodostuisi asianomaisten toimijoiden, mukaan lukien sidosryhmien, verkottuminen (Kuvio 2.1).



Kuvio 2.1. REFIT -ohjelman peruselementit (HLG 2014, 45).

Tavoitteenaan sääntelyn toimivuus EU pyrkii vahvistamaan sääntelyn toimintavälineitä, joihin muiden muassa kuuluvat vaikutusten ennakoarviointi (*ex ante assessment*), jälkikäteisarviointi (*ex post evaluation*), toimeenpanon arviointi (*implementation appraisal*) ja sidosryhmäkuulemiset (*stakeholder consultations*). Vuonna 2013 ensimmäiseen raportointivaiheeseensa edennyt REFIT on koostunut EU-lainsäädännön analysoinnista pitäen silmällä siitä aiheutuvia taakkoja, sen aukkoja ja tehostomia tai huonosti vaikuttavia menettelytapoja (European Commission 2013a; 2014b.). Kuviossa 2.1. tulee esiin myös vaikutusarviointien kytkeytyminen osaksi komission tavoittelemaa näyttöperusteista päätöksentekoa (ks. alla) ja toimenpideohjelmien toimeenpanoa ja seurantaa.

Politiikka- ja lainsäädäntötoimien ennakoarviointia taustoittavat myös EU:n pyrkimykset näyttöperusteiseen politiikkatoimien harjoittamiseen (*evidence-based policy making*). Daviesin (2004, 5) mukaan näyttöperusteisuus varmistaa sen, että päätöksentekijöillä on käytössään tieteellisen menettelytavan varmistettu tieto politiikkavaihtoehtojen vaikutuksista:

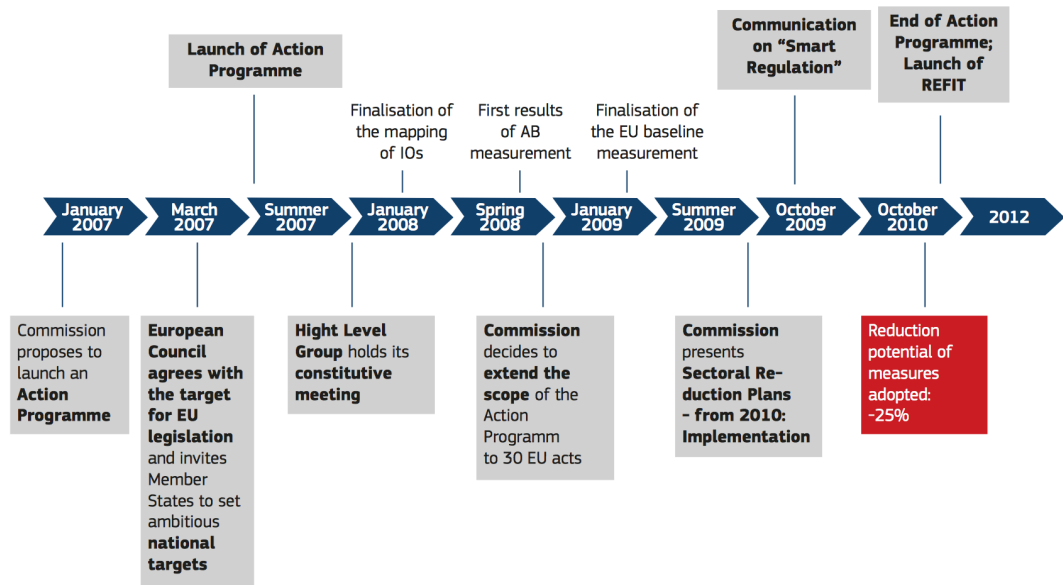
(The) goal ... is to ensure that policymaking integrates the experience, expertise and judgment of decision makers with the best available external evidence from systematic research... .

Komission eri pääosastot edistävät näyttöperusteisuutta paitsi laatimalla tai tilaamalla toimintapolitiikka- ja lainsäädäntöehdotusten vaikutuksia kartoittavia ennakoarviointeja ja jälkikäteisarviointeja, myös perustelemalla strategiansa ja politiikkalinjauksensa näyttöperusteisesti. Taulukko 2.1 sisältää esimerkin asiasta.

Taulukko 2.1. Esimerkki komission näyttöperusteisesta toimintapolitiikasta (European Commission)

Tutkimustietoon perustuva toimintapolitiikka	
EU:n rooli	<p>Euroopan komissio tarvitsee toimintapolitiikkansa ja hankkeidensa pohjaksi perusteellista tutkimustietoa.</p> <p>Se seuraa kielten opetuksen ja oppimisen kehitystä eri tietolähteiden avulla.</p> <p>Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto (EAC) kerää ja analysoi eurooppalaista kieltenopetusta koskevaa tietoa yhdessä Eurostatin, Unescon ja OECD:n kanssa. Näiden analyysien pohjalta voidaan kehittää toimivia yleiseurooppalaisia kielitaitoindikaattoreita ja -standardeja.</p> <p>Lisäksi säännöllisesti julkaistava raportti koulujen kieltenopetuksesta  (julkaisija: Eurydice) antaa arvokasta tietoa eri EU-maiden tilanteesta.</p>
Mihin tietoa tarvitaan?	<p>EAC pyrkii laajentamaan tietopohjaa kielialalla säännöllisen seurannan avulla. Tästä on olennaista apua EU-maille vieraiden kielten osaamistasojen kartoittamisessa ja kieltenopetuksen tehostamisessa.</p> <p>Seuranta tuottaa myös tietoa siitä, kuinka väestölliset, yhteiskunnalliset, taloudelliset ja koulutukselliset muuttajat vaikuttavat kielten osaamiseen EU-maissa.</p>
Tähänastinen työ	<p>Komissio julkaisee joka vuosi koulutuksen seurantakatsauksen , joka osaltaan tukee tutkimustietoon perustuvaa päätöksentekoa. Vuotuisessa katsauksessa havainnollistetaan koulutusjärjestelmien kehitystä Euroopassa ja kuvataan kehitystä useiden eri kriteereiden ja mittareiden avulla. Tarkasteltavana ovat myös uusimmat tutkimukset ja koulutuspolitiikan kehitys. Katsaus toimii perustana keskusteluille, joita komissio käy yksittäisten EU-maiden kanssa eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden  (ET 2020) mukaisesti.</p> <p>Ensimmäinen merkittävä hanke, jossa tutkimustietoa hyödynnettiin, oli eurooppalainen kielitaitoindikaattori , joka antaa EU-maille valmiuksia kehittää kieltenopetuspolitiikkaansa ja parantaa kielitaidon tasoa maassaan.</p> <p>Tältä pohjalta toteutettiin keväällä 2011 eurooppalainen kielitaitotutkimus  (633 kB) , jossa oli mukana 14 EU-maata ja 16 koulutusjärjestelmää. Lähes 54 000 oppilaan luku-, kuuntelu- ja kirjoitustaito testattiin.</p>
Seuraavat vaiheet	<p>Eurydice vertailee vuonna 2015 kansallisia arviointi- ja testausmenetelmiä. Lisäksi julkaistaan tarjouspyyntö tutkimuksesta, jossa selvitetään eri arviointimenetelmien vertailukelpoisuutta.</p> <p>Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto jatkaa monikielisyyden edistämistä myös Erasmus+ -ohjelman ja erityisesti siihen sisältyvien kielitaidon arvioinnin ja strategisten kumppanuuksien avulla sekä kielihankeiden eurooppalaisen laatupalkinnon avulla.</p>

Komissio on pyrkinyt perustamaan omat politiikkalinjauksensa näyttöön kunkin sääntelyn tai sen rajoittamisen kohteena olevan toimialan tilanteesta sekä politiikkatoimien oletuista vaikutuksista. Esimerkin valmisteluprosessista tarjoaa komission nimittämän korkean tason ryhmän (Stoiberin ryhmän) työ byrokratian ja hallinnollisen taakaan vähentämiseksi EU:ssa (HLG 2014).



Kuvio 2.2. Stoiberin ryhmän työprosessi hallinnollisen taakaan vähentämiseksi EU:ssa (HLG 2014, 17).

Näyttöperusteisuutta Stoiberin työryhmän työssä edusti kaikki EU:n jäsenmaat kattava nykytilan selvitys, jossa selvitettiin EU-sääntelystä aiheutuvaa yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Selvityksen tuloksista johdettiin yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentämistavoitteet (SWD 2012). Näyttöperusteisuutta EU:ssa on edistetty myös muodostamalla 12 jäsenmaan hallitusten tieteellisten neuvonantajien verkosto (Guardian 23.6.2014). Suomessa kansleri emeritus Kari Raivio valtioneuvoston kanslialle tekemässään selvityksessään *Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantajajärjestelmä* esittää, että "(t)oisalta ministeriöihin, toisaalta tiedeyhteisöön ulottuvan neuvonantoverkoston keskipisteeksi valtioneuvostolle perustetaan tiedoneuvonantajan virka" (VNK 2014d). Sääntelyä koskevan ennakoarviointitoiminnan näyttöperusteisuutta EU-jäsenmaissa ja muissa OECD-jäsenmaissa koskevan kattavan arvioinnin on julkaissut Bertelsmannin säätiö (Bertelsmann Stiftung 2014).

2.1 Komissio

Politiikka- ja lainsäädäntötoimien vaikutusten ennakoarvioinnin varsinaiset juuret EU:ssa juontuvat komission paremman sääntelyn ohjelmasta vuodelta 2002 ja sitä edeltäneestä komission vuonna 2001 antamasta hyvän hallinnon valkoisesta kirjasta. Ennakoarvioinnin asemaa ja menettelytapoja täsmensivät komission, neuvoston ja parlamentin keskenään solmima instituutioiden välinen sopimus lainsäädäntömenettelyjen parantamiseksi vuodelta 2003 sekä instituutioiden yhteinen lähestymistapa vaikutusten arviointiin vuodelta 2005. Alusta alkaen tarkoituksena on ollut se, että kukin toimielimistä soveltuvin tavoin osallistuu ennakoarviointiin ja että tarvittaessa osallisiksi muodostuvat myös tilintarkastustuomioistuin, talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea. Asiaan liittyy tasapainon

etsintä yhtäältä komission aloiteoikeuden ja valmistelukapasiteetin ja toisaalta neuvoston ja parlamentin valtaoikeuksien kesken. (Ks. Meuwese 2008; Euroopan komissiota koskevan jakson yleislähteisiin lukeutuvat lisäksi haastattelut ja EU-toimielinten julkiset verkkosivustot).

Politiikka- ja lainsäädäntötoimen vaikutusten ennakoarviointia EU:ssa on asetettu ohjaamaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet (*subsidiarity principle; proportionality principle*). Ennakoarvioinnin tarkoituksena on tarjota päätöksenteon tueksi näyttöä EU:n asiaan puuttumisen puolesta ja toisaalta vastaan siten, että täydentävyysperiaate otetaan huomioon. Periaatteen nojalla EU:n voi ja sen jopa pitää pitää aktivoitua, elleivät jäsenmaat kykene toimimaan. Ennakoarvioinnin tarkoituksiin lukeutuu myös puntarointi, joka koskee vaihtoehtoisten ratkaisujen ja toimeenpanotapojen etuja ja haittoja suhteellisuusperiaatetta soveltaen, jotta kukin toteuttava ratkaisu olisi oikeassa suhteessa niihin tarkoituksiin, jotka on tarkoitus toteuttaa (Meuwese & Senden 2009).

Vaikutusten ennakoarvioinnit tulee laatia kaikista toimintapolitiikka- ja lainsäädäntöaloitteista, joilla komissio katsoo olevan merkittäviä ja välittömiä taloudellisia, yhteiskunnallisia tai ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. Vaikutusten EU-ennakoarvioinnin kohteita ovat erityisesti seuraavat:

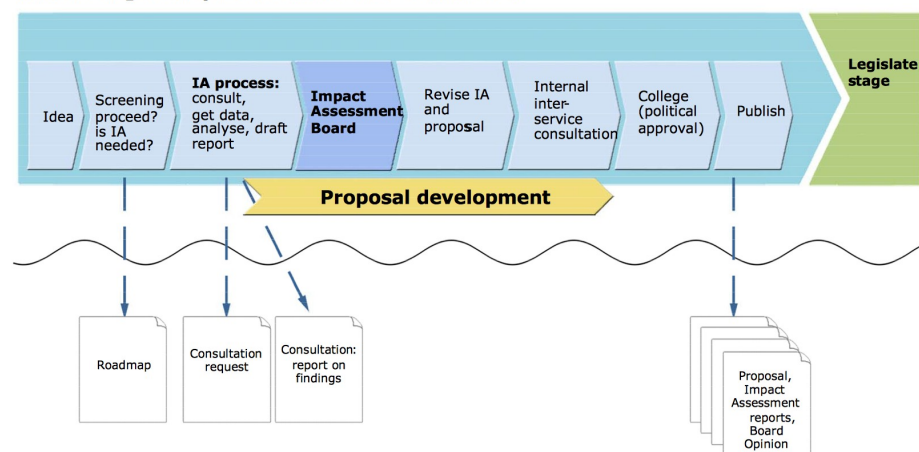
- Aloitteisiin kuuluvat ehdotukset uutta lainsäädäntöä varten sekä ehdotukset voimassa olevan lainsäädännön muuttamiseksi. Kysymys on erityisesti asetuksista ja -direktiiveistä.
- Ennakoarvioinnin kohteita ovat myös esimerkiksi valkoiset kirjat, toimintasuunnitelmat, rahoitusohjelmat sekä kansainvälisiä sopimuksia koskevat neuvotteluohjeet.

Sekä jäsenmaiden edustajat että tutkijat ovat käyneet keskustelua siitä, onko vaikutusten ennakoarvioinnin ala rajattu liian kapeaksi (Alemanno & Meuwese 2013; VNK 2014c). Tavallisiin arvostelun kohteisiin kuuluvat myös komission ratkaisut siitä, ettei arviointia ole laadittu.

Vaikutusten ennakoarviointitoiminta käynnistyi asteittain. Vuoden 2003 aikana alkuun päässyt toiminta jäsenyi huomattavasti, kun puheenjohtaja Barroson aloitteesta komissioon perustettiin vuonna 2006 vaikutusarviointilautakunta (*Impact Assessment Board, IAB*). Sen tehtävänä on tarkastaa ja laadultaan varmistaa komission aloitteesta toteutetut vaikutusarviointit (European Commission 2014c). Lisäksi lautakunta antaa vuosittain toimintakertomuksen, jossa se tarkastelee vaikuttavuusarviointien teknistä laatua, niissä esitettyjen empiiristen näyttöjen tasokuutta, arviointien rajauksia sekä systemaattisuutta vaikutuksia analysoitaessa. Komissio on ulkopuolista asiantuntemusta käyttäen arvioituttanut sekä IAB:in toiminnan että vaikutusten ennakoarviointimenettelyn. Vaikutusten arviointia pohjustaa 'tiekartaksi' (*roadmap*) kutsuttu tarkastelu (European Commission 2014c), joka esimerkiksi vuonna 2014 jakaantui 29 politiikkalohkon mukaan.

Vuonna 2013 komission toimesta toteutettiin toistasataa vaikutusarviointia volyymin suurin piirtein vastattua tilannetta edellisinä vuosina. Komission vaikuttavuusarviointiprosessia ja IAB:n roolia havainnollistaa Kuvio 2.3.

Initiate stage: the process inside the Commission



Initiate stage: outputs seen by outside stakeholders

Kuvio 2.3. Euroopan komission vaikuttavuusarviointiprosessi (European Commission 2014c)

Etukäteisarviointia komissiossa tukee EU-lainsäädännön ja -toimintapolitiikan ennakoarvioinnin yksikkö komission pääsihteeristössä. Yksikön koordinoi ja muuten tukee ennakoarviointitoimintaa sekä toimii vaikutusten ennakoarviointilautakunnan sihteeristönä. Uudet vaikutusten ennakoarviointiohjeet komissio antaa vuoden 2015 aikana. Samoihin aikoihin on sen on myös tarkoitus antaa uudet ohjeet vaikutusten ennakoarviointimenettelyyn liittyvistä kuulemismenettelyistä. (European Commission 2014c; European Commission 2014d, lausuntokierroksella haastattelun aikana ollut luonnos uusiksi IA-ohjeiksi; ks. myös European Commission 2009).

Perusteluna vaikutusten ennakoarviointiohjeiden ja ennakoarviointimenettelyiden uudistamiselle komissiossa eivät sinänsä ole olleet havainnot siitä, että ennakoarviointi olisi laadultaan kyseenalaista. Fritschin ym. (2012) selvityksen nojalla ennakoarviointi päinvastoin suoriutuu hyvin vertailussa verrattuna Britanniassa harjoitettuun ennakoarviointiin. Komission harjoittaman vaikutusten ennakoarviointitoiminnan erityispiirteisiin lukeutuu laaja-alaisuus esimerkiksi verrattuna Saksan tai Alankomaiden arviointikäytäntöihin (Radaelli & Fritsch 2012; OECD 2014).

Komission vuonna 2014 luonnostelemien uusien ennakoarviointiohjeiden tarkoituksena on antaa EU-integraation ja EU-politiikan peruseriaatteille aikaisempaa suurempi merkitys ennakoarviointitoiminnassa (Taulukko 2.2). Uusista ohjeista tulee vuonna 2009 annettuja ohjeita lyhyemmät, yleisemmät ja vähemmän tekniset. Varsinaisten ohjeiden lyhentyessä aikaisempien ohjeiden varsinaisia sisältöosia siirtyy liitteisiin.

Vaikutusten ennakoarviointitoimintaa Euroopan komissiossa arvioiva ja valvova IAB on komission valikoitujen pääosastojen edustajista koottu elin, jonka tehtäviin kuuluu ottaa kriittisesti kantaa komissiossa valmisteltuihin ennakoarviointeihin. IAB koostui vuonna 2014 kahdeksasta jäsenestä ja yhdestä komission sihteeristön varapuheenjohtajista, joka toimii IAB:n puheenjohtajana. IAB:n päätehtävä koostuu vaikutusten ennakoarviointitoiminnan ja -raporttien laadunvarmistuksesta. IAB:n tulee myös pitää huolta siitä, ettei EU-aloitteista aiheudu haitallisia ristikkäisvaikutuksia eri pääosastojen vastualueiden kesken. Vaikutusten ennakoarviointiyksikkö pitää yllä järjestelmää, johon asianomaisen pääosaston on syötettävä vähintään kuusi kuukautta ennalta aikeensa saattaa uusi EU-aloite komission päätöksentekoon. Tyypillisesti neljä kymmenestä alustavasta pääosastoissa laaditusta ennakoarvioinnista on viime vuosina lähetetty IAB:sta takaisin pääosastoon edelleen kehiteltäviksi. Pääosastojen laatimat ennakoarvioinnit sijoitetaan komission tietokantana tunnettuun verkkodokumenttiin mutta korostaen, ettei ole kysymys komission kannasta asiaan. Esimerkiksi vuonna 2013 IAB piti 19 kokousta, arvioi 97

alustavaa vaikutusten ennakoarviointiraporttia, esitti 142 lausuntoa ja esitti 40 vaatimusta sille esitetyn alustavan ennakoarviointiraportin parantamiseksi. IAB:n toimintaa kuvaavat suoritelukemat ovat olleet varsin samansuuruiset sen koko toiminta-ajan vuodesta 2007 lähtien.

Vaikutusten ennakoarviointitoiminnan alkuajoista lähtien (Meuwese 2008) on niin EU:n toimielinten kesken kuin jäsenmaa-, tutkija- ja asiantuntijapuheenvuoroissa ajoittain esitetty, että EU:hun tulisi perustaa riippumaton vaikutusten ennakoarviointien arviointielin (Schrefler ym. 2014). Näköpiirissä ei kuitenkaan ole se, että tuollainen elin muodostettaisiin. Vaihtoehtoisiksi nähtyihin ratkaisuihin kuuluu komission soveltamien kuulemismenettelyjen vahvistaminen siinä vaiheessa, kun ennakoarvioinnit julkaistaan (Schrefler ym. 2014). Myös komission toteuttamien ennakoarviointien julkistamista jo niiden luonnosvaiheessa on vaadittu (ks. esim. UK 2014).

Haastatteluajankohtana Junckerin komissio oli vastikään aloittanut toimintansa. Yhtenä komission varapuheenjohtajista toimii alankomaalainen Frans Timmermans, jonka vastuualueena on ensimmäistä kertaa komission historiassa sääntely ylipäätään. Näköpiirissä on seuraavaa (ks. esim. Schrefler ym. 2014):

- Timmermans jatkaa omaksutun järkevän sääntelyn politiikan kehittelyä ja ohjaa uusien ennakoarviointiohjeiden viimeistelyä ottaen huomioon komission tilaaman asiantuntijaselvityksen mukaiset suositukset ennakoarviointimetodologian kehittämiseksi (Renda ym. 2013). Timmermansin näkemyksen mukaan uusien ohjeiden tulee olla lyhyet ja ytimekkäät.
- Timmermans on yhtynyt näkemyksiin siitä, että tulee uudistaa myös jälkikäteisarviointi. Sitä aioitaan laajentaa määrärahoja kohdistavista toimista (*spending programmes*) politiikkatoimien (*policies*) arviointiin.
- Lisäksi komissio aikoo uudistaa arviointitoimintoihin oleellisesti liittyvät asianosaisten kuulemismenettelyt.
- Juncker nimitti joulukuussa 2014 Edmund Stoiberin paremman sääntelyn erityisneuvonantajaksi (HLG 2014). Samassa yhteydessä komissio ilmoitti muutoksista IAB:n toiminnassa ja jäsenistössä. IAB:hen otetaan kaksi uutta ulkopuolista jäsentä, ja lisäksi elimen tehtäviä kohdennetaan uudelleen.

2.2 Parlamentti

Euroopean parlamentin harjoittaman ennakoarviointitoiminnan tausta on sama kuin EU:n piirissä ylipäätään. Havaitessaan komission huomattavasti aktivoituneen 2000-luvun alussa parlamentti vaati, että komissio julkistaa aloitteidensa vaikutuksia koskevan ennakoarvioinnin tulokset. Muussa tapauksessa parlamentin mielestä valtaa olisi siirtynyt parlamentilta ja neuvostolta komissiolle. (EP:n ennakkollista vaikutusarviointitoimintaa koskevan tämän jakson yleislähteet koostuvat EU-instituutioiden verkkosivustoista sekä tätä selvitystä varten tehdyistä haastatteluista.)

Aluksi parlamentin ennakoarviointitoiminta oli vähäistä (ECA 2010). Varsinaisesti toiminta käynnistyi vuonna 2013. Tuossa yhteydessä parlamentti asetti toiminnalle joukon yksityiskohtaisia tavoitteita, täsmensi kaikkiaan seitsemän vaikutusten lajia, joihin tulee kiinnittää huomiota, sekä määräsi, että toiminnan tulee kohdistua erityisesti kolmeen kysymykseen:

1. Onko komissio pitänyt huolta siitä, että sen toteuttamien arviointien yhteydessä on oikein kohdentaen ja menettelytapojen läpinäkyvyydestä huolehtien kuultu alueellisia ja paikallisia viranomaisia?

2. Onko komissio soveltanut oikeutettuja arviointiperusteita määritellään päämäärät ja tavoitteet asianmukaisesti ottaen huomioon läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteen?
3. Onko komissio arvioinneissaan asianmukaisella tavalla ottanut huomioon taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset?

Vaikutusten ennakoarviointitoiminnan perustamista edelsi parlamentin jäsenen Angelika Nieblerin johdolla laadittu raportti (Niebler-raportti 2011). Sen nojalla parlamentti päätti 8.6.2011 itsenäisen vaikutusarvioinnin kapasiteetin luomisesta. Se perusti vaikutusten arvioinnin ja Euroopan tason lisäarvon osaston (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*), joka kuuluu toimintansa vuoden 2013 lopulla käynnistäneeseen tutkimuspalvelujen pääosastoon (*Directorate-General for Parliamentary Research Services*). Mainittuun pääosaston osastoon kuuluvat muun muassa seuraavat yksiköt:

- Vaikutusten ennakoarviointiyksikkö
- Euroopan tason lisäarvon arviointiyksikkö
- Tulevaisuuden ennakoinnin tutkimusyksikkö
- Vaikutusten jälkikäteisarvioinnin yksikkö
- Toimintapolitiikan tulosten arviointiyksikkö

Vaikutusten ennakoarviointiyksikön yleisenä tehtävänä on seurata komission toimintaa ajatellen EU-lainsäädännön toimeenpanoa, direktiivien muuntamista kansalliseen lainsäädäntöön, EU-lainsäädännön vaikutuksia sekä sen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta. Yksiköllä on neljä perustehtävää.:

1. Yksikön tulee ilman erillistä toimeksiantoa laatia tiiviit arvioinnit kaikista komission julkistamista aloitteiden vaikutuksia koskevista ennakoarvioinneista.
2. Parlamentin valiokunnat voivat antaa ennakoarviointiyksikön tehtäväksi laatia yksityiskohtaisen oman arviointinsa komission laatimista ennakoarvioinneista.
3. Valiokunnat voivat myös antaa ennakoarviointiyksikön tehtäväksi täydentävän tai korvaavan EU-aloitteen vaikutuksia koskevan ennakkosarvioinnin.
4. Lisäksi valiokunnat voivat velvoittaa ennakoarviointiyksikön tilaamaan ennakkollisia vaikutusarviointeja valiokuntien ehdottamista muutoksista komission ehdotuksiin.

Ennakoarviointiyksikkö toteuttaa toimeksiantotehtävänsä pääsääntöisesti parlamentin valiokunnan puheenjohtajan pyynnöstä. Yksikkö antaa joka toinen vuosi kertomuksen toiminnastaan.

2.3 Neuvosto

EU:n neuvosto on yksi osapuolista EU:n toimielinten välisessä sopimuksessa, johon EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointi perustuu. Neuvoston piirissä on käyty keskustelua siitä, tulisiko vaikutusten ennakoarvioinnin tulokset nykyistä suuremmassa määrin ottaa huomioon neuvoston eri kokoonpanojen keskusteluissa ja neuvoston työryhmissä. Käytettävissä olevien tietolähteiden mukaan eteneminen tuohon suuntaan on kuitenkin ollut hidasta ja muuten vaikeaa. Vaikutusten ennakoarviointien hyödyntämistä rajoittaa neuvoston toiminnassa myös se, että EU-aloitteiden neuvostokäsittelyyn mennessä ne ovat yleensä olleet komissiossa pitkään valmisteltavina ja sen jälkeen komission toteuttaman ennakoarvioinnin kohteina. Neuvoston hallinnossa toteutettiin tosin jo 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä ennakoarviointeja yksittäisistä komission aloitteista (ECA 2010; ks. myös Council 2014).

EU-jäsenmaiden pysyvien edustajien sijaisten viikoittaisia kokouksia (COREPER I) valmistelevalle Mertens-ryhmän toimesta neuvoston käyttöön syntyi vuonna 2013 Irlannin EU-puheenjohtajakaudella aloitteiden vaikutusten ennakoarviointia varten tarkistuslista. Neuvosto pilotoi tarkistuslistaa määrättyissä

aihepiireissä. Tarkistuslistan pituuden katsottiin tekevän siitä kömpelön, mutta se katsottiin silti hyödylliseksi paremman sääntelyn ja järkevän sääntelyn kannalta.

2.4 Tiivistelmä

Taulukko 2.2 tarkastelee tiivistetysti EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviontia kolmessa EU:n toimielimessä. Tarkastelu koskee sitä, miten toiminta on järjestetty, millaisia ongelmia siihen on nähty liittyvän, millaisia metodeja siinä sovelletaan ja millaisia kehittämisehdotuksia on esitetty.

Taulukko 2.2 Tiivistelmä EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnista (IA) komissiossa, neuvostossa ja parlamentissa

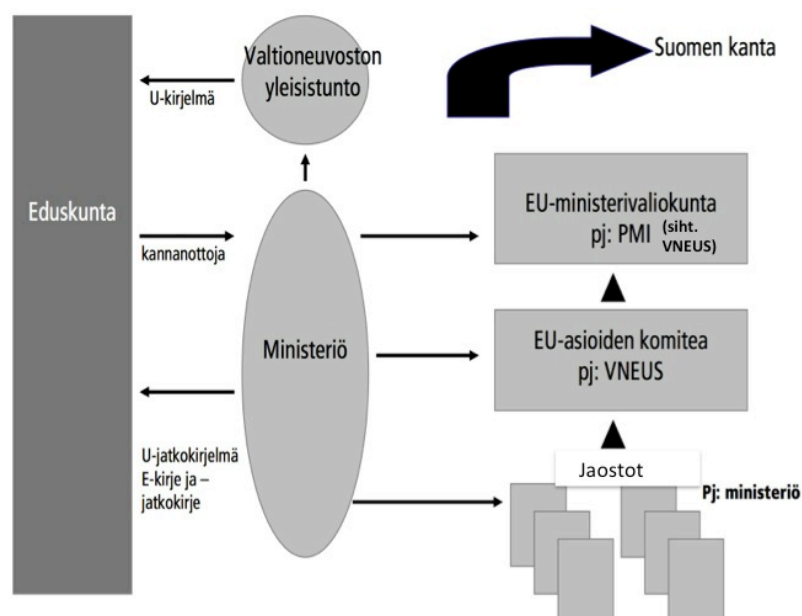
Toimielin	IA:n perusteet	IA:n järjestäminen	Esitettyjä ongelmia	IA-metodeja ja niihin kohdistunutta arvostelua	Kehittämisehdotuksia ja -haasteita
Komissio	Keskeinen toimintapolitiikan ja lainsäädännön aloitteentekijä, IA:n toteuttaja	IA Board ja IA-yksikkö komission pääsihteeristössä; myös arviointien ulkoistuksia	Vaikka komission ehdotus muuttuisi, uutta IA:ta ei toteuteta; komission päätöksiä arvioimatta jättämisestä arvosteltu	Monia sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia metodeja; komissio ei kritiikin mukaan aina noudata omia arviointiohjeitaan	EU-politiikka-toimien ja -lainsäädännön parempi valikoivuus; etu- ja jälkikäteisen arvioinnin parempi kytkentä
Neuvosto	Lainsäätäjä	Ei suoranaista arvioinnin organisointia; silti yksittäisiä arviointeja	Hallitusten välisestä luonteesta aiheutuu, etteivät mahdollisuudet IA:han ihanteelliset	Tarkistuslista; arvioitu kaavamaisesti mutta hyödylliseksi	Pohdittu pääasissa etukäteisarvioinnin vahvistamista
Parlamentti	Lainsäätäjä	IA-yksikkö vuodesta 2013 parlamentin hallinnossa	Ongelmia ei ole ehtinyt muodostua	Tiivistävät tulkinnat komission IA:eista, mahdolliset täydentävät ja itsenäiset IA:t	Eivät ajankohtaisia

Lyhenne IA (ilmauksesta *impact assessment*) taulukossa tarkoittaa EU-lainsäädäntö- ja toimintapolitiikka-aloitteiden ennakoarviontia.

3 EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointi Suomessa

3.1 Ennakoarvioinnin instituutioperusta

Suomen EU-politiikkaa johtaa eduskunnalle vastuunalainen hallitus. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että maalla on yhtenäinen ja maan EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaiset ministeriöt, EU-ministerivaliokunta ja EU-asioiden komitea sekä sen asettamat EU-jaostot. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto toimii EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä ja EU-asioiden komitean puheenjohtajana. Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja kannanottojen määrittelystä on valtioneuvoston ministeriöillä niiden välillä voimassa olevan työnjaon mukaan (Kuvio 3.1). Myös Suomen EU-edustusto Brysselissä osallistuu aktiivisesti EU-asioiden kansalliseen valmisteluun. (Ks. VNK 2009.)

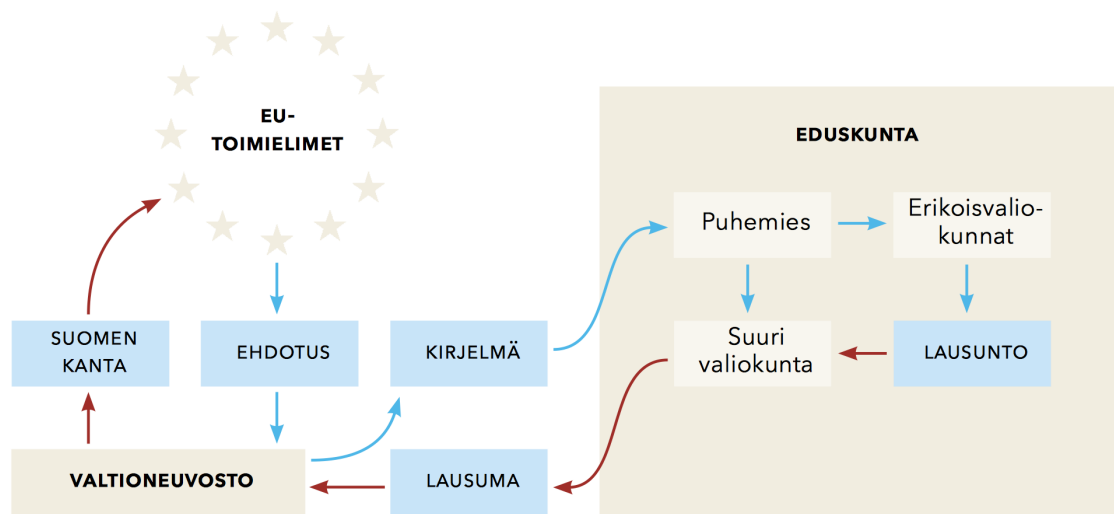


Kuvio 3.1. Suomen EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä (Vnk 2009, 20)

Rendan (2006) selvityksen mukaan Suomi on sijoittunut lainsäädännön vaikutusten arvioinnin kehittämässä eurooppalaiseen kärkijoukkoon. Selvityksessä oli tosin kysymys vain siitä sinänsä oleellisesta seikasta, onko jäsenmaan EU-asioiden koordinaatio- ja yhteensovittamisjärjestelmä sellainen, että se mahdollistaa EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnit ja onko jäsenmaalla vakiintunut kansallisten lakien vaikutusten arviointimenettely. Tuollaisen arvioinnin varsinaiset vaikutukset riippuvat siitä, kuinka kohdentuvia ja näyttöperusteisia toteutuvat vaikutusten arvioinnit käytännössä ovat sellaisina kuin ne esitetään hallituksen eduskunnalle tekemien esitysten perusteluissa tai muussa hallituksen eduskunnalle antamassa informaatiossa. Valtioneuvoston kanslian selvityksen (VNK 2009) mukaan EU-asioiden valmistelu- ja koordinaatiojärjestelmä Suomessa toimii sinänsä kohtuullisen hyvin. EU-valmistelujäistot työskentelevät kuitenkin vaihtelevin tavoin eikä EU-asioiden komitean rooli ole tarkoin selkiytynyt. Lisäksi valtioneuvoston yhteistyössä eduskunnan kanssa oli selvityksen tekohetkellä vallinnut puutteita huolimatta järjestelyistä eduskunnan vaikutusvallan turvaamiseksi EU-asioissa ja eduskunnan pitämiseksi tietoisena hallituksen EU-politiikasta.

Suuri valiokunta toimii eduskunnan EU-valiokuntana. Se on jäsenmäärältään suurin valiokunta 25 varsinaisine jäsenineen ja 13 varajäsenineen. Muista valiokunnista poiketen varajäsenillä on läsnäolo- ja puheoikeus myös varsinaisen jäsenen osallistuessa kokoukseen. Lisäksi Ahvenanmaan vaalipiirin kansanedustajalla on oikeus osallistua suuren valiokunnan kokouksiin. Suuren valiokunnan poliittista painoarvoa korostaa se, että useat poliittisten ryhmien ja erikoisvaliokuntien puheenjohtajat kuuluvat valiokuntaan. Suuren valiokunnan päätehtävänä on varmistaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ja parlamentaarinen valvonta EU:n päätöksenteossa. Kaikki valtioneuvoston eduskunnalle toimittamat EU-asioita koskevat ehdotukset ja selvitykset, lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita, käsitellään suuressa valiokunnassa. Se ilmaisee myös eduskunnan lopullisen kannan näissä asioissa.

Menettelyjen kannalta EU-asioiden käsittely eduskunnassa perustuu jaotteluihin erilaisiin asioihin ja vastaaviin asiakirjoihin. Keskeinen erottelu on asioiden jakaminen eduskunnan toimivaltaan kuuluviin asioihin (U-asiat) ja muihin asioihin (E-asiat ja UTP-asiat eli ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat). Lisäksi EU-perussopimusten muuttamisen käsittelylle on käytännössä muodostunut oma, erityinen menettelynsä. Jaottelut asiaryhmiin määrittelevät myös valtioneuvoston antaman tiedon muotoja. EU-asioiden valmistelua ja eduskunnan roolia luonnehtii Kuvio 3.1.



Kuvio 3.2. EU-asioiden valmistelu ja eduskunnan rooli (Eduskunta 2014, 11)

Asioiden jaottelu eduskunnan toimivaltaan kuuluviin asioihin ja muihin asioihin ei välttämättä tarkoita näiden asettamista tärkeysjärjestykseen poliittisen tai periaatteellisen merkityksen perusteella. On olemassa sekä tärkeitä ja laajakantoisia E-asioita että verraten vähäpätöisiä U-asioita. Käytännössä E-asioita on vuosittain ollut lukumääräisesti U-asioita enemmän, vaikka käsittelyjärjestelmää luotaessa odotuksena oli se, että pääpaino olisi lainsäädäntöasioissa.

Lainsäädäntöehdotukset ja muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ehdotukset lähetetään eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmällä, U-kirjelmällä. Kirjelmä valmistellaan yleensä toimivaltaisessa ministeriössä ja hyväksytään alustavasti valtioneuvoston EU-asioiden komiteassa tai sen alaisessa jaostossa. Lopullisesti kirjelmän sisällöstä ja eduskuntaan lähettämisestä päättää valtioneuvoston yleisistunto. Sen jälkeen kirjelmä toimitetaan virallisena suomen- ja ruotsinkielisenä asiakirjana eduskuntaan.

Usein asioiden EU-käsittelyn aikataulu on tiukka ajatellen yhteensovittamista ja eduskunnan kytkemistä mukaan. EU-asioiden saattamiseen eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain edellyttämällä tavalla kiinnitettiin erityistä huomiota EU-vaikuttamisselvityksessä (VNK 2009). Selvityksen mukaan kehitys on ollut myönteistä, ja eduskunnalta on tullut aikaisempaa vähemmän huomautuksia viivästyksistä. Tavoitteeksi on kuitenkin asetettu niin sanottu nollatoleranssi. Hallituksen toimivaa yhteistyötä eduskunnan kanssa korostaa mahdollisuuksien luominen Suomelle muodostaa itselleen neuvotteluvaraa jo varhain EU-toimielinten esittäessä vasta alustavia kantojaan kehitteillä olevaan asiaan. Näin menetellen parantuvat mahdollisuudet siihen, että neuvottelujen edetessä Suomi voi tarkistaa kantaansa hyvinkin nopeasti. Tämä puolestaan turvaa Suomen mahdollisuuksia saavuttaa tavoitteensa. Yleiseksi menettelytavaksi on myös vakiintunut ministerien kuulemiset aina ennen neuvoston kokouksia ja joskus myös niiden jälkeen. Tällä tavalla on pyritty lisäämään eduskunnan tiedonsaantia neuvoston kokouksista ja Suomen kantojen huomioonottamisesta niissä.

3.4 EU-vaikutusten arviointikäytännöt eri hallinnonaloilla

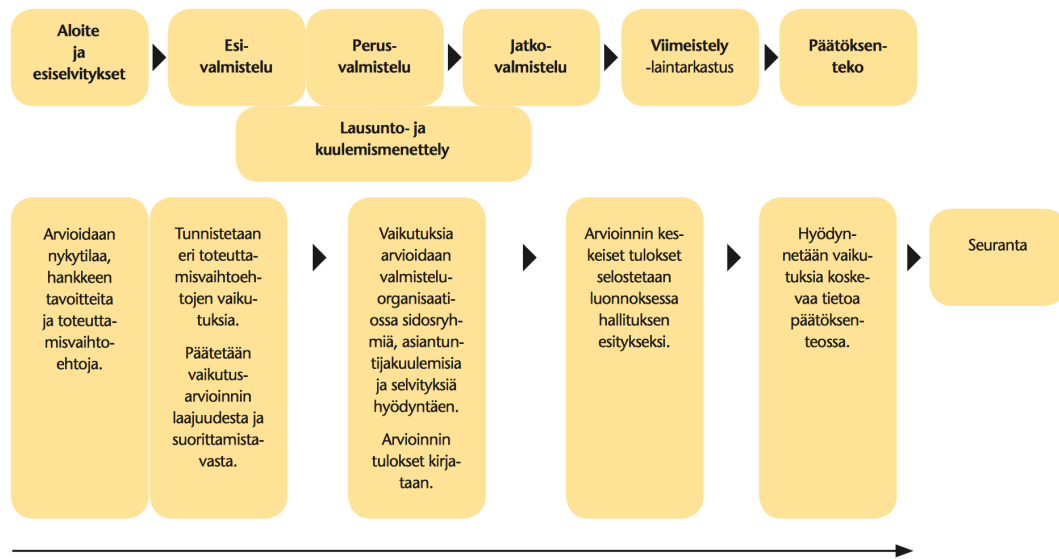
Lakien vaikutusten arviointi tapahtuu kiinteänä osana ministeriöiden säädösvalmistelua. Valmistelun alkuvaiheissa tunnistetaan merkitykselliset vaikutusalueet ja vaikutukset. Valmistelun edetessä käytettävissä olevien ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointia syvennetään. Vaikutusarviointiin kuuluu lisäksi toteutetun uudistuksen vaikutusten seuranta. Vaikutusarvioinnin keskeiset tulokset kuvataan hallituksen esityksen perusteluosassa. Vaikutusten arviointia ohjaavat valtioneuvoston vuonna 2007 antamat ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista sekä ohjeita täydentävä vaikutuslakohtainen tietoaaineisto ja ns. tarkistuslista. Lakien vaikutusten arvioinnissa erotetaan toisistaan 1) taloudelliset vaikutukset, 2) viranomaisvaikutukset, 3) ympäristövaikutukset ja 4) muut yhteiskunnalliset vaikutukset. (OM 2007.)

1) Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia kotitalouksien asemaan, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on varmistua siitä, että säädökset parhaalla mahdollisella tavalla tukevat talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia.

2) Vaikutuksilla viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin tarkoitetaan vaikutuksia viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, heidän tehtäviin ja menettelytapoihin, henkilöstöön ja organisaatioon tai hallinnollisiin menettelyihin ja kustannuksiin. Viranomaisvaikutuksia arvioidaan erityisesti silloin, kun säädösehdotuksen välitön kohdealue on jokin viranomainen tai 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.

3) Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) 2 §:n mukaisesti vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; maaperään, vesiin, ilmaan, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä edellä mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

4) Muilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla tarkoitetaan muun muassa vaikutuksia kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan; sosiaalisia ja terveysvaikutuksia, vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon; kielellisten oikeuksien toteutumiseen; työllisyyteen ja työelämään; rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen, aluekehitykseen; tietoyhteiskuntaan.



Kuvio 3.3. Lakien vaikutusten arviointi prosessina (OM 2007, 10).

Oikeusministeriön vuoden 2007 säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeissa on lyhyt alaluku, joka koskee vaikutusarviointia EU:n säädösten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden valmistelussa. Tässä osiossa todetaan varsin yleisellä tasolla, että "valtioneuvoston ja ministeriöiden on pyrittävä seuraamaan ja ennakoimaan Suomen kannalta tärkeitä EU-säädöshankkeita ja arvioimaan niiden kansallisia vaikutuksia" (OM 2007, 13).

EU-asioissa Suomen kannan määrittely tapahtuu käytännössä niin sanotun perusmuistion avulla. Vastuuvirkamies laatii yhteistyössä muiden asian valmisteluun osallistuvien tahojen kanssa uudesta EU-asiasta perusmuistion, lainsäädäntöasioissa myös U-kirjelmän. Perusmuistio laaditaan Eutoritietojärjestelmässä asiakirjapohjalle, U-kirjelmä PTJ-järjestelmässä. Perusmuistiota päivitetään, kun asian käsittely unionin toimielimissä tai kansallisessa yhteensovittamisjärjestelmässä etenee. EU-asiasta vastaava virkamies huolehtii siitä, että Suomen kanta on käsitelty kotimaassa riittävän laajasti. Tässä vaiheessa vastuuvirkamiehen tulisi EU-jaostoa kuulleen järjestää vaadittavat sidosryhmäkuulemiset sekä näiden yhteydessä selvittää, onko Suomen kannan muodostuksen tueksi olemassa jo tehtyjä selvityksiä tai vaikutusarviointeja, joita esimerkiksi sidosryhmät ovat kenties jo laatineet.

Perusmuistio toimii EU-asian kansallisen käsittelyn pohjana kaikissa asian käsittelyvaiheissa ja koko yhteensovittamisprosessin ajan. Kansallisessa käsittelyssä alimpana tasona toimivat EU-asioiden komitean alaiset jaostot. Sieltä perusmuistio ja siihen kirjattu Suomen kanta sekä mahdollinen vaikutusarviointi etenevät tarvittaessa kyseisen hallinnonalan EU-jaostoon ja viime kädessä EU-ministerivaliokuntaan. EU-ministerivaliokunnan tulisi käsitellä Suomen kannalta strategisesti merkittävät EU-aloitteet. Tapauskohtaisesti asian valmistelussa voidaan käyttää apuna myös ad hoc-työryhmiä tai asiantuntijaverkostoja. Valtioneuvoston kannan valmistuttua asia etenee E-, U- tai UTP-kirjelmän muodossa eduskunnalle. Olisi tärkeää, että eduskunnan suuri valiokunta tai erikoisvaliokunnat saisivat kirjelmän yhteydessä riittävän perusteellisen vaikutusarvion nähtäväkseen.

Osana tätä hanketta käytiin läpi eri ministeriöiden EU-vaikutusten arviointien nykytila ja arviot keskeisistä tulevaisuuden kehittämistarpeista. Tieto kerättiin ministeriökohtaisten teemahaastattelujen avulla (kysymykset on esitetty liitteessä 3). Yksittäisessä haastattelussa oli edustettuina 1-3 asiantuntijaa kustakin ministeriöstä ja haastattelut kestivät noin 1-1,5 tuntia.

Yleinen näkemys ministeriöissä oli se, että EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin yleinen merkitys tiedostetaan ja Suomen kannan taustaksi pyritään keräämään mahdollisimman luotettavaa ja ajantasaista tietoa EU-aloitteiden vaikutuksista. Samalla kuitenkin myönnetään se tosiasia, että kannanmuodostus tapahtuu varsin kiireisessä aikataulussa (yleensä noin 3-8 viikkoa komission esityksestä) eikä systemaattisten vaikutusarviointien tekemiseen tai teettämiseen ole riittäviä mahdollisuuksia. Sen sijaan sidosryhmäkuulemisia pyritään järjestämään joko suoran kuulemisen, lausuntojen tai EU-jaostojen laajennetun kokoonpanon keskustelujen kautta.

U-kirjelmien yhteydessä esitetään myös arvioita aloitteiden taloudellista, hallinnollisista, sosiaalista sekä yritystoimintaan ja ympäristöön liittyvistä vaikutuksista. Vaikutusarviointien kattavuus ja tarkkuus vaihtelevat suuresti asiakohtaisesti. Vaikutusarviointien sisällöllinen läpikäyminen osoitti, että tarkimmat (ja usein numeeriset) vaikutusarviot on otettu suoraan komission esityksestä ja Suomen osalta esitetään vain vaikutusten yleinen suunta: lisää/vähentää, edistää/haittaa, helpottaa/vaikeuttaa. Tarkkojen kansallisten vaikutusarvioiden puuttumisen seurauksena Suomen kantojen muodostaminen jää usein yleiselle tasolle ja niiden läpimenon seurantaan liittyy paljon tulkinnanvaraa. Seuraavassa on tiivistetysti esitetty haastatteluihin ja ministeriöiden EU-asiakirjoihin perustuen keskeiset hallinnonalakohtaiset huomiot EU-aloitteiden arvioinnin nykytilasta ja kehittämistarpeista.

Oikeusministeriö (OM) pitää EU-vaikutusten kansallista ennakoarviointia erittäin kannatettavana etenkin siinä varhaisessa vaiheessa, kun komission työohjelma valmistuu. Tällöin ministeriön edustajan mukaan voidaan vielä tehdä ulkopuolisia arvioita, joskin ongelmaksi saattaa muodostua se, että lopullisen esityksen sisältökysymykset ovat kenties auki eikä tavoitteellinen vaikutusarviointi vielä ole mahdollinen. Ministeriön edustaja korosti, että vaikutusarviointien ohella tulisi harkita muita joustavia ja osallistavia kuulemismenettelyjä, joista ministeriöllä on hyviä kokemuksia. Näiden avulla on mahdollista saada nopeasti ja laaja-alaisesti kartoitettua sidosryhmien, kansalaisten tai yritysten näkemyksiä valmistelussa oleviin EU:n säädösaloitteisiin. Ministeriö on itse soveltanut osallistavia menetelmiä sekä joukkoistamismalleja muun muassa uuden asunto-osakeyhtiölain vaikutusten arvioinnissa ja sen soveltamisen ja toimeenpanon konsultaatiossa.

Sisäasiainministeriön (SM) hallinnonalalle sijoittuu varsin erilaisia tehtäviä maahanmuuttoasioista poliisitoimeen, pelastustoimeen ja rajavartiolaitaan. Kaikilla näillä asia-alueilla harjoitetaan jatkuvaa ja aktiivista EU-yhteistyötä. Maahanmuuttoasioissa painotetaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämistä. Poliisiyhteistyössä korostuu tiedonvaihdon tehostamisen merkitys ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta. Rajaturvallisuudessa panostetaan Schengen-alueen yhteistyön parantamiseen. Pelastustoimessa kehitetään EU:n pelastuspalvelujärjestelmää. Sisäasiainministeriössä ei sovelleta yhtenäisiä EU-vaikutusten arviointikäytäntöjä vaan jokaisella asia-alueella on omat vakiintuneet menetelmät EU-vaikutusten arviointiin. Ulkopuolelta tilattavia vaikutusarviointeja ei juurikaan ole hyödynnetty vaan U-kirjelmän vaikutusarviointiosioon vastuuvirkamiehet kokoavat omat vaikutusarviointinäkemykset kuultuaan keskeisiä sidosryhmiä. Sisäasiainministeriö pitää tärkeänä, että Suomella olisi pitkän aikavälin vaikuttamistavoitteita EU-aloitteiden suhteen ja että näitä koskevaa arviointitietoa aletaan kerätä systemaattisesti ja riittävän varhaisessa vaiheessa.

Puolustusministeriön (PLM) toimialan asioista monet sijoittuvat EU-politiikassa jäsenmaiden yksimielisten päätösten perusteella harjoitetun EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alaan, jonka yksi osa-alue on EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP). Puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevan EU-direktiivin valmisteluvaiheissa UM ja PLM vaihtoivat ajatuksia keskenään siitä, onko mainittuja hankintoja koskeva erillinen direktiivi tarpeellinen huomattavassa päällekkäisyydessään EU:n hankintadirektiivin kanssa. Tällä perusteella nousee esiin kysymys siitä, oliko komission toimesta lainsäädäntöhankkeesta teetetyssä ennakoarvioinnissa riittävästi otettu huomioon se vaihtoehto, että direktiivi jätettäisiin säätämättä tyytyen siihenastiseen yleiseen julkisia hankintoja koskevaan EU-tasoiseen ja kansalliseen sääntelyyn. Puolustusministeriössä korostetaan EU-aloitteiden vaikutusten kansallisten arviointien tärkeyttä ja samalla joustavaa poikkihallinnollista yhteistyötä (PLM, TEM, SM, VM, UM) Suomen kantojen muodostamisessa. Ulkopuolelta tilattavia EU-aloitteiden vaikutusten arviointeja ei puolustusministeriössä eräitä taustaselvityksiä lukuun ottamatta juurikaan ole käytetty.

EU-aloitteiden vaikutuksia koskeva valtiovarainministeriön (VM) intressi kohdistuu erityisesti aloitteiden ennakoituihin julkistaloudellisiin vaikutuksiin ja toimialaministeriöiden määräraha- ja vastuukysymyksiin näihin vaikutuksiin liittyen. VM:n valmistelu näissä asioissa luo tärkeää perustaa hallituksen raha-asiainvaliokunnan (RVA) ja sen talouspoliittisen ministerivaliokunnan (TMV) työskentelylle. VM:ssä on esitetty myös käsityksiä siitä, ettei käsittelyä EU-asioiden komiteassa tulisi ymmärtää RVA- ja TMV-käsittelyiden korvikkeeksi vaan niiden rinnakkais- ja osin jatkomuodoksi. Vaatimukset täyttävän talousanalyysin kannalta komission laadittamat ja julkistamat aloitteidensa ennakkolliset vaikutusarviointit ovat usein jättäneet VM:ssä toivomisen varaa. VM on havainnut näistä arvioinneista jopa systemaattisesti puuttuvan taloudellisten vaikutusten näkökohtien. Komission toteuttamien vaikutusten ennakoarviointien keskittymistä huomattaviksi käsitettyihin kysymyksiin VM on pitänyt ongelmana, sillä muillakin toimintapolitiikka- ja -lainsäädäntöaloitteilla saattaa olla merkittäviä muun muassa taloudellisia vaikutuksia.

Valtiovarainministeriön suhtautumisessa EU-asioihin korostuu muun muassa sen, miten turvataan eri ministeriöiden oikeanlainen ja toimiva vuorovaikutus ja tehokas yhteensovittaminen yksiköiden toimien ja vastuualueiden kesken. Kansainväliseltä kannalta VM:ssä on kertynyt myönteisiä kokemuksia osallistumisesta Brysselissä ajoittain koottujen ajatuspajojen toimintaan poliittisten päättäjien, virkamiesten ja intressiorganisaatioiden edustajien osallistuessa. Kysymykseen voisi myös tulla se, että Suomesta käsin käynnistettäisiin ennakoitotoimintaa, jossa otettaisiin huomioon ajatuspajoissa ja muualla kertyvät ideat siitä, millaisiin politiikkatoimiin EU ryhtyy komission vetämänä. Esimerkkinä voidaan mainita joukkorahoituksen aihepiiri, jossa komission aloitteellisuus oli vuoden 2014 loppuun mennessä edennyt tuskin sen saman vuoden keväällä julkistamaa tiedonantoa pidemmälle. Joukkorahoitus voisi olla aihepiiri, jossa varta vasten ennakoiden ja alustavaa ennakoarviointia harjoittaen luotaisiin valmiuksia siihen, että komission kenties sittemmin ryhdyttyä aloitteelliseksi politiikkatoimia ja EU-lainsäädäntöä ajatellen Suomella olisi hyvät edellytykset muodostaa kansallinen kanta varhaisessa vaiheessa. VM:ssä kertyneen kokemuksen mukaan yksittäinen pienikin EU-jäsenmaa voi vaikuttaa EU-päätöksentekoon, mikäli se kykenee sopivalla tavalla liittoutumaan riittävän suuren ääniosuuden neuvostossa saavuttavan jäsenvaltioiden joukon kanssa.

Opetusministeriön (OKM) toimialalle sijoittuu verrattain vähän EU-lainsäädäntöä mutta verrattain runsaasti EU-politiikkatoimia. Kotimaista EU-politiikan toimeenpanoa OKM:n toimialalla luonnehtivat laajat sidosryhmäkuulemiset sekä perusteiden kehittäminen kansallisille politiikkatoimille EU-politiikoilla niitä perustellen. Tilannetta hallinnonalalla luonnehtii myös se, että EU-valmistelijaostot kokoontuvat poikkeuksetta laajassa kokoonpanossa. OKM:n vastuualueita koskevia 'pehmeitä' EU-tavoitteita, joiden

saavuttamatta jäämisen sanktiona on kriittinen palaute neuvostolta, ovat muun muassa tavoitteet t&k-menojen BKT-osuudeksi, koulupudokkaiden vähentämiseksi sekä korkeakoulutukseen osallistuvien suhteelliseksi osuudeksi asianomaisista ikäluokista. Näyttöä on siitä, että alkujaan 'pehmeät' tavoitteet ovat muodostuneet vähitellen 'kovemmiksi' ja alkujaan informaatio-ohjaukseen perustunut EU-politiikka muuttunut sitovaan EU-oikeuteen pohjautuvaksi. Parhailaan, 2010-luvun puolivälissä, käsityksen saamista EU-politiikan tosiasiallisesta linjasta ja suuntautumisesta vaikeuttaa se, että politiikka monelta osin kohdistuu kriisiytyneimpien jäsenvaltioiden tilanteen lievittämiseen ja siksi vain ohuemmin koskee muita jäsenmaita.

Varsinaista EU-toimintapolitiikan ja -lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointitoimintaa voidaan OKM:n hallinnonalalla löytää vain vähän. Toisaalta OKM:n toimiala kytkeytyy monilta osin läheisesti muiden ministeriöiden sellaisiin toimialoihin, joilla arviointi on runsasta. OKM:ssä on myös muodostunut käsityksiä EU-tasoisesta vaikutusten ennakoarvioinnista, kuten kokemuksia komission haluttomuudesta muuttaa kerran laatimiaan tai tilaamiaan ennakoarviointeja siitä huolimatta, että vaikuttamisen kohde, tekeillä oleva lainsäädäntö tai käynnistyvät politiikkatoimet ovat muuttuneet alkujaan kaavailtuun verrattuna.

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) vastuualueeseen kuuluvat taloudellisilta arvoiltaan huomattavan suuret EU:n yhteisen maatalouspolitiikan asiat ja lisäksi täydentävän kansallisen maatalouspolitiikan asiat. EU:n maatalouspolitiikan kautta ministeriön vastuualue sisältää myös koheesiopolitiikan eli erityisesti maaseudun kehittämisen kysymyksiä sekä sitä kautta sosiaalipoliittisia juonteita, joita on nyttemmin rakennettu EU:n maatalouspolitiikkaan sisään. EU:n maatalouspolitiikka kuuluu keskeisiin koko EU-politiikan vahvasti sitoviin aloihin.

MMM:ssä on noussut korostetusti esiin tarve vaikuttaa Suomen kannalta oleellisiin EU-aloitteisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Uusiin asioihin ja suurten hankkeiden erillisiin osiin on usein helpompaa vaikuttaa kuin vain osittain uudistuviin seikkoihin tai erityisen suuriin hankekokonaisuuksiin. Oman ongelmansa muodostaa se, että jos komissio ole päässyt pyrkimyksissään perille varsinaista EU-lainsäädännön tietä, se usein pyrkii toteuttamaan tavoitteensa toimeenpanon ja sitä koskevien normien laadintavaiheessa, mihin yksittäisen jäsenmaan saattaa olla vaikeaa puuttua. MMM:ssä kiinnitetään paljon huomiota komission tekemiin aloitteidensa vaikutusten ennakoarviointeihin. MMM saa verrattain hyvin tietoa mainituista aloitteista ja niiden arvioinnin etenemisestä, paitsi mikäli komissio on ulkoistanut arviointitehtävät. MMM on suoraan pyrkinyt vaikuttamaan määrättyihin arvioinneista. Tämä on vaatinut kontaktia arvioinnista vastaaviin komission virkamiehiin. MMM arvioi verkostonsa EU:n suuntaan varsin tiheiksi ja toimiviksi.

Liikenne- ja viestintäministeriössä (LVM) on kertynyt vaihtelevia kokemuksia niin Euroopan komission politiikkatoimia ja lainsäädäntöä koskevista aloitteista kuin noita aloitteita koskevasta komission harjoittamasta vaikutusten ennakoarviointitoiminnasta. Komission lainsäädäntöaloitetta sähköisen viestinnän aihepiiristä on Suomessa pidetty poikkeuksellisen valmistelutavaltaan ilman riittäviä yhteyksiä ainakaan pienempiin jäsenmaitiin sekä ilman riittävää IA:ta. LVM:ssä karttuneen kokemuksen perusteella EU-politiikan realiteeteista saattaa aiheutua, että mikäli vastuukomissaari vahvasti priorisoi määrätyn toimintapolitiikan tai lainsäädännön toimeenpanoa, jäsenmaasta käsin saattaa olla erityistä syytä pitää silmällä sitä, että vaikutusten ennakoarviointi toteutuu asianmukaisesti. Tällaisissa tapauksissa on saattanut olla vaikeaa päästä käsiksi komissiossa asiasta laadittuihin valmisteluasiakirjoihin. Niin Suomen kuin muidenkin jäsenvaltioiden kannalta on myös tärkeää saada tietää, mistä kukin EU-aloite on alkujaan lähtöisin ja millaisten vaiheiden kautta se on päätynyt siihen asuun, jossa jäsenmaissa saadaan siitä tietoa.

LVM:ssä käydään komission julkistamat IA:t tarkoin läpi mutta ottaen huomioon, että kotimaassa on kenties valmista arviointitietoa samasta asiasta tai lähialoilta. Komission aloitteiden ja niitä koskevien IA:iden tultua julkisuuteen LVM järjestää kuulemiskierroksia luodakseen edellytyksiä Suomen erityisolosuhteiden ottamiselle huomioon Suomen muodostaessa virallista kantaansa asiaan. Ministeriö on silti verrattain harvoin ulkoistanut ennakoarviointeja.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on paitsi yksi Suomen monialaisista ministeriöistä, myös yksi niistä ministeriöistä, joiden vastuualueelle sijoittuu runsaasti EU-politiikkatoimista ja -lainsäädännöstä johtuvia tehtäviä. Vastaavasti TEM:in vastuualueisiin liittyviä EU-asioita käsitellään useissa EU-valmistelujaostoissa. TEM:in tehtäviin lukeutuu tähän saakka vielä heikohkosti EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointiin kytkeytynyt suomalainen muunnelma globaalisti levinneestä sääntelyvaikutusten arvioinnista (*regulatory impact assessment*, RIA), jonka keskeisin kohde koostuu politiikka- ja lainsäädäntötoimien yritysvaikutusten ennakoarvioinnista. TEM:ssä toiminta kiteytyi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla. RIA:n Euroopassa levinneintä ja muuallakin esiintyvää standardikustannusmetodologiaa soveltava TEM:n yritysvaikutusten ennakoarviointitoiminta on kytkeytynyt aihepiiriin eurooppalaisiin verkostoihin niiden täysivaltaisena osana (TEM:n verkkosivujen lisäksi ks. myös erillisselvitys Kotiranta ym. 2011). TEM:ssä on kokemuksia siitä, että EU-jaostojen toimintaa tulisi vauhdittaa nykyisestäään. Eräs TEM:issä esiin noussut ajatus on se, että EU-jaostojen tulisi toimia hälyttiminä, jolloin jaostoon kuuluvat virkamiehet reagoisivat jaostoissa esiin nousseisiin kysymyksiin, kuten EU-aloitteisiin ja niiden vaikutuksia koskevan kansallisen ennakoarvioinnin käynnistämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) vastuualue on laaja ja siihen kuuluu hyvin erilaisia toimialoja sosiaali- ja terveyspolitiikasta työsuojeluun ja vakuutustoiminnasta tasa-arvoon. Tämä näkyy myös EU-tasolla, jolla STM:n vastuulle kuuluu EU:n sosiaali- ja terveyspolitiikka, tasa-arvokysymykset, työsuojelu, sosiaalivakuutus ja vakuutuspalvelut. Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto (TSTK-neuvosto) on pääasiällisin ministeriön vastuualueelle kuuluvien asioiden käsittelypaikka EU:ssa, vaikka ministeriön vastuualueelle kuuluvia tai siihen liittyviä asioita voi tulla käsiteltäväksi myös muissa neuvostoissa. Ministeriön mukaan paras asiaosaaminen löytyy yleensä niiltä henkilöiltä, jotka käsittelevät asiaa kansallisesti. Tällaisten henkilöressurssien takaaminen sekä ministeriötasolla, EU-edustustossa että alemmassa hallinnossa on keskeistä. Kansalliset asiantuntijat ja Suomesta rekrytoidut EU-virkamiehet tarjoavat mahdollisuuksia parantaa EU-yhteistyötä ja viedä tietoa Suomen erityisoloista EU:hun. Tärkeää on myös taata riittävästi voimavaroja sekä kansallisiin että EU-lähtöisiin hankkeisiin. Laajat kansalliset uudistushankkeet, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistus eli sote-uudistus, saattavat kuitenkin viedä resursseja EU-yhteistyöstä ja etenkin EU-lainsäädäntöön vaikuttamisesta.

Ympäristöministeriön (YM) toimialalla toimii EU-valmistelujaostoista ympäristöjaosto, jossa ovat edustettuina lähes kaikki ministeriöt, kaikkien jaostojen tapaan valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto ja Ahvenanmaan maakunta. YM:ssä on koettu ympäristöjaoston työskentely tehokkuudeltaan jopa esimerkilliseksi.

YM aktivoituu viimeistään silloin, kun komissio esittää politiikka- tai lainsäädäntötoiminta koskevan aloitteensa. Koska EU-ympäristölainsäädäntö on laajentunut varsin kattavaksi, moniin sinänsä uusiin aloitteisiin sisältyy vain rajoitetusti täysin uutta aineista. YM seuraa aktiivisesti, jos komissio asteittain etenee ison asia-alueen uudistamiseksi, kuten aluksi esittäen vihreän kirjan tai tiedonannon keskustelun pohjaksi. Sittemmin ministerit keskustelevat EU:n neuvoston määrättyssä kokoonpanossa, ja myöhemmin neuvosto esittää asiaa

koskevia päätelmiä. Toisinaan asia jää siihen ja aloite kuoleentuu, mutta usein prosessi jatkuu. Esimerkin tarjoaa komission kiertotalousehdotus. Erityisiä vaikeita ongelmia saattaa aiheutua silloin, mikäli sinänsä EU:n aloitteena Suomeen saapuvan aloitteen taustalla onkin kansainvälinen sopimus. YM:ssä on karttunut kokemusta siitä, että olisi suotavaa olla käytettävissä paitsi taustatietoa myös kohdennetumpia selvityksiä riittävän ajoissa ennen kuin komissio – kenties – tekee politiikkatoimintaa tai lainsäädäntöä koskevan aloitteensa ja ehdotuksensa. Ennakoiva ote tarjoaisi Suomelle mahdollisuuksia saattaa komission tietoon jo ennen ehdotuksen antamista näyttöperusteisia näkemyksiä siitä, miksi Suomen huolenaiheet ovat perusteltuja. Tosin joissakin tapauksissa komission ainakin ympäristöasioissa pitämät julkiset ennakkokonsultaatiot saattavat sallia Suomen kantojen painokkaan tuomisen julki varhaisessa vaiheessa. YM:ssä on kertynyt näkemystä siitä, että Euroopan komission toteuttamat vaikutusten ennakoarvioinnit ovat monessa tapauksessa saavuttaneet verrattain korkean laatutason. Tavallisen ongelman muodostaa kuitenkin se, että arvioinnin kohdetasona on koko EU:n taso ja yksittäisen jäsenmaan olosuhteet saattavat jäädä huomiotta.

YM:n kokemuksen mukaan ennakoiva ote suhteessa EU-aloitteisiin on perusteltu, joskin myös kiireellisemmällä aikataululla on mahdollista saavuttaa hyviä tuloksia. Kiireisen valmisteluajataulun johdosta U- ja E-kirjelmiin ei ehditä sisällyttää niin perusteellisia ennakoarviointeja odotetuista vaikutuksista siinä määrin kuin olisi toivottavaa. Puutteita saattaa kompensoida se, mikäli eduskunta valiokuntavaiheessa kuulee asiantuntijoita. E-kirjelmien käyttöön voidaan kohdistaa myönteisiä odotuksia, minkä lisäksi ministeriöt voivat toimittaa eduskunnan tarpeisiin myös muistioita EU-asioista.

Ympäristöministeriössä on pohdittu, miten EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointiin voitaisiin rakentaa sisään nykyistä innovatiivisempia elementtejä. Faktoihin keskittyvä ja laskentamenettelyjä soveltava vaikutusarviointi ei ministeriössä kertyneen kokemuksen mukaan välttämättä täytä innovatiivisuuden edellytyksiä.

Ulkoasiainministeriöllä (UM) on osaltaan keskeinen rooli EU-asioiden koordinaatiossa ja kehittämisessä siltä osin kuin ne liittyvät ministeriön toimialaan kuten ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, kauppapolitiikkaan, kehityspolitiikkaan ja EU:n ulkosuhde- ja laajentumiskysymyksiin. Ulkoasiainministeriön sisällä EU-asioista vastaavat pääasiassa ministeriön Eurooppa-osasto sekä EU-viestinnän osalta Eurooppatiedotus. Ulkoasiainministeriö pitää EU-aloitteiden vaikutusten arviointia tärkeänä etenkin valmistelun varhaisessa vaiheessa. Ministeriön mukaan aktiivisella verkostoitumisella voidaan merkittävällä tavalla edistää Suomen tavoitteita ja oikea-aikaisella liittoutumisella saada pienen jäsenmaan näkökohtia paremmin "sisään" EU-aloitteisiin.

Taulukko 3.1. Tiivistelmä EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnista eri tahoilla Suomessa.

Ministeriö tai muu kohde	Keskeiset EU-politiikan alueet	EU-asioiden luonne ja organisointi	EU-jaostot ja niiden toiminta ml. intressi-organisaatioiden osallistuminen	EU-vaikutusten arviointi-kapasiteetti	EU-vaikutusten arviointi suhteessa kansalliseen lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointiin	Komission <i>road mapin</i> ja työohjelmien huomioiminen ja komission vaikutusarviointien läpikäynti
VTV	Käytännössä kaikki, ainakin välillistä kautta	Osin eduskunnan, osin valtionalouden tarkastuksen, osin eri sisältö-alueiden kautta	Ei varsinaisesti relevantti kysymys VTV:n kannalta	Aloittaa 2015 alussa laajan tarkastuksen asiasta	Tähdentää kansallisen ja EU-asioiden eriytyneen nyttemmin; korostaa kumpaakin koskevia ns. oppivan lainsäädännön haasteita	Ei sinänsä näkyvissä roadmapissa

VNK	Kaikki	Mm. EU-asioiden osasto mutta myös muut VNK:n osastot	Seuraa ja kehittää jaostojen toimintaa, osallistuu niiden työskentelyyn	Käynnistää vuoden 2015 alussa arviointien ulkoistetut hankinnat	Edistää osaltaan arvioinnin lajien kytkemistä toisiinsa	Periaatteessa kaikki
UM	Ulko-, turvallisuus-, kauppaja kehityspolitiikka, EU:n ulkosuhteet ja laajentuminen.	Osuus EU-asioiden koordinaatio siltä osin kuin ne liittyvät ministeriön toimialaan kuten ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, kauppapolitiikkaan, kehityspolitiikkaan ja EU:n ulkosuhde- ja laajentumiskysymyksiin.	Puheenjohtaja ulkosuhdejaostossa ja kauppapolitiikassa jaostossa. Asiakohtaisesti muissa	Ministeriössä muutoin vahva arviointikapasiteetti (esim. EVA-11). Ei EU-aloitteiden osalta.	Molemmissa pääasiassa vastuuvirkamiehen tehtävä	Omaan toimialaan kuuluvat IA:t käydään läpi
OM	OM vastaa EU:n oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön kuuluvien oikeudellisten hankkeiden kansallisesta valmistelusta ja täytäntöönpanosta.	Substanssiosastojen vastuulla omiin toimialoihinsa liittyvissä kysymyksissä.	Keskeisimmät: oikeudelliset kysymykset ja oikeus- ja sisäasiat jaostot ja muissa asiakysymyksittäin.	Vahva osaaminen kansallisten lakien vaikutusten arvioinnin puolella - vähemmän EU-aloitteiden arvioinnissa	Ks. edellinen.	Kaikki hallinnonalan vastuiden kannalta relevantit komission IA:t käydään läpi ja tarvittaessa reagoidaan
SM	SM:n hallinnonalalle sijoittuu varsin erilaisia tehtäviä maahanmuuttoasioista poliisitoimeen, pelastustoimeen ja rajavaltuontaan. Kaikilla näillä asia-alueilla harjoitetaan jatkuvaa ja aktiivista EU-yhteistyötä.	Eri osastot vastaavat EU-asioiden valmistelusta omalta osaltaan.	Alue- ja rakennepolitiikka, oikeus- ja sisäasiat, maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat	Kehittyneintä alue- ja rakennepolitiikan puolella - muutoin vaihtelevaa.	Yhteistyö toimii hyvin. Jossain yksittäistapauksissa tiedonkulkuongelmia (EU-asioiden ja kansallisten lainvalmisteluprosessien välillä).	Käydään huolellisesti läpi.
PLM	Erytyisesti EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, mutta myös hankinta-asiat puolustusmateriaalihankintojen johdosta	Hallitusten välisyyttä paljon jäljellä; EU ei alalla erityisen vahva eikä yhtenäinen toimija.	Ei selvästi erotettavaa valmistelujaostoa; huom. eduskunnan UaV:n ja tasavallan presidentin roolit	Kappalemääräisesti verrattain harvoja mutta kuitenkin merkittäviä asioita	Ei erityisesti korostu, mm. asioiden verrattain vähäisen lukumäärän johdosta	Ei selvästi näkyvissä roadmapissa, käydään läpi soveltuvin osin
VM	VM:llä on vastuita etenkin talouspolitiikkaan, valtiontalouden suunnitteluun, seurantaan, valvontaan ja arviointiin, verotukseen ja rahoitusmarkkinoihin liittyvillä tehtäväalueilla.	Kukin osasto vastaa EU-asioiden valmistelusta (ml. vaikututusten arviointi) omalta osaltaan.	Budjettiasiat, talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset, verotus, rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet, henkilöstö ja hallinto, tullitekniset kysymykset	Vahva arviointiosaaminen etenkin taloudellisten vaikutusten osalta. Arvioita tehdään myös EU-aloitteiden vaikutuksista.	Erillisiä prosesseja ministeriön sisällä.	Tarkka läpikäynti omalla toimialalla.

OKM	Pääasiassa vain harvoja EU-politiikan aloja kuten tekijänoikeudet ja tutkintojen vastavuoroinen tunnustaminen	Paljon pehmeää ja epäsuoraa EU-ohjausta (indikaattoreita, OECD/Bo-logna-prosessi, jne.); EU-asiat koordinoitu OKM:ssä	Kolme (koulutus ja kulttuuri, kulttuuri ja av, nuoriso ja liikunta), intressiorganisaatiot mukana kaikissa kokoonpanoissa, lisäksi de facto myös tutkimus	Ei vahvasti relevantti kysymys; OKM:lla ei juuri alallaan sektori-tutkimus laitoksia	Esitetyillä perusteilla ei erityisen huomattava kysymys	Koulutus ja kulttuuri, tutkimus, osia muutamista muista roadmapin aihepiireistä
MMM	Huomattavan runsaasti EU-politiikkaa ja -lainsäädäntöä, kansallinen toimivalta tois-sijaista	EU:n taajaan (yleensä viikoittain) kokoontuva maatalouden erityiskomitea; MMM:ssä EU-yksikkö	Jaostot: maatalous ja elintarvikkeet, kalastus, alue- ja rakennepolitiikka (osin), useat muut (osin),	Hallinnonalalla vahva sektoritutkimuslaitosten kapasiteetti, jota myös paljon käytetään; MMM:llä myös kapasiteettia laatia arviointeja itse	Vaikutelmaksi muodostuu se, että suhde toimii varsin hyvin MMM:ssä	Maatalous ja maaseudun kehittäminen, osin aluepolitiikka
LVM	Liikenne- ja viestintäpolitiikka	Suhde EU:n liikenne-, tele- ja energia-asioiden neuvosto-kokoonpanoihin ja neuvoston työryhmiin; LVM:ssä kullakin EU-aihepiirillä koordinaattori	Viestintäjaosto, liikennejaosto; edellisestä aina laaja kokoonpano	Ministeriöllä rajoitetusti arviointivaroja; arviointeja toisinaan mutta ei runsaasti ulkoistettu	Yleisesti arvioiden toimivat LVM:n kannalta	Kolme tiekartan eri sisältöaluetta
TEM	Alalla huomattavan runsaasti EU-politiikkaa ja -lainsäädäntöä	Monialainen ministeriö monin keskenään kytkeytyvin vastuin	Useat jaostot, ainakin sisämarkkinat, kilpailu ym., elinkeinopolitiikka, meripolitiikka, osin tutkimus ja innovaatio, energia, kuluttaja-asiat ja työllisyys	Sekä omaa (mm. sääntelyvaikutuksia koskevaa) kapasiteettia että käytettävissä olevaa mm. sektoritutkimuksen kapasiteettia; myös ulkoistus-mahdollisuuksia	Oleellinen kysymys huomattavin haastein	Kilpailu; työllisyys (osa laajemmasta osiosta); yritystoiminta ja teollisuus, energia, kuluttaja-asiat (osa laajemmasta osiosta), sisämarkkinat ja palvelut, merenkulku ja kalastus, tutkimus (osin), kauppa
STM	STM:n vastuulle kuuluu EU:n sosiaali- ja terveyspolitiikka, tasa-arvokysymykset, työsuojelu, sosiaalivakuutus ja vakuutuspalvelut.	Kv-yksikkö vastaa yleisesti koordinaatiosta ja substanssi-osaston toimialakohtaisista EU-asioista.	EU-jaostoissa STM:n vastuulla toimii 6 jaostoa (vakuutuspalvelut, työsuojelu, sosiaalasiat, terveys, henkilöiden liikkuvuuteen liittyvät sosiaaliturvakysymykset, huumausaineet)	Vahva arviointikapasiteetti mm. alan tutkimuslaitosten (esim. THL, TTL ansiosta).	Yleisesti ottaen yhteys toimii hyvin.	Komission IA:t käydään läpi ja arvioidaan.
YM	Huomattavan runsaasti alati muuttuvaa EU-politiikkaa ja lainsäädäntöä	Monimutkainen kenttä, vastuulla olevat EU-asiat koordinoitu YM:ssä; alan EU-valmistelu-jaosto	Virkamies-kokoonpanot ja täydet kokoonpanot erikseen (ympäristöjaosto; muutkin voivat olla merkittäviä)	SYKE:n rooli keskeinen mutta ei suinkaan yksinomainen	Aihepiirin monimutkaisuus, sen kytkennät aihepiireihin ja osin kiistanalaisuus aiheuttavat haasteita	Paitsi varsinaiset ympäristö- ja ilmasto-, osin energia-, osin meri- ja osin terveys- ja kuluttaja kysymykset

3.2 EU-vaikuttamisen, yhteensovittamisjärjestelmän ja EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin kehittämishaasteet

Hallitus hyväksyi kesäkuussa 2013 eduskunnalle annettavan valtioneuvoston selonteon EU-politiikasta. EU-selonteko käsittelee laajasti Euroopan integraation hyötyjä ja haasteita ja määrittelee Suomen EU-politiikan peruslinjan sekä esittelee Suomen näkemyksiä unionin toiminnan keskeisistä kehittämiskohteista. EU-selonteossa ja sen jälkeen laaditussa EU-valmistelumenettelyiden ja -asiakirjojen kehittämisehdotuksissa (VNEUS 2013) otetaan niin ikään voimakkaasti kantaa EU-valmistelumenettelyiden kehittämiseen ja aktiiviseen EU-vaikuttamiseen.

Valtioneuvoston EU-selonteossa peräänkuulutetaan EU-asioiden tehokkaampaa valmistelua, yhteensovittamisen kehittämistä ja EU-vaikuttamisen ja EU-osaamisen vahvistamista tavalla, joka nykyistä paremmin huomioi varhaisen vaikuttamisen haasteet. Selonteossa todetaan, että EU-ministerivaliokunnan työskentelyssä pyritään edelleen kehittämään nykyistä käytäntöä, jossa käsittelyssä korostetaan asioiden etupainotteista valmistelua ja laaja-alaisempien kokonaisuuksien käsittelyä sekä keskeisimpien asioiden osalta myös seurantaa (VNS 2013, 58-60).

Selonteossa todetaan niin ikään, että EU-asioiden komitean rooli asioiden päivittäisessä yhteensovittamisessa on jäänyt vähäiseksi ja sen tehtäväksi on muodostunut laajempia kokonaisuuksia koskevien asioiden valmistelu ja hallinnollisten asioiden käsittely. Samoin valmistelujaostojen toimintatapoja tulee selonteon mukaan kehittää ja kokouksia järjestää säännönmukaisemmin kaikilla sektoreilla. Selonteko toteaa, että jaostotyössä kannanmuodostukseen osallistuvien on huolehdittava siitä, että esitetyille kannoille on tarvittava ministeriön poliittisen johdon tuki (VNS 2013, 61).

EU-valmistelumenettelyiden ja -asiakirjojen kehittämistyöryhmän loppuraportissa viedään EU-selonteossa esitettyjä asioita vielä konkreettisempaan suuntaan mm. esittämällä EU-vaikuttamiseen ja -osaamisen vahvistamiseen liittyen seuraavia toimenpidesuosituksia (VNEUS 2013):

1. Ministeriöt laativat säännöllisesti (ministeriön johdon hyväksymän) suunnitelman EU-toiminnastaan ja vaikuttamisestaan. Tämä toimintasuunnitelma jaetaan tiedoksi EU-asioiden komitealle kerran vuodessa tai puheenjohtajakausittain.
2. EU-asioiden komiteassa seurataan suunnitelmien toteutumista, käydään läpi onnistuneita vaikuttamistapauksia ja arvioidaan säännöllisesti kansallisten asiantuntijoiden järjestelmää.
3. EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa tehostetaan panostamalla ministeriöissä etupainotteisesti suunnitteluun, aikataulutukseen ja resursointiin. Samalla kehitetään ministeriöiden sisäisiä valvontajärjestelmiä sekä kokonaistilanteen seurantaa valtioneuvoston tasolla.
4. Pehdytyksestä ja koulutusresursseista huolehditaan ministeriöissä ja valtioneuvoston yhteistä koulutusta kehitetään saadun palautteen pohjalta.
5. Erityistä huomiota kiinnitetään Euroopan parlamenttiin vaikuttamiseen liittyviin ohjeisiin ja tilaisuuksiin.

Eduskunnan suuri valiokunta otti vuonna 2014 mietinnössään kantaa valtioneuvoston EU-selontekoon ja peräänkuulutti komission ehtouksilta parempaa laatua ja kattavampia sekä parempia vaikutusten arviointeja toteamalla, että "(j)okaisen komission ehdotuksen tarpeellisuudelle ja sisällölle on vaadittava nykyistä parempia perusteluja. Sääntelyn erilaiset vaihtoehdot on analysoitava ja tuotava esille valmistelun alusta lähtien. Komission tulisi kyetä esittämään kattavammat ja laadukkaammat vaikutusten arvoinnit. Jos komission ehdotuksen tai sen vaikutustenarvioinnin on laatinut komission

ulkopuolinen taho, myös tämä tulee lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyden varmistamiseksi käydä ilmi. Myös edunvalvonnan vaikutus lainsäädäntöaloitteisiin tulisi käydä nykyistä avoimemmin ilmi. Unionissa tavoitteena tulisi olla nykyistä avoimempi, harkitumpi ja laadukkaampi valmisteluprosessi, jossa työllisyys-, ympäristö-, kustannus- ja kilpailukyky- sekä sosiaaliset vaikutukset on otettu keskeisesti huomioon". (SuVM 1/2014.)

Suuren valiokunnan mietinnössä ehdotetaan myös, että Suomi ajaa neuvoston ja sen työryhmien menettelytapojen kehittämistä siten, että komission ehdotusten yleisestä tarpeellisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta ja poliittisesta hyväksyttävyydestä sekä sääntelyn vaihtoehdoista käydään poliittisen tason keskustelu ennen teknisen valmistelun alkamista neuvoston työryhmissä. Valiokunnan näkemyksen mukaan komission vaikutustenarviointien käsittely ennen varsinaisen ehdotuksen käsittelyn aloittamista voisi toimia pohjana tällaiselle keskustelulle jättäen kuitenkin samalla jäsenvaltioille riittävän aktiivisen roolin jatkovalmistelussa (SuVM 1/ 2014).

Suuri valiokunta toteaa myös, että Euroopan parlamentin on mukautettava toimintansa lainsäädännön laadun korotettuun vaatimustasoon, koska lainsäädäntöehdotus voi muuttua ratkaisevasti parlamenttikäsittelyn myötä. Tämän vuoksi valiokunta korostaa, että parlamenttikäsittelyssä tehtyjen muutosten taloudellisiin, sosiaalisiin ja muihin vaikutuksiin olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota ja niiden perustelut tuotava selkeämmin ilmi. Mietinnössä todetaan myös, että vastaavasti jäsenvaltioilla tulisi olla valmius kehittää neuvostokäsittelyn osalta lainsäädäntöehdotusten vaikutusten arviointia nykyisestä. Suuri valiokunta painottaa lisäksi, että myös Suomella tulisi olla nykyistä paremmat valmiudet esittää lainsäädäntöprosessin aikana vaikutustenarviointeja omien kantojensa tueksi (SuVM 1/ 2014).

Parempi sääntely –teema on ollut esillä myös EU-ministerivaliokunnassa. EU-ministerivaliokunta on vuoden 2014 aikana toistuvasti kiinnittänyt huomiota tarpeeseen vahvistaa varhaista vaikuttamista sekä tätä tukevaa EU-aloitteiden kansallista vaikutusten arviointia mm. toteamalla 14.2.2014, että ”(v)arhaisen vaikuttamisen merkitys korostuu. Tämä edellyttää valmiutta käsitellä asioita entistä varhaisemmassa vaiheessa, jo ennen komission esityksen antamista. Suomen kannalta tärkeiden EU-aloitteiden kansallista vaikutusten arviointia vahvistetaan. Tähän on osoitettava tarvittavat resurssit” ja myöhemmin 31.10.2014, että ”Suomen kannalta tärkeiden EU-aloitteiden kansallista vaikutusten arviointia vahvistetaan.” (E113/2013 vp jatkokirje.)

EU-politiikkaa ohjaavat 1) hallitusohjelma 2) EU-selonteko (kerran hallituskaudessa) 3) EU-avaintavoitteet (vuosittain) sekä 4) sektorikohtaiset EU-prioriteetit (vuosittain). EU-ministerivaliokunta määrittää vuosittain yleiset EU-vaikuttamista koskevat avaintavoitteet. Näiden avaintavoitteiden lisäksi kukin ministeriö määrittää omat toimialakohtaiset erillistavoitteensa. Vuoden 2015 koko valtioneuvostoa koskevat EU-politiikan avaintavoitteet ovat:

1. Kasvua ja työllisyyttä vahvistava kilpailukyky
2. Toimiva sääntely
3. Ulkoisesti vahvempi unioni

Arviointitoiminnan luonne kuvastaa valtioneuvoston ja ministeriöiden hajautunutta toimintaperinnettä. Koordinoituja saati keskitetyksi ohjattuja arviointiratkaisuja ei ole syntynyt sen enempää ennakko- kuin jälkikäteisarviointien piirissä, vaikka kehittämisaikaita on ilmennyt runsaasti (Ahonen 1998; VTV 2006; KTM 2007; VM 2007; Ahonen ym. 2009; OM 2011; TEM 2011). Perinteisen pohjoismaisen julkisuuden ansiosta useimmat Suomen valtionhallinnossa laaditut ennakkollisen tai jälkikäteisen arvioinnin raportit ovat saatavilla, erityisesti tilanneiden tai laatineiden ministeriöiden verkkosivuilta.

Sen sijaan kootusti ei noita arviointituloksia ole saatavilla esimerkiksi portaaliratkaisun tuella. Hajautuneisuus rajoittaa myös arviointeja tilaavien ministeriöiden mahdollisuuksia oppia muiden ministeriöiden kokemuksista ja hidastaa arviointiasiantuntemuksen kansallista leviämistä ja vahvistamista. Mainituilla perusteilla arviointitoiminnan kehittäminen sekä yleensä että EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnissa liittyy myös kehittämiseen pyrkimyksenä muodostaa tähänastista selvästi yhtenäisempi valtioneuvosto (ks. VM 2014a).

3.3 Valtiontalouden tarkastusviraston kannanotot EU-aloitteiden vaikutusten arviointiin

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tarkastuksissaan kiinnittänyt huomiota niin kansallisten lakien kuin EU-asioiden valmisteluun ja lakien vaikutusten arviointeihin. Virasto on muun muassa toteuttanut tarkastuksen EU-asioiden kansallisen käsittelyn aihepiiristä kiinnittäen erityistä huomiota taloudellisten vaikutusten arviointiin ja eroihin kansallisen lainsäädännön ja EU-lainsäädännön valmisteluprosessien kesken (VTV 2006). Edellisessä tapauksessa eduskunta ei osallistu mutta sen jälkimmäisessä tulee jo prosessin varhaisessa vaiheessa osalliseksi asioihin. VTV katsoi EU-lainsäädännön valmistelumenettelyt pääpiirteissään hyvin toimiviksi, mutta ehdotti valmistelun erityisen strategisen ohjauksen perustamista. VTV:n mukaan taloudellisina vaikutuksina oli tarkasteltu suhteettoman runsaasti kustannuksia kiinnittämättä riittävää huomiota hyötyihin. Vuonna 2015 VTV on suunnitellut käynnistävänsä uuden tarkastushankkeen, jonka aiheena on EU-vaikutusten ennakoarviointi.

VTV on myötävaikuttanut eduskunnan tarkastusvaliokunnan joulukuussa 2014 esittämään kannanottoon siitä, että Suomeen tulisi perustaa säädösvalmistelun ja muun normiohjauksen arviointiyksikkö. Sen tehtävänä olisi riippumattomana asiantuntijana valvoa ja edistää vaikutusarviointien laatua. VTV oli tehnyt asiaa koskevan ehdotuksensa toiminnastaan eduskunnalle antamassaan kertomuksessaan (VTV 2014). Empiiriseksi perustaksi ehdotukselleen VTV asetti tarkastuksensa usean eri ministeriön hallinnonaloilta sekä finanssipolitiikkaa koskevat tarkastuksensa. Etenkin jälkimmäisten tarkastusten taustalle sijoittuu merkittävää EU-norminantoa valtiontalouden, kuntatalouksien ja sosiaaliturvarahastojen taloudellisesta tavoitetilasta taustana sekä EU:n alueen vakavat yleis-, finanssi- ja julkistaloudelliset ongelmat että Suomen taloudelliset stagnaatio-oireet.

VTV ehdotti kertomuksessaan, että normiohjauksen tasoa tulisi kehittää riippumattomalla arviointipanoksella, jotta päätöksenteossa olisi käytettävissä muutakin kuin esitettyä ratkaisua tukevaa aineistoa. VTV:n ehdotuksen mukaan Suomeen tulisi perustaa soveltaen sellaisten maiden kuin Saksan, Alankomaiden, Iso-Britannian, Ruotsin (ks. asianomaiset jaksot tässä raportissa) ja Ranskan (*Conseil d'État*) kokemuksia soveltaen yksikkö, joka koostuisi 3-5 osa-aikaisesta jäsenestä ja 4-5 asiantuntijasta. Asian taustaksi VTV viittaa tilaamaansa selvitykseen (Tala 2013). Ehdotuksen taustalle sijoittuu myös valtioneuvoston ohjauspolitiikkahanke.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta yhtyi mietinnössään 3.12.2014 VTV:n ehdotukseen korostaen lisäksi hallinnollisten taakkojen ja taloudelliseen kasvuun kohdistuvien vaikutusten arviointia (TrV 2014). VTV:n käsitysten nojalla vaikutusarviointiyksikön perustamista ehdotti myös liikenne- ja kuntaministeri Paula Risikko 11.12.2014. Ministeri yhdisti asian myös toiseen ajankohtaiseen asiakokonaisuuteen eli Helsingin yliopiston emerituskansleri Kari Raivion 30.10.2014 jättämään raporttiin näyttöön perustuvan

päätöksenteon kehittämistä valtioneuvostossa muun muassa tiedoneuvonantajan virka perustamalla (VM 2014b).

VTV:ssä on havaittu, ettei kansallisen lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnin ja EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnin eriytymättömyys toisistaan ollut varsinainen ongelma Suomen EU-jäsenyyden alkuvuosina. Erityistä huomiota VTV kiinnittää myös vaikutusten ennakoarvioinnin ja ennakoarvioinnin keskinäiseen suhteeseen. Ennakoarvioinnin olisi kansallisesta näkökulmasta perusteltua omaksua selvää ennakoarvioinnin luonnetta ja alkaa heti, kun komissio antaa toimintapolitiikka- saati lainsäädäntöehdotuksen. Siinä vaiheessa, kun asia etenee neuvostoon, kansallinen ennakoarviointi on monessa tapauksessa liian myöhäistä.

Eräs oleellinen kysymys on, mikä taho tilaa EU-vaikutusten ennakoarvioinnit. VTV:n näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista, että kaikki arvioinnit tilaisi valtioneuvoston kanslia, jonka monet EU-tehtävät toteutuvat vasta asioiden edettyä jo neuvostovaiheeseen. Sen sijaan VNK:n koordinaattorirooli vaikutusten ennakoarviointitoiminnassa mukaan lukien ulkoistettujen palvelujen tilaajatoiminnassa voi avata lupaavia näköaloja. VTV:n mukaan (minkä tämän selvityksen muut tulokset vahvistavat) eräillä ministeriöillä on käytössään on huomattavan kehittynyt sisäinen tai sektoritutkimuslaitoksiin sijoittuva selvityskapasiteetti. Se soveltuu hyvin myös EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointiin. Esimerkiksi MMM:n ja STM:n tilanne korostuu tässä suhteessa. Sektoritutkimuslaitosten uudistamisen ja yhdistämisen myötä tulee kuitenkin pitää huolta siitä, että politiikkatoimien arviointia koskeva kapasiteetti säilyy. Erityisen toivottavaa on se, että sektoritutkimuslaitokset kykenevät yhdistämään tieteen etulinjaa vastaavan analyttisen osaamisen, johon opetustehtäviin keskittyvissä yliopistoissa ei kenties yllätä, ja politiikkatoimia koskevan terävän analyysi- ja arviointikapasiteetin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen siirtyminen 1.1.2015 alkaen pois OM:n hallinnonalalta ja korostuminen kriminologista selvitystoimintaa harjoittavana yksikkönä ei saisi VTV:n näkökulmasta ohentaa EU-lainvalmistelua ja muuta lainvalmistelua koskevaa selvitys- ja tutkimuskapasiteettia.

VTV on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota muuhunkin EU-aloitteiden käsittelyyn. U-kirjelmien esittämisvaihe edustakunnalle on VTV:n mielestä liian myöhäinen, jotta sen jälkeisessä asioiden käsittelyssä enää olisi hyötyä EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnin tuloksista. Sen sijaan E-kirjeitä olisi kenties mahdollista käyttää asioiden saattamiseksi eduskunnan tietoon jo varhain sen jälkeen, kun asiat ovat tulleet vireille Euroopan komissiossa. E-kirjeiden käytöstä tähän tapaan on esitettävissä joskin pääasiassa vanhoja, mutta hyviä esimerkkejä.

3.5 Sidosryhmien näkemysten huomioon ottaminen EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnissa

Suomi kuuluu niihin verrattain harvalukuisiin maihin EU:ssa, joissa määrätty intressiorganisaatiot ovat vahvasti ja vakiintuneesti integroituneet vaikuttamaan ja osallistumaan julkisen päätöksenteon valmisteluun. Sama pitää paikkansa soveltuvien osin myös EU-päätöksenteossa. Asiaan liittyy myös kolmikantaperiaate valtion sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöjen vakiintuneine vuorovaikutussuhteineen. Näillä perusteilla ja toimeksiantajan kannustuksesta tässä selvityksessä lähestyttiin myös intressiorganisaatioista. (Jakson yleislähteet koostuvat julkisista verkkosivustoista ja haastatteluista.)

Intressiorganisaatioiden käsityksen mukaan niiden osallistumisesta EU-valmistelujaostojen työskentelyyn on ollut myönteisiä seurauksia sekä ylipäätään että niiden omalle toiminnalle. Tosin organisaatioilla on myös kokemuksia siitä, että eräät jaostoista kokoontuvat verraten harvoin laajalla kokoonpanolla. Myös eräiden ministeriöiden monialaisuuteen intressiorganisaatiot ovat kiinnittäneet huomiota pohtien, jääkö niiden myötävaikutus joillakin ministeriöiden tehtäväalueilla vaillinaiseksi. Tietyn näkökulman muodostaa se, missä määrin eri ministeriöt soveltavat kolmikantamenettelyä työryhmiä muodostaessaan. Asialla on merkitystä myös määrätyissä EU-asioissa. Eräät EU-politiikkatoimien kehityspiirteet ja niiden seurannaisvaikutukset Suomessa ovat herättäneet intressiorganisaatioiden piirissä kriittisiä ajatuksia. Esimerkiksi 2010-luvun alussa syntynyt EU:n talouspoliittinen ohjausjakso ei kenties ole parhaalla tavalla sovittanut yhteen Suomen EU-jaostorakenteeseen. Intressiorganisaatioilla on kokemusta myös EU-asioiden kiivaasta etenemisrytmistä sekä komission alunperin laatiman ennakkollisen vaikutusarvioinnin muuttumisesta merkityksettömäksi tai harhaanjohtavaksi, mikäli asia ennen EU-lainsäädäntövaihetta oleellisesti muuttuu.

Intressiorganisaatioiden taholta tuli esiin korostuksia siitä, että arvokasta on myös olemassa tiedon saattaminen käyttöön EU-jaostoissa tai muuten kuten ministeriöiden perustamissa ohjausryhmissä. EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointien laatiminen ministeriöissä tai tilaaminen ulkoistusten perusteella muilta tahoilta ei sen sijaan ole intressiorganisaatioiden kannalta itseisarvoisesti perusteltua. Passiivisimpien jaostojen toimintaa saattaisi olla perusteltua aktivoida tai tihentää laajojen jaostokokoonpanojen kokoontumisrytmiä. On myös huomattava, ettei kaikkia EU-asioita käsitellä jaostoissa.

Elinkeinoelämää lähellä olevissa järjestöissä tunnetaan hyvin tai verrattain hyvin globaalinen sääntelyvaikutusten ennakoarviointi ja siihen limittyvä yritysvaikutusten arviointi ja yrityksille aiheutuvien hallinnollisten taakkojen arviointi. Näiden järjestöjen piirissä suhtaudutaan periaatteessa myönteisesti julkisuuteen tulleisiin ehdotuksiin erityisten sääntelyn vaikutusten ennakoarviointilautakunnan ja sen sihteeristön perustamisesta (ks. edellä VTV:tä koskevassa jaksossa). Järjestöt ovat myös ilmaisseet kantansa esimerkiksi sellaisissa yhteyksissä kuin Euroopan komission kuulemiskierroksella syksyllä 2014 politiikka- ja lainsäädäntötoimien ennakoarviointeja koskevien ohjeiden uudistamisesta. Kunkin järjestön toimialasta oleellisesti riippuu, millaisten vaikutusten ennakoarviointia se erityisesti korostaa. Tässä mielessä Euroopan komission ennakoarviointikäytäntöjen mukainen sekä taloudellisten, ympäristöön kohdistuvien että sosiaalisten vaikutusten ennakoarviointi edustaa eräänlaista hyvinkin monen tahon kannalta siedettävää kompromissia. Sen sijaan sinänsä monialaisen ennakoarvioinnin rajoittaminen vain ennen muuta eri tahoille aiheutuvien kustannusten laskentaan edustaa kapea-alaisempaa arviointiotetta, jonka voi olettaa saavan osakseen vähemmän laajapohjaista kannatusta.

3.6 Tiivistelmä EU-vaikutusten arvioinnin tilasta Suomessa

Suomessa sovelletaan varsin systemaattista kansallisten lakien vaikutusten arviointimenettelyä. Lakien vaikutusten arvioinnissa erotetaan toisistaan taloudelliset vaikutukset, viranomaisvaikutukset, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Oikeusministeriö on lisäksi laatinut varsin yksityiskohtaiset ohjeet lakien vaikutusten arvioinnin tueksi sekä näitä täydentävän tarkistuslistan. Vaikka vaikutusarvioinnin taustalla olevan datan ja informaation validiteetista ja luotettavuudesta on aika ajoin käyty kriittistä keskustelua, on kehitys kansallisten lakien suhteen kuitenkin oikean suuntaista.

EU-aloitteiden vaikutusten arviointien tilanne on edelliseen verrattuna huomattavasti puutteellisempi

sekavampi. EU-aloitteiden arviointikäytännöt vaihtelevat suuresti ministeriöiden välillä ja usein ministeriöiden sisälläkin. U- ja E-kirjelmien vaikutusarviot ovat lähes poikkeuksetta hyvin suuntaantavia ja perustuvat vastuuvirkamiehen omaan arvioon. Tosin tätä arvioita varten on useissa tapauksissa kuultu keskeisten sidosryhmien näkemyksiä. Varsinaisia vaikutusarvioiteja on hyvin vähän ja ne ovat yleensä sektoritutkimuslaitosten laatimia taustaselvityksiä. Keskeisenä ongelmana on myös varhaisen EU-vaikuttamisen edellyttämien tausta-analyyysien ja selvitysten puute. Toisin sanoen silloinkin, kun arvioiteja tehdään, ne tehdään yleensä liian myöhäisessä vaiheessa. Seuraavaan taulukkoon on koottu keskeiset havainnot EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin nykytilasta ja tulevaisuuden kehittämishaasteista.

NYKYTILA	TULEVAISUUS
Vahvuudet	Mahdollisuudet
<ul style="list-style-type: none"> Toimiva EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä Vahva kansallinen arviointiosaaminen Toimiva kansallinen ennakointimalli Kokemus kansallisten lakien vaikutusten arvioinnista Valtioneuvoston uudet avaukset päätöksentekoa tukevan tiedon hyödyntämisestä Virkamieskunnan vahva substanssiosaaminen Joustavat sidosryhmien kuulemismenettelyt Vaikutusarvioiteja tekevien yliopistojen ja tutkimuslaitosten kapasiteetti 	<ul style="list-style-type: none"> Yhtenäisen EU-vaikutusten arviointimallin luominen kiinteäksi osaksi EU-yhteensovittamisjärjestelmää EU-vaikutusten arviointikapasiteetin vahvistaminen (esim. koulutus) Vertaisoppiminen muiden EU-maiden kokemuksista (esim. Iso-Britannia, Alankomaat, Saksa, Ruotsi, Viro) EU-asioiden komitean ja jaostojen toiminnan kehittäminen vaikutusarvioiteja tukevaan suuntaan VNK:n erillisrahoitus mahdollistaa vaikutusarviointien tekemisen 2015-2016. Suomen EU-vaikuttamisen tehostuminen
Heikkoudet	Riskit
<ul style="list-style-type: none"> Yhtenäisen EU-aloitteiden vaikutusten arviointimenettelyn puuttuminen Vaihtelevat arviointikäytännöt ministeriöiden välillä ja sisällä U- ja E-kirjelmien vaikutusarviointien ylimalkaisuus ja puutteellisuus EU-vaikuttamisen puutteellinen tietoperusta Hidas ja myöhäinen reagointi EU-aloitteisiin 	<ul style="list-style-type: none"> Liian mekanistisen EU-vaikutusten arviointimallin rakentaminen (ei kohdostu strategisesti merkittäviin aloitteisiin) Informaatiohäyky: arvioinnit liian yksityiskohtaisia ja analyysi puutteellista Mahdollinen uusi vaikutusarviointielin voi etäännyttää EU-vaikutusten arvioinnin liian kauas substanssista. Vaikutusarvioinneista tulee liian jäykkiä (vrt. muuttuva tiedontarve ja analyysin syvyyden aste) Arviointitiedon vähäinen hyödynnettävyys EU-asioihin liittyvässä päätöksenteossa.

Kuvio 3.3. EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin nykytila ja tulevaisuus Suomessa



4 EU-vaikutusten ennako- arviointi muissa EU-jäsenmaissa

Suuri osa EU-jäsenmaista on kehittänyt tai muualta omaksunut malleja, menettelytapoja ja institutionaalisia järjestelyjä vaikutusten sekä ennakkolliseen että jälkikäteiseen arviointiin. Mallit liittyvät yleisempään pyrkimykseen kehittää julkisen sektorin arviointijärjestelmiä, vahvistaa lainsäädännön ja politiikkatoimien näyttöperusteisuutta sekä parantaa ohjauksen ja sääntelyn laatua (Furubo ym. 2002; Ahonen ym. 2002; Ahonen 2015; OECD 2009, 2014). Kehittämisen kohteisiin lukeutuu myös lainsäädännön vaikutusten ennako- ja jälkikäteisarviointi.

Arviointi muodostaa globaalin osaamis- ja asiantuntemusaihepiirin. EU:n instituutioissa ja EU-jäsenmaissa arviointi ei sen enempää mielessä *evaluation* kuin mielessä *assessment* juonna juuriaan yksinomaan Euroopasta saati EU-instituutioiden piiristä. EU:n ulkopuolisista maista erityisesti Yhdysvalloissa harjoitetulla kehittämistyöllä sekä soveltavalla ja akateemisella tutkimuksella on ollut oleellista merkitystä. OECD on suoraan vaikuttanut arvioinnin suuntautumiseen ja sen menettelyihin myös vaikutusten ennakoarvioinnin aihepiirissä (ks. esim. OECD 2009, 2014; RPC 2014a).

EU-jäsenmaiden kansallisista vaikutusten arvioinnin malleista on laadittu vertailuja. Euroopan unionin paremman sääntelyn ryhmä (*EU Directors of Better Regulation Group*) teetti vuonna 2004 vertailevan tutkimuksen kymmenen EU-maan lainsäädännön sääntelyvaikutuksista. Aihepiiriä on useampaankin kertaan tarkastellut Centre for European Policy Studies (CEPS) (Renda 2006; Renda ym. 2013; Schrefler ym. 2014).

Taulukossa 4.1 on kuvattu eri EU-maiden lainsäädännön vaikutusten arviointien systemaattisuutta ja kattavuutta Rendan (2006). Suomen ohella eurooppalaisiksi kärkimaiksi nousivat vertailussa Ruotsi, Tanska, Alankomaat, Itävalta, Puola ja Yhdistynyt kuningaskunta. Selvityksen tämän luvun kohdemaiksi valikoituvat kuitenkin ne, joiden ottamisesta tarkasteluun sovittiin toimeksiantajan kanssa, eli kaksi muuta Pohjoismaata Ruotsi ja Tanska, Baltian maista Viro, väestöltään suurimmista EU-jäsenmaista Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta sekä muista jäsenmaista Alankomaat.

Taulukko 4.1. Lainsäädännön vaikutusten arviointi EU-maissa vuonna 2006 (Renda 2006).

	Better Regulation Programme	Specific RIA Policy	Obligatory RIA	Alternative Instruments Considered	Guidelines for RIA	Coordinating Body for RIA	Consultation part of RIA	Formal Consultation procedures	Direct Stakeholder Consultation	Test of impact on Small Enterprises	Exemptions for SMEs	Total Y + (Y)
Belgium	(Y)	N.A.	(Y)	N.A.	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	(Y)	N	7
Czech Rep.	Y	N.A.	N	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N	3
Denmark	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Germany	Y	N.A.	N.A.	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	5
Estonia	N	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N	N	N	N.A.	Y	4
Greece	(Y)	(Y)	N	N	N	N	Y	N	N	N	N.A.	3
Spain	Y	(Y)	Y	(Y)	(Y)	(Y)	N	N	N	N	N.A.	6
France	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0
Ireland	Y	N	N	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	N	N	N	5
Italy	(Y)	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	N	Y	(Y)	N	8
Cyprus	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.A.	0
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	9
Lithuania	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N	N.A.	N.A.	4
Luxembourg	Y	N.A.	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	7
Hungary	Y	(Y)	Y	N	N	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	6
Malta	Y	N.A.	N.A.	N	N.A.	(Y)	N	N	Y	N	Y	4
Netherlands	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	(Y)	Y	8
Austria	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N.A.	N	8
Poland	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y	10
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Slovenia	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1
Slovakia	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N.A.	N	1
Finland	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	9
Sweden	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	9
UK	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Total Y + (Y)	19	13	12	15	15	14	12	12	11	7	5	

4.1 Ruotsi

Ruotsin asema EU-vaikuttajana perustuu asiaosaamisen ja toimivan yhteiskuntamallin ja hallinnon ohella verkostoitumiseen ja EU-kysymysten kansalliseen priorisointiin (Ruotsia koskevan jakson yleislähteet muodostuvat julkisista verkkosivustoista ja haastatteluista). Ruotsissa pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston kansliassa (*statsrådsberedningen*) sijaitseva EU-politiikan koordinointiyksikkö vastaavat EU-politiikan koordinaatiosta. Kukin ministeriö (*departementet*) vastaa toimialansa asioista. Ennen kuin ministeriöt vievät EU-asioita Ruotsin valtiopäiville (*riksdagen*) ja eteenpäin EU-instituutioille, niiden tulee konsultoida pääministerin kansliaa, ulkoministeriön EU-osastoa ja valtiovarainministeriön budjettiosastoa sekä niitä muita ministeriöitä, joita asia sivuaa. Pääministerin kanslian tehtäviin EU-asioiden koordinaatiokysymyksissä kuuluu erityisesti seuraavaa:

- Ministeriöiden vastuita koskevien prioriteettien määrittely ja EU-asioiden valmistelun koordinaatio
- Ministeriöiden näkemysten yhteensovittaminen ja yhtenäisten EU-linjausten muotoilu
- Tiedon jakaminen ja välittäminen EU-asioihin liittyvissä politiikkakysymyksissä
- Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelu

Ruotsin hallituksen perustama sääntelyneuvosto (*Regelrådet, RR*) aloitti toimintansa toukokuussa 2009. Se on riippumaton neuvoa-antava elin, joka arvio erityisesti lainsäädännön taloudellisia vaikutuksia ja yritysvaikutuksia. RR selvittää myös, ovatko hallitus, ministeriöt ja virastot toteuttaneet

vaikutusarviointeja arvioiden sääntelyn vaikutuksia Ruotsin kilpailukyvyn ja ruotsalaisten yritysten toimintaedellytysten näkökulmasta.

RR:n toimintaa on yleensä pidetty onnistuneena. Ruotsin vakinaisti yksikön vuonna 2013. Vuoden 2015 alussa RR:n sihteeristö siirtyi uuden viraston (*Tillväxtverket*) alaisuuteen. RR sijoittuu edelleen elinkeinoministeriön (*Näringsdepartementet*) alaisuuteen. RR:ssä on puheenjohtajan lisäksi kolme jäsentä ja neljä varajäsentä, ja sen työtä avustaa kymmenhenkinen sihteeristö.

RR voi lausunnossaan ottaa joko hyväksyvän tai hylkäävän kannan hallituksen esityksen yhteydessä esitettyyn vaikutuksia koskevaan ennakoarviointiin. RR voi myös antaa ehdollisen lausuman, jossa todetaan vaikutusarvioinnin puutteet esittämättä sen hylkäämistä.

RR seuraa ja arvioi pääsääntöisesti kansallisten lakiehdotusten yhdessä toteutettuja vaikutusarviointeja suunnaten toimintaansa vähitellen myös EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointiin. Käytännössä RR jo arvioi ministeriöiden tai virastojen pyynnöstä komission laatimia tekemiensä lainsäädäntö- ja toimintapolitiikka-aloitteiden vaikutuksia koskevia ennakoarviointeja ottaen kantaa arviointien laatuun, pätevyteen ja luotettavuuteen sekä päätelmien oikeellisuuteen. Tällaisia arviointeja oli vuoden 2015 alkuun mennessä tehty viisi toimeksiantajina oikeusministeriö, elinkeinoministeriö, maatalousministeriö ja ulkoministeriö.

4.2 Tanska

Tanskassa EU-asioiden hoito ja hallinto toteutuu verrattain hajautetusti. Koordinoinnin yleisvastuu kuuluu ulkoasiainministeriöille, mutta toimialaministeriöt hoitavat EU-asioita huomattavan itsenäisesti. Tanskassa toimii Suomen EU-asioiden valmistelujaostoa vastaavia elimiä. EU-aloitteiden vaikutusten kansallinen ennakoarviointi toteutuu Tanskassa verrattain hajautetusti. Maassa ei ole erityistä yksikköä vaikutusten ennakoarviointitehtäviä varten. (Yleislähteinä Tanskaa koskevalle jaksolle ovat julkiset verkkolähteet ja tehdyt haastattelut.)

EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnin taustana korostuu Tanskan virallinen EU-asioiden yhteensovittamismalli. Vastuullisina toimialansa EU-aloitteiden käsittelystä kukin ministeriö on velvollinen laatimaan asiakirjan, jossa se tarkastelee määrättyjä vaikutusten lajeja. Niihin kuuluvat lainsäädännölliset vaikutukset, valtiontaloudelliset vaikutukset ja sosiaaliset vaikutukset, hallinnolliset vaikutukset Tanskan liike-elämään sekä seuraukset ympäristönsuojelun, terveyden ja kuluttajainsuojan tasoon. Nytemmin ennakoarvioinneissa tulee erikseen ottaa huomioon myös liiketaloudelliset vaikutukset. Yksityiskohtaisia ohjeita ei Tanskassa kuitenkaan ole annettu siitä, miten eri vaikutuslajit tulisi ottaa huomioon. EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointia ei harjoiteta kuin siitä osasta EU-aloitteista, joita maassa pidetään erityisen tärkeinä. Kuitenkin kaikkien direktiivien kansallisen toimeenpanon vaikutukset ovat ennakoarvioinnin kohteina.

EU-aloitteiden vaikutusten kansalliset ennakoarvioinnit toimivat tietopohjana, kun Tanska muodostaa kantansa aloitteista. EU-aloitteiden vaikutuksia koskevat ennakoarviointiraportit lähetetään maan parlamentin EU-asiankomitealle, joka saattaa raportit julkisuuteen. Raportit on toimitettava parlamentille neljän viikon kuluessa siitä, kun komission aloitteen tanskankielinen versio on julkaistu.

Tanskassa toteutuu osin toisiinsa kytkeytyen, osin toisistaan erossa kolme vaikutusten ennakoarviointimenettelyä. EU-aloitteiden vaikutusten varsinainen ennakoarviointimenettely on niistä vain yksi. Kaikkea lainsäädäntöä koskee yleinen vaikutusten ennakoarviointi. Se on asianomaisen ministeriön vastuulla sen mukaan, miten lainvalmisteluvastuu jakautuu.

Kolmantena ennakoarvioinnin lajina Tanskassa harjoitetaan yrityksiin kohdistuvan sääntelyn vaikutusten ennakoarviointia kansainvälisten *regulatory impact assessment*- eli RIA-periaatteiden mukaisesti. RIA on elinkeinoministeriöön kuuluvan elinkeinohallituksen (*Erhvervsstyrelsen/Danish Business Authority*) järkevän sääntelyn yksikön vastuulla. Tanskassa RIA toteutuu Alankomaista vuonna 2004 omaksutun menettelytavan mukaisesti soveltaen useissa muissakin maissa ja Euroopan komissiossa käytettyä standardikustannusmallia (*standard cost model, SCM*). Mallia soveltaen lasketaan valmisteilla olevasta lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvien hallinnollisten taakkojen kustannukset. Yritysvaikutusten ennakoarviointi kohdistuu sekä kansalliseen lainsäädäntöön sen valmisteluvaiheessa että EU-lainsäädäntöön siinä vaiheessa, kun valmisteilla on Tanskan kanta komission aloitteeseen. SCM:ia tulisi Tanskassa karttuneiden kokemusten nojalla soveltaa varoen kuvittelematta, että se tarjoaisi enempää kuin osittaisen käsityksen kaikista sääntelykustannuksista.

Mikäli kansallisen aloitteen tai EU-aloitteen aiheuttamat ennakoidut mitatut hallinnolliset taakat arvioidaan vähintään 10 000 vuotuista työtuntia vastaaviksi säännellyillä elinkeinonaloilla, SCM-raportti tulee toimittaa Tanskan talousneuvostolle. Se ottaa kantaa kysymykseen siitä, tulisiko kansallista aloitetta muuttaa tai Tanskan aktivoitua EU:n suuntaan vai voidaanko aloite sittenkin toimittaa parlamentille sellaisenaan. Asetettu 10 000 työtunnin laskennallinen kynnyks pysäyttää sääntelyprosessin, kunnes hallitus päättää, voiko se hyväksyä aiheutuvan taakan.

4.3 Saksa

Saksan liittohallituksessa toimintapolitiikan yhteensovittaminen kuuluu liittokanslerin vastuulle etummaisena vertaistensa muiden ministereiden joukossa. Yhtenäisyyttä liittohallituksen toiminnalle antavat yhteensovittamisen menettelytavat ministereiden ja ministeriöiden kesken. Paitsi hallituspuolueet, hallituksen päätöksentekoon kytkeytyvät myös osavaltiot sekä 'sosiaaliset kumppanit' kuten työntekijä- ja työnantajajärjestöt. Yleisvastuussa EU-asioiden yhteensovittamisesta on ulkoasiainministeriö. Maassa toimii myös Suomen EU-asioiden valmistelujaostoja muistuttavia elimiä. Erityinen EU-koordinointiryhmä selvittää EU-aloitteiden kansallisen merkityksen ja aktivoi tarvittaessa asianomaiset tahot. (Jakson yleislähteenä ovat julkiset verkkosivut ja haastattelut.)

Sääntelyvaikutusten ennakoarviointi alkoi 1990-luvun puolivälissä. Tarkistuslistaperusteisen menettelytavan osoittauduttua tehottomaksi hallitus vahvisti vuonna 1996 säännökset pakollisesta lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnista kaikissa ministeriöissä. Vuonna 2000 sisäasiainministeriö antoi ohjeet sääntelyvaikutusten ennakoarvioinnista ja julkisti sääntelyvaikutusten arvioinnin käskirjan kohteena niin yritysvaikutukset kuin muut vaikutukset. Eri ministeriöt harjoittivat kuitenkin sääntelyvaikutusten arviontia erikseen. Vuodesta 2006 alkaen sääntelyvaikutusten ennakoarvioinnissa on sovellettava hallintokustannusten laskemiseksi standardikustannusmallia (*standard cost model, SCM*). Ministeriöiden tulee lainvalmistelussaan laskea ennalta sääntelystä aiheutuvat kustannukset sekä kansalaisille, yrityksille että julkisen sektorin toimielimille, kuten osavaltioille ja kunnille. Määrätyissä tapauksissa harjoitetaan täydentävää kestävien vaikutusten arviointia (*sustainable impact assessment*).

Lainsäädännöstä aiheutuvien hallintokustannusten sekä kansalaisille, yrityksille ja julkisen sektorin toimielimille aiheutuvien kustannusten arvioinnista on Saksassa erikseen säädetty. Arviointia harjoittaa *Normenkontrollrat*, NKR, englanniksi *National Regulatory Control Council*, joka perustettiin vuonna 2006 lailla. Liittokanslerinviraston yhteydessä toimiva NKR koostuu kymmenestä raportoivasta jäsenestä, joista yhden liittokansleri nimittää puheenjohtajaksi. Jäsenyys on sivutoiminen, ja kukin jäsen vastaa tiettyä hallinnonalaan koskevista arvioinneista. Liittovaltion kullakin ministeriöllä on velvollisuus toimittaa NKR:lle tulokset valmistelustaan, joka tähtää liittohallituksen esityksen antamiseen liittoparlamentille. NKR:n tulee järjestää toimintansa yhteistyössä liittokanslerinviraston yhteydessä toimivan paremman sääntelyn yksikön (engl. *Better Regulation Unit*, saksaksi *Geschäftsstelle für Bürokratieaufbau*, kirjaimellisesti 'Virkavaltaisuuden purkamisyksikkö').

Useat NKR:n jäsenistä ovat eläkkeelle siirtyneitä valtiosihteeritasoisia virkamiehiä, kuten NKR:ää sen toiminnan alusta lähtien johtanut tri Johannes Ludewig. Tällaisia aikanaan juridisen koulutuksen saaneita jäseniä NKR:ssä oli vuoden 2014 lopussa neljä. Muiden jäsenten taustana on esimerkiksi toiminta oikeus-, alue- tai kunnallishallinnossa, työntekijäjärjestössä, aikaisempi parlamentaarikon ura (Dr. Thea Dückert) tai valtio-opin, erityisesti hallinnon ja organisaation tutkimuksen professuuri (Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Potsdamin yliopisto). NKR:ää avustaa 15 henkilön virkamiessihteeristö, jota johtaa politiikan ja julkisten politiikkatoimien tutkija tri Dominik Bölhoff.

EU-lainsäädännön vaikutuksia arvioidaan Saksassa vastaavin menettelytavoin kuin lainsäädännön vaikutuksia ylipäätään. NKR:n tehtäviä luonnehtivat erityisesti EU-lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnissa seuraavat piirteet:

- NKR arvioi vaikutuksia koskevia ennakoarvioiteja, joita sisältyy ministeriöissä valmisteltuihin ehdotuksiin tarkoituksena antaa liittohallituksen esityksiä lakiehdotuksineen liittoparlamentille.
- NKR:n arvioimien, ministeriöiden ehdotuksiin sisältyvien vaikutuksia koskeneiden ennakoarvioitien kohteina ovat muun ohessa EU-lainsäädännöstä ja sen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset yritystoiminnalle, kansalaisille ja julkiselle hallinnolle.
- NKR:lla on nimenomainen oikeus arvioida myös EU-lainsäädännöstä aiheutuvaa ministeriöiden harjoittamaa valmistelutoimintaa.
- NKR:lla on lakisääteinen oikeus saada ministeriöiltä ja virastoilta toimintaansa varten tarvitsemansa tiedot.
- NKR:n arvioinnit koskevat muun ohessa myös sellaisia liittohallituksen esityksiä, jotka tähtäävät EU-direktiivien kansalliseen toimeenpanoon.
- NKR antaa ministeriöille ohjeita siitä, miten niiden tulisi mitata niin lainsäädännön yleensä kuin EU-lainsäädännön toimeenpanon kustannuksia.
- NKR harjoittaa yhteistyötä alansa kansainvälisten ja ulkomaisten toimielinten kanssa paremman sääntelyn hyväksi ja byrokratian vähentämiseksi.

NKR arvioi vaikutusten arvioiteja määräytyistä näkökulmista. Painopistealueet ovat seuraavat:

- Sen tiedon taso, joka koskee sääntelyn tarkoitusta ja tarpeellisuutta ajatellen myös sääntelyn kattavuutta
- Tarkastelut, jotka koskevat vaihtoehtoisia ratkaisuja
- Tarkastelut, jotka koskevat sääntelyn ajankohtaa, määräaikoja ja muuta sääntelyn aikaulottuvuudesta johtuvaa arviointia

- Sen tiedon taso, joka koskee mahdollisuuksia yksinkertaistaa oikeudellisia ja hallinnollisia menettelytapoja
- Sen tiedon taso, joka koskee EU-lainsäädännön kansallista täytäntöönpanoa

NKR arvioi erityisesti sellaisia vaikutuksiin kohdistuneita ennakoarviointeja, joiden aiheena ovat taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset. NKR arvioi vain EU-lainsäädännön ja muun lainsäädännön toimeenpanon kustannuksiin liittyviä kysymyksiä, kuten sitä, onko vastaavat kustannusvaikutukset asianmukaisesti arvioitu mainittujen arviointien yhteydessä. Sen sijaan muunlaisia vaikutuksia NKR ei periaatteessa arvioi. Saksan huolenaiheisiin EU-lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnin aihepiirissä kuuluvat lainsäädännön toimeenpanokustannukset maan omassa kansantaloudessa. NKR on osallistunut liittohallituksen ja liittotasavallan tilastokeskuksen kanssa yhteistyössä (NKR ym. 2012) ohjeiden laadintaan siitä, miten sääntelyn kustannukset tulee laskea kutakin liittovaltion hallituksen esitystä ja siihen sisältyviä lakiehdotuksia laadittaessa.

NKR:n esitettyä kannanotonsa ne käsittelee Saksan liittohallitus. Sen jälkeen, kun asiasnomainen hallituksen esitys lakiehdotuksineen on annettu liittoparlamentille, NKR:n kannanotto julkaistaan internetissä. Lisäksi NKR:n kannanotto tulee keskustelun aiheeksi liittoparlamentissa. NKR:n tehtäviin kuuluu myös arvioida Euroopan komission vuotuinen työohjelma EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointitoimintaa ennakoivine tiekarttoineen ja esittää näkemyksensä siitä komissiolle. Kun komissio antaa ehdotuksensa, joka edellyttää EU-lainsäädäntötoimia, toimivaltaisten liittotasavallan ministeriöiden tulee tarkistaa, perustelee ko komissio ehdotustaan asianmukaisesti laadituilla ja muuten perustelluilla vaikutuksia koskevilla ennakoarvioinneilla. Ministeriöiden tulee ilmoittaa komissiolle havaitsemansa puutteet.

NKR on ottanut sen virallisen kannan, etteivät monet Euroopan komission julkistamat vaikutusten ennakoarvioinnit kestä kriittistä tarkastelua eivätkä kelpaa malleiksi jäsenvaltioissa harjoitettavalle ennakoarvioinnille. Kantaansa NKR perustelee näytöillä siitä, ettei komissio tue kantojaan näyttöperusteisesti laskennallisella tai muulla pätevällä, luotettavalla ja uskottavalla analyysillä. Asiaan liittyy se seikka, ettei komission harjoittamaan ennakkolliseen vaikutusarviointitoimintaan kohdistu riippumatonta ulkpuolista arviointia (tästä ks. edellä komissiota koskevassa jaksossa). Tällä perusteella NKR on havainnut riskejä siihen, että komissio arviointien varjolla esittää niitä piirissään muodostuneita subjektiivisia poliittisia näkemyksiä, joita se haluaa edistää.

NKR:n piirissä on odotettu, mitä vuonna 2014 toimintansa aloittaneen Junckerin komission hankkeista seuraa vaikutusten ennakoarvioinnin uuden ohjeistamisen perusteella. NKR kuten Saksan liittohallitus kannattaa tervettä ja toimivaa yhteensovittamista EU-tason ja jäsenvaltion tason vaikutusten arviointi-instituutioiden kesken. NKR:n viime aikoina arvioimien säädösten määrä on ollut suuruusluokkaa 290-350 vuodessa, joista lakeja kolmannes, muita säädöksiä lähes kaikki muut ja hyvin harvat toimeenpanoa koskevia normistoja. Arvioiduista normistoista kaksi viidestä on aiheuttanut kustannusten lisääntymistä, harvat ovat vähentäneet kustannuksia mutta useimmat jättäneet kustannukset ennalleen. Arvioinneissaan NKR jakaa sääntelystä aiheutuvat kustannukset kertakustannuksiin sääntelyn tullessa voimaan ja ylläpitokustannuksiin. Esimerkiksi vuoden 2012 puolesta välistä vuoden 2013 puoleen väliin kertakustannukset Saksassa olivat NKR:n arvioiden mukaan 4.5 mrd. euroa ja ylläpitokustannukset 1.5 mrd. (NRK 2013.)

4.4 Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistynyt kuningaskunta on vaikutusten ennakoarvointitoiminnan aloittajamaita Euroopassa. Ensimmäiset paremman sääntelyn ja yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan keventämisohjelmat syntyivät 1990-luvulla. Vuonna 1997 Paremman sääntelyn komissio (*Better Regulation Commission*) ja sitä edeltänyt työryhmä esittelivät ohjelman ja toimintakäsikirjan paremman sääntelyn kehittämiseksi. Komission asettamiskirjeessä määriteltiin sen tehtävä seuraavasti: ”To advise the Government on action to reduce unnecessary regulatory and administrative burdens, and ensure that regulation and its enforcement are proportionate, accountable, consistent, transparent and targeted”. Komissio lakkautettiin vuonna 2008. Sen ovat korvanneet uudet paremman sääntelyn yksiköt.

Vuonna 2009 hallituksen päätöksellä perustettiin *Regulatory Policy Committee* (RPC) riippumattoksi neuvoa-antavaksi elimeksi. RPC oli ensin tilapäinen neuvoa-antava elin (*ad-hoc advisory body*), joka sai 2012 statuksen neuvoa-antava ministeriön ulkopuolinen julkinen toimielin (*advisory non-departmental public body*). RPC toimii Yritysinnovaatio- ja osaamisministeriön yhteydessä ja saa ministeriön virkamiehiltä asiantuntijatukea (*Department for Business Innovations and Skills*). Komiteassa on puheenjohtajan lisäksi seitsemän muuta jäsentä, ja sen toimintaa tukee virkamiessihteeristö, joka jakaantuu kahteen yksikköön (*Economist Team* ja *Policy Team*). RPC:n tehtävänä on arvioida ennalta uuden sääntelyn perustana olevia analyyseja ja tietoja ennen kuin ministerit tekevät lainsäädäntöpäätöksiä. Arviointi tapahtuu kaksivaiheisesti. Ensimmäinen arvio tehdään siinä vaiheessa, kun ministeriö antaa alustavan lakiehdotuksen, ja toinen sitten, kun lopullinen, kommenttien perusteella korjattu ehdotus valmistuu. Konsultaatiovaiheessa RPC antaa kullekin vaikutusarvioinnille joko niin sanotun punaisen, keltaisen tai vihreän lausunnon. Punainen lausunto tarkoittaa sitä, että ministeriön *on tehtävä* muutoksia vaikutusarviointeihin ja keltainen puolestaan sitä, että sen *olisi syytä* tehdä muutoksia. Lopullisessa arvioinnissa ovat käytössä vain punainen ja vihreä lausunto.

Kaikista vaikutusarvioinneista sai hyväksyvän lausunnon 56 % vuonna 2011, 82 % vuonna 2012 ja 75 % vuonna 2013. Alustavien tietojen mukaan osuus oli vuonna 2014 noin 80 %. Vaihtelut eri ministeriöiden välillä ovat suuria. Parhaimmiksi katsottuja arviointeja ovat tehneet elinkeinoministeriö, energia- ja ilmastomuutosministeriö sekä talousministeriö. Lausuntoja RPC antaa vuosittain noin 500. Se antaa paitsi lausuntoja myös metodologia-apua vaikutusarvioinneille riippumatta siitä, kohdistuvatko ne kansallisiin säädösaloitteisiin vai EU-aloitteisiin. Käytännössä suurin osa RPC:n arvioista kohdistuu kansallisiin säädöksiin.

Vuonna 2013 pääministeri Cameron perusti ryhmän nimeltään EU Business Taskforce, jonka jäsenenä on kuusi liikemiestä. Ryhmän tehtävänä on käydä läpi EU-tason säädöksiä ja reformeja sekä arvioida niiden vaikutuksia brittiläisten yritysten kilpailukykyyn ja hallinnolliseen taakkaan. Ensimmäisessä raportissaan *Cut EU Red Tape* ryhmä antoi 30 uudistusehdotusta (RPC 2013). Tuloksia esiteltiin myös EU:n toimielinten johdolle ja EU-maiden päättäjille. Vuoden 2014 marraskuussa seurantaraportissa *Cut EU Red Tape 1 Year on* todettiin, että 10 uudistusesitystä oli edennyt EU-agendalla (RPC 2014b).

Hallitus on Euroopan komission tapaan julkaissut käsikirjoja ja ohjeita vaikutusarvioinnista. Yleisin arviointikäsikirja on *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government* (HM Treasury 2014), jossa määritellään arviointikäsitteet, -asetelmat ja -menetelmät. Lisäksi käsikirja sisältää tarkistuslistoja ja esimerkkilaskelmia esimerkiksi kustannushyötyanalyysien varten.

Sääntelyn arvioinnille keskeinen käsikirja on elinkeinoministeriön *Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials* (DBIS 2013). Tässä käsikirjassa on käyty vaikutusarvioinnin erilaisia toteuttamiskeemoja läpi erityisesti yritysvaikutusten näkökulmasta. Käsikirjassa on erillinen luku joka käsittelee EU-vaikutusten arviointia. Taulukossa 4.1 tarkastellaan tiivistetysti EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointiohjeita Britanniassa.

Better Regulation Framework Manual

Overview

Stage 1: Before Commission proposals come out – early engagement

- Try to anticipate what is in the EU pipeline before the Commission adopts proposals and consider what the impacts of different policy choices could be for the UK.
- Engage with the Commission where possible to try to ensure that future EU measures are justified. Explore whether policy objectives can be achieved without regulation. The scope for influence will decrease as the EU policy cycle progresses.
- Try to ensure that proposals maximise benefits and minimise risks to the UK.
- Consider sharing your analysis with the Commission while its policy is still fluid. Commission officials generally welcome data for their own impact assessments.

Stage 2: Agreeing UK negotiating lines

- Clearance for the UK position in EU negotiations should be sought via a write- round to the European Affairs Committee (EAC), copied to the Reducing Regulation sub-Committee (RRC) where there is the potential for significant regulatory impacts.
- To ensure early UK influence, clearance for the UK's approach to negotiations will often be needed before Commission proposals are formally adopted.
- You will need to balance the need for allowing sufficient time to gather intelligence on the likely positions of other Member States and the European Parliament, with the need to give the EAC and RRC a meaningful opportunity to influence the approach taken in Council.
- You should provide analysis of the potential regulatory impacts when seeking clearance for the UK negotiating position, using the checklist in Annex 3 as a guide to the types of issues to consider.
- Using the template in annex 3, you should provide analysis of the Commission proposal to the EU scrutiny committees in the UK Parliament alongside your Explanatory Memorandum on the Commission proposal or as soon as possible thereafter.
- Your analysis should give a sense of the significance of the proposal. Orders of magnitude rather than detailed quantitative analysis should be sufficient, particularly at the early stage in EU negotiations.
- The analysis should be proportionate to the proposal and time available. The more significant the proposal, the more quantification and in-depth analysis would be expected.
- In EAC write-rounds, include analysis of the potential impacts of the proposed negotiating position. Where you are asking Ministers to consider different negotiating options, give an indication of the relative impacts of these.
- Present your analysis succinctly, so it is easy for Ministers to identify the key points. Annex further detail, if necessary.
- Commission impact assessments can be a useful source of information on the potential impacts of a Commission proposal. However, you should assess whether the Commission has met its own impact assessment criteria and consider whether it would be productive to press for further analysis.

Stage 3: After EU laws have been agreed in Brussels – implementation

- Once the EU measure has been adopted and published (in the Official Journal of the European Union), demonstrate how you are addressing the Government's Guiding Principles for EU Legislation taking account of revised Transposition Guidance in implementing impact assessments.
- Set out the options for implementing the EU legislation to help Ministers agree the least burdensome and most beneficial approach. UK businesses must not be put at a competitive disadvantage relative to their EU counterparts.
- You do not need to include a 'do nothing' policy option unless no action is required to comply with the EU obligations. However, the 'do nothing' counterfactual should be used as the baseline against which costs and benefits are calculated.
- Consider including a comparison of the impact on the UK with impacts in other EU countries to demonstrate that UK businesses will not be put at a disadvantage.
- Value the options in line with the methodology set out in the Green Book and as detailed in steps 4 and 5 of the domestic policy making process (see above).
- Allow sufficient time for independent scrutiny of your analysis, so that you are in a position to implement EU legal obligations on time to avoid incurring infractions/fines.
- The Government's approach is to look at the cumulative impact of new EU measures. When transposing or giving effect to EU legislation, the impact of implementation should be assessed even if there is little scope for discretion.
- The impact of directly applicable EU legislation should be considered where implementing provisions are created to give effect (e.g. enforcement requirements or the exercise of a derogation).
- For directly applicable EU legislation where the Government has no discretion on how to implement, Departments will decide whether it would be appropriate to produce an impact assessment in each case.

4.5 Alankomaat

Alankomaissa kunkin ministeriön tulee laatia ennakoarviointi valmistelemansa lainsäädännön vaikutuksista ja esittää tuloksensa määrättyssä kohdassa hallituksen esitystä koskevaa luonnostaan. Ministeriöitä avustaa hallituksen kansliaan sijoitettu ehdotetun lainsäädännön valmistelun tukitoiminto, joka tarvittaessa ottaa arvioivaa kantaa ehdotukseen ja siihen, sisältääkö se asianmukaisen ennakoarvioinnin lainsäädännön vaikutuksista. Turvallisuus- ja oikeusministeriö toteuttaa kunkin luonnoksen muun ennakkotarkastuksen arvioituttamalla sen asian mukaan joko ympäristöministeriössä (menettelytapana EIA, *environmental impact assessment*, ympäristövaikutusten arviointi) erityisessä sääntelyn uudistamisen ryhmässä (*business impact assessment*, BIA, yritysvaikutusten arviointi) tai arvioimalla luonnoksen itse (*practicability and enforcement assessment*, P&EA, käytännöllisyys- ja toimeenpanoarviointi). Turvallisuus- ja oikeusministeriö suosittelee hallitukselle joko luonnoksen hyväksymistä tai hylkäämistä. (Tämä Alankomaita koskeva jakso perustuu julkisiin verkkolähteisiin sekä haastatteluihin.)

Sääntelyvaikutusten arvioinnin varhaisimmat juuret Alankomaissa juontuvat vuodelta 1985. Aikaisempi varsin vapaamuotoinen arviointi korvattiin vuonna 1995 menettelyillä, joiden osapuoliksi muodostuivat oikeus-, talous- ja ympäristöministeriöt. Nämä tahot ja hallituksen kanslia kantavat edelleen keskeisen institutionaalisen vastuun aihepiirissä. Vuodesta 2002 on ollut voimassa sääntelyvaikutusten arviointi osinaan mainitut BIA, EIA, P&EA sekä lisäksi taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi myös kustannushyötyanalyysi. Sääntelyvaikutusten arviointi kohdistuu vain hallituksen esityksiin uusiksi laeiksi tai lainmuutoksiksi sekä hallituksen asetusehdotuksiin, mutta ei budjettiesityksen yhteydessä parlamentille annettuihin lakeihin, parlamentinjäsenten ehdotuksesta käynnistettyihin lainsäädäntöhankkeisiin eikä toissijaiseen lainsäädäntöön, jota viranomaiset harjoittavat ohjein tai muilla tavoin.

Vuonna 2009 Alankomaiden hallitus saattoi voimaan kattavan joskin joustavan politiikka- ja lainsäädäntötoimia koskevan vaikutusten ennakoarvioinnin menettelyn (*Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving*, IAK). Sen menettelytavat tähtäävät sääntelytaakkojen minimointiin ja mainittujen tointen entistä parempaan yhteensovittamiseen. IAK kehitettiin arvioimalla kriittisesti siihenastiset tarkistuslistat ja ohjeistot niiden yhtenäistämiseksi ja etukäteisarvioinnin ja toimeenpanon kytkemiseksi kunnolla toisiinsa. Aluksi IAK:ta sovellettiin kokeellisesti.

Alankomaissa korostuu hallinnollisten taakkojen ja sääntelytaakkojen mittaaminen pohjustaen niiden vähentämistä. Alankomaat soveltaa standardikustannusmallia, jossa otetaan huomioon sekä tapausten (yleensä sääntelyn kohteiden) määrä, kussakin niistä aiheutuvat kustannukset, taakoista aiheutuva ajankäyttö ja syntyvät kokonaiskustannukset. Vuonna 2011 Alankomaiden hallitus asetti erityisen vaikutusarviointineuvoston (lyhenteeltään CET) arvioimaan toteutettuja sääntelyvaikutusten ennakoarviointeja. CET:n arviointien kattavuus on kuitenkin jäänyt verrattain vähäiseksi sääntelyvaikutusten ennakoarviointien kokonaisuutensa nähden. Sitä paitsi CET-arviointeja ei ole julkistettu, mikä koskee sääntelyvaikutusten ennakoarviointeja Alankomaissa myös yleisemmin. Jos ehdotettu kansallinen tai Alankomaiden EU-jäsenyydestä johtuva lainsäädäntö aiheuttaa hallinnollisia taakkoja, se on Alankomaissa lähetettävä muiden arviointitahojen ohella myös vuonna 2000 perustettuun Actal-yksikköön, jonka tehtäviin kuuluu ehdottaa maan hallitukselle menettelytapoja noiden taakkojen kvantitatiivista mittaamista varten.

Alankomaiden hallitus asetti riippumattomaksi asemassaan tarkoitetun ulkoista vaikutusten ennakoarviointia harjoittavan yksikön nimeltä Actal (*Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten*, 'Hallintotaakkojen tarkastuksen asiantuntijaneuvosto', sittemmin *Adviescollege Toetsing Regeldruk*, 'Säännöspaineen tarkastuksen asiantuntijaneuvosto') antamaan neuvoja hallitukselle hallituksen esitysten ja niihin sisältyvien lakiehdotusten mukaan aiotun uuden sääntelyn yritysvaikutuksista. Actal raportoi hallituksen ohella myös parlamentille. Actal koostuu kolmesta määräajaksi nimitetystä jäsenestä, joista yksi toimii puheenjohtajana. Vuodesta 2007 Actalin puheenjohtajana on toiminut kokenut kristillisdemokraattinen poliitiko Jan ten Hoppen, joka kuuluu vuodesta 2013 myös jäsenenä Euroopan komission asettamaan sääntelytaakkojen riippumattomien asiantuntijoiden ryhmään *High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens* (HLG). Yksi Actalin kahdesta muusta jäsenestä on yritysjohtaja ja toinen korkea valtionhallinnon virkamies. Actalilla on toistakymmentä henkilöä käsittävä pääsihteerin johtama sihteeristö. Actal on verkottunut alansa toimielinten kanssa muissa EU-jäsenmaissa.

Actalin toimiala on laajentunut paremman sääntelyn aihepiiriin. Tätä vauhditti Rutte-Verhagenin vuonna 2012 asetetun hallituksen hallitussopimuksen mukainen politiikka sääntelypaineen vähentämiseksi Alankomaissa. Tarkoituksena on myös se, että Actalin toiminnan virikkeet ja kohteet ja Actalin toimintatavat konkretisoituisivat ja kohdentuisivat entistä paremmin ja entistä vaikuttavammalla tavalla. Actal muodostaa riippumattoman valvontaelimen, jonka toiminta kohdistuu hallituksen lainsäädäntöpolitiikkaan yhtäältä erillisin ja toisaalta Actalin vuosikertomuksessaan esittämin kannanotoin. Paremman sääntelyn ohjausryhmän kanssa yhteistyössä Actal tähtää myös yrityksille ja kansalaisille aiheutuvien sääntelytaakkojen kohtuullistamiseen. Samoin se toimii hallituksen neuvonantajana kysymyksissä, jotka koskevat aiottuja uusia sääntelytoimi ja osallistuu paremman sääntelyn kehittämiseen EU-tasolla. Actal jakaa tehtävänsä seuraaviin pääosiin:

1. Actal harjoittaa järjestelmätasoisia arviointia jotta se voisi paremmin kohdistaa ne arviointinsa, jotka koskevat yksittäisiä konkreettisia kohteita. Alankomaiden parlamentin kannanotot ovat antaneet vahvoja sysäyksiä tälle Actalin toimintavalle.
2. Eri säännösten perusteella Actal toteuttaa ennakoarviointia sellaisista lainsäädäntö- ja politiikka-aloitteista, joista odotetaan aiheutuvan sääntelypaineita.
3. Actal harjoittaa strategista neuvonantotoimintaa sääntelypaineiden vähentämiseksi.

Actal toteuttaa ehdotetun lainsäädännön ennakoarviointia selvittäen, millä perusteella politiikkatoiminta ja asianomaista lainsäädäntöä tarvitaan ja onko hallitus laatinut suunnitelmia aiotun toimeenpanon seuraamiseksi. Kukin Actalin virkamies on vastuussa tietyn ministeriön hallinnonalasta. Hallituksen esitettyä määräaikaisen sääntelysuunnitelmansa Actal päättää, mihin politiikkatoimiin se kohdistaa ennakoarviointinsa. Actal toimittaa laatimansa kertomuksen luottamuksellisena asianomaiselle ministeriölle, minkä jälkeen raportista tulee julkinen. Actal toteuttaa 20-30 vaikutusten ennakoarviointia vuosittain asettamatta kyseenalaisiksi toimintapolitiikan päämääriä vaan tarkastellen sitä, onko aiottu tapa saavuttaa päämäärät tarkoituksenmukainen. Mitään nimenomaisia sisältövaatimuksia taloudellisten, sosiaalisten tai ympäristöä koskevien vaikutusten ennakoarviointia varten ei Alankomaissa ole saatettu voimaan. Actal tarkastelee myös sitä, voidaanko sääntelystä aiheutuvaa taakkaa keventää ottamalla käyttöön muita kuin alkujaan aiottuja sääntelyvälineitä ja -tapoja.

Actal arvioi myös voimassa olevaa lainsäädäntöä. Yritykset ja järjestöt voivat ottaa yhteyttä Actaliin, joka selvittää, onko jatkotoimiin aiheita. Harkintansa mukaan Actal arvioi asiaa loppukäyttäjän – kuten sääntelyn kohteen – näkökulmasta. Actalin tehtäviin kuuluu myös arvioida Alankomaiden ministeriöiden ja virastojen sääntelytoimintaan liittyviä pidäkkeitä ja tasapainotustekijöitä (engl. *checks and balances*)

sekä sitä sisäistä tarkastustoimintaa, joka tähtää sääntelytaakkojen pysyttämiseen kohtuullisina. Sääntelyn aihepiirissä toimii Alankomaissa toimii myös lukuisia joko pysyviä tai määräaikaisia neuvonantolimiä (*advisory boards*), joiden järjestämistä ja toimitaan säänteleä toimielintyyppistä annettu lainsäädäntö.

EU-sääntelyn kannalta Alankomaissa korostetaan komission työohjelmaa päivänpoliittisena lähtökohtana. Alankomaissa tutkaillaan tarkoin komission tiekarttaa ja sen mukaisten vaikutusten ennakoarviointien käynnistymistä, toteutumista ja tuloksia. Vakavaksi ongelmaksi Alankomaissa on paikannettu EU-arviointien tietopohjan puutteellisuus. Alankomaalaisesta näkökulmasta ovat olleet tervetulleita komission toimet paremman sääntelyn (*better regulation*), järkevän sääntelyn (*smart regulation*), valmistelu- ja arviointitoiminnan sekä julkisten kuulemismenettelyjen kehittämiseksi. Samoin Alankomaat on tukenut komission REFIT-hankekokonaisuutta (*Regulatory Fitness and Performance Program*). Actal on toisaalta esittänyt myös kriittisiä näkökohtia:

- Komissio on esittänyt sääntelyn vähentämisen tavoitteensa bruttomäärin ottamatta riittävästi huomioon, ettei sääntelyn nettomäärä kenties vähene
- Komission kohdistaa toimenpiteensä osin epätydyttävästi
- Komission tulisi ottaa huomioon kustannukset laajemmin kuin se tekee

Actalissa on kiinnitetty huomattavia toiveita Frans Timmermansin nimitykseen komissioon sääntelyasioista vastaavaksi varapuheenjohtajaksi. Actalissa toivotaan parannuksia muun muassa komitologiamenettelystä aiheutuvan sääntelyjen kustannusten arviointiin (ks. Mijs & Schout 2014). Komission täytäntöönpanotoimia ja delegoituja säädöksiä on Alankomaissa pidetty monin tavoin ongelmallisina jo yksistään kustannusvaikutuksiltaan.

Alankomaissa harjoitettu ennakollinen arviointi- ja selvitystoiminta on kasvanut laajaksi. Alankomaiden turvallisuus- ja oikeusministeriön tutkimus- ja tilastoyksikön (lyh. WODC) laatiman, vuosia 2005-2011 koskevan tutkimuksen mukaan yksittäisiä selvityksiä on laadittu viime vuosina keskimäärin 35-50 vuodessa (Haarhuis ym. 2014). Määrä on yleensä vuosi vuodelta kasvanut ja niiden lajityyppijakauma on laaja.

4.6 Viro

Virossa EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnin koordinointi ja ohjeistus tapahtuu pääasiassa hallituksen kanslian ja oikeusministeriön välisellä akselilla. Parlamentti ottaa kantaa siihen, mitä on ennalta tiedossa sen päätettäväksi tulevan EU-lainsäädännön vaikutuksista. Hallituksen kanslian EU-asioiden sihteeristö on korostanut ja ohjeistanut EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointia Virossa. (Yleislähteet osiolla muodostuvat julkisesta verkkoaineistosta ja haastatteluista.)

Keskitettyä yhtenäistä EU-lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnin yksikköä ei Virossa ole perustettu. Asiasta on tosin keskusteltu. Virossa nähdään lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnin sekä yleensä että EU-asioissa kehittyneen seuraavasti:

- Vuonna 2007 käynnistyi Euroopan sosiaalirahaston osarahoituksella kansallinen paremman sääntelyn kehittämisen toimenpideohjelma
- Vuonna 2009 työryhmä julkisti käsitetarkastelun vaikutusten ennakoarvionista.
- Vuonna 2011 parlamentti vahvisti sovellettavan vaikutusarviointimallin
- Siirtymäajan 2012-2014 kuluessa tulivat voimaan uudet lainvalmisteluohjeet

- Joulukuussa 2012 tulivat voimaan hallituksen päätöksellä oikeusministeriön esittelystä normit vaikutusarviointien metodiikasta

EU-asioiden sihteeristön aloitteesta on laadittu ohjeet EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnista. Ohjeiston laadinnan asiantuntijayksikkönä toimi riippumaton voittoa tavoittelematon organisaatio Praxis. Ohjeiden tarkoituksena on turvata EU-asioiden sihteeristön vaikutusmahdollisuudet siihen vaikutusarviointiin, jota ministeriöt harjoittavat. Kunkin ministeriön tulee liittää vaikutusten ennakoarviointinsa tulokset jokaiseen käsiteltävään EU-asiaan. Tarvittaessa ministeriöt arvioivat vaikutukset yhdessä vastuuministeriön johdolla.

Oikeusministeriö on vuonna 2012 antanut yleiset lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointia koskevat ohjeet (ks. edellä). Ne joutuivat vuonna 2014 uudistamistyön kohteeksi. Praxis toimii asiantuntijana myös tässä tapauksessa, kuten laadittaessa vuonna 2012 annettuja ohjeita. Yhtäältä EU-aloitteiden vaikutusten arviointia koskevat samat normit kuin lainsäädäntöaloitteiden arviointia yleensä, mutta toisaalta EU-aloitteiden arviointia harjoitetaan myös soveltaen määrättyjä täydentäviä toimintaperiaatteita ja menettelytapoja.

Lainsäädännön laadunvalvontamekanismi toimii oikeusministeriön lainsäädännön laatuysikön ohjauksessa. Valvonta koostuu yhteensovittamisesta ohjein, koulutuksella, seminaarein, tiedonkeruun tuella sekä hankkimalla palautetta kansainvälisiltä foorumeilta kuten OECD:n paremman sääntelyn kehittämistyöstä. Mainittu oikeusministeriön yksikkö tarkistaa kaikki ministeriöiden laatimat vaikutuksia koskevat ennakoarvioinnit. Lisäksi kukin ministeriö vastaa vaikutusarviointien laadunvalvonnasta omalla vastuualueellaan.

Hallituksen kanslian EU-asioiden sihteeristö harjoittaa EU-aloitteiden alustaviin ennakkovaikutusten arviointiin kohdistuvaa yleistä laadunvarmistusta. Sihteeristö opastaa ministeriöitä näiden laatiessa EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointeja ennen kuin aloitteet käsittelee viikoittain kokoontuva EU-asioiden koordinoitineuvosto. Hallituksen kanslia on laajalti ulkoistanut EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointeja. Jos ulkoistuksen hinta ylittää määrätyn kynnyksen, se on julkisesti kilpailutettava. Mikäli katsotaan tarpeelliseksi laaja EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointi, kysymykseen tulee osittain EU-rahoitteisen resurssilähteen käyttäminen (*Wise Decisions Fund*, perustettu vuonna 2008). Virossa seurataan Euroopan komission verkkosivustoilta, mitkä asiat ovat tulossa vaiheeseen, jossa niihin kenties kohdistuu ennakoarviointi. Siinä vaiheessa kun komissio toteuttaa laatimansa ennakkollisen vaikutusarvioinnin perusteella julkisen kuulemisekierroksen, Viro vastaa komission kysymyksiin, ja esittää täydentäviä kantojaan.

Virossa on ohjein formalisoitu se, minkä tyyppisiä vaikutuksia lainvalmistelussa tulee arvioida. Noihin vaikutuksiin kuuluvat esimerkiksi ympäristövaikutukset, taloudelliset vaikutukset, vaikutukset aluekehitykseen, vaikutukset valtion ja kuntien hallintoon, vaikutukset valtiolliseen turvallisuuteen ja maan kansainvälisiin suhteisiin sekä sosiaaliset vaikutukset, mukaan lukien väestövaikutukset. Vaikutusten merkitystä arvioidaan neljällä kriteerillä: kohderyhmän koko, vaikutusten laaja-alaisuus kohderyhmässä, vaikutuksen useus kohderyhmässä sekä riskit tavoittamattomiin haitallisiin sivuvaikutuksiin. Vaikutusten ennakoarvioinnissa on pakollista käyttää verkkopohjaista sovellusta, jonka käyttäjät joutuvat myös ottamaan kantaa siihen, onko kukin odotettavissa oleva vaikutus voimakas, keskiuuri vai pieni. Tavanomaista on sitouttaa keskeiset sidosryhmät arviointeihin. Tässä tarkasteltu menettely koskee myös EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointia.

Huomattavimmaksi komission harjoittaman ennakkollisen vaikutusarvioinnin ongelmaksi Virossa on katsottu se, että monissa arvioinneista vaietaan käytetystä aineistosta ja sovelletuista metodologioista. Ongelman muodostaa samoin se, että vaikka EU-aloite muuttuisi alkujaan esitetystä, komissio ei laadituta uutta vaikutusten ennakkoarviota.

4.7 Tiivistelmä

Alla esitettävä taulukko 4.2 tiivistää maakohtaisen tarkastelun. Sarakkeet esittävät ensinnäkin tiivistetyn luonnehdinnan tarkastelluista instituutioista, tarkennuksia asiaan sekä hahmotuksen ohjeistuksesta kussakin maassa. Samoin taulukko tiivistää päätelmät EU-vaikutusten ennakkoarvioinnin kapasiteetista ja ennakointi- ja arviointitoiminnasta yleisemmin sekä tuo esiin täydentäviä maakohtaisia huomioita.

Taulukko 4.2. Tiivistelmä EU-vaikutusten ennakkoarvioinnista valikoiduissa EU-jäsenmaissa.


Taulukko 4.2., osa 1/2			
Maa	Ohjeistus	Vaikutusten ennakkoarvioinnin organisointi	Ennakkollisen vaikutusarvioinnin yksikön tai yksiköiden tehtävät
Ruotsi	Erilliset ohjeet yhtäältä EU-asioiden hoidosta ja siihen liittyvästä ennakkoarvioinnista, toisaalta sääntelyvaikutusten arvioinnista	Ei yleistä kansallista ennakkoarviointiyksikköä; kuitenkin elinkeinoministeriön yhteydessä toimivan <i>Regerådetin</i> toimiala laajenemassa vain yritysvaikutusten ennakkoarvioinnista muihin vaikutusten lajeihin	Käytännön päävastuu sekä kansallisten aloitteiden että EU-aloitteiden ennakkoarvioinnista on asianomaisilla ministeriöillä
Tanska	Ennakkoarviointeja koskeva lukuisia vaikutuslajeja koskeva ohjeistus verrattain yleisluonteista eikä arviointien harjoittajia tosiasiallisesti sitovaa, kuitenkin lukuun ottamatta yrityksiin kohdistuvien vaikutusten ennakkoarviointia	EU-aloitteiden vaikutusten kansallinen ennakkoarviointi toteutuu pääasiassa ministeriöittäin hajautettuna; sekä kansallisen lainsäädännön että EU-lainsäädännön yritysvaikutuksia arvioi ennalta elinkeinohallituksen järkevän sääntelyn yksikkö	Elinkeinohallituksen järkevän sääntelyn yksikön tehtävät verrattain selkeästi rajattu kansallisten aloitteiden ja EU-aloitteiden vaikutusten ennakkoarvioinnin kentässä vain määrättyihin kysymyksiin
Saksa	Voimassa olevat ohjeet koskevat sekä lainsäädännön vaikutusten ennakkoarviointia ylipäätään että EU-aloitteiden vaikutusten ennakkoarviointia	Hallituksen asettama EU-koordinoitiryhmä arvioi kunkin EU-aloitteen merkityksen ja aktivoi tarvittaessa asianomaiset toimijatahot; määrätyn osan vaikutuksista arvioi ennalta tehtäväksiantonsa rajoissa liittokanslerin viraston yhteydessä kuuluva neuvosto <i>Normenkontrollrat</i>	<i>Normenkontrollrat</i> arvioi ennalta kansallisten ja EU-aloitteiden toimeenpanon hallinnolliset kustannukset sekä aiheutuvat kustannukset yrityksille, kansalaisille ja julkisen hallinnon toimielimille, mutta ei muita kustannuksia eikä hyötyjä

		sihteeristöineen	
Yhdistynyt kuningaskunta	Sekä yleisiä että erityisesti <i>Regulatory Policy Committeeen (RPC)</i> toimintaa koskevia ohjeita	Nykyisin osana Department of Innovation Skillsia toimiva RPC arvioi niin kansallisten aloitteiden kuin EU-aloitteiden huomattavan monentyyppisiä vaikutuksia joskin erityisesti tähdentäen kansan-, valtion- ja yritystaloudellisia vaikutuksia	RPC arvioi ehdotettujen säädösten taustaanalyysit, säädösten vaikutuksia koskevat ennakoarvioinnit ja säädösten näyttöperustan
Alankomaat	Ohjeistus runsasta; muun muassa määrää Actal-ennakoarviointiyksikön tehtävien laajasta piiristä yksikön toimialalla	Lukuisia kansallisten aloitteiden ja EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointeja kontrolloivia tai laativia tahoja, kuten turvallisuus- ja oikeus- sekä ympäristöministeriö, vaikutusarviointineuvosto (CET) sekä erityisesti yrityksiin kohdistuvia sääntelyvaikutuksia ennalta arvioiva neuvosto <i>Actal</i> ja sen sihteeristö; kullakin ministeriöllä keskeinen vastuu toimialansa ennakoarvioinneista	Hallituksen päätöksellä maassa noudatetaan kattavaa mutta joustavaa politiikka- ja lainsäädäntötoimia koskevaa ennakoarviointia; mainittu CET arvioi sääntelyvaikutusten ennakoarviointeja; Actal arvioi erityisesti sääntelystä aiheutuneita taakkoja ja niitä koskeneita ennakoarviointeja
Viro	Oikeusministeriön antamat yleiset ja hallituksen kanslian EU-yksikön antamat EU-aloitteiden vaikutuksia koskevat ennakoarvioinnin ohjeet; lisäksi vaikutusten ennakoarvioinnin metodiohjeet	Kaiken lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointia koordinoi oikeusministeriö ohjeillaan ja muilla tavoin; EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointia koordinoi ohjeillaan ja muuten sekä edistää muulla tavoin hallituksen kanslian EU-sihteeristö	Käytännön päävastuu sekä kansallisten aloitteiden että EU-aloitteiden ennakoarvioinnista on asianomaisilla ministeriöillä

Taulukko 4.2., osa 2/2

Maa	Tarkentavia huomioita	Arvioita EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnin kapasiteetista	Muita huomioita
Ruotsi	<i>Regelrådet</i> arvioi kaikki hallituksen esitykset, joilla yritysvaikutuksia ja esittää myönteisen tai kielteisen kantansa esityksiin si-	Päävastuu jakaantuu ministeriöille ja virastoille, joilla on hallussaan pääosa ennakoarvioinnin	Ruotsissa on eri syistä haluttu pysyttää vaikutusten ennakoarviointia hajautetusti organisoituna

	sältyvistä vaikutusten ennakkoarvioinneista	kapasiteetista	moniin vertailumaihin nähdän (ks. Bertelsmann Stiftung 2014).
Tanska	Hajautettu, rajoitetusti koor- dinoitu, mutta vuosien varrella eri tavoin hienosäädetty järjestelmä	Ennakkoarvioinnin kapasiteetti on verrattain pitkälle hajautettu, lukuun ottamatta elinkeinohallituksen järkevän sääntelyn yksikön toimialaa	Yritysvaikutusten ennak- koarviointi kansainväli- sesti katsoen poikkeuksel- lisen intensiivistä ulottuessaan myös liiketaloudellisiin vaikutuksiin
Saksa	NKR arvioi kaiken ehdo- tetun lainsäädännön hallinnollisia kustannusvaikutuksia ja kustannusvaikutuksia kansa- laisiin, yrityksiin ja muuhun kuin liittovaltion julkiseen hallintoon	Ennakkoarvioinnin kapasiteetti on pääosin ministeriöissä, mutta myös NKR:lla on asiantuntijasihteeristö	NKR itse on nähnyt vaikutusmahdollisuutensa rajoitetuiksi
Yhdistynyt kuningaskunta	RPC edistää osaltaan Britannian koalitionhallituksen järkevän sääntelyn politiikan toimeenpanoa	Uudempiin menettelytapoihin lukeutuu muun muassa hallituksen asettama liikemiehistä koostuva neuvosto, joka selvittelee mahdollisuuksia vähentää sääntelytaakkaa ja aktivoida asiassa myös EU:n toimielimet	Yhdistyneessä kuningaskunnassa kansallisia aloitteita ja EU- aloitteita koskevan vaikutusten ennakkoarvioinnin ohjeaineisto on runsasta ja monipuolista
Alankomaat	Hajautettu, rajoitetusti koor- dinoitu, mutta kapasiteetiltaan erittäin huomattava vaikutusten ennakkoarviointi	Erittäin runsas kapasiteetti niin ministeriöissä kuin muualla niiden hallinnonaloilla, muualla julkisella sektorilla sekä yksityisellä voittoa tavoittelemattomalla sektorilla	Alankomaat Britannian ja Saksan rinnalla keskeisiä vaikuttajia EU-aloitteiden vaikutusten ennakkoarviointiin
Viro	Muodollisesti verrattain hajautettu, mutta muun muassa Viron valtion keskushallinnon rajoitetun koon johdosta varsin koordinoitu vaikutusten ennakkoarviointi	Kapasiteetti pääasiassa ministeriöissä; kapasiteetin säästämiseksi tarkistuslistat tavallisia vaikutusten ennakkoarvioinnin tueksi	Hallituksen kanslian EU- sihteeristö harjoittaa EU- vaikutusten ennakkoarviointeja koskevaa laadunvarmistusta



5 Tutkimuslaitosten rooli EU-vaikutusten ennakoarvioinnissa Suomessa

5.1 Nykytila - yliopisto ja tutkimuslaitoskenttä muutoksessa

Suomen yliopisto- ja tutkimuslaitoskenttä on 2000-luvulla ollut suuressa muutoksessa. Yleisenä trendinä on ollut yliopistojen taloudellisen autonomian lisääminen, niiden keskijohdon vahvistamisen sekä valtion sektoritutkimuslaitosten tehokkuuden, tuottavuuden ja strategialähtöisyyden lisääminen.. Sekä yliopistojen että sektoritutkimuslaitosten toimintaan liittyvä huomattava uudistus koostuu vuodenvaihteessa 2014–2015 ensi kertaa haettavaksi julistettuihin Strategisen tutkimuksen neuvoston kohdistamiin varoihin tarkoituksena harjoittaa soveltavaa tutkimusta, jonka suuntaviivat vetää valtioneuvosto. Rahoitusvälineen volyymi kasvaa vuoteen 2016 mennessä noin 65 miljoonaan euroon eli viisi kertaa suuremmaksi kuin samoin uuden, valtioneuvoston käyttämän hankerahoitusvälineen volyymi. Mainitut 65 miljoonaa juontuvat pääosin sektoritutkimuslaitosten rahoitusten leikkauksista.

Yliopistoja on maassa yhteensä 14 ja lisäksi asemaltaan erityinen Maanpuolustuskorkeakoulu. Ne ovat julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä. Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun toiminnat on yhdistetty säätiölakia yliopistolain ohella soveltavaan Aalto-yliopistoon. Myös Tampereen teknillinen yliopisto on säätiömuotoinen. Kuopion ja Joensuun yliopistot ovat yhdistyneet Itä-Suomen yliopistoksi ja Turun yliopisto ja Turun kauppakorkeakoulu ovat yhdistyneet Turun yliopistoksi.

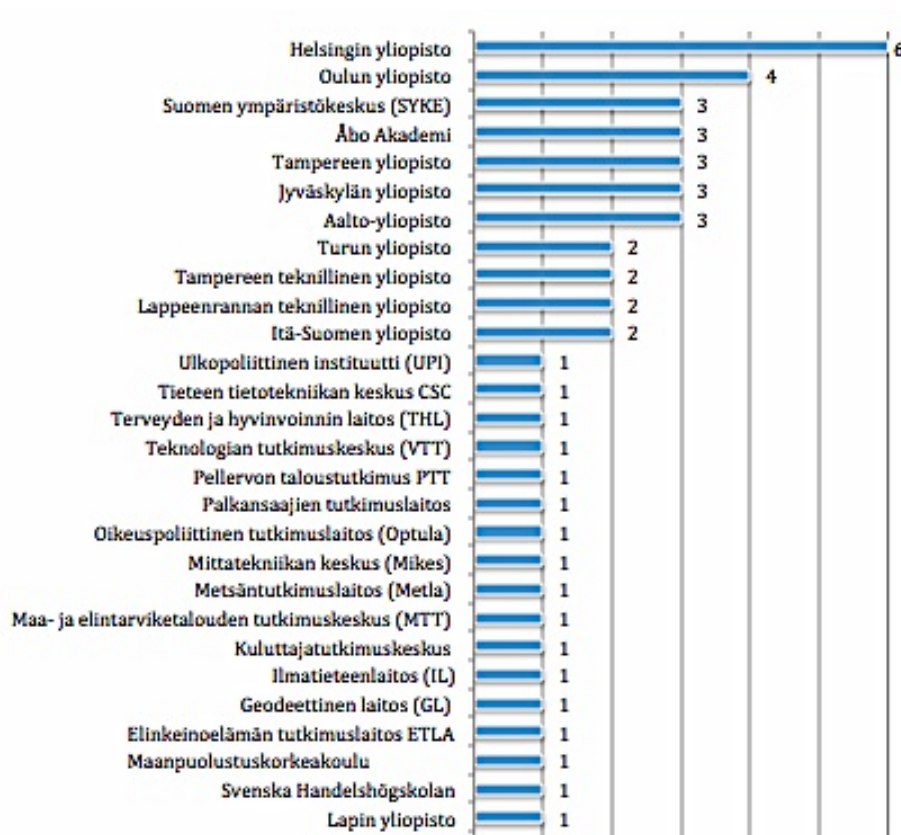
Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi (VN 2013) linjaa tutkimuslaitosten tulevien vuosien rahoituksellisia kehyksiä ja rakenteellisia muutoksia tutkimuslaitosten yhdistämisineen toisiinsa ja kahdessa tapauksessa yliopistoon. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on, että tutkimus toimisi entistä enemmän yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on vahvistaa monitieteistä, korkeatasoista ja yhteiskunnan kannalta merkityksellistä tutkimusta, vapauttaa resursseja tutkimuksen tukipalveluista ja kiinteistä rakenteista tutkimustoimintaan sekä muodostaa tutkimuslaitoksista aihepiireittäin suurempia ja vahvempia kokonaisuuksia. Uudistuksen tavoitteena on synnyttää entistä vahvempia monitieteisiä tutkimusorganisaatioita, jotka pystyvät kilpailemaan rahoituksesta muiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten kanssa sekä lisätä yhteistyötä tutkimuslaitosten sekä yliopisto- ja ammattikorkeakoulujen välillä.

Valtion koko rahoitus tutkimus- ja kehittämistoimintaan on kokonaisuudessaan verrattain suuri erä, kun mukaan lasketaan myös Suomen Akatemian, Tekesin ja ammattikorkeakoulujen rahoitus. Tutkimusrahoituksen kokonaismäärä oli vuonna 2013 noin 2 miljardia euroa (VNK 2014, 4). Tästä kohdennettiin kilpailtuun tutkimusrahoitukseen Suomen Akatemialle 330 miljoonaa euroa ja Tekesille 540 miljoonaa euroa. Yliopistojen tutkimustoiminnan rahoitukseen kohdennettiin noin 570 miljoonaa euroa yliopistojen kokonaisrahoituksesta 1 850 miljoonasta eurosta. Valtion sektoritutkimuslaitosten kokonaisrahoitus oli 300 miljoonaa euroa. Lisäksi valtion rahoitusta kohdennetaan yliopistollisten sairaaloiden ja ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä ministeriöiden sitomattomiin tutkimusvaroihin 260 miljoonaa euroa.

Strategisen tutkimuksen neuvosto on ehdottanut valtioneuvostolle vuodelle 2015 kolme strategista teemaa ja painopistettä: teknologiamurrosten hyödyntäminen ja muuttuvat instituutiot, ilmastonutraali ja resurssiniukka yhteiskunta sekä tasa-arvo ja sen edistäminen. Lisäksi neuvosto nostaa esiin kolme, kaikille painopisteille yhteistä horisontaalista teemaa, muutokset ja riskienhallinta, uudistumis- ja sopeutumiskyky sekä kestävä kasvu.

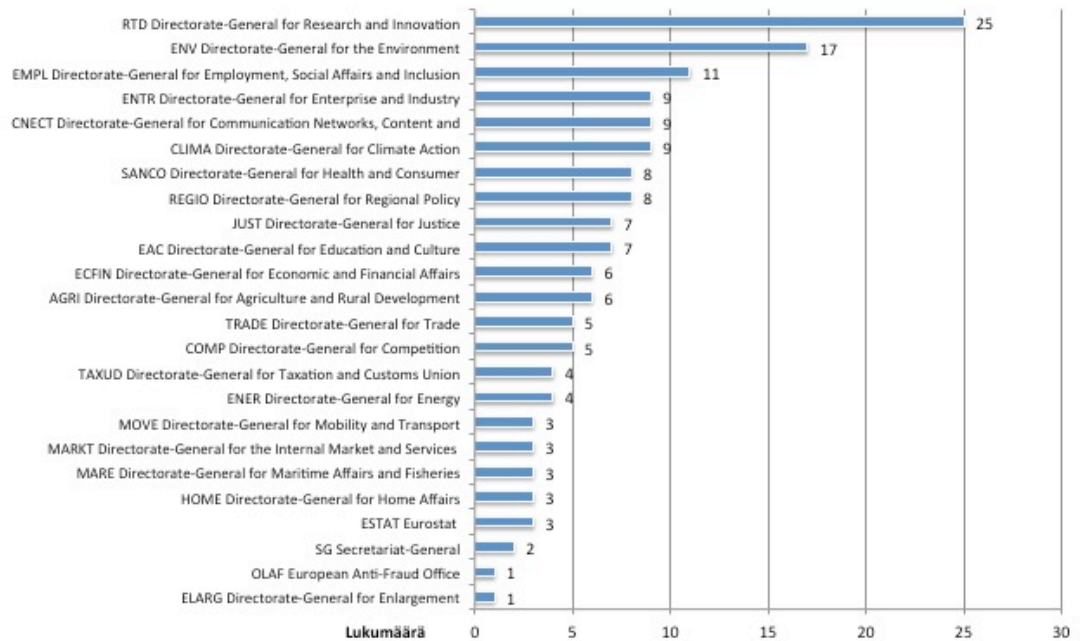
5.2 Yliopistojen ja tutkimuslaitosten valmiudet tehdä EU-vaikutusarviointeja

Osana tätä hanketta tuli selvittää, millaisia valmiuksia ja kiinnostusta yliopistoilla ja tutkimuslaitoksilla on laatia valtioneuvoston toimeksiannosta EU-aloitteiden vaikutusarviointeja. Hankkeessa yliopistollisten ja muiden tutkimuslaitosten kiinnostusta ja mahdollisuuksia osallistua EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvointien laadintaan kartoitettiin sähköisellä kyselyllä. Kysely lähetettiin 88 tutkimusorganisaatiolle, joista 46 vastasi viimeistään toiseen tiedusteluun asiasta (Taulukko 5.1). Vastausprosentiksi muodostui 52,3 %. Kysely tehtiin 27.11.-5.12.2014 välisenä aikana. Kuviossa 5.1 on esitetty kyselyyn vastanneet yliopistot ja tutkimuslaitokset. Yliopistojen kohdalla luku kuvaa sitä, kuinka monesta tiedekunnasta tai laitoksesta tuli erillinen vastaus.



Kuvio 5.1 Tutkimuslaitoksille tehtyyn kyselyyn vastanneet tahot laitoksittain

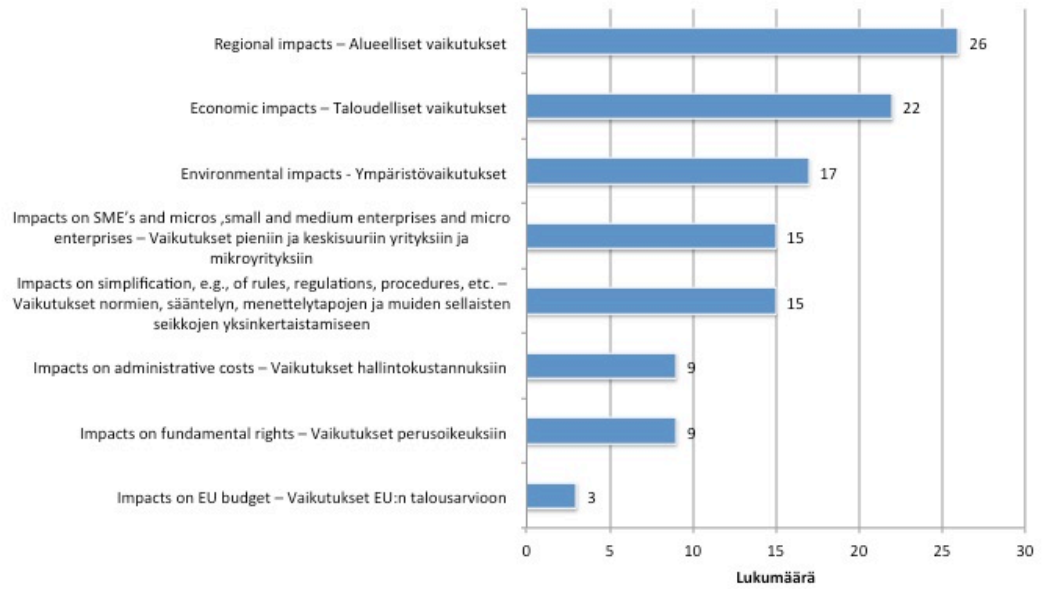
Tutkimuslaitosten tähänastinen tutkimuskokemus Euroopan komissiolle ja muille EU-instituutioille tehdyistä toimeksiannoista painottuu erityisesti tutkimus- ja innovaatiotoimintaan, ympäristövaikutusten arviointiin sekä sosiaali- ja inklusiokysymyksiin. Ensiksi mainittua seikkaa selittää ilmeisesti osaltaan se, että yliopistot ja tutkimuslaitokset ovat olleet aktiivisia EU:n tutkimuksen puiteohjelmissa. Ympäristö- ja sosiaalikysymyksissä Suomella on puolestaan vahvaa tutkimusosaamista, ja kummallakin alalla toimii useita merkittäviä tutkimuslaitoksia alojen ollessa myös yliopistoissa vahvoja. Seuraavaksi tulevat yritys- ja teollisuusaihepiiri, ilmastomuutosasiat sekä viestintäteknologiakysymykset. Myös aluekehityksen sekä terveys- ja kuluttajatutkimuksen puolella suomalaiset ovat olleet hyvin edustettuina EU-tasolla. Jos suomalaisten aktiivisuutta arvioidaan sitä vasten, missä komissio on eniten tehnyt vaikutusarviointeja, kuuluu syntyy energiätutkimuksen, liikenteen ja sisämarkkinoiden aihepiireissä.



Kuvio 5.2 Kyselyyn vastanneiden tutkimuslaitosten tähänastisen tutkimuskokemuksen painottuminen EU:n komission ja muiden organisaatiojokojen mukaan

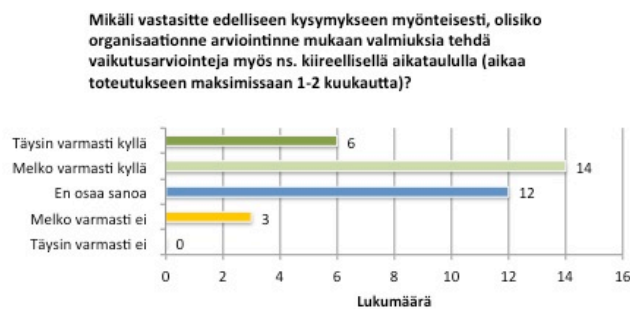
Kuviossa 5.3. on tarkasteltu kyselyyn vastanneiden yliopistojen ja tutkimuslaitosten kompetenssia EU-vaikutusten EU-vaikutusten ennakoarviointien lajeja ajatellen. Selkeästi eniten kokemusta suomalaisilla näyttäisi olevan alueellisten vaikutusten ennakoarvioinnista. Useat komission arviointitoimeksiannot on itse asiassa määritelty niin, että arvioinnit toteutetaan kaikki jäsenmaat kattavien konsortioiden kautta, jossa kunkin konsortion jäsenen tehtävänä on arvioida toimintapolitiikkojen tai rahoitusohjelmien vaikutuksia eri jäsenvaltioissa tai EU:n alueilla.

Seuraavaksi eniten tuloksissa näkyvät taloudelliset ja ympäristövaikutusten arvioinnit sekä yritys- ja sääntelyvaikutukset. Näillä osa-alueilla on tehty paljon myös kansallisia vaikutusarviointeja, jotka tarjoavat kokemuspohjaa myös EU-tasolla tehtäville arvioinneille. Koska kaikki edellä mainitut ennakoarvioinnit ovat myös keskeisesti edustettuina komission vaikutusarvioinneissa, antaa tämä hyvät lähtökohdat suomalaisille tutkimusyhteisöille osallistua EU-tason vaikutusarviointitoimintaan.



Kuvio 5.3 Tutkimuslaitosten arviot kompetenssialueelleen sijoittuvista EU-vaikutusten ennakoarvioinnin lajeista

EU-vaikutusten kansallisten ennakoarviointien kannalta keskeisiin kysymyksiin kuuluu yliopistojen ja tutkimuslaitosten halukkuus osallistua ministeriöiden tilaamiin vaikutusarviointeihin. Kuviossa 5.4. on esitetty kyselyyn vastanneiden tutkimuslaitosten kiinnostus osallistua ko. toimeksiantoihin.



Kuvio 5.4 Tutkimuslaitosten sitoumuksetta ilmaisema alustava kiinnostus harjoittaa EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioiteja osaamisalueillaan vuosina 2015-2019.

Suurin osa kyselyyn vastanneista yliopistoyksiköistä ja tutkimuslaitoksista on halukkaita tekemään erillistilauksesta EU-aloitteiden vaikutusten arvioiteja. Kiinnostus laimenee kuitenkin selvästi, kun yksiköiltä tiedustellaan niiden valmiutta laatia arvioiteja kiireellisellä aikataululle. Tämän perusteella voi päätellä, että ennakoarviointien toteuttaminen on helpompi järjestää siinä vaiheessa, kun säädösesityksiä tai politiikkalinjauksia vasta valmistellaan EU-tasolla (ks. seuraavan luvun Kuvio 6.1., ikkunat 0 ja 1). Sen sijaan komission jo annettua esityksensä vaikutusarviointien toteuttamiseen on aikaa käytännössä vain 3-5 viikkoa. Tämä saattaa aiheuttaa ongelmia toimeksiantojen toteuttamisessa.



6 Ehdotus EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarvioinnin toteuttamiseksi Suomessa

6.1 EU-vaikutusten arviointimallin pääpiirteet

Vaikutuksia koskevien ennakoarviointien rooli ja merkitys kasvavat edelleen Eurooppa-politiikassa. Uusi komissio ja Euroopan parlamentti panostavat lisäresursseja järkevän sääntelyn ja vaikutusarviointikäytäntöjen kehittämiseen. Komissaari Frans Timmermans on yhdessä sääntelyneuvonantajansa Edmund Stoiberin kanssa nostanut paremman sääntelyn ja EU-lainsäädäntöaloitteiden vaikutusten arvioinnin uuden komission keskeiseksi toiminta-alueeksi. Tämä asettaa haasteita myös jäsenmaille kehittää säädösvalmisteluaan ja säädösehdotusten vaikutusten arviointiaan.

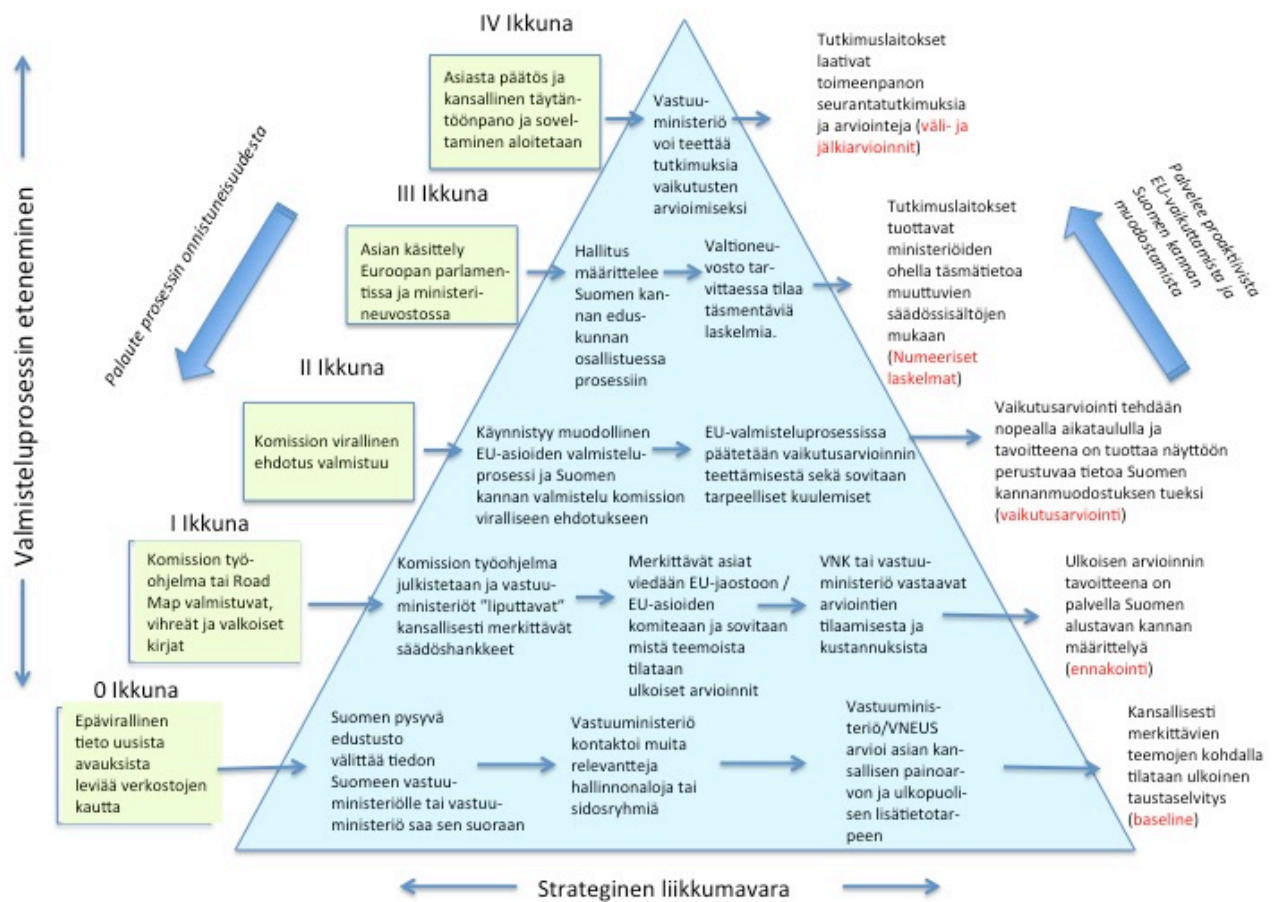
Suomi on eurooppalaisessa vertailussa lakien vaikutusten arvioinnin edelläkävijämaita. Silti EU-aloitteiden vaikutusten arviointi on Suomessa vielä alkutekijöissään. Esimerkiksi EU-jaostot eivät nykyisellään juuri tee priorisointeja ja käynnistä vastaavia kansallisia vaikutusarviointeja yhdessä vastuuministeriöiden kanssa. Muut tämän selvityksen piiriin valitut EU-jäsenmaat ovat varsin samanlaisessa tilanteessa kuin Suomi. Vaikutusarviointeja tehdään paljon, muttei erityisesti ennakoiden EU-politiikka- ja lainsäädäntöaloitteiden vaikutuksia. Erona Suomeen useassa muussa EU-maassa (Alankomaat, Iso-Britannia, Ruotsi, Saksa, Tanska, Tsekin tasavalta) on erillinen hallituksen tai parlamentin nimittämä riippumaton asiantuntijaelin, jonka tehtävänä on kriittisesti valvoa säädöstaakan kasvua, avustaa ministeriöitä vaikutusten arviointien tekemisessä ja toimia vaikutusten arviointien laaduntarkkailijoina. Lisäksi erityisesti Iso-Britanniassa ministeriöiden virkamiehille on laadittu hyvin selkeät ja havainnolliset vaikutusarviointimanaualit, jotka helpottavat kiireisellä aikataululla laadittavia vaikutusarviointeja.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä joulukuulta 2014 ehdotetaan (TaVM 9/2014): ”Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lakien vaikutusarviointeja käsittelevän yksikön perustamiseksi ja ottaa huomioon edellä mietinnössä esitetyt kannanotot asiaa koskien.” Mikäli tällainen elin perustetaan, olisi luontevaa, että myös EU-vaikutusten arvioinnit kuuluvat jollain tavalla sen piiriin.

Suomessa EU-aloitteiden vaikutusten arviointikäytännöt vaihtelevat suuresti ministeriöittäin ja ministeriöiden sisälläkin. Yhteisiä menettelytapoja ei ole ja muutoinkin EU-aloitteiden vaikutusten

arviointi on liikaa yksittäisen vastuuvirkamiehen tehtävänä ministeriöissä. Tyypillistä valtioneuvoston piirissä tehtäville EU-aloitteiden vaikutuksia koskeville ennakoarvioinneille ja sidosryhmäkonsultaatioille on se, että ne yleensä toteutetaan komission esityksen julkistamisen jälkeen. Vaikka vaikuttaminen on edelleen mahdollista neuvostossa, on strateginen liikkumavara vähäisempi kuin ns. varhaisen vaiheen vaikuttamisessa.

Osalla yliopistoja ja tutkimuslaitoksia on vahva kokemus EU-aloitteita koskevien vaikutusarvioiden tekemisestä. Niillä sen sijaan ei ole kovin suurta kiinnostusta tehdä vaikutusarviointeja kiireisellä aikataululla. Kuviossa 6.1. on esitetty hahmotelma Suomelle soveltuvasta vaikutusarviointimallista.



Kuvio 6.1. Ehdotus Suomen tulevaksi EU-vaikutusten arviointimalliksi

Kuviossa 6.1 on hahmotettu viisi vaikutusarviointi-ikkunaa perustuen säädösvalmisteluprosessin vaiheeseen EU:n agendalla. Ensimmäinen ikkuna (0-vaihe) avautuu silloin kun asianomainen ministeriö saa alustavaa vihiä siitä, että komissio on käynnistämässä uutta säädösvalmistelua. Tämä hiljainen tieto tai heikko signaali saattaa saapua useampaa kautta. Tietoon pääsee parhaiten käsiksi toimimalla aktiivisesti eurooppalaisissa verkostoissa sekä pitämällä aktiivisesti yhteyttä kansallisiin ja eurooppalaisiin järjestöihin sekä lobbyorganisaatioihin. Myös EU-instituutioissa työskentelevät suomalaiset virkamiehet ovat tärkeitä tiedonjakajia, vaikka eivät voisikaan jakaa kaikkea luottamuksellista valmisteluinformaatiota. Hyvän indikaation tulevista EU:n säädöshankkeista tai politiikkalinjauksista antavat myös komission teettämät evaluaatiot, joiden tarkoituksena voi olla esimerkiksi muodostaa niin sanottu baseline-analyysi eli tilannekuva tarkastelun kohteena olevasta politiikka-alueesta. Olisi tärkeää, että arviointeja tekevilla asiantuntijoilla olisi riittävästi tietoa Suomen erityispiirteistä. Kansallisesti tässä vaiheessa tulisi aktiivisesti edistää Suomen kannalta tärkeitä asiakysymyksiä ja käydä eduskunnan ja sidosryhmien kanssa keskustelua Suomen tavoitteista. Myös kansalliset baseline-analyysit ovat mahdollisia.

Seuraava ja vaikutusten ennakoarvioinnin kannalta tärkeä ikkuna (I-ikkuna) avautuu siinä vaiheessa, kun komissio julkistaa tulevan vuoden työohjelman ja niin sanotun tiekartan. Esimerkiksi komission vuoden 2015 työohjelman liitteessä (KOM(2014) 910 final) on listattu 23 uutta aloitetta, jotka sisällöllisesti vaihtelevat ilmailun EASA-säädösten tarkistamisesta energiaunionin strategiseen viitekehykseen. Näitä täydentävät 79 uutta REFIT-toimenpidettä, joista useat ovat arviointien käynnistämisiä. Komission uusia lainsäädäntöaloitteita edeltää usein julkinen kuuleminen, joka voidaan toteuttaa monessa eri muodossa. Konsultaatio voi tapahtua niin sanotun vihreän kirjan eli komission julkaiseman keskustelusiakirjan perusteella. Usein vihreällä kirjalla kartoitetaan tarvetta uuden eurooppalaisen lainsäädännön laatimiseen. Konsultaatio voi perustua myös niin sanottuun valkoiseen kirjaan. Valkoinen kirja julkaistaan tyypillisesti samaa asiaa koskevan vihreän kirjan jälkeen. Valkoinen kirja sisältää konkreettisia ehdotuksia tietyllä alalla toteutettavaksi unionin toiminnaksi. Komissio voi järjestää konsultaation uudesta lainsäädäntöaloitteesta myös siten, että se kuulee aiheesta koolle kutsumaansa asiantuntijaryhmää tai neuvoa-antavaa komiteaa. Asiantuntijat voivat olla jäsenvaltioiden virkamiehiä tai esimerkiksi tutkijoita tai järjestöjen edustajia. Komissio voi myös järjestää julkisen, myös kansalaisille suunnatun, kuulemistilaisuuden esimerkiksi internetin välityksellä.

I-ikkunan vaiheessa valtioneuvoston tulisi kriittisesti käydä läpi komission työohjelma ja sen liitteissä esitetyt aloitteet ja "liputtaa" niistä Suomen kannalta strategisesti tärkeät säädöshankkeet. Näiden osalta tulisi välittömästi määritellä kansalliset seurantavastuut ja aloittaa tiivis sidosryhmien kuulemismenettely. Mikäli teema-alueesta ei ole kansallisella tasolla riittävästi tutkimus- tai tilastotietoa, tulisi harkita erillisen vaikutusarvioinnin tilaamista. I-vaiheessa on tärkeää, että Suomi toimii proaktiivisesti. Samalla kun alustavan Suomen kantahahmotelman tueksi kerätään tutkimuksellista tietoa, on toimittava proaktiivisesti vaikuttaen niin EU-instituutioiden edustajiin, eurooppalaisiin sidosryhmiin, meppeihin ja muihin EU:n jäsenmaitiin.

Ikkuna II kuvastaa sitä vaihetta, jolloin komission ehdotus julkistetaan. Komissio hyväksyy lainsäädäntö- ja muut uudet EU-aloitteet komissaarien kokouksessa eli kollegiossa. Kun uusi lainsäädäntöaloite on hyväksytty kollegiossa, komissio toimittaa sen neuvostolle ja Euroopan parlamentille käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi. Komission uudet aloitteet tulevat Suomessa jakoon valtionhallinnon yhteisen tietojärjestelmän Eutorin kautta. Tällöin käynnistyy normaali EU-asioiden valmisteluprosessi ja Suomen kannan muodostus. Tehdessään uuden Eutori-avauksen valtioneuvoston kanslian EU-tiedonhallinta tekee ehdotuksen kyseisen EU-asian vastuuministeriöksi. Ministeriöiden tehtävänä on hyväksyä tai korjata ehdotettu vastuutusja ilmoittaa asiasta vastaava virkamies sekä muut uutta EU-asiaa koskevat tarvittavat

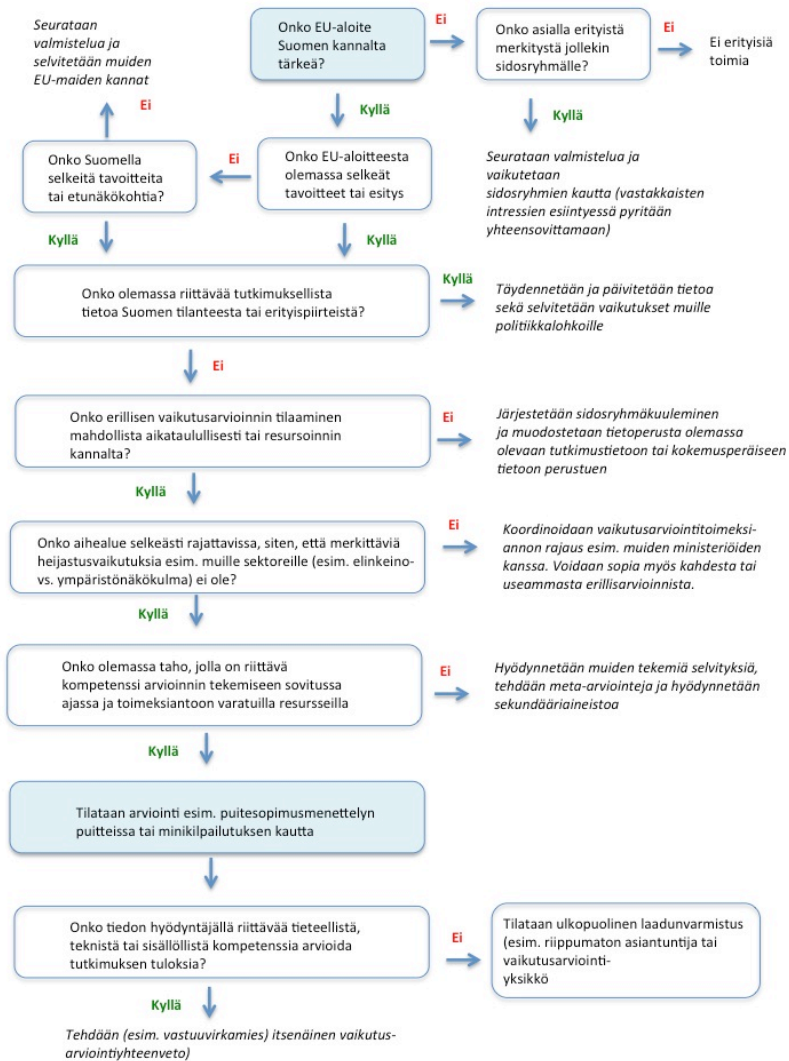
tiedot. Valtioneuvoston kanslian EU-asoiden osasto vastaa yhteensovittamisjärjestelmän toimivuudesta ja toimii EU-ministerivaliokunnan ja EU-asoiden komitean sihteeristönä. Myös Suomen pysyvä EU-edustusto Brysselissä (EUE) osallistuu EU-asoiden valmisteluun. (OM 2012.)

Mikäli tietoperusta on puutteellinen, vastuuministeriö voisi esittää erillisen vaikutusarvioinnin tekemistä. Päätös ulkopuoliselta taholta tilattavasta vaikutusarviointista voitaisiin sopia EU-asoiden komiteassa ja rahoittaa esim. TAES-rahoista. Ministeriöt voivat myös halutessaan itse teettää ja rahoittaa vaikutusarviointia oman valmistelunsa tueksi.

EU-aloitteen edetessä III-ikkunaan eli asian käsittelyyn Euroopan parlamentissa tai EU:n neuvostossa varsinaisten vaikutusarviointien tekemiseen ei enää ole yhtä hyvää mahdollisuutta. Tässä vaiheessa voidaan korkeintaan tehdä tai teettää tarkistuslaskelmia EU-säädöksen sisältöjen muuttuessa tai täsmentyessä. On huomioitava, että mikäli säädösvalmistelujen edeltävissä vaiheissa on tehty systemaattisia baseline-analyyssejä tai vaikutusten ennakoarviointeja, myös tarkistuslaskelmien tekeminen on helpompaa. Näin mallin tietoperusta kumuloituu ja tarkentuu kaiken aikaa säädösvalmistelun edetessä.

Edellä vaikutusarvioinneista on käyty keskustelua pääasiassa ennakoarvioinnin näkökulmasta. Vähintään yhtä tärkeää on seurata Suomen kannalta keskeisten säädösaloitteiden toimeenpanoa ja tosiasiallisia vaikutuksia. IV-ikkuna liittyykin juuri säädösten kansalliseen täytäntöönpanoon ja soveltamiseen. Vastuuministeriön tai VNK:n tulisi tarvittaessa tehdä tai teettää myös EU-vaikutusten toimeenpanoarviointeja tai väliarviointeja sekä jälkiarviointeja. Vain tätä kautta voidaan tehdä vaadittavia korjaavia toimenpiteitä ja luoda tietoperustaa kyseisen säädöskokonaisuuden seuraavalle tarkistus- tai käsittelykierrokselle.

Kuvioon 6.2. on lopuksi tiivistetty vaikutusarviointien laatimisen tai tilaamisen yleinen prosessikaavio. Tosiasiallisessa soveltamistilanteessa tulee luonnollisesti huomioida säädösvalmistelun ajankohta ja muut arvioinnin tilaamiseen vaikuttavat satunnaistekijät.



Kuvio 6.2. EU-vaikutusten arvioinnin laatimisen prosessikaavio

6.2 Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

- Vaikutusarviointien rooli ja merkitys tulee kasvamaan Euroopan unionin tasolla. Etenkin uusi komissio ja Euroopan parlamentti tulevat panostamaan huomattavia lisäresursseja järkevän sääntelyn ja vaikutusarviointikäytäntöjen kehittämiseen.
- Suomi on eurooppalaisessa vertailussa lakien vaikutusten arvioinnin edelläkävijämaita. Vaikutusarvioiteja tehdään paljon, muttei erityisesti EU-säädösten tai aloitteiden osalta. Muilla tähän tutkimukseen valituilla EU-mailla on pitkälti Suomen kaltainen tilanne. Useassa EU-maassa (esim. Saksa, Alankomaat, Iso-Britannia, Ruotsi) on erillinen vaikutusarviointiyksikkö, jonka tehtävänä on laatia arvioita säädösten vaikutuksista sekä kehittää vaikutusarviointien metodologiaa. Nämä yksiköt ovat keskittyneet pääasiassa yritysvaikutusten arviointiin.

- Suomessa EU-aloitteiden vaikutustenarvioinnin käytännöt vaihtelevat suuresti ministeriöittäin ja usein myös ministeriöiden sisällä. Samoin arvointikapasiteetissa ja osaamisessa on suuria eroja. Tyypillistä valtioneuvoston piirissä tehtäville vaikutusarvioinneille ja sidosryhmäkonsultaatioille on se, että ne tehdään myöhäisessä vaiheessa (yleensä komission esityksen jo valmistuttua) ja näin niiden avulla ei kyetä riittävän ennakoivasti EU-tasolla vaikuttamaan uusiin aloitteisiin.
- EU-aloitteiden vaikutusten arviointi on keskeinen osa tutkimukselliseen näyttöön perustuvaa EU-päätöksentekoa. Osalla yliopistoja ja tutkimuslaitoksia on vahva kokemus EU-arvointien ja vaikutusarviointien tekemisestä. Niillä sen sijaan ei ole kovin suurta kiinnostusta tehdä vaikutusarviointeja kiireisellä aikataululla.

Kehittämissuosituks

1. Suomen tulee yhtenäistää valtioneuvoston tasolla EU-aloitteiden vaikutusarviointikäytäntöjä luomalla vaikutusarviointimalli, joka ottaa huomioon (a) erityyppiset säädökset ja (b) valmisteluvaiheen eri ajankohdat alkaen jo verkostojen kautta saaduista heikoista signaaleista, edeten komission työohjelman julkistamiseen ja komission varsinaisen esityksen ulostuloon.
2. Eri vaiheissa tulee soveltaa erilaisia vaikutusarviointimalleja ja -asetelmia. Sidoryhmäkuulemiset ovat keskeinen osa tätä työtä. Myös sidoryhmien laatimia vaikutusarviointeja tulee hyödyntää objektiivisuusnäkökulma mielessä pitäen. Ei ole mahdotonta ajatella, että kaksi tai useampi ministeriö laatii Suomen kannan tueksi omat erilliset vaikutusarviossa esimerkiksi ympäristö- tai toisaalta elinkeinonäkökulmasta.
3. EU-aloitteita koskevien vaikutusarviointien tekemiseen olisi luotava järjestelmä, joka palvelee EU-valmistelun ripeää päätöksentekoa. Tällainen arviointimenettely tulisi ensisijaisesti istuttaa nykyiseen EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään. Mikäli seuraava hallitus aikoo perustaa lakien vaikutusarviointeja käsittelevän asiantuntijaelimen, tulee tällä olla EU-aloitteiden vaikutusten arviointien kohdalla ainoastaan neuvoa-antava ja konsultoiva rooli.
4. Vaikutusarviointeja tulee tehdä erityisesti kansallisesti tärkeiksi määritellyistä kysymyksistä. Vastuuministeriöllä ja vastuuvirkamiehellä on keskeinen rooli kuulemisten ja vaikutusarviointien laadinnassa tai niiden tilaamisessa. Jatkossa myös EU-asioiden komitean ja sen alaisten jaostojen roolia tulee vahvistaa EU-aloitteiden vaikutusten arviointitoiminnassa. EU-asioiden komitealla tulisi olla aktiivinen rooli sellaisisten EU-aloitteiden kohdalla, jotka ovat strategisesti erityisen merkittäviä ja/tai sisältävät eri hallinnonaloja kiinnostavia kysymyksiä.
5. EU-aloitteiden vaikutusarvioinnit tulisi voida rahoittaa joko valtioneuvoston kanslian vaikutusarviointeihin varatuista määrärahoista tai ministeriöiden itsensä toimesta.
6. Omien vaikutusarviointien lisäksi Suomen tulee aktiivisesta pyrkiä osallistumaan komission vaikutusarviointiprosessiin sekä olla aktiivinen komission työryhmissä ja asiantuntijaverkostoissa. Kansallisten vaikutusarviointien tuloksia tulisi hyödyntää aktiivisesti pyrittäessä vaikuttamaan varhaisessa vaiheessa komissioon tai Euroopan parlamenttiin. Henkilösuhteet ja kontaktit esimerkiksi parlamentin valiokuntien raportoijiin ovat ensiarvoisen tärkeitä.

7. Ennako- tai etukäteisarviointien (*ex ante evaluations*) lisäksi Suomen tulee aktiivisesti seurata omien EU-tavoitteidensa toteutumista ja teettää kansallisella tasolla myös seurantaraportteja ja jälkiarviointeja (*ex post evaluations*).
8. Myös yhteistyö muiden EU-jäsenmaiden (etenkin ns. *like-minded countries*) on tärkeää. Myös näiden tekemiä vaikutusarviointeja tulisi nykyistä aktiivisemmin hyödyntää.
9. Valtioneuvoston kanslia tekee puitesopimuksen vaikutusarviointien tekemisestä yhden tai useamman tutkimuslaitoksen kanssa. Tällöin on varmistettava, että tutkimuslaitoksilla on riittävä kapasiteetti vaikutusarviointien tekemiseen sekä kattava yhteistyökumppaniverkosto hyvin spesifien arviointialueiden kattamiseen. Myös tehtäväksiantojen nopea haltuunotto ja pikainen raportointivalmius ovat tärkeitä kriteereitä.
10. Tutkimuksellisten vaikutusarviointien ohella on panostettava sidosryhmien varhaisen vaiheen kuulemismenettelyjen kehittämiseen. Myös tässä työssä puitesopimuksen tehnyt tutkimuslaitos voi toimia yleisenä asian edistäjänä.
11. Vaikutusarviointeja laadittaessa on jo varhaisessa vaiheessa selvitettävä hallituksen ja eduskunnan kannalta olennaiset kysymykset jotta vaikutusarviointit voidaan kohdistaa näihin. Arvioinnin tulosten jakamisessa ja levittämisessä on pyrittävä laaja-alaisuuteen ja avoimuuteen.
12. EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tueksi tulisi laatia selkeä ohjeistus tai käsikirja ja huolehtia, että EU-asioiden kanssa tekemisissä olevat virkamiehet saavat riittävän perehdyttämisen EU-vaikutusten arviointiin.

6.3 Toimeenpano, aikataulutus ja toteutusvastuut

Esitetyt kehittämissuosituksot tulee muuntaa käytännön toimenpiteiksi ja toimeenpanna tulevan hallituskauden alussa, mikäli EU-vaikutusten arviointijärjestelmä toteutetaan. Seuraavaan taulukkoon on koottu esitys niistä toimenpiteistä, joita kehittämissuositusten toimeenpano edellyttäisi. Aikataulu ja toteutusvastuut ovat indikaatiivisia ja niistä tuleekin mallin toteuttamispäätösten jälkeen käydä keskustelua mallin toteuttamisesta vastaavien vastuuministeriöiden kesken. (Ks. Taulukko 6.1.)

Taulukko 6.1 Ehdotus EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin kehittämistoimenpiteistä vuosina 2015-2016.

Toimenpide	Tavoite ja sisältö	Vastuutaho(t)
1. Päätös vaikutusarviointimallin käyttöönotosta osana EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmää	Päätöksen on oltava valtioneuvostotasoinen, jotta kaikki hallinnonalat voivat siihen sitoutua. Sisällytettävä hallitusohjelmaan.	Valmisteluvastuu: VNK
3. Tulevia arviointeja tekevän tutkimuslaitoskonsortion valinta	Arviointien toteuttaminen nopealla aikataululla edellyttää toteuttajatahojen puitesopimuksen olemassaoloa.	Valmisteluvastuu: VNK
4. Pilottiarviointien toteuttaminen	EU-vaikutusten arviointi kannattaa aloittaa komission työohjelman tai Refit-aloitteiden osalta. Näistä voidaan valita joitain Suomen kannalta keskeisiä painotuksia ja teettää niistä vaikutusarviointit.	Valmisteluvastuu: VNK/ministeriöt
5. Arviointimanuaalin laatiminen	EU-vaikutusarviointien laadukas toteuttaminen edellyttää selkeitä ohjeita ja yhteistä menettelytapaa. Sovitettava yhteen kansallisten lain vaikutusten arviointiohjeiden kanssa.	Valmisteluvastuu: OM
6. EU-vaikutusarviointiosaamisen vahvistaminen	EU-vaikutusarviointiosaamista tulee kehittää EU-asioiden valmistelutyössä toimivien virkamiesten osalta	Valmisteluvastuu: VNK / VM
7. EU-vaikutusarviointimallin evaluointi ja kehittäminen	Arvioinnin kautta on mahdollista kerätä tietoa järjestelmän toimivuudesta ja keskeisistä kehittämistarpeista.	Valmisteluvastuu: VNK



Lähteet

Haastattelut

Björklund, Mona, yksikön päällikkö, ennakoarvointiyksikkö, Euroopan komission pääsihteeristö

Davies, Alison, yksikön päällikkö, ennakoarvointiyksikkö, Euroopan parlamentti, Bryssel

Eiro, Laura, kansainvälisten asioiden neuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Fors, Christina, kanslian päällikkö, Regelrådet, Tukholma

Harju, Ilkka, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Hatt, Janina, asiantuntija, Nationaler Normenkontrollrat, Sekretariat, Berliini

Holm, Mikko, erityisasiantuntija, Suomen pysyvä EU-edustusto, Bryssel

Huber, Stephan, yksikön päällikkö, politiikan tulosten arvointiyksikkö, Euroopan parlamentti, Bryssel

Hyvärinen, Anna, johtava tuloksellisuustarkastaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Inkinen, Age, asiantuntija, Riigikantselei, Tallinna

Jauhiainen, Jyrki, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

Jay, Marc, asiantuntija Policy Team, Regulatory Policy Committee, Lontoo

Järvenpää, Soila, finanssisihteerin, valtiovarainministeriö

Jäärats, Klen, johtaja, EU-yksikkö, Riigikantselei, Tallinna

Kantanen, Päivi, neuvotteleva virkamies, työvoima- ja elinkeinoministeriö

Kekomäki, Kalle, neuvotteleva virkamies, sisäasiainministeriö

Klobut, Liisi, EU-asioiden ryhmän päällikkö, ympäristöministeriö

Koponen, Johanna, EU-koordinaattori, opetus- ja kulttuuriministeriö

Koskinen, Timo, päälakimies, SAK

Lehto-Komulainen, Katja, kansainvälisten asioiden johtaja, SAK

Leeuw, Frans, johtaja, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie en Veiligheid en Justitie, Haag

Linnapuomi, Mari, administrator, EU:n neuvosto

Meuwese, Anne, professori, Law School, Tilburg University, Tilburg

Mustonen, Merja, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

Molander, Gustaf, asiantuntija, Regelrådet, Tukholma

Neimala, Antti, varatoimitusjohtaja, Suomen yrittäjät

Nielsen, C.M., jaostopäällikkö, Udenrigsministeriet, Kööpenhamina

Nieminen, Pia, erityisasiantuntija, Suomen pysyvä EU-edustusto, Bryssel

Nordberg, Tommi, erityisasiantuntija, puolustusministeriö

Officier, Paulien, asiantuntija, Actal, Haag

Paasilehto, Satu, hallitusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Pietarinen, Päivi, ylitarkastaja, sisäasiainministeriö

Pöysti, Tuomas, pääjohtaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Rekilä, Piia, erityisasiantuntija, työvoima- ja elinkeinoministeriö

Rufas Quintana, José Luis, yksikön päällikkö, vaikutusten jälkiarvioinnin yksikkö, European parlamentti, Bryssel

Ruippo, Juha, EU-asioista vastaava johtaja, MTK

Salovaara, Jukka, osastopäällikkö, ulkoasiainministeriö

Salmi, Martti, finanssineuvos, kansainvälisten asioiden sihteeristön päällikkö, valtiovarainministeriö

Seppelin, Markus, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

Sile, Dita, asiantuntija, Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, Riika

Solmunde, Jakob, Erhvervsstyrelsen, Kööpenhamina

Talonpoika, Liisa, suurlähettiläs, Suomen suurlähetystö, Haag

Valonen, Kari, maatalousneuvos, EU-yksikön päällikkö, maa- ja metsätalousministeriö

Zemaite-Dzicevica, Irina, asiantuntija, Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, Riika

Zijp, Rudy W., Actal, Haag

Wirén, Sini, neuvotteleva virkamies, liikenne- ja viestintäministeriö

Kirjallinen aineisto

Ahonen, P. (1998). *Hallituksen evaluaatiotuki*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Ahonen, P. (2015) 'Evaluation in its Basic, Agency, Process and Change Aspects: General considerations and a Country Case Study on the Institutionalization of Evaluation.' Tieteellinen artikkeli arvioinnista Suomessa. *Evaluation* (Sage Publishers), ilmestyy.

Ahonen, P., Tala, J. and Hämäläinen, K. (2009). *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen*. Helsinki: Opetusministeriö.

Ahonen, P., Virtanen, P. & Uusikylä, P. (2002). 'Evaluation in Finland.' Teoksessa Furubo, J.-E., Rist, R.C. & Sandahl, R, toim., *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 47-61.

Alemanno, A. & Meuwese, A. (2013). 'Assessment of EU Non-Legislative Rulemaking: The Missing Link in 'New Comitology.' *European Law Journal*, 19, 1, 76-92.

Bertelsmann Stiftung (2014). *SIGI, Sustainable Government Indicators, 2014 Evidence-based Instruments Report: RIA Application, Quality of RIA Process, Sustainability Check*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

COM (2014) 910 final. *Euroopan komission työohjelman liite*. Bryssel: Euroopan komissio.

Council (2014). Council of the European Union. *2014 Annual Report on Impact Assessment within the Council. 12.6.2014*. Brussels: Council of the European Union.

Davies, P. (2004). 'Is Evidence-Based Government Possible?' <http://www.eldis.org/go/home&id=18705&type=Document#.VLU90caXJy1>

DBIS (Department for Business, Innovation and Skills) (2013). *Better Regulation Framework Manual*. London: DBIS.

E (113/2013 vp). EU-lainsäädännön ja lainsäädäntöehdotusten arvioinnista Suomen kannalta. EUTORI-numero: EU/2014/1206 EU/2014/0243

EECA (European Court of Auditors) (2010). *Impact Assessments in the EU Institutions: Do They Support Decision-Making?* Luxembourg: ECA.

Eduskunta (2014). *EU-asioiden käsittely eduskunnassa*. <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=am09507111411852&>

EP (2014). *Review Clauses in EU Legislation: A Rolling Check List*. Bryssel: European parlamentti.

European Commission (2009). *Impact Assessment Guidelines*. Bryssel: European Commission.

European Commission (2013a). *Commission Initiatives to Cut Red Tape and Reduce Regulatory Burdens – Questions and Answers*. Brussels: European Commission.

European Commission (2014a). *Internal Market Scoreboard. 17.7.2014*. Brussels: European Commission.

European Commission (2014b). *Commission Work Programme 2015. Annex 3. REFIT*. Brussels: European Commission.

European Commission (2014c). *Impact Assessment*. Brussels: European Commission.

European Commission (2014d). *2014 Revision of the European Commission Impact Assessment Guidelines: Public Consultation Document*. Bryssel: Euroopan komissio.

European Commission (2014e). *Impact Assessment: Best Practices*. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/best_pract_lib_en.htm. Bryssel. Euroopan komissio.-

European Commission (ei päiväystä). *Tutkimustietoon perustuva toimintapolitiikka*. http://ec.europa.eu/languages/policy/learning-languages/evidence-based-policy_fi.htm

Fritsch, O., Radaelli, C.M., Schrefler, L. & Renda, A. (2013). 'Comparing the Content of Regulatory Impact Assessments in the UK and the EU.' *Public Money & Management*, 33(6), 445-452.

Furubo, J.-E., Rist, R.C. & Sandahl, R. (toim.) (2002). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Guardian (2014). 'Evidence-Based Union? A New Alliance for Science Advice in Europe'. 23.6.2104.

Haarhuis, K., Smit, M. & Keulemans, S. (2014). *Ex ante onderzoek in beeld: Over aard, aantal en gebruik van ex ante onderzoek bij beleidsvoorbereiding*, englanninkielinen tiivistelmä *Ex Ante Research under View*. Haag: Dutch Ministry of Security and Justice.

HLG (2014). *High Level Group on Administrative Burdens: Cutting Red tape in Europe, Legacy and Outlook: Final Report*. Brussels: European Commission.

HM Treasury (2014). *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*. London: HM Treasury.

- Hyvärinen, A. (2009). *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Kotiranta, A., Magi, M., Oras, T. & Wennberg, M. (2011). *Pienyritysvaikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arviointi säädösvalmistelussa*. Helsinki: TEM.
- KTM (2007). *Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke SÄVY: Raportti toimikaudelta 1.1.2004-31.12.2007*. Helsinki: KTM.
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2012). *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meuwese, A.C.M. (2008). *Impact Assessment in EU Lawmaking*. Aphen a.d.R.: Wolters Kluwer.
- Meuwese, A.C.M. & Senden, L. (2009). 'European Impact Assessment and the Choice of Alternative Regulatory Instrument.' Teoksessa Verschuuren, J., toim. *The impact of Legislation: A Critical Analysis of ex ante Evaluation*. Leiden: Martinus Nijhoff, 137-174.
- Mijs, A. & Schout, A. (2014). *Comitology and Regulatory Burdens: A Blind Spot?* Haag: Clingendael.
- Niebler-raportti (2011). *Report on Guaranteeing Independent Impact Assessments*. 2010/2016(INI). Bryssel: Euroopan parlamentti.
- Niemi, Jyrki, Petri Liesivaara, Heikki Lehtonen, Ellen Huan-Niemi, Lauri Kettunen, Pellervo Kässi ja Heini Toikkanen (2014). *EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2014-2020 ja Suomen maatalous*. Helsinki: MTT.
- NKR (2013). *Annual Report*. Berliini: Normenkontrollrat.
- NKR (2014). Federal Government, Normenkontrollrat ja Federal Statistical Office. *Guidelines on the Identification and Presentation of Compliance Costs in Legislative Proposals by the Federal Government*. Berliini: mainitut julkaisijat.
- OECD (2009). *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. Paris: OECD.
- OECD (2014). *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*. Paris: OECD.
- OKM (2014). *Avoimelle tieteelle tiekartta*.
<http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2014/11/ATT.html?lang=fi>
- OM (2007). *Säädöselähdösten vaikutusten arviointi: ohjeet*. Helsinki: OM.
- OM (2011). *Näkökulmia parempaan sääntelyyn: Paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti*. Helsinki: OM.
- OM (2012). *Lainlaatijan EU-opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet*. Helsinki: OM.
- Radaelli, C. & Fritsch, O. (2012). *Measuring Regulatory Performance: Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes*. Paris: OECD.
- Renda, A. (2006). *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State: Regulatory Politics*. Brussels: CPS Paperbacks.
- Renda, A. (2011). *Law and Economics in the RIA World*. Rotterdam: Erasmus University.
- Renda, A., Schrefler, L., Luchetta, G., & Zavatta, R. (2013). *Assessing the Costs and Benefits of regulation: A Study for the European Commission, Secretariat-General*. Brussels CEPS.
- RPC (Regulatory Policy Committee). (2013). *Cut EU Red Tape*. London: RPC.
- RPC (Regulatory Policy Committee) (2014a). *Recommendations Used when Scrutinising Impact Assessments*. London: RPC.
- RPC (2014b). *Cut EU Red Tape 1 Year on*. London: RPC.
- Schrefler, L., Renda, A. ja Pelkmans, J. (2014). 'What Can the Better Regulation Commissioner do for the EU?' Teoksessa CEPS, *Priorities for the Juncker Commission: Policy Recommendations from the Research Team at CEPS*. Brussels: CEPS, 445-452.
- SuVM (2014). *Suuren valiokunnan mietintö 1/2014: Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013*. Helsinki: Eduskunta.

- SWD (2012) *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU, Final Report*. Bryssel: Euroopan komissio.
- Tala, J. (2013). *Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet*. Helsinki: VTV.
- TEM (2011). *Yritysvaikutusarviointien seurantar ryhmän loppuraportti*. Helsinki: TEM.
- TrV (2014) TrVM 9/2014 – K 18/2014 vp.
- UK (2014). *UK Response to the European Commission's Consultation on Impact Assessment*. Ei julkaisupaikkaa eikä julkaisijaa.
- Verschuuren, J., toim. (2008). *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- VM (2007). *Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut*. Helsinki: VM.
- VM (2014a). *Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) väliraportti*. Helsinki: VM.
- VM (2014b). Ministeri Risikko ehdottaa asiantuntijatahoa arvioimaan lakihankkeita.
http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20141211Minist/name.jsp
- VN (2013). *Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi*. 5.9.2013 Helsinki: Valtioneuvosto.
- VNEUS (2013). EU-valmistelumettelyiden ja -asiakirjojen kehittäminen; työryhmän loppuraportti. VNEUS2013-00681. Muistio 13.12.2013.
- VNK (2009). *EU-vaikuttamisselvitys*. Helsinki: VNK.
- VNK (2013). *Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskevat selvitys*. Helsinki: VNK.
- VNK (2014a). *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimushankkeet – I. hausta käynnistettäviksi valitut hankkeet*. Liite 4. *Hallinto mahdollistajana*. Helsinki: VNK.
- VNK (2014b). *Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä* Helsinki: VNK.
- VNK (2014c). *Public consultation on the revision of the Commission's impact assessment guidelines*. 23.9.2014 (Suomen kanta asiaan). Helsinki: VNK.
- VNS (2009). *Valtioneuvoston selonteko Suomen EU-politiikasta*. Helsinki: VNK.
- VNS (2013). *Valtioneuvoston selonteko Suomen EU-politiikasta 2013*. Helsinki: VNK.
- VTV (2006). *EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*. Helsinki: VTV.



Liitteet

Liite 1. Teemahaastattelukysymysten sarja EU-toimielinten virkamiehille

Selvitettävien seikkojen luonteen johdosta kysymyssarja laadittiin siten, että sitä voitiin soveltaa joustavasti.

1. Please would you characterize the tasks of your unit within your general directorate as concerns the impact assessment of union legislation, union policies and their implementation?
2. Please would you characterize your personal tasks as concerns the said impact assessment?
3. Which impact assessment models, procedures or practices are you concerned with in your work?
4. If there is a given model, procedure or practice with which you are most concerned, would you please characterize it?
5. Assuming that there is a foremost model, procedure or practice of impact assessment run in your environs, would you please characterize its strengths, its possible weaknesses, the threats its use may pose, and the opportunities it offers?
6. Could you please characterize the ways in which the results of the impact assessment we are talking about are actually utilized in the relevant EU decision-making?
7. Could you please give your personal expert assessment as to how timely information the member states receive or make available in other ways for themselves as concerns imminent new EU legislation, new EU policies and new ways to implement EU policies?
8. Would please express your expert opinion about the results of the member states and to develop their own procedures for the impact assessment of new EU legislation, new EU policies and new EU implementation procedures? Would you characterize any of these member state procedures as good practices that might apply in other member states as well?
9. If you have experience of ways of coordination between EU level impact assessment on the one hand and on the other member state level impact assessment (as concerns EU legislation, EU policies, and EU implementation procedures), could you please give your personal expert opinion on the quality of this coordination (i.e., coordination between the two types of impact assessment indicated)?
10. If you have made observations of learning by any of the member states from each other as concerns the impact assessment of EU legislation, EU policies and their implementation, might you find you are able to draw conclusions about the importance, results and improvement of this learning?
11. We are also interested in the possible systematic transfer of good practices of impact assessment as concerns EU legislation, EU policies and the respective implementation. Might you have an

expert opinion on transferability of this type, either between member states or from the European institutions to the member states?

Lisäksi esitettiin tarpeen mukaan seuraavia, täydentäviä kysymyksiä:

12. How may member states be involved? Who from these countries, which actors, how, with what effect?
13. What experience have accumulated of outsourced providers? Good, less good?
14. Have good experiences accumulated about the proper acknowledgement of the widely various circumstances prevail in the different members states (and, possibly, also outside the EU in the EEA, candidate states, & c.)
15. (How do evaluation tasks evolve from, or on the basis of, of the work program etc. of the Commission?)
16. (How is impact assessment related to the extensive EU – often ex post – evaluation activities and the background EU/Commission evaluation “master” programme?)

Liite 2. Teemahaastattelukysymysten sarja EU-jäsenmaissa toteutettuja haastatteluja varten

Selvitettävien seikkojen luonteen johdosta myös toinen kysymyssarja laadittiin siten, että sitä voitiin soveltaa joustavasti.

1. Please would you characterize the tasks of your unit within your ministry/directorate/other organization as concerns the national impact assessment of EU legislation, EU policies and the implementation of this legislation and the policies indicated?
2. Please would you characterize your personal tasks as concerns the said impact assessment?
3. Which impact assessment models, procedures or practices are you concerned with in your work?
4. If there is a given model, procedure or practice with which you are most concerned, would you please characterize it?
5. Assuming that there is a foremost model, procedure or practice of impact assessment run in your environs, would you please characterize its strengths, its possible weaknesses, the threats its use may pose, and the opportunities it offers?
6. Could you please characterize the ways in which the results of the impact assessment in question are actually utilized in the relevant decision-making?
7. Could you please give your personal expert assessment as to the timeliness of information concerning imminent new EU legislation, new EU policies and new ways to implement EU policies? Please would you assess this timeliness both as concerns the information needs of your government, the information needs of various ministries/departments/national or federal agencies, and the information needs of key interest organizations in your country?
8. Would please express your expert opinion about the results attained in your country in developing procedures for the impact assessment of new EU legislation, new EU policies, and new EU implementation procedures? Would you characterize any of these procedures as good practices that might apply in other member states as well?
9. If you have experience of ways of coordination between EU level impact assessment on the one hand and on the other member state level impact assessment (as concerns EU legislation, EU policies, and EU implementation procedures), could you please give your personal expert opinion on the quality of this coordination (i.e., coordination between the EU level and the

national level impact assessment)?

10. If you have made observations of learning by any of the member states from other member states as concerns the impact assessment of EU legislation, EU policies and their implementation, might you draw conclusions about the importance, results and improvement of this learning?
11. We are also interested in the possible systematic transfer of good practices of impact assessment as concerns EU legislation, EU policies and the respective implementation. Might you have an expert opinion on this type of transfer, either between member states, from the European institutions to the member states, or possibly from the member states to the European institutions?

Liite 3. Teemahaastattelukysymysten Suomessa erityisesti ministeriössä toteutettuja haastatteluja varten

Selvitettävien seikkojen luonteen johdosta kolmaskin kysymyssarja laadittiin siten, että sitä voitiin soveltaa joustavasti. Kysymykset esitettiin paikan päällä, mutta vastaajien sitä erityisesti toivoessa kysymykset lähetettiin heille ennalta.

1. Voisitko aluksi luonnehtia organisaatiota, jossa toimit?
2. Voisitko samoin luonnehtia sitä organisaatiosi osayksikköä, jossa toimit?
3. Voisitko luonnehtia omia tehtäviäsi, erityisesti sikäli kuin ne liittyvät EU-asioihin?
4. Voitko luonnehtia sitä, millaisia EU-aloitteiden vaikutusten arviointeja toteutetaan sillä hallinnonalalla, jolla toimit?
5. Millaisiksi näkisit erot kolmen EU-aloitteiden lajin kesken: varsinaiset lainsäädäntöä edellyttävät aloitteet, uusia politiikkatoimia koskevat aloitteet ja EU-politiikan toimeenpanoa koskevat aloitteet?
6. Millä tavoin – esimerkiksi virkatyönä, tilaamalla sektoritutkimuslaitokselta tai muulta tutkimuslaitokselta, muuten – nuo arvioinnit toteutetaan, ja miltä osin kullakin eri tavoista?
7. Millä tavoin vetäisit rajan yhtäältä tilaajalta ja toisaalta tuottajalta vaadittujen EU-vaikutusten ennakoarviointiin liittyvien kompetenssin lajien välille? Mitä käsityksesi mukaan esim. voidaan delegoida, mitä ei, jos arviointeja tilataan?
8. Millaisten toimijoiden kanssa harjoitettua vuorovaikutusta EU-aloitteiden vaikutusten ennakoarviointi edellyttää?
9. Millaisiksi näkisit perustellut tavat kytkeä yhteiskunnan intressiorganisaatioita niin kotimaisine kuin Brysselissä sijaitsevine edustustoineen tai ”katto-organisaatioineen” – ja niitä lähellä olevia tutkimuslaitoksia – EU-vaikutusten ennakoarviointiin?
10. Millaisia kokemuksia on tuosta vuorovaikutuksesta kertynyt?
11. Miten vuorovaikutusta eri toimijoiden kanssa tulisi parantaa tai muuten kehittää?
12. Miten arvioisit toteutettujen arviointien laatua, kuten niiden kohdentumista, syvyyttä, sisällön ajantasaisuutta, tilaamisen ja valmistumisen oikea-aikaisuutta, taustaselvitysten, analyysin ja suositusten kattavuutta, toimeksi saaneiden asiantuntemuksen tasoa ja (jopa) metodista laatua?
13. Mitä proseduureja ja dokumentteja käyttäen EU-vaikutusten ennakoarviointeja voitaisiin kehittää? Esim. ns. U-kirjeitä eduskunnalle? Ns. E-kirjeitä?
14. Millaisia kehittämistarpeita kuten tarpeita parannettuun koordinointiin tai arviointien laadun parantamiseen tai arvioinnin nopeuttamiseen esiintyy?
15. Vallitseeko tarpeita asianomaisten virkamiesten (esim. EU-valmistelujaostoihin kuuluvien, vaikutusten ennakoarviointeja tilaavien tai niitä toteuttavien) kompetenssin ja muiden valmiuksien kehittämiseen kenties?
16. Millaisia kokemuksia laaditun tai tilatun arviointitiedon hyödyntämisestä on

kertynyt, sekä mahdollisina hyvinä käytäntöinä että mahdollisina impulsseina kehittämiselle?

17. Millaisina näkisit EU-jaostojen tehtävien jämäköittäminen ja jaostojen muun kehittämisen mahdollisuudet EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin parantamisessa ja sitä kautta Suomen EU-politiikan kehittämisessä?
18. Pitäisikö realistisena sitä, että Suomi voisi kehittyä kykyä estää kannaltaan kiistattoman haitallisten EU-aloitteiden syntymisen ja esittämisen?
19. Miten EU-aloitteiden vaikutusten arviointia tulisi näkemyksesi kaiken kaikkiaan kehittää?

ISSN 978-952-287-151-0
ISBN PDF 2342-6799

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 160 01
f. 09 1602 2165

