Kauppinen, Jormanainen, Nykänen, Siukola

1.12.2020

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Tarkastusvaliokunnan kuulemistilaisuus 2.12.2020

# Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää tarkastusvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto tarkastusvaliokunnan julkaisusta 1/2020. Yhteenvetona THL toteaa:

- THL puoltaa oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeiden päivittämistä ja uudistamista
- THL kannattaa vaikutusten arvioinnissa siirtymistä laajempiin valmistelun kokoonpanoihin yksintyöskentelyn sijaan
- THL puoltaa lainvalmistelun, ja osana tätä vaikutusarvioinnin, riittävien resurssien varmistamista
- THL kannattaa lainsäädännön arviointineuvoston toimivaltuuksien lisäämistä kansainvälisten esimerkkien suuntaan
- THL kannattaa suurten hankkeiden säädösvalmistelun organisoimista ja säädösjohtamista valtioneuvostotasolla yli ministeriörajojen

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksen mukaan ihmisiin kohdistuvat vaikutusarviot lainvalmistelussa eivät ole olleet säädöspoliittisessa keskustelussa yhtä vahvasti esillä kuin taloudelliset arviot (Rantala ym. 2019). Sama havainto tehtiin käsillä olevassa tarkastusvaliokunnan julkaisussa. Myös esimerkiksi viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnit ovat yleisempiä kuin eri ihmisryhmiin kohdistuvat arvioinnit.

THL puoltaa oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeiden päivittämistä, koska paljon on muuttunut niiden julkaisemisen (2007) jälkeen. Samalla ohjeita on syytä uudistaa.

**THL kiinnittää huomiota vaikutusarviointiin liittyviin yleisiin suosituksiin**

Lainvalmistelukulttuurissa olisi suotavaa korostaa, että informatiivinen vaikutusarvio on lähtökohtaisesti epävarmaa. Vastaavasti mitä varmempi arvio, sitä vähemmän siinä on uutta sisältöä. Vaikutusten arviointiohjeet esittävät ristiriitaisesti, että lain vaikutukset tulisi esittää ikään kuin ne olisi mahdollista tietää, mutta toisaalla todetaan, kuinka arvioinnin epävarmuustekijöiden kertominen on tärkeää. Vaikutukset on mahdollista tietää varmuudella vain asetelmissa, joissa arvioiden informaatiosisältö on hyvin heikko. Vaikka epävarmuus on usein erityisen suurta ihmisvaikutusten arvioinnissa, se ei estä mielekkäiden vaikutusarvioiden laatimista. Näin voi käydä, jos epävarmuutta kaihdetaan turhaan.

Vaikutusarviot tulisi kohdentaa mahdollisimman tarkasti. Määrällisessä analyysissä nousi esiin, että ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia tarkastellaan eniten yleisellä tasolla, kaikkiin ihmisiin kohdistuvina. On kuitenkin huomattava, että lakien vaikutukset voivat olla erilaisia eri väestö- ja erityisryhmille. Vaikutuksia arvioitaessa tulisi muistaa pohtia, ovatko vaikutukset todella samanlaisia kaikille ja olisiko niitä mahdollista yksilöidä tarkemmin. Tämä voisi johtaa joidenkin vaikutuslajien arvioinnin

lisääntymiseen. Tällainen lähestyminen saattaisi myös tarkoittaa uudenlaisten aineistojen ja analyysimenetelmien sekä kuulemisten hyödyntämistä.

Hallituksen esitystä laadittaessa tulisi erottaa toisistaan tavoitteet, lakiehdotukset ja niiden tarkentaminen sekä vaikutusarviot. Joissain tilanteissa ne voivat olla lähellä toisiaan: esimerkiksi silloin, kun lain voimaantulo on riittävä edellytys tavoiteltujen vaikutusten toteutumiselle. Esitystavassa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että pelkkä tavoitteiden tai ehdotusten erittely ei ole sama kuin vaikutusarvio. Jotta ne voisi esittää vaikutusarvioina, esittämistapaa tulisi tarkentaa. Jos taas tavoite on kovin yleinen, on mielekästä harkita, kannattaako siitä johtaa vaikutusarviota.

Oikeusvaikutuslajeihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Oikeusvaikutuslajien arviointi on usein relevanttia riippumatta siitä, mihin ihmisiin kohdistuvaan spesifiin aihealueeseen hallituksen esitys liittyy. Vaikutusarvioissa on kuitenkin syytä välttää sisällöttömiä ilmaisuja, kuten "oikeuksien edistämistä", millä viitataan todennäköisesti oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen ja sen edistämiseen. Tätä olisi puolestaan syytä avata arvioimalla, minkälaisia konkreettisia vaikutuksia esityksellä on oikeuksien toteutumisen kannalta.

**THL kiinnittää huomiota vaikutusarvioinnin menetelmälliseen osaamiseen**

Laadullisia aineistoja ja menetelmiä tulisi hyödyntää aiempaa enemmän. Suomalaiseen lainvalmistelukulttuuriin ei juurikaan kuulu laadullisten aineistojen ja analyysimenetelmien hyödyntäminen. Niillä olisi kuitenkin mahdollistaa parantaa ihmisiin kohdistuvia vaikutusarvioita, mikä vahvistaisi kohderyhmien näkökulmaa. Lainvalmisteluohjeissa olisi painotettava myös laadullisten aineistojen ja menetelmien hyödyntämistä. Yhtenä tärkeänä laadullisena menetelmänä toimii eri väestöryhmiä edustavien tahojen sekä tasa-arvo-, yhdenvertaisuus- sekä ihmisoikeustoimijoiden kuuleminen.

Ihmisvaikutusten arviointia koskevaa menetelmällistä ohjeistusta tulisi kartoittaa, ja siitä tulisi laatia opas lainvalmistelijoille. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden (social impact assessment) liittyvää ohjeistusta on olemassa, mutta se on hajallaan, ja osin se on suunnattu muunlaiseen toimintaan kuin lainvalmisteluun. Ohjeistuksissa ei myöskään tarkastella erilaisia väestön ryhmittäisiä vaikutuksia toisiaan risteävästi. Tällaista ohjeistusta olisi hyödyllistä koota erityisesti lainvalmistelun tarpeita ajatellen ja laatia siitä vaikutuslajeittain eritelty, mahdollisimman helposti lähestyttävä kooste. Ohjeistuksessa kannattaa kiinnittää erityistä huomiota vaikutusten ketjuihin ja siihen, mitä tekijöitä tulisi ottaa huomioon erityyppisissä asetelmissa (ottaen huomioon esimerkiksi aihepiiri, kohderyhmien ja toimeenpanijoiden toimintakulttuuri, ja vaikuttaako laki kansalaisiin suoraan vai viranomaisten kautta). Erityyppisiä jälkiarviointeja tarkastelemalla voisi koota tietoa siitä, minkälaisiin asioihin ihmisvaikutusten arvioinnissa kannattaa kiinnittää huomiota. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta (http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3771-0), mutta oppaan soveltaminen eri ministeriöissä saattaa olla vaihtelevaa.

Lainvalmistelussa tulisi olla riittävää menetelmällistä asiantuntemusta. Erityistä tarvetta on laaja-alaiselle yhteiskuntatieteelliselle otteelle. Osaamisen tarve liittyy niin määrällisiin arviointeihin kuin laadullisten aineistojen ja menetelmien käyttöön.

**THL kiinnittää huomiota vaikutusarvioiden esittämistapaan**

Vaikutusarvioiden esitystavan tulisi olla johdonmukainen ja ymmärrettävä, ja ilmaisun tulee olla täsmällistä ja yleiskielistä. Myös lainvalmistelun valtioneuvostotason ohjeistus korostaa

ymmärrettävän yleiskielen käyttöä, samoin lainsäädännön arviointineuvosto lausunnoissaan. Vaikutusarvioiden tulee olla ymmärrettäviä lukijoille, kuten kansanedustajille ja sidosryhmien edustajille, joilla ei ole välttämättä aiheeseen tai käytettyihin analyysimenetelmiin liittyvää erityistä asiantuntemusta. Yleinen huolellisuus on myös tärkeää, jotta esitykseen ei tule tahattomia ilmaisullisia epäselvyyksiä, jotka pahimmillaan muuttavat tarkoitettua merkitystä. Viittaukset muuhun sääntelyyn ovat ongelmallisia, jos niiden sisältöä ei avata (ks. myös suositus 4 oikeuksia koskevien vaikutusarvioiden esittämisestä).

Vaikutusarviosta tulee käydä ilmi sen lähtötiedot ja perustelut sekä aineistoon, analyysiin ja päätelmiin liittyvät epävarmuudet. Myös lainvalmistelun valtioneuvostotason ohjeistus korostaa epävarmuuksien ja arvioinnin laadintatavan esittämistä. Vaikutusarvioihin liittyy tyypillisesti epävarmuutta, mikä ei ole itsessään ongelma, kuten edellä on todettu. Niin lähtötietojen kuin päätelmien reunaehdot ja vaikutuslogiikka sekä epävarmuustekijät on kuitenkin tärkeää esittää.

Arvioista on tärkeää antaa havainnollistavia esimerkkejä. Havainnollistavien esimerkkien antaminen on yleisesti suotavaa, mutta se on erityisen tärkeää, jos käytettävissä oleva aineisto ei mahdollista empiirisiä analyysejä ja jos arviot jäävät hyvin yleiselle tasolle.

**THL kannattaa lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämistä**

Lainsäädännön arviointineuvoston resursseja ja toimivaltuuksia olisi lisättävä. Arviointineuvoston lausunnot ovat oleellisia, kun halutaan parantaa lainvalmistelun laatua ja ottaa huomioon ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia ennakkoon. Vaikutukset kotitalouksiin tulee lausunnoissa tunnistettua usein, koska ne arvioidaan lausunnoissa systemaattisesti talousvaikutusten yhteydessä. Mikäli ihmisiin kohdistuvilla vaikutuksilla olisi myös oma osio vaikutustenarvioinnissa, niiden vaikutuksia saatettaisiin arvioida nykyistä enemmän.

THL ehdottaa myös kansallisen riippumattoman Hyvinvointi- ja terveyspolitiikan arviointineuvoston perustamista Talouspolitiikan arviointineuvoston mallin pohjalta.

Pääjohtaja Markku Tervahauta

Johtaja Anu Muuri