

Kiitän kutsusta lausua julkaisusta ”Miten vaikutusarviointia voitaisiin parantaa” (eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020) ja siinä esitetyistä kehittämissuosituksista¹. Esitän raportista ensin tiivistelmän päähuomioista, sitten muutamia yleisiä huomioita raportista, jonka jälkeen käytän lausunnon temaattisen osion pohjana raportin tiivistelmän jäsennystä ja kehittämissuosituksia (joskin esitän kaikki jälkiarviointia koskevat huomiot erillisessä jaksossa).

Keskeisiä huomioita tiiviisti

Vaikutusarvioinnin luonnetta ei hahmoteta raportissa kaikilta osin realistisesti. Raportissa esim. esitetään huoli arviointiohjeiden tarkistuslistan haasteellisuudesta, koska listan kysymykset suuntautuvat tulevaisuuteen. Vaikutusten arviointi on kuitenkin nimenomaan tulevaisuuden tilaan kohdistuvaa päätelyä, johon sisältyy aina epävarmuustekijöitä. Kyse on arvioinnista, jota ei voi tehdä kuin nykytilan ja/tai menneen kehityskulun perusteella yhdistettynä tietoon siitä, mikä ainakin tulee lain myötä muuttumaan. On myönteistä, jos lähtötietoina on käytössä määrällistä tietoa, jota voi hyödyntää yksinkertaisin laskelmin tai käyttämällä erityisiä laskentamalleja tai simulaatioita (asiantuntijoiden avulla). Näin ei aina kuitenkaan ole, eikä se auta vaikutusketjujen tai muunlaisten vaikutusarvioiden laadintaan. Yleisesti ottaen päättelyssä on keskeistä säänneltävän ilmiön, sääntelevien tahojen erityisolojen ja toimeenpanon realiteettien riittävä tuntemus sekä kyky hahmottaa vaikutusketjuja ja niiden lopputuloksia näiden tekijöiden perusteella. Sellaiseen ei välttämättä tarvita erityisiä tieteellisiä menetelmiä vaan ennen kaikkea syvällistä perehtymistä ilmiökenttään konteksteissaan (toki myös tutkimusten ja selvitysten avulla, jos sopivia on tarjolla), rohkeutta ajatella ja uskottavaa päättelyä.

Olennaisten vaikutusten arviointikynnyksen laatiminen sisältää riskin siitä, että vaikeammin havaittavat mutta oleelliset mahdolliset vaikutukset jäävätkin huomaamatta ja tarkemmin arvioimatta. Jos lainvalmistelijoiden edellytyksiä tehdä vaikutusarviointia tuettaisiin a) realistisiin lähtökohtiin perustuvilla ohjeistuksilla ja koulutuksilla, joka auttavat heitä luottamaan omiin kykyihinsä ja b) organisatorisella tuella, joka auttaa heitä tarvittaessa löytämään sopivia asiantuntijoita arvioinnin avuksi, niin lainvalmistelijoiden kyky tunnistaa oleelliset vaikutukset ja arvioida niitä väistämättä vahvistuisivat.

Lainsäädännön arviointineuvostolla on ollut merkittävä rooli vaikutusarvioinnin kehittämisessä ja laadunvalvojana, ja sen asemaa on perusteltua vahvistaa. Ongelmana on kuitenkin neuvoston jäsenten koulutustaustan rajoittuminen talous- ja oikeustieteeseen. Suhtaudun sen vuoksi varauksella neuvontarooliin neuvoston uutena tehtävänä. Mahdollisista resurssitäydennyksistä huolimatta olisi olemassa riski vaikutusarvioiden painottumisen ”vääristymille”, jos sama taho sekä neuvoa että arvioi lopputulosta. Vastaavasti jos ministeriöihin perustetaan lisää lainsäädäntöjohtajien tehtäviä, heidän koulutuksellista ja muuta osaamistaustaansa tulisi miettiä erityisen huolella.

Kilpailutusten hyötyjä ja ongelmia ratkaisukeinoineen ja vaihtoehtoisia tutkimustiedon saantikeinoja kannattaisi pohtia laajalla kokoonpanolla, jossa on mukana hallinnon ja tiedon tarvitsijoiden lisäksi tiedontuottajia erilaisista organisaatioista. Käynnissä on lainsäädännön jälkiarviointia koskeva VN Teas -hanke, joka tulee vuoden 2021 alkupuolella esittämään erityyppisiä suosituksia seurantaan ja jälkiarvioinnin järjestämiseen liittyen.

¹ Olen sosiologian dosentti ja tutkimusjohtaja; johdan oikeuspolitiikan tutkimusyksikköä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa (HY). Olen tehnyt lainsäädäntötutkimusta viitisentoista ja arviointitutkimusta parikymmentä vuotta; ote sisältää niin lainsäädäntöprosessien tutkimusta kuin lakiuudistusten jälkiarviointia. Opetan arviointitutkimusta Helsingin yliopistossa. Olen toiminut arviointineuvoksena lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristössä kevään 2018 ja 2019 välisenä aikana (viransijaisuus). Olen paraikaa mukana lainsäädännön jälkiarviointia koskevassa VN Teas -hankkeessa, ja johtamani tutkimushanke sai juuri 3,5 miljoonan euron rahoituksen lainsäädäntötutkimukseen (alaviite 3).

1. Yleisiä huomioita raportista

Raportissa käsitellään tärkeää aihekokonaisuutta monipuolisesti, ja raportti on onnistunut tavoittamaan monia lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin keskeisiä kipupisteitä. Kipupisteiden analyttinen erittely ja johtopäätösten teko jäävät kuitenkin melko kevyiksi, ja analyyseissä on sisäistä ristiriitaisuutta ja määritelmällistä epäselvyyttä. Vastaavasti kehittämis ehdotuksia olisi monesti voinut miettiä pidemmälle käytännön toteuttamisen näkökulmasta. Konkretisoin näitä huomioita myöhemmin.

Kirjoittajat ovat hyödyntäneet aiempia analyysejään, mikä on luontevaa. Ymmärrän, että tämän tapaisessa raportissa ei ole mielekasta käyttää huomattavaa määrää viittauksia, mutta olisin silti kaivannut niitä hiukan lisää, myös kirjoittajien omiin julkaisuihin. Omat haasteensa tuo toki se, että kaikista teemoista ei ole ollut valmiina kovin syvällistä erittelyä kattavalla aineistolla. Oletan myös, että resurssit uuden tiedon tuottamiseen ja tutkimuskentän perusteelliseen läpikäyntiin ovat olleet hankkeessa rajalliset. Koska raportti on myös selvitys, eikä tieteelliseen vertaisarviointiin suunnattu tutkimus, en pidä tarkoituksenmukaisena arvioida raporttia julkaisuna tämän tarkemmin. Ennen lausunnon temaattista osiota nostan kuitenkin esille muutaman yksittäisen seikan, jotka kiinnittivät raportissa erityisesti huomiota tai joilla on laajempaa merkitystä keskusteluun vaikutusten arvioinnista.

- Kansainvälisissä lainsäädännön vaikutusten arviointikäytännöissä (ex ante tai ex post) sääntely (regulation) voi tarkoittaa hyvin erilaisia asioita ilman lähestymistavan tarkempaa määrittelyä. Toisinaan termi viittaa vain yritysten sääntelyyn, jolloin on selvää, että keskustelussa korostuvat taloudelliset näkökohdat. "Regulation" ei aina myöskään viittaa pelkästään lakeihin. Termin vaihtelevan sisällön vuoksi kansainvälisten käytäntöjen arviointi on haastavaa, samoin havaintojen suhteuttaminen Suomen tilanteeseen. Tähän ei kiinnitetty raportissa huomiota.
- Raportissa todetaan: *"Esimerkiksi hallinnollisen taakan mittaamisessa sidosryhmäkysely ei tuota luotettavaa numeerista arviota hallinnollisen taakan suuruudesta, vaan arviointiin tulisi käyttää standardikustannus- tai muuta vastaavaa menetelmää."* Lähestymistapojen ero ei käynyt tekstissä selväksi, sillä standardikustannusmalli perustuu kyselyihin ja/tai haastatteluihin, toki standardoidun mallin mukaan. Mallin luotettavuudesta on esitetty paljon kritiikkiä.
- Raportissa hyödynnetään hallituksen esitysten vaikutusarvioinneista tehtyjä määrällisiä analyysejä. Voisi ajatella, että pian vaalien jälkeen valmistuu yleisesti ottaen yksinkertaisempia lakeja kuin vaalikauden lopulla (ks. Rantala ym. 2015, 7²). Siksi ajallista vertailua voisi olla mielekasta tehdä neljän vuoden välein siten, että tarkastelussa on järjestyksessä aina sama vuosi suhteessa vaalikauteen. Silloin, kun raportissa on toimittu näin, kyseessä on ollut ensimmäinen kokonainen vuosi vaalien jälkeen; tämän merkitystä olisi kannattanut hiukan avata.
- Arviointineuvoston joitakin toimintakäytäntöjä liittyen määrällisiin tarkkuusvaatimuksiin esitetään yleistävässä mielessä (s. 37-38) ottamatta huomioon, että ne ovat peräisin neuvoston toiminnan alkuvaiheesta eivätkä ole välttämättä enää vallitsevia käytäntöjä.

2. Vaikutusarviointiohjeiden päivittäminen

Kysymys tarkistuslistasta

Ensimmäinen kohta tiivistelmässä käsittelee säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden päivittämistä. Raportissa kritisoidaan esimerkiksi ohjeistuksen sisältämää tarkistuslistaa: *"Lainvalmistelijan kannalta tarkistuslista on haastava, koska sen kysymyksiin tutkijatkaan eivät välttämättä kykene yksiselitteisesti vastaamaan."* Toisaalla kuitenkin todetaan, että tarkistuslista on lainvalmistelijoiden

² Rantala Kati, Liimatainen Anu, Rytioja, Anni & Keränen, Mira (2015) *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perusteita vuoden 2013 hallituksen esityksissä*. HY: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin katsauksia 8/2015.

omasta mielestä *”hyödyllisin ohje vaikutusten arvioinnissa”*. Raportin kirjoittajat tarkentavat kantaansa tarkistuslistan ongelmallisuudesta seuraavasti: *”Jo lyhyt otos säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeesta kuvastaa sitä, että kysymys on pitkästä luettelosta eri tieteenaloihin liittyviä hankalia arviointikysymyksiä. Vaikeusastekerrointa nostaa se, että kysymykset suuntautuvat tulevaisuuteen ja myös tutkijoiden vastaukset voivat olla vain olemassa olevan tiedon ja tutkimuksen pohjalta tehtäviä valistuneita arvioita.”* Kysymyksenasettelu on tässä ongelmallinen, sillä parhaimmillaankin vaikutusarviot ovat nimenomaan *”vain”* valistuneita arvioita. Huonoimmillaan arviot ovat epämääräisiä tai yleisen tason itsestäänselvyyksiä. Joka tapauksessa vaikutusarviointi ei ole asia, johon edes tulisi kyetä antamaan yksiselitteisiä vastauksia. Kyse todellakin on tulevaisuuden ennustamisesta, eli arvioinnista, jota ei voi tehdä muutoin kuin nykytilan ja/tai menneen kehityskulun perusteella yhdistettynä tietoon siitä, mikä ainakin tulee lain myötä muuttumaan. Vaikutusten arviointi on toisin sanoen päättelyä, johon sisältyy aina epävarmuustekijöitä (ellei kyse ole yleisen tason itsestäänselvyyksistä) – myös niissä tapauksissa, joissa asetelma mahdollistaa esimerkiksi jonkin matemaattisen laskentamallin käytön.

Aiheiltaan laaja tarkistuslista ja runsas määrä eritasoisia kysymyksiä on minusta itsessään hyvä asia; se auttaa lainvalmistelijaa hahmottamaan sellaisia mahdollisia ja keskeisiä vaikutusalueita, joita ei välttämättä tule automaattisesti mieleen. Näkisinkin, että tarkistuslistan tehtävänä on herättää ajattelemaan, *voisiko* esityksellä olla esitetyn kaltaisia vaikutuksia. Lienee selvää, että yksittäisissä hankkeissa monen kohdan yli voi hypätä nopeasti, kuten raportissakin todetaan. Joitain kysymyksiä voisi varmaan olla mielekästä muotoilla vähemmän *”pelottaviksi”*, mutta joukossa on lukuisia kysymyksiä, jotka avaavat ajattelua mielestäni hyvällä tavalla. Joka tapauksessa pitäisi olla selvää, että yleisenä vaatimuksena ei ole eikä tulisi olla yksiselitteisten arvioiden tekeminen lukuisista eri teemoista tai näkökulmista käsin. Ohjeissa todetaankin, että tarkistuslistan tarkoituksena on toimia *suuntaa-antavana* apuna.

Kiinnitin myös huomiota siihen, että tarkistuslistaan kohdistamastaan kritiikistä huolimatta raportin tekijät sisällyttivät sen osaksi omaa ehdotustaan uudesta, eri näkökohtia kokoavasta kokonaisvaltaisesta tarkistuslistasta (s. 107–110). Vastaavan kaltainen tarkistuslista saattaisi olla hyödyllinen, mutta se tulisi luonnollisesti käydä huolellisesti läpi realistisuuden, koherenssin, statuksen ja eri näkökulmien tasapuolisen painottumisen näkökulmasta.

Olennaisten vaikutusten tunnistaminen

Raportissa todetaan myös, että lainvalmistelija kaipaa selkeitä kriteereitä tai mittareita, kun hän miettii, miten tunnistaa olennaisia (mahdollisia) vaikutuksia. Ymmärrän tarpeen, mutta kovin yhtenäistä ja systemaattista kynnysjärjestelmää lienee hankala laatia, koska oleelliset vaikutukset voivat niin eri luonteisia. Ehdotuksen perusteella olennaisuuden kynnys tuntuisi yhtäältä painottuvan euromääräiseen arviointiin joko numeroin tai *”laadullisesti”* kuvaten sen suuruusluokkaa. Toisaalla kuitenkin todetaan, että kynnys voisi olla osin myös *”suhteessa säädöshankkeen muuhun merkittävyyteen, kuten kytköksiin perus- ja ihmisoikeuksiin”* (s. 115). Ehdotus kuvastaa hyvin sitä, kuinka lainvalmistelun yleinen kehittämiskeskustelu painottuu taloudelliseen ja oikeudelliseen näkökulmaan. Ihmis- ja perusoikeusnäkökulma on ilman muuta välttämätön, mutta se edellyttäisi kykyä *”operationalisoida”* oikeuksien toteutumien suhteessa yleisen ja arjen tasoihin vaikutuksiin. Keskustelu oikeuksista ei ylipäänsä tavoita kaikkia merkittäviä yhteiskunnallisia tai ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. *”Muun merkittävyyden”* tunnistamiseen tarvitaankin monien eri alojen osaamista, tilanteesta riippuen.

Raportissa myös todetaan, että *”lainvalmistelijoita tulisi ohjeistaa sen arvioimisessa ylittääkö valmisteilla oleva säädösehdotus arviointikynnyksen”* (s. 115). Kynnysrajan ylittymisen selvittäminen edellyttää siis jo itsessään vaikutusten arviointia, joka taas edellyttäisi käytännössä monialaista osaamista, eli arvioinnin vaatimustaso ei vielä paljoakaan lievene. Toisaalta alkuarviointi jäisi käytännössä väistämättä pintapuoliseksi, koska vasta sen jälkeen tehtäisiin varsinainen vaikutusten arviointi. Toisin sanoen tällainen menettely sisältää riskin siitä, että vaikeammin havaittavat mutta silti olennaiset mahdolliset vaikutukset jäävätkin huomaamatta ja arvioimatta. Entä kuka tai mikä taho määrittäisi kynnys-

sen kullakin vaikutusalueella, millä perusteella ja minkälaisin valtuuksin? Käytäisiinkö kynnysten määrittämisestä avointa keskustelua? Käytännössä kyse olisi monesti rajanvedosta sen suhteen, minkä tasoinen laista aiheutuva mahdollinen haitta on kulloinkin sallittua. Asian selvittäminen saisi helposti poliittisia ulottuvuuksia. Palaan olennaisten vaikutusten arviointiin lausunnon lopussa.

On myönteistä, että kirjoittajat ottavat esille vaikutusten syntymekanismin ja kuinka sitä kannattaisi joka tapauksessa eritellä, vaikkei kynnys ylittyisikään (s. 113). He eivät kuitenkaan avaa, kuinka sitä kannattaisi arvioida ottaen huomioon, että prosessit voivat olla monimutkaisia. Vaikutusten syntymekanismeille annetaan ylipäänsä melko pieni rooli ottaen huomioon, että lain jo tultua voimaan niiden ymmärtäminen on epäkohtien korjaamiseksi paljon tärkeämpää kuin yksittäiset euromäärät.

Ehdotus, että hallituksen esityksistä eriteltäisiin eri taseisia vaikutuksia, on sinänsä mielekäs, kunhan se ei johda vaikutusten vääristyneeseen tasorittelyyn tai siihen, että tietynlaiset vaikutukset esitetään systemaattisesti toisen lajisia vaikutusarvioita olennaisempina. Eli kaipasin tähänkin suositukseen tarkennusta. Se mitkä mahdolliset vaikutuksen olisivat oleellisimpia, on aina joka tapauksessa tapauskohtaisesti arvioitava. Toisaalta olettaisin, että nykyisellään kussakin vaikutuslajissa arviointi kohdistuu ensin tärkeimpiin vaikutuksiin.

Arviointimenetelmät

Raportin mukaan arviointiohjeet eivät tuo esille arviointimenetelmiä ja niiden soveltuvuutta arviointeihin eri tilanteissa. Keskustelu arviointimenetelmistä ja niiden soveltuvuudesta on mielestäni tärkeä, ja eri menetelmien hyötyjä ja rajoitteita olisi syytä avata ohjeistuksissa. Samalla on hyvä kuitenkin pitää mielessä, että käytännössä vaikutusarviointi on pääosin ”arkista” päättelyä, jossa keskeistä on säänneltävän ilmiön, sääntelevien tahojen erityisolojen ja toimeenpanon realiteettien riittävä tuntemus sekä kyky hahmottaa vaikutusketjuja ja niiden lopputuloksia näiden tekijöiden perusteella. Sellaiseen ei tarvita erityisiä tieteellisiä menetelmiä vaan syvällistä perehtymistä itse asiaan ja ilmiökenttään konteksteissaan (toki myös tutkimusten ja selvitysten avulla, jos sopivia on tarjolla), rohkeutta ajatella ja uskotavaa päättelyä. Muutamasta tekemästani jälkiarviointista³ käy ilmi, kuinka lakiuudistuksesta on seurannut vakavia haittoja, jotka olisivat olleet lainvalmisteluvaiheessa pääteltävissä ilman mitään erityistä tieteellistä arviointimenetelmää, jos säänneltyyn ilmiöön ja todennäköisiin vaikutusmekanismeihin olisi paneuduttu huolellisesti. Jos vaikutuksia olisi lisäksi pohdittu riittävän varhaisessa vaiheessa, lakiesityksiä olisi voitu muuttaa, jolloin haitoilta olisi välttytty. Toki rohkeaa vaikutusarviointia monesti estävät vahvat poliittiset intressit, jos vaikutusarviot ovat niiden kanssa ristiriidassa.

Vaikutusarviointia koskevassa keskustelussa olisikin ehkä hyvä jopa varoa liiallista menetelmäkeskeisyyttä, sillä sellainen lähestymistapa saattaa heikentää valmistelijan uskoa kykyynsä tehdä mielekästä vaikutusarviointia. Silti on ilman muuta aina myönteistä, jos käytössä on määrällistä tietoa, jota voi hyödyntää joko yksinkertaisin laskelmin tai käyttämällä erityisiä laskentamalleja tai simulaatioita (asiantuntijoiden avulla). Näin ei aina kuitenkaan ole ja vaikka olisi, se ei auta vaikutusketjujen tai muun tyyppisten, täydentävien vaikutusarvioiden laadintaan.

Raportissa esiintyy ajatus, että määrälliset menetelmät tarjoaisivat konkreettisempaa arviointitietoa kuin laadulliset arvioinnit abstrakteine käsitteineen. Vaikutelma syntyyne osaksi siitä, että laadullisten menetelmien käyttö lainvalmistelussa on huonoa; asiaan olisi mielekästä paneutua erillisessä

³ Perheen sisäinen lähestymiskielto on aiheuttanut osapuolille huomattavia turvallisuusriskejä ja myötävaikuttanut itsemurhiin. Lähde: Rantala Kati (2010) Perheen sisäinen lähestymiskielto ja oikeus oikeuksiin. *Sosiologia* 47 (2), 112-128. Vankien aktiivisuuteen perustuva muutoksenhakujärjestelmä tarkoittaa sitä, että moni ei uskalla käyttää keskeistä oikeuttaan haitallisten seurausten pelossa. Lähteet: 1) Rantala Kati, Tyni Sasu, Koskeniemi Lauri, Liimatainen Anu & Kääriäinen Henri (2017) *Tutkintavankien olot ja oikeuksien toteutuminen*. HY: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia 4/2017; 2) Liimatainen Anu & Rantala Kati (2016) *Vankeuslakiuudistuksen arviointitutkimuksen yhteenveto*. HY: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin katsauksia 17/2016.

kehittämishankkeessa (Rantala ym. 2019, 178-180, 186)⁴. Toisaalta määrälliset menetelmät pyrkivät usein yleistettävään tietoon tavalla, joka ei huomioi riittävästi lakien vaikutuksia ihmisten arkeen, mikä olisi paremmin tavoitettavissa laadullisilla menetelmillä. Erimerkiksi kuulemisprosessin suunnittelussa ja analyysissä olisi hyvä ottaa huomioon, kuinka kuullut henkilöt edustavat säädösehdotuksen kohderyhmää sisäisine vaihteluineen ja keitä on jäänyt kuulematta. Sitä, millaista tietoa kohde- ja sidosryhmiltä, toimeenpanijat mukaan lukien, kannattaa kysyä ja miten, voisi myös olla mielekästä pohdita ja ohjeistaa tarkemmin. Raportissa tiedostetaan kyllä sidosryhmien tärkeä rooli, mutta sitä olisi voinut eritellä ja avata enemmän. Parhaimmillaan laadulliset menetelmät voisivat avata lakien vaikutusmekanismeja tavalla, joka on sekä konkreettista että tietyssä mittakaavassa yleistettävissä.

Vaikutusarvioinnin luonne

Kaiken kaikkiaan olen samaa mieltä siitä, että arviointiohjeita on syytä päivittää, mutta olen kiinnittänyt huomiota hiukan eri asioihin. Ohjeissa on ensinnäkin ristiriitaisia muotoiluja vaikutusarvion luonteesta (myös Rantala ym. 2019, 16). Heti alussa annetaan harhaanjohtavasti ymmärtää, että tarkoituksena olisi *selvittää tosiasiallisia* vaikutuksia: *”Säädösvalmistelussa vaikutusten arviointi tuottaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. Vaikutusarviointi mahdollistaa sen, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista”*. Kukaan ei siis pysty selvittämään tulevaisuutta luotettavasti etukäteen. Tällainen tapa hahmottaa vaikutusarviointia saattaa johtaa siihen, ettei lainvalmistelija uskalla tehdä kuin helppoja ja yleisen tasoisia, itsestään selviä vaikutusarvioita (sellaisia on hallituksen esityksissä paljon). Vaikutusarvioinnin luonnetta olisikin hyvä hahmottaa realistisemmin.

Maailman muuttuessa vaikutusalueet on toki myös mielekästä käydä läpi. Ohjeista puuttuvat esimerkiksi vaikutukset eläimiin. Samoin ohjeissa voisi käsitellä algoritmien hyödyntämistä vaikutusten arvioinnissa – se lienee yksi tulevaisuuden trendi. Samoin on syytä varmistaa, että ohjeistus sisältää realistiset lukuohjeet tarkistuslistan käytölle (vrt. kohdat edellä), jotta lainvalmistelijan luottamus omiin kykyihin tehdä arviointia keskeisten toimijatahojen kanssa vahvistuisi.

3. Tiedonhallinnan vahvistaminen vaikutusarvioinnissa

Olen raportin kirjoittajien kanssa samaa siitä, että yksintyöskentely palvelee huonosti lakien vaikutusten arviointia, jonka laadintaa edistäisi vastaavasti siirtyminen laajempiin valmistelukokoonpanoihin. Valmisteltavan säädösehdotuksen tematiikan kannalta muiden kuin oman hallinnonalan relevanttien viranomaistahojen osallistuminen olisi ilman muuta tärkeää, ja arvokasta kontribuutiota voi saada myös vaikutusalueen toimeenpanijoilta, kohderyhmiltä ja heidän edustajiltaan, tutkijoilta ja järjestökentältä sekä tarvittaessa menetelmien asiantuntijoita. Virtuaalisia osallistamiskeinoja on ilman muuta hyvä hyödyntää, mutta kasvokkain keskustelu on tärkeää silloin, kun tavoitteena on saada eri näkökulmat keskustelemaan keskenään niin, että se synnyttää uusia oivalluksia (toki edellyttäen, että korona-aika on ohi). Haasteena voi tosin olla osallistujien motivointi ajan käyttöön; esimerkiksi osallistavassa työpajatyypissä valmistelussa tai vastaavassa tiimijärjestelyssä olisi ehkä syytä harkita jonkinlaista palkkiojärjestelmää niille osallistujille, jotka eivät olisi keskusteluissa mukana viran puolesta.

⁴ Rantala Kati, Alasuutari Noora, Järvikangas Inka & Saarenpää Karolina (2019) *Ihmisiin kohdistuvat vaikutusarviot hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin*. HY: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia 5/2019. Juuri on käynnistymässä SA:n Strategisen tutkimuksen neuvoston 3,5 miljoonalla eurolla rahoittama kolmen vuoden tutkimushanke *”Silent agents affected by legislation: from insufficient knowledge base to inclusive solutions”*. Hankkeessa on tarkoitus tieteelliseen tutkimukseen perustuen ja yhteistyössä sidosryhmien kanssa kehittää aiempaa vastuullisempaa lainvalmistelua ns. hiljaisten toimijoiden hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Hankkeessa tullaan mm. kehittämään työkaluja laadulliseen vaikutusten arviointiin.

Raportissa esitetään myös tarve kehittää kilpailutusta. Tiedon saanti kilpailutuksen avulla sisältää tosiaan haasteita. Yksi on valtionhallinnon kyky laatia tutkimuksellisesti mielekäs tietopyyntö, jossa valitsee tasapaino rahoituksen määrä ja halutun tiedon ja sen tuottamisen välillä. Käytännössä kynnyksistä lähteä hakemaan suhteellisen pientä rahoitusta suhteellisen kuormittavalle hankkeelle, josta ei saa vertaisarvioitua, tieteellistä julkaisua, voi olla kovin korkea akateemisissa organisaatioissa. Lisäksi yliopisto on hinnoitellut tilaustutkimukset varsin kalliiksi. Toki tiedontuottajina on paljon myös tutkimuslaitoksia ja konsulttiyrityksiä, joilla on erilaiset lähtökohdat vastaavien rahoitusinstrumenttien käyttöön. Viime aikoina ovat yleistyneet hyvin pienten (n. 30 000 – 40 000 €) selvityspyyntöjen tarjouskilpailut, jotka tulee suorittaa pian lyhyellä ajalla. Niihin on ainakin yliopistotoimijoiden vaikea tarttua. Jo kulurakenteiden vuoksi tarjottu summa ei houkuttele osallistumaan kilpailuun, ellei aihe ole poikkeuksellisesti erittäin osuva; osallistuminen edellyttää lisäksi, että alan tutkija sattuisi olemaan juuri silloin muilta sitoumuksiltaan käytettävissä. Olisikin hyvä selvittää, vääristääkö tutkimus- ja selvityshankkeiden kilpailutus tarjouksiin osallistumista sen vuoksi, että eri organisaatiolla on erilaiset kulurakenteet. Kilpailutusten hyötyjä ja ongelmia, niiden ratkaisutapoja ja vaihtoehtoisia tutkimustiedon saantikeinoja kannattaisi ylipäänsä pohtia laajalla kokoonpanolla, jossa on mukana hallinnon ja tiedon tarvitsijoiden lisäksi tiedontuottajia erilaisista organisaatioista.

4. Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittäminen

Olen raportin kirjoittajien kanssa samaa mieltä siitä, että lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen on ollut merkittävä kehitysaskel vaikutusarvioinnin kehittämisessä ja että sillä on tärkeä rooli vaikutusten arvioinnin laadunvalvojana. Esimerkiksi kotitalousvaikutusten merkityksen esille nostaminen on ollut erinomaista – asia mikä käsillä olevassa raportissakin tulee hyvin esille. Olen samaa mieltä myös siitä, että neuvoston asema voisi olla vielä vahvempi ja että säädösvalmistelun pysäyttämistä voisi harkita tilanteissa, joissa siihen ilmenee hyvin painavia ja selkeitä syitä. Uskon, että arviointineuvostolla on kaikki edellytykset tällaiseen arviointiin.

Näen arviointineuvoston toiminnassa kuitenkin myös ongelmia. Keskeisin niistä on se, että jäsenistössä on vain oikeus- tai taloustieteellisen koulutuksen saaneita. Tämän ohella sihteerissä on vain taloustieteilijöitä (joskin kahta peräkkäistä viransijaisuutta ovat aiempina vuosina hoitaneet yhteiskuntatieteilijä ja oikeustieteilijä, mikä on näkynyt jossain määrin neuvoston työn sisällössä). Tässä yleisessä ”perusasetelmassa” ei olisi ongelmaa, jos neuvosto keskittyisi pelkästään taloudellisten vaikutusarvioiden arviointiin. Neuvosto on kuitenkin halunnut profiloitua holistinen arviointiotteen edustajaksi, eli se haluaa huomioida myös perusoikeuksien toteutumista, yhteiskunnallisia vaikutuksia ja ympäristövaikutuksia. Tämä tavoite on sinänsä erinomainen ja kannatan sitä sikäli, että kapea orientoituminen vain taloudellisiin vaikutusarviointeihin vääristäisi yhteiskunnallista ymmärrystä eri vaikutusalueiden huolellisen puntaroinnin tärkeydestä. Myös muiden kuin taloudellisten vaikutusarvioiden arvioinneissaan neuvosto on laatinut laadukkaita lausuntoja, eli en ole niitä kritisoinut. Tarkoitan sitä, että lausunnot saattaisivat olla vieläkin laadukkaampia, jos neuvoston jäsenistössä ja sihteeristössä olisi myös yhteiskuntatieteilijöitä ja ympäristövaikutusten osalta ympäristötieteen/luonnontieteen edustajia. Yhteiskuntatieteilijöiden rooli on tärkeä siksi, että he saavat laaja-alaisen empiiristen metodien koulutuksen, joka on hyödyllistä vaikutusten arvioinnissa, ja he ovat tottuneita pohtimaan laaja-alaisia yhteiskunnallisia syy-seuraussuhteita konteksteissaan. Samoin heille on luontevaa hahmottaa vaikutusarvioinnin metodisia reunaehdoja ja rajoitteita.

On selvää, että neuvostoon olisi hyvä saada monen muunkin tieteenalan edustajia, kuten tietotekniikan alan osaamista, mutta pitäisin minivaatimuksina yhteiskuntatieteilijöitä ja ympäristötieteilijää/luonnontieteilijää, jos yhteiskunnalliset ja ympäristöön kohdistuvat vaikutusarvioinnit säilyvät neuvoston fokuksessa. Neuvoston kokoonpanossa kyse on myös neuvoston muodollisesta uskottavuudesta ottaen huomioon, että neuvoston jäsenistön valintaprosessi ei ole avoin, eikä tietoa jäsenistön

valikoitumisprosessista ole saatavilla. Se on erikoista, koska kyseessä on huomattavaa yhteiskunnallista valtaa käyttävä toimielin. Kaipaisin neuvostolta myös arviointiin valittavien hankkeiden valintaprosessin julkista avaamista, vaikka arvioidut lakiesitykset ovat toki monen tyyppisiä ja teemaisia, mikä on hyvä asia. Valintakriteereiksi kuitenkin esitetään mm. lakiesityksen taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkittävyys, jotka ovat hyvin yleisiä ja monin tavoin tulkittavissa olevia näkökohtia.

Suhtaudun varauksella arviointineuvoston neuvontaroolin vahvistamiseen, samoin ajatukseen siitä, että neuvosto osallistuisi säädöshankkeiden esivalmisteluvaiheeseen suunnittelemalla ja ohjaamalla vaikutusten arviointia. Ymmärrän tarpeen lisääntyvälle neuvonnalle, mutta neuvonnan luonne pitäisi tuolloin määritellä tarkkaan. Toki neuvosto voisi tuoda arviointeihin ”potkua”, ja se voisi antaa fasilitaattorin ominaisuudessa hyviä yleisiä neuvoja siitä, mitä ottaa huomioon ja minkälaisilta tahoilta voisi mahdollisesti – tietyissä asetelmissa – pyytää lisäapua. Olen kuitenkin huolissani siitä, jos neuvostolta odotetaan sisällöllisiä tai menetelmällisiä kantoja. Jo mielekkäiden yhteistyötahojen ehdottaminen edellyttäisi laaja-alaista sisällöllistä ja menetelmällistä osaamista. Vaikutusten arviointi on aivan eri asia kuin vaikutusarviointien arviointi. Laadukas vaikutusten arviointi edellyttää monesti hyvin syvällistä substanssin tuntemusta, ja on selvä, että neuvostolla on siihen rajalliset edellytykset – kyse ei ole pelkästään jäsenten koulutuksellisista tai muista taustoista, vaan siitä, että kukaan ei ole kaikkien asioiden ja alojen asiantuntija. Neuvoston empiirinen metodiosaaminen on myös keskittynyt taloudellisiin ja taloustieteen näkökohtiin. Mahdollista neuvontaroolia ajatellen neuvoston jäsenten ja sihteeristön koulutuksellista taustaa pitäisi vähintäänkin huomattavasti monipuolistaa uusilla rekrytoinneilla, ja neuvonta edellyttäisi muutoinkin huomattavaa lisäresursointia, jos muut neuvoston tehtävät säilyvät ennallaan. Täydennyksistä huolimatta olisi olemassa riski vaikutusarvioiden painottumisen ”vääristymille”, jos sama taho sekä neuvoo että arvioi lopputulosta. Neuvosto on itse suhtautunut tällaiseen kaksoisagentin rooliin kriittisesti.

Raportissa toivotaan myös, että neuvosto tekisi enemmän yhteistyötä ministeriöiden kanssa ja toisi esille vaikutusten arviointeihin liittyviä vaatimuksia. Tietääkseni arviointineuvosto keskustelee paljon ministeriöiden kanssa vaikutusarvioiden laadinnasta yleisellä tasolla; se ilmenee myös neuvoston vuosikatsauksista. Neuvostolta voi myös kysyä rohkeasti perusteluja lausunnoille ja niissä oleville arvioille, mikä voi johtaa kumpaakin osapuolta hyödyttäviin oppimiskokemuksiin.

5. Säädosjohtamisen vahvistaminen ministeriöissä ja suuret hankkeet

Raportin tilannearvio säädosjohtamisen haasteista vaikuttaa perustellulta, samoin ehdotus, että kaikkiin ministeriöihin tulisi perustaa lainsäädäntöjohtajan tehtävä. Lainsäädäntöjohtajien koulutuksellista ja muuta osaamistaustaansa tulisi kuitenkin mieltä erityisen huolella. Jos vaadittavat osaamisalueet eri hallinnonaloilla ovat yksipuolisia, tilanne voikin johtaa vaikutusarvioiden temaattisten painotusten kapenemiseen. Ehdotuksissa mainittu tarve yhdenmukaistaa käytäntöjä sisältää vastaavasti riskejä arvioinnin sisällölliselle kapenemiselle, jos arvioinneissa aletaan lisääntyvästi edellyttää juuri tietynlaisia lähestymistapoja.

Kirjoittajat toteavat: *”Suurissa hankkeissa korostuvat poliittisen ohjauksen paine ja lainvalmisteluosaamisen haasteet. Vahva poliittinen ohjaus syrjäyttää helposti keskustelun siitä, mitkä ovat valmistavana olevan uudistuksen tosiasialliset vaikutukset.”* Arvio on pitkälti osuva, joskaan ei kannattaisi kirjoittaa uudistuksen tosiasiallisista vaikutuksista ikään kuin ne olisi mahdollista tietää ennalta (ks. kommentit lausunnon alussa).

Raportissa ehdotetaan suurten hankkeiden valmistelun organisointia valtioneuvostotasolla yli ministeriörajojen ja että tällaista valmistelua voitaisiin tarvittaessa viedä eteenpäin yli vaalikausien. Ajatus on kiehtova, mutta toimivuus on toki riippuvaista toteuttamista koskevista yksityiskohdista. Ehdotuksesta herää myös kysymys siitä, millä edellytyksin hanke voisi ylittää vaalikauden niin, että val-

mistelu perustuisi pitkälti jo tehtyyn työhön. Tätä pitäisi luonnollisesti pohtia huolella puolueiden kesken, sillä suuriin yhteiskunnallisiin uudistuksiin liittyy vahvoja poliittisia intressejä. Suomessa olisi ehkä hyvä käydä huolellista erittelevää keskustelua edustuksellisen ja osallistavan demokratian, poliittisen suunnittelun, tietoon perustuvan päätöksenteon ja lainvalmistelun suhteesta. Toki keskustelu olisi hyvin haastavaa. Joka tapauksessa julkinen, olemassa oleva keskustelu asiaan liittyen on hiukan polveilevaa eikä aina kovin realistista.

6. Lainsäädännön jälkiarviointi

Ongelmana on raportin mukaan myös se, että lainvalmistelusta puuttuu vaikutusten jälkiseuranta. Jälkiseurantaa tulisikin suositusten mukaan lisätä ja saatavia oppeja hyödyntää lainvalmistelijoiden kouluttamisessa. Aluksi todettakoon, että olisi selkeämpää käyttää systemaattisesti vain termejä (kerta-luontoinen) jälkiarviointi tai (jatkuva, usein tilastollinen) seuranta. Joka tapauksessa Suomessa on tehty kohtalaisesti laadukkaita lainsäädännön jälkiarviointeja, vaikka niitä ei olekaan kootusti saatavilla (niitä on koottu alkuvuonna 2021 päättyvään VN Teas -hankkeeseen, jossa olen mukana). Toisin sanoen vaikka jälkiarviointien tilassa on paljon parannettavaa, väite, että Suomessa jälkiarviointien tila olisi heikko ja ettei niitä tehtäisi oppimisen näkökulmasta vaan pikemminkin eduskunnan edellyttämänä (s. 110) ei pidä täysin paikkaansa, vaikka eduskunnan lausumat ovatkin monesti arvioinnin käynnistämisen peruste. Arvioinneista on usein ollut lainvalmistelulle hyötyä, vaikka niiden hyödyntämisessä on myös runsaasti ongelmia (tästä on enemmän VN Teas -hankkeen tulevassa raportissa). Jälkiarviointien laadinnalle tai hyödyntämiselle ei ole systemaattista järjestelyä, ja tätä on tarkoitus nimenomaan kehittää käynnissä olevan hankkeen tuella. Raportin huomio siitä, että jälkiarvioinnista saatavia oppeja kannattaisi hyödyntää lainvalmistelijoiden kouluttamisessa, onkin erittäin tärkeä.

Kaikki jälkiarvioinnit eivät kuitenkaan keskity juuri vaikutusten arviointiin jo siksi, että monesti lakiuudistuksissa on kyse jonkin menettelyn periaatteellisesta uudistamisesta, millä on oma itseisarvonsa. Tällaisten prosessien arvioinnit keskittyvät lain soveltamiseen ja toimeenpanoon eri ulottuvuuksineen, ja tuloksena on usein arvokkaita kehittämis ehdotuksia (ennakkotietona käynnissä olevasta hankkeesta). Vastaavasti kokeelliset asetelmat tuottavat yleensä niukasti lakien tai toimeenpanon kehittämiseen liittyviä ehdotuksia, koska arviointien luonne on niin erilainen. Kummallakin lähestymistavalla on puolensa, mutta jo lain luonne määrittää pitkälti sen, millainen menetelmävalinta on kulloinkin mielekäs tai mahdollinen (tästä on enemmän VN Teas -hankkeen tulevassa raportissa).

Vaikutusten arviointiohjeessa tulisi raportin mukaan ohjeistaa, että lainsäädännön jälkiarviointi on otettava huomioon jo säädösvalmisteluvaiheessa. Ajatus on ymmärrettävä, mutta se kaipaisi tarkennusta, sillä asia on monimutkainen. Ainakin välttäisin käsien sitomista liian tarkoin arvioinnin sisälön suhteen. Esimerkiksi lain voimaantulon jälkeen lain soveltamisessa ja toimeenpanon toimivuudessa voi ilmetä ongelmia, joita ei ole lain suunnittelussa osattu aavistaa, ja niitä voi olla tarve selvittää tarkemmin. Jälkiarvioinnin laadinta edellyttää myös huomattavaa empiiristä tutkimusosaamista, joten säädösvalmisteluvaiheeseen tulisi vastaavasti integroida tutkijoita, jotta jälkiarviointimuotoilut olisivat mielekkäitä – miten tämä järjestetään ja resursoidaan?

Arviointiasetelman huolellinen suunnittelu jo lainsäädäntövaiheessa on erityisen keskeistä sellaiselle arviointitutkimuksen koulukunnalle, joka korostaa kokeellisia vertailuasetelmia. Ne sopivat kyllä tietäntyyppisten lakiuudistusten arviointiin, ja on aina hienoa, jos niitä pystytään rakentamaan (ja etukäteen suunnittelemaan), mutta niiden toteutettavuus on rajallista. Lisäksi laadukas kokeellinen tutkimusasetelma edellyttää sellaista empiiristä aineistoa, jollaista on harvoin saatavilla edes kvasikokeellisiin asetelmiin. Satunnaistettujen asetelmien laadinta ei puolestaan ole juuri mahdollista ilman kokeilulakeja, ja olisi erittäin iso yhteiskunnallinen käänne lähteä laatimaan merkittäviä lakeja ensisijaisesti sillä periaatteella, että ne mahdollistavat kokeellisen arvioinnin. Myöskään koko lainsäädännön jälkiar-

vioinnista käytävää keskustelua ei ole perusteltua käydä tämän arviointikoulukunnan ehdoilla. Jälkiarviointia, oli se minkälaista vaan, tuskin myöskään tarvitaan kaikkiin säädöshankkeisiin – siihen eivät resurssit eivätkä käytettävissä olevat tutkijat edes riittäisi. Entä mikä olisi kertaluonteisen, ulkopuolisten toteuttaman jälkiarvioinnin ja ministeriöiden tuottaman jatkuvan tilastollisen seurannan välinen suhde? Käynnissä oleva VN Teas -hanke tulee esittämään erityyppisiä suosituksia lakien seurantaan liittyen ja jälkiarvioinnin järjestämiseksi.

7. Lopuksi

Säädösehdotusten vaikutusarviointi paranisi mielestäni tehokkaimmin valmisteluresurssien lisäämisellä yhdistettynä realistiseen arviointikoulutukseen ja lainvalmistelijoiden lisääntyvään mahdollisuuteen hyödyntää tarpeen mukaan eri hallinnonalojen viranomaisia sekä muita sisällön ja metodiikan asiantuntijoita. Vaikutusarvioinnille olisi hyödyksi myös vaikutusten arviointia koskevan yleisen keskustelun saattaminen realistisemmaksi. Epävarmuudet ja niiden sietäminen kuuluvat osaksi vaikutusten arviointia. Ei ole ongelma, jos arvioinnit osoittautuvat myöhemmin vääriksi; se on monesti pikemminkin todennäköistä. Silti vastuulliseen lainvalmisteluun kuuluu laista seuraavien potentiaalisten vaikutusten huolellinen ennakollinen arviointi.

Erittäin tärkeää olisi osata ennakoida ajoissa mahdollisia vakavia haittoja, jotta lakiehdotusta ehdittäisiin valmisteluprosessin aikana tarpeen mukaan muuttaa tai jotta haittoihin pystyttäisiin toimeenpanossa varautumaan. Siksi on ongelmallista, jos arviointeja tehdään virhearvioita peläten liian kangistavalla otteella ja edellyttämällä lähtökohtaisesti tieteellisten menetelmien käyttöä. Niillä on ilman muuta tärkeä paikkansa, mikä on hyvä tunnistaa. Silti katson, että vaikutusarvioiden laadun kattava paraneminen edellyttäisi ennen kaikkea aiempaa rohkeampaa, ”arkisempaa” otetta vaikutusarviointiin ja myös muunlaisen tiedon kuin tieteellisen tiedon arvostamista ja aiempaa systemaattisempaa hyödyntämistä (esim. lain toimeenpanijoiden ja lain kohteiden arvioita vaikutusmekanismeista). Jos lainvalmistelijoiden edellytyksiä tehdä vaikutusarviointia tuettaisiin a) realistisiin lähtökohtiin perustuvilla ohjeistuksilla ja koulutuksilla, joka auttavat heitä luottamaan omiin kykyihinsä ja b) organisatorisella tuella, joka auttaa heitä tarvittaessa löytämään sopivia asiantuntijoita arvioinnin avuksi, niin uskon, että lainvalmistelijoiden kyky tunnistaa oleelliset vaikutukset ja arvioida niitä vahvistuvat.

Helsingissä 24.11.2020



Kati Rantala, tutkimusjohtaja
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto