

SÄÄDÖSEHDOTUSTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa säädösehdotusten vaikutusarviointia koskevasta Anssi Keinäsen ja Jussi Pajuojan valiokunnalle laatimasta muistiosta. Pidän myönteisenä, että vaikutusarviointien laatuun ja kehittämiseen kiinnitetään huomiota. Nähdäkseni Keinäsen ja Pajuojan muistiossa kuvataan asianmukaisesti ja myös omaa käsitystäni vastaavasti keskeisiä vaikutusten arviointeja koskevia kysymyksiä. Muistion tuottamaa tiedonlisää hillitsee se, että vaikutusarviointia lähestytään hyvin pitkälti olemassa olevien ohjeiden sisällön ja niiden noudattamiseen liittyvien prosessien näkökulmasta. Irtaantuminen näistä luonteeltaan teknisistä ohjeista vapaampaan ja filosofis-teoreettisempaan pohdintaan hyvästä lainvalmistelusta ja vaikutusarvioinnista olisi voinut vielä tuoda enemmän uusia tuulahduksia vaikutusarviointikeskusteluun.

Keinäsen ja Pajuojan mukaan vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää. Yhdyn heidän näkemykseensä. Oma käsitykseni on myös, että lainvalmistelijat kaipaivat yhä selkeämpää ”tee näin” ja ”käy läpi tarkastuslista” tyyppistä oheistusta vaikutusarviointiin. Tämä on ymmärrettävää jo siitä syystä, että suomalaisen juristikoulutuksen käyneillä lainvalmistelijoilla ei ole yhteiskunta- ja taloustutkimuksen tekemisen vaatimia menetelmällisiä valmiuksia aidon vaikutusarvioinnin tekemiseen. Näin vaikutusarvioinneista muodostuu helposti leikkaa-liimaa rituaali, jossa toisinaan konsulttiselvityksistä ja toisinaan aihepiirin kirjallisuudesta kopioidaan vaikutusarviointijaksoon erilaisten ohjeiden vaatimia paloja. Umberto Eco on tieteellisen tutkimuksen tekemistä koskevien oppaiden klassikossa ”Oppineisuuden osoittaminen” todennut, että tutkijan on ryhdyttävä tekemään sellaista tutkimusta, jonka hän kykenee tekemään. Niinpä vaikutusarviointiohjeita laadittaessa on myös hyväksyttävä, että ne on laadittava sellaisiksi, että niiden avulla vaikutusarviointeja tekevä lainvalmistelija ryhtyy sellaiseen vaikutusarviointityöhön, jonka hän kykenee suorittamaan. Pidän itse tärkeänä, että ohjeiden päivityksen yhteydessä kiinnitetään huomio lainvalmistelijoiden aidon vaikutusarviointiosaamisen kehittämiseen. En yhdy Keinäsen ja Pajuojan näkemykseen siitä, että ohjeissa pitäisi olla selkeitä euromääriä tai vastaavia osoittamassa sitä, milloin vaikutusarviointeihin ei pidä ryhtyä. Vaikutusarviointien tarpeellisuus on nähdäkseni sellainen laadullinen kysymys, jota ei pidä kvantifioida. Ylipäänsä vierastan jonkin verran Keinäsen ja Pajuojan pyrkimystä kvantifioida ja teknokratisoida vaikutusarviointia, jonka itse koen enemmän laadulisena ja luonteeltaan hermeneuttisena prosessina.

Ohjeiden päivittämisen yhteydessä on erityisesti kiinnitettävä huomio perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointien vahvistamiseen. Suomen kansallisesta perus- ja ihmisoikeusarkkitehtuurista puuttuu toistaiseksi systemaattinen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointityö. Asia liittyy osin siihen, että hallituksen esityksen laatimisohjeiden edellisessä päivityksessä perustellusti eriytettiin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen (perustuslain 22 §) liittyvä arviointi säätämisyjärjestysperusteluista (perusoikeuksien rajoitusedellytysten arvioinnista).

Kannustan tarkastusvaliokuntaa kehottamaan, että valtioneuvostoa käynnistää viipymättä riittävän hyvin resurssoidun työn säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden uudistamiseksi. Nähdäkseni työn kunnianhimoisuuden aste on asetettava pelkkää päivittämistä korkeammalle ja työhön on kytkettävä lainvalmistelijoiden vaikutusarviointiosaamisen kehittäminen.

Keinänen ja Pajuoja kiinnittävät huomion ministeriöiden organisaatorakenteen etenevään siiloutumiseen ja lainvalmistelun muuttumiseen yhä enemmän yksilötyöksi. Yhdyn siihen Keinäsen ja Pajuojan havaintoon, että kumpikin trendi olisi murrettava ja siirryttävä organisaatorajoja ylittävään yhteistyöskentelyyn. Työparit, työryhmät, komiteat ja vastaavat rakenteet luovat puitteita paremmalle vaikutusarviointille. On tärkeää varmistaa, että ministeriöissä on kykyä käyttää vaikutusarviointien kannalta olennaisia valtiolla käytössä olevia ohjelmia ja tietokantoja (esim. SISU-mikrosimulointimallia) ja että lainvalmistelu organisoidaan siten, että näihin liittyvä erityisosaaminen välittyy tarvittaviin lainvalmisteluhankkeisiin. Esimerkiksi sosiaaliturvaan liittyvien lainvalmisteluhankkeiden kohdalla tässä on ollut puutteita. Pidän ongelmallisena sitä, että ministeriöillä ei ole nykyisellään riittävää henkilöstöä ja osaamista vaikutusarviointien tekemiseen. Tätä kompensoidaan hankinnoin, projektein, konsulttitoimeksiannoin ja vastaavin, joiden tarkoituksenmukaisuuteen suhtaudun itse vielä Keinästä ja Pajuojaa kriittisemmin. Osaltaan ongelmat johtuvat siitä, että ministeriöt riisuttiin liiaksi omasta tutkimushenkilöstöstään. Tasokkaat vaikutusarvioinnit edellyttävät usein, että ministeriöllä on käytössään joko omaa in-house -tyyppistä tutkimushenkilöstöä tai hallinnonalojensa virastoissa olemassa olevaa vakinaisissa työsuhteissa pysyväisluonteisesti olevaa henkilöstöä, sillä projektien ja konsulttitoimeksiantojen kautta toimittaessa vaikutuksia koskeva tietopääoma ei tallennu ministeriöiden sisäpuolelle.

Yhdyn Keinäsen ja Pajuojan näkemykseen siitä, että jälkiarviointien tila on Suomessa heikko. Jotta jälkiarvioinnit voivat tarkoituksenmukaisella tavalla kytkeytyä muihin lainvalmisteluprosesseihin, on tärkeää, että niitä ei teetetä perusteetta ulkoistettuina hankkeina tai konsulttitoimeksiantinoina. Riippumaton ulkoinen evaluaatio lainsäädäntöhankkeesta ja sen vaikutuksista voi olla joskus perusteltu, mutta se ei voi korvata ministeriöiden sisällä tapahtuvaa jälkiarviointityötä, jota on vahvistettava.

Keinänen ja Pajuoja toteavat, kuinka kansainvälisesti lainsäädännön arviointineuvostoilla on toimivaltuuksia, joita Suomen neuvostolla ei ole. Suomessa arviointineuvosto ei voi pysäyttää säädösvalmistelua ja palauttaa säädösehdotusta ministeriölle lisävalmisteluun tilanteessa, jossa vaikutusten arviointi on puutteellisella tasolla. Keinänen ja Pajuoja toteavat, että tämän ratkaisumallin käyttöönottoa tulisi harkita. Mielestäni tämä toimintamalli pitäisi ottaa käyttöön. Sen käyttöönotto on syytä kytkeä tuiki tarpeelliseen valtioneuvoston lainvalmistelutyön yleisempään kehittämiseen. Kannatan myös sitä, että merkittävässä lainvalmisteluhankkeissa arviointineuvosto voisi ottaa suuremman roolin säädösvalmistelun suunnitteluvaiheessa, esimerkiksi olemalla esivalmisteluvaiheessa mukana suunnittelemassa ja ohjaamassa säädöshankkeessa toteutettavia vaikutusten arviointeja. Tämä kaikki johtaa tarpeeseen luoda valtioneuvoston sisälle nykyistä systemaattisempi ”lainvalmisteluntuki- ja oikeuspalvelu” palauttamalla takaisin oikeusministeriöstä purettu lainvalmisteluosasto sekä liittämällä siihen sen yhteyteen muita lainvalmistelun tukipalveluita. Lainsäädännön arviointineuvoston hallinnollinen kotipesä tulisi olla tällainen rakenne.

Keinänen ja Pajuoja tuovat esiin lainvalmistelun ongelmiin yleisesti kohdistuvan kritiikin. Teema ansaitsisi oman erillisen käsittelynsä ja kannustankin tarkastusvaliokuntaa pureutumaan siihen nimenomaisesti. Teemalla on toki muistiossa esiin tuotu yhteys vaikutusarviointeihin. Keinänen ja Pajuoja tuovat esiin sen, että ministeriön ylimmät virkamiehet eivät pysty tuomaan esiin poliittisille päätöksentekijöille lainvalmistelun realiteetteja. Toisaalta nähdäkseni on myöskin niin, että ministeriön virkamiehet eivät myöskään aidosti kunnioita oikeusvaltiollisia toimintatapoja ja

esimerkiksi eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Olenkin itse Keinästä ja Pajuoja vahvemmin huolissani niin sanotun uuden julkisjohtamisen ja governance-ajattelun synnyttämän oikeusvaltiollisuudelle tunnottoman virkamieskulttuurin vaikutuksista lainvalmisteluun. On totta, että Keinäsen ja Pajuojan kuvaamalla tavalla parempi säädösjohtaminen mahdollistaisi sen, että ministeriöissä voitaisiin käyttää laaja-alaisesti hyväksi vaikutusarvioinnissa tarvittavaa monitieteistä osaamista. Korostan kuitenkin, että tuo säädösjohtaminen on sidottava selkeästi oikeusvaltiollisuutta kunnioittaviin raameihin, joissa muistetaan, että lainvalmistelun tarkoituksena on tuottaa oikeat ja riittävät tiedot lainsäätäjän eli eduskunnan toiminnalle. Nähdäkseni Keinäsen ja Pajuojan muistion eräs keskeinen heikkous on sen kiinnittyminen valtioneuvoston toiminnan näkökulmaan. Tarkastusvaliokunnan olisi syytä selvittää jatkossa vaikutusarviointeja vahvemmin eduskunnan toimintaan kiinnittyvästä näkökulmasta.

Yhdyn Keinäisen ja Pajuojan näkemykseen, että lainvalmistelun ongelmat niin yleisesti kuin vaikutusarviointien osalta tulevat pahimmillaan esiin suurissa ja merkittävässä säädöshankkeissa ja -kokonaisuuksissa. Yhdyn esiin tuotuun tarpeeseen kehittää suurten hankkeiden valtioneuvostotasoista organisointia.

Keinäsen ja Pajuojan raportin ulkopuolelta kiinnitän huomion siihen, että säädösvalmistelussa olisi tärkeää huomioida myös oikeudelliset vaikutukset eli hankkeen vaikutukset oikeudenalan tai sääntelyalueen yleisiin oppeihin kuten käsitteistöön, periaatteisiin, teorioihin ja argumentaatiomalleihin. Tällä hetkellä tapahtuu liiaksi sitä, että yksittäisiä hankkeita valmistellaan tunnottomana sääntelyalueen kokonaisuudelle siten, että lakiuudistuksella saatetaan ikään kuin huolimattomuudesta tuhota oikeudenalan vakiintunutta käsitteistöä ja perustavia teorioita, jotka pitävät sääntelyn koherenttiutta ja ennustettavaa soveltamista kasassa. Aivan erityisesti olisi tunnistettava erityislakien suhde yleislakeihin. Säädösvalmistelun yhteydessä olisikin arvioitava yleislainsäädännön kehittämistarvetta ja huolehdittava siitä, ettei sääntelyalueelle synny säädöshuoltovelkaa.

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
Tampereen yliopisto