

Olli Mäenpää
30.4.2021

Hallintovaliokunnalle

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp)

Tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnön mukaan tarkastusvaliokunta käsittelee omana asianaan säädösehdotusten vaikutusarviointeja (O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet). Tarkastusvaliokunta on pyytänyt hallintovaliokuntaa arvioimaan erityisesti omaan työhönsä perustuen, onko vaikutusarviot yleisesti ottaen tehty ja antavatko hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot riittävän tietoperustan päätöksenteon tueksi. Tarkoituksena on saada asian jatkokäsittelyä varten tietoa siitä, kuinka hyvin hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot toimivat eduskuntakäsittelyn ja päätöksenteon tukena. Tarkastusvaliokunta on pyytänyt hallintovaliokuntaa arvioimaan myös jälkikäteisarviointien riittävyyttä silloin, kun valiokunnan mietinnön pohjalta on hallitukselta edellytetty vaikutusten seuranta ja niistä raportointia eduskunnalle.

Asian valmisteluun liittyen tarkastusvaliokunta on teettänyt tutkimuksen: *Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Julkaisussa esitettyjä vaikutusarvioinnin kehittämissuosituksia (s. 9-11) voidaan pitää varsin painavina ja aiheellisina. Näiden suositusten lisäksi eduskunnan valiokuntakäsittely olisi perusteltua ottaa huomioon yhtenä vaikutusarvioinnin tärkeänä vaiheena ja menettelymuotona, joka vahvistaa vaikutusarvioinnin demokraattista perustaa.

Onko vaikutusarvioinnit tehty?

Hallituksen esitykseen sisältyvien vaikutusarviointien keskeisenä tehtävänä on antaa eduskunnalle lainsäätäjänä oikeat ja riittävät tiedot lain säätämistä koskevan päätöksenteon perustaksi. Arvioinnin kohteena ovat oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeiden (2007) mukaan taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset (mm. sosiaali- ja terveysvaikutukset, lapsivaikutukset, tasa-arvovaikutukset ja tulonjakovaikutukset). Myös tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot tulee kuvata ja vertailla niiden arvioituja vaikutuksia.

Hallintovaliokunnan käsittelyssä olleissa hallituksen esityksissä on omien havaintojeni mukaan säännönmukaisesti vaikutusarvioinnit, jotka sisältävät nämä perustiedot. Arviointien laajuus kuitenkin vaihtelee huomattavasti. Esimerkiksi sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) on runsaasti yli 200 sivua vaikutusarviointia, mikä on ymmärrettävää esityksen erittäin huomattavat hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset huomioon ottaen. Toisaalta esimerkiksi liikkumiskieltoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 39/2021 vp) vaikutusarviointiin käytettiin 15 sivua, mitä ei voi pitää ainakaan liiallisena ottaen huomioon ehdotuksen merkittävät perusoikeusvaikutukset. Senaatti-kiinteistöä koskevan hallituksen esityksen (HE 31/2020 vp) vaikutusarvioinnit puolestaan olivat sisällöltään varsin niukat, ja vasta hallintovaliokunnan käsitellessä esitystä valiokunta sai nimenomaisesta pyynnöstään esityksen hallinnollisia vaikutuksia koskevaa välttämätöntä lisäinformaatiota.

Myös vaikutusarviointien huolellisuus ja kattavuus vaihtelevat. Joissain hallituksen esityksissä esimerkiksi viranomaisvaikutuksia on esitelty verraten pinnallisesti ja taloudellisten vaikutusten arviointi on saattanut jäädä vajavaiseksi. Muun muassa tarvittavia uusia henkilöresursseja tai taloudellisia lisäresursseja koskevat vaikutusarviot on voitu esittää joko varsin niukasti tai joissain tapauksissa myös liioitellusti.

Vaikutusarviointien puutteita on yleensä voitu täydentää valiokuntakäsittelyssä, jossa on myös tarvittaessa saatu korjauksia tai täsmennyksiä esitettyihin arvioihin. Tämä kuitenkin edellyttää, että niiden tarve on voitu todeta valiokuntakäsittelyssä. Myös asiantuntijakuulemisia voidaan myös tältä kannalta pitää välttämättömänä ja hyödyllisenä lisäelementtinä esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Antavatko vaikutusarviot riittävän tietoperustan päätöksenteon tueksi?

Hallituksen esitykseen sisältyvät vaikutusarvioinnit antavat yleensä keskeisen perustiedon, jota on mahdollista täydentää ja täsmentää valiokuntakäsittelyssä. Näin myös lähes säännönmukaisesti tapahtuu. Vaikutusten arvioinnin kannalta merkityksellistä informaatiota sisältyy yleensä myös selvitykseen valmistelun yhteydessä saaduista lausunnoista. Niin ikään esityksen perusteluihin sisältyy lainsäätäjän kannalta arvokasta tietoa yksittäisten säännösten tai säännöskokonaisuuksien vaikutuksista.

Hallituksen esitysten vaikutusten arviointia on perusteltua pitää prosessina, jossa arvioinnin ensimmäisen vaiheen muodostaa mahdollinen esiselvitysvaihe. Vaikutusarviointia sisältyy myös esityksen valmisteluvaiheen säännönmukaiseen lausuntokierrokseen ja hallituksen esitykseen. Valiokuntakäsittelyssä asiantuntijakuuleminen ja valiokunnan tekemä arviointi ovat olennaisia vaikutusarvioinnin välineitä. Lainsäätäjän kannalta olennaista vaikutusten arviointia ei siten ole perusteltua rajoittaa ainoastaan hallituksen esityksen laatimiseen.

E erityisen kiireellisissä lainsäädäntöhankkeissa, kuten etenkin covid-pandemiaa koskevassa lainvalmistelussa, vaikutusarvioinnit ovat saattaneet jättää toivomisen

varaa. Sille on osittain ymmärrettäviä syitä, jotka perustuvat paitsi kiireeseen myös vaikutusten ennakkoinnin vaikeuteen. Vaikutusten arvioinnin kannalta valiokuntakäsittelyn merkitys on näissä tapauksissa korostunut.

Lisäksi on selvää, että myös vaikutusarviointien laatimiseen sisältyy epävarmuustekijöitä, koska arvioinnin kohteena ovat mahdollisuudet ja todennäköisyydet. Tältä osin esityksen kohteena olevat sääntelykokonaisuudet eroavat suuresti. Toisaalta vaikutusarviointien merkitys voi jäädä varsin vähäiseksi, jos kysymys on esimerkiksi kansallista liikkumavaraa vain vähän sallivan direktiivin voimaan saattamisesta.

Jälkikäteisarviointien merkitys

Jälkikäteisarviointi ei ole muodostunut säännönmukaiseksi. Jälkikäteisarviointien toteuttamisessa myös valiokunnan omana asiana tekemät selvitykset ovat osoittautuneet hyödyllisiksi. Valiokunnat kohdentavat tällaiset selvitykset yleensä keskeisimmiksi arvioimilleen sääntelyaloille. Valiokuntien merkitys on merkittävä myös jälkikäteisarvioinnissa.