

Asia: VN/24927/2020

## **Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3**

##### **Yleisiä huomioita**

Lausuntoni painottuu vaikutusarvioinnin tietopohjan, arviointimenetelmien ja arviointitiedon luonteeseen eli etupäässä lukuihin 1–3. Yleisesti ottaen on hienoa, että ohjelunonnoksessa korostuu avoimuus ja vastuullisuus. Samoin ohjeissa tuodaan esille monia vaikutusarvioinnin realistisuuteen liittyviä seikkoja. Yhtenä esimerkkinä tästä ohjeissa mainitaan hankkeen kontekstin merkitys. Tärkeää on vastaavasti havainto siitä, laadukas tietopohja ei tarkoita välttämättä sitä, että kaikki vaikutusarviointiin kytkeytyvät näkökulmat olisivat keskenään koherentteja ja ristiriidattomia, minkä vuoksi lainvalmistelijan on luotettava omaan kykyynsä tasapainoinen kokonaisarvio.

Ohjeissa tuodaan myös esille arviointitietoon liittyvää epävarmuutta ja vaikutusmekanismien ymmärtämisen ja dokumentoinnin tärkeys. Olin myös ilahtunut maininnasta, että ”arvioita voi konkretisoida esimerkeillä”, samoin sen maininnasta, että olemassa olevan tiedon pohjalta (tai miksei toisaalta myös uuden tiedon näkökulmasta; oma lisäys) ”voi usein loogista päättelyä ja kuulemisia hyödyntäen tehdä perusteltuja johtopäätöksiä vaikutusten todennäköisestä merkittävydestä ja laadusta”. On myös hienoa, että esille tuodaan haavoittuvassa asemassa oleva ihmisryhmät (tästä ks. tarkemmin SILE-hankkeen esittämä lausunto).

On myös erinomaista, että toimeenpanon merkitys on otettu huomioon omana kohtanaan. Siinä tuodaan esille olennaisia seikkoja, ja on erittäin tärkeää, että on korostettu myös täytäntöönpanosta vastaavien tahojen edellytyksiä huolehtia niille ehdotetuista tehtävistä - ja että tämä tulisi tarvittaessa ottaa huomioon osana vaikutusarviointia. Ohjeissa myös tuodaan esille mahdollisuus keskustella alan vastuuvirkamiesten kanssa, tarkoituksena perehtyä sääntelyn toimintaympäristöön ja sääntelyn kohteisiin. Yksi detaljitason huomio nousi kuitenkin esille. Ohjeen mukaan ”Esivalmistelussa pyritään tunnistamaan laajasti eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia ja arvioimaan alustavasti niiden merkitystä hankkeen toimeenpanolle” (s. 13). Tämä on hyvä huomio,

mutta entä vastaavasti toimeenpanon merkitys vaikutuksille? Kyse lienee osaksi myös siitä, että tunnistamalla toimeenpanoon liittyviä haasteita vaikutusarviointiin ja esityksen vaikutuslogiikkaan ei jää sokeita pisteitä, joiden vuoksi laki ei toimikaan tarkoitettusti.

Ohjeluonnoksessa myös todetaan, kuinka "lainvalmistelun tietopohjaa ja poliittisen päätöksenteon taustalla olevia arvovalintoja ei pidä sekoittaa keskenään". Tämäkin on hyvä huomio. Tietopohjaan liittyen eri kohderyhmien edustajien "edustavuutta" olisikin hyvä esittää huolella pohdittavaksi, toisin sanoen edustaako jokin tietty taho tasapuolisesti tai realistisesti kaikkia niitä toimijoita, joita se sanoo edustavansa tai joita sen oletetaan edustavan. Samoin sidosryhmien mahdolliseen arvolähtöiseen näkemystietoon kannattaisi kiinnittää huomiota, kun he tuottavat materiaalia tietopohjaan. Tiedon arvolähtöisyyttä tai intressisidonnaisuutta voi olla joskus vaikea tunnistaa, ellei tunne erittäin hyvin kyseistä substanssialuetta.

Ohjeluonnoksessa todetaan myös: "Arvioinnin tulokset on esitettävä hyvällä yleiskielellä" (s. 16). Hyvä niin, mutta entä arvioinnin menetelmät, jotta vaikutusarvioinnin tulosten laatua on mahdollista arvioida? On hyvä, että kehoitetaan arviointien konkretisointiin esimerkeillä ja havainnollistamiseen taulukoilla ja visualisoinneilla, samoin epävarmuustekijöiden avaaminen tärkeää, mutta menetelmien "peruslogiikkaa" voisi olla mielekästä myös avata jollain yleisellä ja ymmärrettävällä tavalla. Tarkemmat menetelmäkuvaukset voisi esittää liitteinä. Menetelmistä vielä sen verran, että niistä puuttuvat käytännössä laadulliset analyysimenetelmät. Laadullinen arviointi viittaa lähinnä sanalliseen, loogiseen päättelyyn liittyvään arviointiin, joka ei välttämättä edellytä laadullisten analyysimenetelmien käyttöä. Niiden tuntemisesta voisi kuitenkin olla suurta hyötyä esimerkiksi laadullisen kuulemisaineiston käsittelyssä (kuten lausunnot, työpajat, haastattelut, paneelit jne.).

Avaan alla tarkemmin joitakin vaikutusten arviointiin liittyviä epäkohtia.

### **Vaikutusten tunnistamista vai arviointia?**

Jaksossa 1.1. (s. 7) puhutaan pyrkimyksestä tuottaa mahdollisimman luotettavia arvioita parhaalla mahdollisella tietopohjalla. Tämä on hyvin ilmaistu. On tärkeää muistaa, että kyse on arvioista, ei vaikutusten selvittämisestä (tunnistamisesta) ikään kuin tulevaisuutta osattaisiin täysin ennustaa. Ohjeluonnoksessa vaikutusten tunnistaminen ja arviointi ja toisaalta vaikutuslajit ja vaikutukset menevät kuitenkin kauttaaltaan sekaisin. Esimerkiksi sivulla 10 todetaan, kuinka "tunnistettuja vaikutuksia arvioidaan erikseen..." Miksi vaikutuksia täytyy enää arvioida, jos ne on jo tunnistettu? Samalla sivulla sanotaan myös: "Vaikka tiettyjä vaikutuksia ei arvioitaisi tarkemmin, voi olla hyödyllistä esittää listaus arvioinnin aikana tunnistetuista vaikutuksista". Sivulla 14 taas todetaan: "Vaikutuksia eri vaikutuslajeihin pyritään ensin tunnistamaan laajasti arvioiden niiden merkitystä hankkeen kannalta. Tämän alustavan näkemyksen pohjalta tiedonkeruuta ja arviointia suunnataan sellaisiin olennaisiin tai mahdollisesti olennaisiin vaikutuksiin, joiden yksityiskohtainen arviointi on hankkeen kannalta keskeistä" (s. 14).

Koen, että kaikki ilmaisut yllä ovat melko kryptisiä. Ilmeisesti tosiasiallisena tausta-ajatuksena on tunnistaa ensin esityksen kannalta keskeiset vaikutuslajit ja sitten siirtyä niissä tarkempaan vaikutusten arviointiin. Tämä on myös järkevä lähestymistapa, eikä sisällä ristiriitaa tunnistamisen ja arvioinnin välillä. Tätä tulkintaa puoltaa esimerkiksi seuraava kohta, jossa en näe käsitteiden välistä ristiriitaa: "Olennaisina pidettyjen arvioidujen vaikutusten lisäksi vaikutusarviointiasiakirjoissa voi olla hyödyllistä raportoida, mitä vaikutuslajeja on tunnistettu muttei arvioitu tarkemmin."

Yllä kuvattua häilyvyyttä ilmenee läpi ohjeistuksen, myös eri vaikutuslajien esittelyn yhteydessä. En palaa samaan asiaan enää muiden lukujen yhteydessä, mutta suosittelen käymään tekstiä huolella läpi ja selkiyttämään keskeisten käsitteiden käyttöä: vaikutuslajeja voidaan siis kyllä tunnistaa melko suoraan, ainakin yleisen tasoisesti, mutta vaikutuksia on parempi systemaattisesti arvioida.

### **Luotettavaa vai objektiivista arviointitietoa?**

Sivun 8 lopussa todetaan, kuinka arviointiin voi sisältyä erilaisia epävarmuuksia. On tärkeää korostaa epävarmuuksien tunnistamisen ja esittämistä, kuten ohjeessa todetaan, mutta epävarmuuksien merkitystä voisi korostaa lisääkin. Jos arvio ei sisällä epävarmuuksia, kyseessä on usein melko epäinformatiivinen itsestäänselvyys tai hyvin yleisen tasoinen, karkea arvio. Epävarmuuksien dokumentoinnista on mainintoja myös esimerkiksi sivuilla 30–31 dokumentoinnin yhteydessä. Esimerkit ovat tällöin kuitenkin pelkästään määrällisesti arvioinnista, sama pätee riskien arviointiin taulukossa sivulla 11. Toivoisin tällaisissa kohdissa parempaa herkkyyttä eri menetelmin tuotetulle arviointitiedolle ja sen luonteelle.

Ohjelunoksessa puhutaan vastaavasti sekä luotettavasta että objektiivisesta arviosta: "Valmistelijan tehtävä on muodostaa kerätyn tietopohjan, esitettyjen näkemysten ja tehdyn analyysin perusteella mahdollisimman luotettava ja objektiivinen kokonaisarvio hankkeen olennaisista vaikutuksista" (s. 27). Sana objektiivisuus ilmenee tekstissä myös toisaalla, esim. sivulla 26: "Tiedonkeruussa sekä tuotettujen arvioiden laadunvalvonnassa ja objektiivisuuden varmistamisessa voidaan hyödyntää ulkopuolisia asiantuntija-arvioita".

Muotoiluissa ei ole täysin selvää, mitä objektiivisuudella tarkoitetaan. Yleensä sillä viitataan puolueettomuuteen, joka ylittää henkilökohtaisuuden. Arvioinnin tietopohjaa keräävällä ja analysoivalla taholla täytyy tällainen ote toki ollakin (ensimmäinen sitaatti). Toisaalta on hyvä tiedostaa, että tieteenfilosofisessa keskustelussa ollaan lähtökohtaisesti varovaisia sanan "objektiivisuus" käytön suhteen; saatetaan kysyä, onko objektiivinen tieto edes mahdollista. Näen myös ristiriitaa sanaparissa objektiivinen arvio.

Itse näkisin parempana, että puhuttaisiin vain pyrkimyksestä mahdollisimman luotettavan (arviointi)tiedon saantiin. Monesti sidosryhmiltä pyritään saamaan vaikutusarviointiin liittyviä, ehkä kokemustietoonkin perustuvia näkemyksiä heidän omalta kannaltaan, ja hyvin subjektiivinenkin näkemysarvio voi paljastaa rakenteellisia seikkoja, jotka on mahdollista tulkita myös monia muita tahoja koskeviksi. Se voi siis tietyin edellytyksin olla yleistettävissä (perustuen vaikka ymmärrykseen vaikutusketjujen rakentumisen logiikasta), vaikka se ei olekaan yleistettävissä määrällisessä/tilastollisessa merkityksessä. Subjektiivinen arvio voi kuitenkin olla "luotettava", jos näkökulma on perusteltu suhteessa sen esittäjän tosiasialliseen tilanteeseen. Toki se voi olla vastaavasti epäluotettava. Olettaisinkin, että sana "luotettava" on lainvalmistelijalle ylipäänsä helpompi ymmärtää ja että se on monikäyttöisempi ja tarkoituksenmukaisempi kuin sana "objektiivisuus".

Anekdoottina todettakoon, että kvasikokeelliset asetelmat eivät useinkaan välttämättä tuota selkeitä tuloksia (s. 29). Asetelmat voivat sisältää huomattavia epävarmuustekijöitä, ja pätevät tutkijat osaavat ne yleensä hyvin myös raportoida. Eli kvasikokeellisia asetelmia koskeva kohta on ehkä jossain määrin harhaanjohtava: "... voivat tuottaa erityisen luotettavaa näyttöä". Toki voivat, mutta eivät välttämättä. Lisäksi yksittäisistä kokeellisista asetelmista yleistäminen ei ole välttämättä

aivan yksinkertaista – tai luotettavaa. Onkin myös hyvä tiedostaa, että luotettava arviointi (prosessi), joka tunnistaa epävarmuudet, on eri asia kuin saadun tiedon luotettavuus.

#### **Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1**

Jaksossa voisi mainita myös perustuslain pykälän 14, joka käsittelee osallistumisoikeuksia. Sen mukaan "Julksen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon." Tämä koskee myös lainvalmistelua. Asia on tosin hankala, sillä lainvalmistelussa ei ole mahdollista käytännössä edistää kaikkien yksilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevaan lainvalmisteluun. Siksi joudutaan usein käytännössä kuulemaan lainvalmistelun eri kohderyhmiä edustavia tahoja. Tältä osin on erinomaista, että s. 38 muistutetaan, ettei kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevilla ole välttämättä järjestäytyneitä tahoja, jotka edustaisivat heitä. Miten heidän mahdollisuuksiaan tulla kuulluksi käytännön tasolla edistetään, jää avoimeksi. Se on kieltämättä hankalaa ja vaatii kehittämistyötä (ks. myös SILE-hankkeen lausunto).

Haluan esittää vielä yhden anekdoottitason huomion. Tekstissä todetaan: "Ei siis pidä todeta, että esitys vahvistaa lapsen oikeuksia, vaan kertoa, miten esitys sen tekee" (s. 37). Tarkoitetaanko tässä pikemmin sitä, että esitys vahvistaa lasten oikeuksien toteutumista ja että sitä pitäisi avata enemmän? Oikeudet itsessään ovat nähdäkseni suhteellisen stabiileja, vaikka toki niitäkin voidaan lainsäädännöllä vahvistaa tai muuttaa. Usein kun hallituksen esityksissä mainitaan oikeudet vaikutusarvioinnin yhteydessä, niillä tarkoitetaan kuitenkin käytännössä oikeuksien toteutumista.

#### **Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2**

Euromääräinen ja määrällinen arviointi tuntuvat menevät hiukan sekaisin laatikossa "Taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmät ja tiedonlähteet" (s. 54), samoin tarkka euromääräinen arviointi ja yleisemmän tasoinen, suuntaa-antava euromääräinen arviointi. Laatikon tekstissä ei myöskään hahmotu, että euromääräinen arviointi on ylipäätään yksi määrällisen arvioinnin muoto/alalaji. Laatikossa todetaan aluksi euromääräisen arvioinnin ensisijaisuus ja annetaan heti perään esimerkkejä "määrällisen" (ei spesifisti euromääräisen) arvioinnin tekemisestä, mutta esimerkeillä tunnutaan viittamaan nimenomaan euromääräiseen arviointiin. Sitten yllättäen todetaan: "Jos määrällinen arviointi ei ole mahdollista, on arvioitava vaikutusten suuruusluokkaa ja todennäköistä vaihteluväliä. Myös erilaisia tunnuslukuja (kuten suorite- ja asiakasmäärät) voidaan käyttää". Eikö tämä kaikki juuri ole määrällistä arviointia, osa kenties euromääräistä, vaikkakin yleisen tasoista?

Lisäksi tekstissä todetaan, että "vaikutusten muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja, vaikutusten suuntaa ja suuruusluokkaa on arvioitava laadullisesti sekä mittaluokaltaan että kohdentumiseltaan", jos määrällinen arviointi ei ole mahdollista. Mutta eikö "suuruusluokan arviointi mittaluokaltaan" ole yleisen tasoista määrällistä arviointia, vaikka se ilmaistaisiin vain sanallisesti? Huomio kiinnittyy myös siihen, että laadullinen arviointi nähdään vaihtoehdoksi vain silloin, jos määrällinen arviointi ei ole mahdollista. Eikö laadullinen arviointi esitetyllä tavalla olisi lähtökohtaisesti mielekästä määrällisen arvioinnin rinnalla? Miksi määrällinen arviointi siis sulkisi pois laadullisen arvioinnin? Ne vastaavat kuitenkin erityyppisiin ja yhtä lailla tärkeisiin kysymyksiin. Kyllähän pelkkä määrällinen arviointi voi jäädä aika epäinformatiiviseksi, jos ei arvioida myös vaikutusten muodostumista, vaikutusketjuja jne.