

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta lausua lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta. THL katsoo, että ohjeen yhteinen osa on tärkeä, ja on hyvä, että mahdollisimman paljon ennakoarvioinnin prosessista on yhteistä. Yhteisten tiedonkeruun, arvioinnin ja vertailun menetelmien käyttö hyödyttää kaikkia arvioinnin vaikutuslajeja ja tukee yhteisten toimintatapojen syntymistä paitsi ministeriöiden myös eri vaikutuslajien asiantuntijoiden välille.

THL pitää myönteisenä sitä, että ohje kannustaa valmistelijaa vaikutusten arvioinnin lisäksi vaikutusten olennaisuuden arviointiin. Sen tueksi tarjotaan myös vinkkejä. THL pitää tärkeänä, ettei ohje arvota eri vaikutuslajeja keskenään, vaan jättää sen hallituksen esityksen valmistelijoiden ja poliittisen keskustelun arvioitavaksi. Eri vaikutuslajien asettaminen tärkeysjärjestykseen voisi heikentää arviointiprosessia. Lisäksi arvojen muuttuessa ohje vanhenisi tavanomaista nopeammin.

Kuten ohjeessa huomautetaan, on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, ettei arvio vaikutuksen olennaisuudesta synny yksinomaan vaikutuksen suuruusluokan tai sen kohteena olevan ihmisryhmän koon perusteella. Pientäkin ihmisryhmää koskevat vaikutukset voivat olla erittäin merkittäviä näiden ihmisten elämän ja arjen kannalta. Erilaiset pienetkin vaikutukset voivat myös kasautua tietyissä ihmisryhmissä ja olla olennaisia sen vuoksi. Erittäin tärkeää onkin pitää mukana ajatus vaikutuslajien keskinäisistä riippuvuuksista, yhteisvaikutuksista sekä siirtymistä vaikutuslajien välillä. Nämä näkökulmat voisivat olla voimakkaamminkin esillä pitkin arviointiprosessin yleistä kuvausta.

THL pitää tärkeänä, että epävarmuuden kuvaaminen, vaihteluvälit ja herkkyysanalyysit mainitaan ohjeessa. Arvioinnin vaikutuslajit ovat luonteeltaan erilaisia vaikutusten kuvaamisen tarkkuuden suhteen. Kuitenkin myös eksaktina pidetty taloudellis-luonnontieteellisten vaikutusten arviointi on riippuvainen monesta lähtökohdasta ja valinnasta. Ohje ei ota kantaa lainsäädäntöhankkeen arvioinnin resursointiin. Ohjeen tavoitteena on parantaa arviointia ja laajentaa niitä edellisiin ohjeisiin verrattuna. Tässä keskeinen kysymys on, miten arviointiresurssit riittävät erilaisiin arviointeihin ja miten mahdollisia priorisointeja tehdään. Valmisteluprosessin tuesta olisi tärkeää

saada ohjeeseen tarkempi kuvaus, esimerkiksi maininta monialaisesta valmistelusta, yhteistyöstä ennen lausuntovaihetta sekä viittaus erilaisten arviointia tukevien rakenteiden olemassaoloon.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ohjeistava kappale on tärkeä, ja se nostaa esiin varsin kattavasti arvioinnissa huomioon otettavia näkökulmia. THL pitää tärkeänä, että ohjeessa tarkastellaan myös perus- ja ihmisoikeusteemojen yhtymäkohtia ja risteävyyttä muiden ihmisiin kohdistuvien vaikutusten kanssa.

THL katsoo, että ainakin merkittävimmät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset olisi hyvä esittää erillään hallituksen esityksessä, jotta ne ovat selkeästi näkyvissä ja eroteltavissa muista vaikutuslajeista. Luonnoksessa esitetään: ”Esityksen sisällön perusteella tulee ratkaista, onko perus- ja ihmisoikeusvaikutukset tarkoituksenmukaista esittää hallituksen esityksessä omana alaotsikkonaan vai muiden vaikutuslajien yhteydessä.” THL ehdottaa tähän seuraavaa lisäystä: ”Jos esityksessä perus- ja ihmisoikeusvaikutukset päädytään esittämään muiden vaikutuslajien yhteydessä, tulisi ne kuitenkin olla selkeästi eroteltavissa muista vaikutuksista.”

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tuki- ja tietolähteitä käsittelevässä laatikossa on kattavasti esitelty erilaisia arvioinnin tietolähteitä ja saatavilla olevaa tukea. On tärkeää lisäksi tuoda selkeästi esiin se, etteivät mittarit sellaisinaan aina kerro kaikkea. Kaikesta ei ole mitattavaa, ajantasaista ja väestöryhmäkohtaista tietoa saatavilla. Erilaisen indikaattoritiedon käyttö myös vaatii usein syvällistä ymmärrystä sekä mittarin taustalla olevasta tietopohjasta että ilmiöstä, jota se mittaa. Usein esimerkiksi tilastotietoa tulee myös täydentää laadullisella tiedolla. Tästä syystä monipuolisesti eri asiantuntijoiden ja ihmisryhmien kuuleminen ja osallistuminen valmisteluun on erittäin tärkeää.

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

Taloudellisten vaikutusten arvioiminen on monesta näkökulmasta olennaista. Myönteistä on myös se, että osana taloudellisia vaikutuksia otetaan huomioon eri ihmisryhmiin ja kotitalouksiin liittyvät vaikutukset. Oppaassa todetaan, että arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota ihmisten erilaiseen taloudelliseen asemaan yhteiskunnassa sekä perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Kotitalouksien taloudelliseen asemaan kohdistuvat vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuisivat vain hyvin rajoitettuun yksilöjoukkoon, jos kyse on esimerkiksi perustoimeentulon tai muun periaatteellisesti erityisen tärkeän oikeuden turvaamisesta.

Taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmät ja tiedonlähteet -kohdassa on hyvä kuvata tarkemmin laadullisten ja euromääräisten vaikutusten keskinäistä suhdetta. Usein laadullisesti esitettävät vaikutukset voivat toimia ennakkotietona myöhemmin mitattavina oleville vaikutuksille ja edelleen nämä voidaan kuvata euromääräisinä vaikutuksina. Laadullinen ja määrällinen arviointi eivät ole toistensa vastakohtia vaan toisiaan täydentäviä arviointeja samalla aikajanelalla.

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

Jätelain uudistukseen liittyvä kuva vaikutusverkosta on hyvä esimerkki. Vastaavaa yli vaikutuslajien menevää kuvausta eri vaikutuslajien keskinäisestä riippuvuudesta olisi hyvä olla mukana jo aiemmin yhteisissä luvuissa 1–3.

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

THL pitää myönteisenä, että ihmisiin kohdistuvia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia käsitellään ohjeessa monipuolisesti. Luvun alussa voisi käsitellä selkeyden vuoksi lyhyesti sitä, kuinka ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan useilla eri nimillä ja että monet näistä arviointinäkökulmista ovat suhteessa toisiinsa osin päällekkäisiä. Arvioinnin näkökulma voi olla ihmisryhmälähtöinen (esim. sukupuoli- tai lapsivaikutukset) tai lähteä liikkeelle vaikutussisällöstä (esim. terveys- tai turvallisuusvaikutukset). Molemmista lähtökohdista on hyvä päätyä samaan, eli tarkastelemaan suhteessa toisiinsa sekä olennaisimpia ihmisryhmiä että olennaisimpia vaikutussisältöjä. On tärkeää tuoda esiin myös ihmisiin liittyvien tekijöiden risteävyys (intersektionaalisuus): ihmisellä on yhtä aikaa sekä sukupuoli, ikä, etninen tausta, taloudellinen asema, toimintakyky että monia muita elämäntilanteeseen, toimintaan ja yhteiskunnalliseen asemaan vaikuttavia tekijöitä. Vaikutukset tulee arvioida erityisesti suhteessa haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin.

Myös alalukujen jäsenystä olisi hyvä vielä tarkastella selkeyden vuoksi. Nykyisessä jäsenyyksessä sekoittuvat toisiinsa yhtäältä ihmisiin kohdistuvat vaikutukset ja toisaalta organisatoriset ja yhteiskuntaan muutoin kohdistuvat vaikutukset. Esimerkiksi vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen, turvallisuuteen ja työllisyyteen voisi olla hyvä nostaa jäsenyyksessä muiden ihmisvaikutusten yhteyteen.

Yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa käsittelevässä luvussa annetaan kolme esimerkkiä sääntelyalueista, joilla kyseinen arviointi voi olla keskeistä. Näitä ovat työmarkkinoita, terveydenhuoltoa tai koulutusta koskevat hankkeet. Tämä lista on rajaava, sillä syrjintää ilmenee monella muullakin elämäntilanteella. Väestöryhmittäinen tarkastelu on ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa varmasti aina olennaista. Tästä syystä THL ehdottaa muistilistan väestöryhmiä koskevaan kohtaan seuraavaa muotoilua: ”Mistä eri väestöryhmien näkökulmista esityksen vaikutuksia on tarpeen arvioida?”. Lisäksi luvun Ohjeita ja tietolähteitä -kohdassa linkin vuoden 2007 STM:n vanhentuneeseen oppaaseen voi poistaa: siinä ei esimerkiksi oteta huomioon sukupuolen moninaisuutta. Kohtaan on hyvä lisätä THL:n ja STM:n laatima eOppiva-verkkokoulutus: Sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus - Miksi ja miten?.

Myös lapsivaikutusten arviointiin on tuotettu viime vuosina uutta materiaalia. Kuntia koskevaan lukuun tulisi nostaa tuore julkaisu Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä kunnassa (Pollari ja Iivonen 2022). Hyvinvointialueille julkaistiin vastaava ohje alkuvuodesta: Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä – Lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueella : Ohjeistus hyvinvointialueiden päättäjille, nuorisovaltuustoille ja viranhaltijoille.

Vaikutusarvioinnissa tulisi huomioida myös mielenterveysvaikutukset. Mielenterveysvaikutusten arvioinnissa tarkastellaan vaikutuksia esimerkiksi ihmisten psyykkiseen hyvinvointiin, mielenterveyteen ja itsemurhakuolleisuuteen.

Muut huomiot

Julkaisu tarjoaa paljon linkkejä. Lukuisat linkit ja lisämateriaali ovat toisaalta arvokkaita täydennyksiä, mutta riskinä voi olla se ettei lukija ehdi paneutua niihin. Tärkeimmät asiat onkin tästä syystä hyvä nostaa esiin ohjeessa. Esimerkeillä ja ohjeen kielen selkeyttämisellä luettavuutta ja ymmärrettävyyttä saisi vielä entisestään parannettua. Kohderyhmän sijasta voisi johdonmukaisesti puhua ihmisryhmistä. Lisäksi oppaan muoto voisi olla helpommin päivittyvä verkkosivu, johon voi lisätä tai poistaa linkkejä ja esimerkkejä niin tarvittaessa.

Siukola Reetta
Terveystieteiden tutkimuskeskus THL