

Eduskunnan lakivaliokunnalle

O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet

Taustaksi

Esitän Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (HY) edustajana¹ lausunnon säädösehdotusten vaikutusarviointien tilasta ja kehittämistarpeista perustuen julkaisuun ”Miten vaikutusarviointia voitaisiin parantaa” (eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020) ja lakivaliokunnan 12.2. esittämään lausuntopyynnön tarkennukseen. Sen perusteella käsittelem lausunnossa erityisesti yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin kipupisteitä, ml. kysymyksiä oikeusturvasta lakivaliokunnan toimialalla. Minulla on tematiikasta pitkä tutkimukseen perustuva kokemus, jota hyödynnän lausunnossa. Olen jo antanut eduskunnan tarkastusvaliokunnalle lausunnon perustuen Keinäsen ja Pajuojan selvitykseen, mutta se keskittyi valtaosin selvityksen kehittämissuosituksen kommentointiin, eli näkökulma on tässä lausunnossa erilainen.

Tiivistelmän jälkeen kiinnitän huomiota siihen, mitä keskeisiä näkökohtia vaikutusten arvioinnin ohjeistuksista ja käytännöistä puuttuu erityisesti yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Tämän jälkeen esitän tapoja arvioida kyseisiä vaikutuksia. Lopuksi esitän tiiviin koosteen aiemman lausunnon keskeisimmistä huomioista.

Tiivistelmä

- *Vaikutusten arvioinnin ohjeistus ei ota riittävästi huomion lakien erilaisuutta ja erityyppisten lakien erilaisia toimivuuden edellytyksiä.*
- *Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi edellyttää laaja-alaista otetta, jossa arvioidaan huolella koko lakiesityksen logiikkaa: onko ymmärrys säänneltävästä ilmiöstä siihen vaikuttavine tekijöineen realistinen, ja ovatko tavoitteet realistisia muutokseen, joka lailla halutaan tuottaa.*
- *Kokonaisvaltaista arviota tulee tehdä mahdollisimman varhaisesta vaiheesta alkaen, jotta päätarkoituksenmukaiset asetelmat on mahdollista karsia pois.*

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, oikeussosiologiaa ja oikeuspolitiikan tutkimusta Helsingin yliopistossa. Olen toiminut arviointineuvoksena lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristössä kevään 2018 ja 2019 välisenä aikana (viransijaisuus). Olen pääkirjoittaja piakkoin julkaistavassa lainsäädännön jälkiarviointia koskevan VN Teas -hankkeen raportissa, ja olen hiljattain saanut 3,5 miljoonan euron rahoituksen lainsäädäntötutkimukseen (alaviite 3).

- *Osana kokonaisvaltaista lakiesityksen arviointia on syytä kuulla niin lakien tosiasiallisia toimeenpanijoita ja kuin sääntelyn kohteita; heitä kuulemalla on mahdollista ikään kuin testata valmisteltavien lakien toimivuutta ja ennakoida haittoja ja näin välttyä odottamattomilta vaikutuksilta.*
- *Jos huolellisen arvioinnin perusteella katsotaan, että hyödyt kuitenkin ylittävät haitat, niin haittoja etukäteen tiedostamalla on mahdollista suunnitella sellaisia toimeenpanoa tukevia toimia, jotka minimoivat haittoja.*
- *Kaikkiin olennaisiin vaikutuksiin on vaikeaa varautua ennalta. Silti moni laista aiheutuva ennakoimaton haitta olisi vältettävissä huolellisemmalla paneutumisella ja uudenaikaisella lainvalmistelukulttuurilla, joka kiinnittää tarkempaa huomiota niihin realiteetteihin, joissa lakeja sovelletaan. Se on erityisen keskeistä, kun laeilla rajoitetaan vapauksia tai perusoikeuksia.*

Vaikutusten arviointi ja lakien erilaisuus

Vaikutusten arvioinnin ohjeistus niin kansainvälisesti kuin kansallisesti on rakentunut sen ajatuksen varaan, että lait tuottavat selkeitä, mielellään mitattavissa olevia vaikutuksia ihmisten elämään, elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle, että nimenomaan laki olisi keino niiden toteutumiseen ja että olisi mahdollista vertailla vaihtoehtoisia sääntelykeinoja ja osoittaa niistä paras. Tällainen asetelma on luotu ajatellen etenkin sen kaltaisia tilanteita, joissa on tiedossa selkeä yhteiskunnallinen, laista riippuvainen mutta yhtä kaikki ilmiönä omalakinen ja erillinen ”ulkoinen” tavoite, kuten työllisyys, jonka toteutumisesta pyritään edistämään lailla ja joissa on valmius arvioida erilaisten mallien toimivuutta. Arviointimenetelmä on ihanteellisesti määrällinen. Toisaalta vaikka tarjolla olisi poliittisiin realiteetteihin mahtuvia vaihtoehtoja, edistyneetkään ennakoivat laskentamallit eivät kerro koetuista vaikutuksista arjen tasolla.

Vaikutusten arvioinnin ohjeistuksesta puuttuu sen huomioon ottaminen, että lait toimivat erilaisin logiikoin ja mekanismein ja että ne myös tuottavat hyvin eri tyyppisiä vaikutuksia. Osa laeista (kuten verotukseen liittyvät lait) tuottaa vaikutuksia ilman erityistä ”toimenpanokoneistoa”, kun taas osa tuottaa muutoksia esimerkiksi palvelujärjestelmään, tuomioistuinprosesseihin, muutoksenhakumenettelyihin tai viranomaisvalvontaan, jolloin lakien lain toimivuus edellyttää tyypillisesti sitä, että toimeenpanoon suunnatut resurssit ja ohjeistus ovat riittäviä, että tietojärjestelmät tukevat lain tavoitteiden toteutumista, samoin lakia soveltavien viranomaistahojen organisatiokulttuurit, organisaatorakenteet ja viranomaisten yhteistyö tarvittaessa.

Monesti pyrkimyksenä ei edes ole niinkään tiettyjen (ja vaikutusarviointiohjeiden mukaan mielellään mitattavissa olevien) vaikutusten tuottaminen kuin viranomaisprosessien parantaminen tai uudelleen suuntaaminen periaatteellisista syistä – halutaan esimerkiksi parantaa oikeusturvaa, luoda sanktioita tai lisätä palvelujen saavutettavuutta. Lakien muutokset ovat tällöin prosessuaalisia ja itseisarvollisia. Vaikka esimerkiksi jonkin tietyn palvelujärjestelmän muutoksilla pyritään toki viime kädessä parantamaan sääntelyn kohteiden hyvinvointia, monesti on selvää, että lain vaikutuksia on vaikea erottaa muiden tekijöiden samansuuntaisista vaikutuksista. Sama pätee moniin pyrkimykseen rikollisuuden vähentämiseksi. Toiminnan suoritteita voidaan kyllä usein

mitata suhteessa tavoitteisiin, joskin kaikilla sääntelyalueilla indikaattorit eivät mittaa tavoitteiden toteutumista. Esim. vähäinen oikeussuojakeinojen käyttö jollain alueella ei välttämättä kerro siitä, että tilanne on hyvä vaan että ongelmat eivät nouse esille.

Osa laeista tarjoaa kansalaisilla nimenomaisesti mahdollisuuksia. Tällöin toimivan lain ensisijainen edellytys on se, että mahdollisuuden potentiaaliset hyödyntäjät ymmärtävät, että kyseinen mahdollisuus on ylipäänsä olemassa ja mistä siinä on kyse ja että heillä on kyky tarttua mahdollisuuteen ja halu toimia niin². Eri elämänalueilla kansalaisilla on esimerkiksi mahdollisuus tarttua oikeussuojakeinoihin. On kuitenkin ongelmalista, että ne ovat erityisen keskeisiä väestöryhmille, joilla on heikot edellytykset toimia niiden hyödyntämiseksi, sillä niiden käyttö edellyttää usein aloitteellisuutta³. Tutkimuskirjallisuuden mukaan epäoikeudenmukaista kohtelua kokenut ei välttämättä tunne oikeudellisia menettelyjä ja jos tuntee, ei välttämättä halua viedä asiaansa oikeudelliseen prosessiin, koska saattaa kokea sen liian raskaaksi, ei välttämättä usko sen ratkaisevan ongelmaa, tai hän saattaa pelätä leimautumista⁴. Vankilaoaloja koskevassa tutkimuksessa on muun muassa havaittu, että moni vanki ei uskalla valittaa kokemastaan viranomaiskohtelusta uudistettua muutoksenhakujärjestelmää, koska pelkäävät siitä koituvan heille haitallisia seurauksia⁵.

Osa laista tuottaa puolestaan velvoitteita, jolloin vaikutusten arvioinnissa kyse olisi vastaavasti sen pohtimisesta, kuinka velvoitteiden potentiaaliset noudattajat ymmärtävät ne, ja onko heillä kyky ja halua toimia niiden mukaan. Vaikutusten muotoutumiseen vaikuttaa velvoitteiden noudattamisen valvonta ja sanktiointi ja kuinka tehokasta tai uskottavaa valvontakoneisto on velvoitteiden kohteille. Valvontatoimien kohteena voivat luonnollisesti olla niin kansalaiset, yritykset kuin viranomaiset.

Osa viranomaistoimintaan suuntautuvista laeista perustuu puolestaan harkintaan, minkä vuoksi etukäteen on vaikea arvioida, millä periaatteilla ja millaisin vaihteluin harkintaa tullaan harjoittamaan käytännön tilanteissa. Katutason byrokratia on termi, joka viittaa suoraan asiakkaiden kanssa toimivia julkishallinnon työntekijöitä, kuten sosiaalityöntekijöitä, poliiseja ja vanginvartijoita. Myös tuomarit sisällytetään tähän joukkoon tutkimuskirjallisuudessa⁶. Katutason byrokraatit toteuttavat asiakastyössään

² Ks. Vedung Evert (1997) *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

³ Yle uutisoi 15.2.2021, kuinka Kelan toimeentukipäätöksissä on jatkuvasti virheitä kiireen vuoksi ja kuinka asiakas ei pysty valittamaan, jos ei tunne prosessia: ”sosiaalityöntekijät ovat kertoneet, etteivät asiakkaat eivät vaadi sellaisten virheiden oikaisua, joita he eivät ymmärrä virheiksi: jo hakemuksen tekeminen ja ratkaisun ymmärtäminen voi olla erittäin vaikeaa”. <https://yle.fi/uutiset/3-11784968>

⁴ Oikeuksiin pääsyn esteitä käsittelevää tutkimuskirjallisuutta on eritelty esim. julkaisussa Nieminen Kati, Jauhola Laura, Lepola Outi, Rantala Kati, Karinen Risto & Luukkonen Tuomas (2020) *Aidosti yhdenvertaiset. Yhdenvertaisuuslain arviointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50. Yksi tutkimustradition klassikko on Kristin Bumiller (1988) *The Civil rights society: The Social Construction of Victims*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Bumillerin mukaan syrjintää kokenut ei välttämättä halua hakea oikeutta virallisia reittejä, koska ei itse halua identifioitua uhrin rooliin.

⁵ Ks. Rantala Kati, Kuokkanen Kanerva & Helenius Anu (2021) *Reilun vankilan elementit*. Teoksessa Sakari Kainulainen & Juho Saari (toim.) *Suomalainen vanki. Arjen rakenteet ja elämänlaatu vankilassa*. Tampere: Vastapaino.

⁶ Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin selvityksen mukaan rikoksista annetut rangaistukset vaihtelevat huomattavasti alueellisesti. Esimerkiksi ryöstörikoksissa, raiskausrikoksissa ja törkeissä kirjanpitorikoksissa ehdottoman vankeusrangaistuksen todennäköisyyden vaihteluväli on yli 30 prosenttiyksikköä. Yksi todennäköinen selitys on paikalliset tuomitsemiskulttuurit. Lähde: Kääriäinen Juha (2019) *Rangaistuskäytännön alueellinen yhtenäisyys kahdeksassa rikoslajissa*. Katsauksia 39/2019. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Asiasta on käynnissä jatkotutkimus.

yhdenvertaisen kohtelun ja yksilökohtaisen harkinnan haastavaa yhdistelmää⁷. Ongelmia synnyttävät toisinaan rajalliset voimavarat, suuret asiakasmäärät, tulostavoitteet ja epäselvät ohjeistukset. Luoviessaan esimerkiksi lain asettaminen, usein yleisen ta-soisten ihanteiden ja käytännön realiteettien välillä, katutason byrokraatit saattavat kehittää selviytymisstrategioita, kuten stereotypioita, joidenkin asiakasryhmien suosimista ja valikoivuuden selittämistä olosuhteiden pakolla. Tällöin toiminnan vaikutukset eivät luonnollisestikaan vastaa lain tavoitteita yhdenvertaisesta kohtelusta⁸.

Tosiasiata on, että lait toimivat usein huonosti eivätkä aina saavuta tavoitteitaan. Tämä käy ilmi muun muassa pian julkaistavasta lainsäädännön jälkiarviointia koskevasta selvityksestä. Ongelmia liittyy yhtäältä siihen, että laki ei ole soveltajien näkökulmasta aina riittävän yksiselitteinen, mikä voi aiheuttaa sellaisia tulkintaongelmia ja käytäntöjä, jotka eivät ole lain tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia. Toiseksi ongelmia liittyy toimeenpanoon, eli esimerkiksi resurssit tai ohjeistus eivät ole riittäviä tai eri viranomaisten yhteistyökäytännöissä on ongelmia. Ongelmia liittyy myös siihen, että sääntelyn kohteiden arjen realiteetit eivät tue lain tavoitteiden toteutumista.

Yksi edellä kuvattuja ongelmia selittävä seikka on mahdollisesti se, että lainvalmistelussa ei juuri arvioida edellä mainittuja toimivan toimeenpanon edellytyksiä lukuun ottamatta resursseja, eikä niitäkään aina arvioida huolella siitä näkökulmasta, riittävätkö ne tavoitteiden toteuttamiseksi, jos kaikkia toimeenpanoon liittyviä seikkoja ei ole osattu ottaa huomioon⁹. Toki toimivan toimeenpanon edellytyksiä on saatettu ottaa huomioon lain suunnittelun varhaisvaiheissa, jolloin epätarkoituksenmukaiset tavoitteiden ja keinojen yhdistelmät ovat jo karsiutuneet pois, kun lopullista ehdotusta hahmotellaan. Yhtä kaikki usein vaikuttaa siltä, että toimeenpanon tai lakien soveltajien tai noudattajien realiteetteihin ei kiinnitetä vaikutusten arvioinnissa riittävästi huomiota; toisin sanoen lakiesitysten vaikutuksia arvioidaan ikään kuin ajatellen, että lakien toimeenpano toimii moitteettomasti ja jollain ennakoitavissa olevalla tavalla.

Toimeenpanotoimien merkityksen vähäinen huomioon ottaminen voi osaltaan liittyä siihen, että hallituksen esityksessä ei ole käytännön syistä mahdollista esittää suurta määrää reunaehtoja, joiden tulisi toteutua, jotta laki toimisi tarkoitettusti. Vastaavasti esityksissä on hankalaa arvella, riittävätkö esitetyt resurssit tai ovatko tavoitteet käytännön toteutuksen kannalta epärealistisia. Sellainen lakiesitys ei menestyisi jatkokesittelyissä. Myös lakien lähtökohdat ja ymmärrys siitä ilmiökentästä, jota aiotaan säännellä, voivat olla epärealistisia. Kun tällaiset lait kohdistuvat huono-osaisiin väestöryhmiin, seuraukset voivat pahimmillaan tarkoittaa jopa lain myötävaikutuksesta aiheutuvia kuolemia, vakavia turvallisuusriskejä ja vakavia yhdenvertaisuusongelmia¹⁰.

⁷ Lipsky, Michael (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. NY: RSF.

⁸ Ks. esim. jälkiarvioinnista laadittu jatkoanalyysi Rantala Kati, Kuokkanen Kanerva & Helenius Anu (2021) *Reilun vankilan elementit*. Teoksessa Sakari Kainulainen & Juho Saari (toim.) *Suomalainen vanki. Arjen rakenteet ja elämänlaatu vankilassa*. Tampere: Vastapaino.

⁹ Ks. alaviite 3.

¹⁰ Esimerkiksi perheen sisäistä lähestymiskieltoa koskeva lainvalmistelu oli jälkiarvioinnin perusteella monilta osin puutteellinen; vaikutuksia kohderyhmiin ei käytännössä arvioitu, tietopohja oli vinoutunut ja tarkoituksenmukaiselle toimeenpanolle oli huonot edellytykset. Kielto myötävaikuttanut tutkimuksen tarkasteluajana usean kieltoon määrätyn itsemurhaan ja päätymiseen kadulle, se johti yhden kiellolla suojatun kuolemaan kieltoon määrättävän tekemän henkirikoksen seurauksena, ja se sisälsi menettelyjä, jotka olivat ristiriidassa lain tavoitteiden kanssa aiheuttaen vakavia

Vaikka lakien ennalta määriteltyjen yleisen tason tavoitteiden toteutumista (kuten väkivallan vähentyminen) on jälkiarvioinnissa usein vaikea palauttaa juuri lakiin, laista aiheutuvat haitat voivat olla konkreettisia ja niiden vaikutuslogiikka suhteessa lakiin selkeä. Hallituksen esityksissä toki voi ja kuuluukin esittää kielteisiä vaikutusarvioita, myös muita kuin kustannuksiin liittyviä, ja niin on viime vuosina lisääntyvästi tehtykin¹¹. Kielteiset arviot lisäävät vaikutusarvioiden uskottavuutta ja luotettavuutta. Ne myös mahdollistavat haittoihin varautumisen sääntelyä toimeenpantaessa. On silti vaikea ajatella, että hallituksen esityksessä todettaisiin lain aiheuttavan merkittäviä perusoikeuksien loukkaamista. Edellä mainituista syistä on ymmärrettävää, että vaikutusarviot siitä, miten esimerkiksi perusoikeudet toteutuvat kansalaistasolla, jäävät helposti yleisen tasoiseksi ”laadullisiksi” arvioiksi, kuten raportissa todetaankin: lailla edistetään oikeusturvaa, yhdenvertaisuutta tms.

Tieteelliset menetelmät vs. kokemuseräinen arkitieto

Keinäsen ja Pajuojan raportissa arvostetaan tieteellistä tietoa ja erityisten arviointimenetelmien käyttöä vaikutusarvioiden perustaksi. Samoin raportti ilmentää määrällisten arvioiden arvostamista laadullisten sijaan – laadullinen arviointi nähdään toissijaisena, joskin sillä nähdään olevan tärkeää täydentävää tai korvaavaa roolia etenkin, kun määrällisten arvioiden laadinta ei ole mahdollista. Raportissa ei silti juurikaan esitetä, mikä on se logiikka, jolla nykyhetkeä koskevasta pohjatiedosta päädytään tulevaisuutta koskeviin arvioihin, olipa arvio määrällinen tai laadullinen¹². Logiikka tulee josain määrin kuitenkin esille osana raportin kirjoittajien hahmottelemaa tarkistuslistaa: *”Onko kuvattu vaikutuksen syntymisen edellytyksenä oleva syy-seuraussuhde ja tunnistettu mahdolliset riskit sille, että haluttuja vaikutuksia ei synny tai syntyy odottamattomia sivuvaikutuksia”* (s. 89). Tämän lausunnon edellisessä jaksossa on kuvattu nimenomaan eri tyyppisiä vaikutusmekanismeja suhteessa lakien luonteeseen. Toinen keskeinen kohta tarkistuslistalla on seuraava: *”Onko avaintoimijat tunnistettu? (myös ns. ruohonjuuritaso)”* ja *”Onko toimijoita kuultu riittävän ajoissa”* (s. 90). Raportissa sidosryhmien kuuleminen esitetäänkin yhtenä vaikutusarvioinnin menetelmänä, joskin sen painoarvo jää koko raportin tasolla hyvin vähäiseksi raportin keskittyessä erityisiin tieteestä kumpuaviin arviointimenetelmiin, joiden kirjoa ei kuitenkaan esitellä.

Vaikutusten arvioin ei ole juridiikkaa, vaan se edellyttää empiiristä otetta (toki silloin, kun arvioidaan esimerkiksi ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista, kummastakin osaamisalueesta on hyötyä). Keinänen ja Pajuoja toteavat raportissa, että *”lainvalmistelijat ovat usein oikeustiedetaustaisia, eikä vaikutusten arvioiminen tai yhteiskuntatieteellisten tutkimusmenetelmien opiskeleminen kuulu oikeustieteelliseen koulutukseen”* (s. 94). Näin tietysti on, mutta kun edellisessä kappaleessa mainitut kohdat

turvallisuusriskejä ja yhdenvertaisuusongelmia eri osapuolille. Lakia ei ole esille tuoduista ongelmista huolimatta muutettu. Lakivaliokunta (LaVM 2/2004) puolsi lain säätämistä tietyin edellytyksin. Lähteet: Rantala Kati (2010) Perheen sisäinen lähestymiskielto ja oikeus oikeuksiin. *Sosiologia* 47 (2), 112-128; Leppälä Jussi & Rantala Kati (2008) Perheen sisäinen lähestymiskielto – oikeudellisia ongelmakohtia. *Oikeus* 2008:3, 294-321.

¹¹ 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.

¹² Ibid. Kyseisessä tutkimuksessa vaikutusten arviointi nähdään tieteenfilosofisin perustein nimenomaan päättelynä (ei tieteellisenä selityksenä), jossa on erilaisia perusmuotoja, jotka kaikki sisältävät epävarmuustekijöitä.

(pyrkimys tavoittaa vaikutusmekanismeja ja ruohonjuuritason sidosryhmien kuuleminen) yhdistetään, saadaan varsin pätevä vaikutusten arviointikeino, joka on kenen tahansa ulottuvissa koulutustaustasta riippumatta ja ilman erityisten empiiristen menetelmien hallintaa: keskustelu heidän kanssa, keihin laki nimenomaisesti kohdistuu. Esimerkiksi kansalaisten kuuleminen tulee vahvasti esille säädösvalmistelu kuulemisoppaassa¹³, mutta keino ei juuri näy käytännössä, ainakaan laeissa, jotka kohdistuvat yhteiskunnan marginaaleissa eläviin kansalaisiin. Tämä on valitettavaa, sillä tahot, jotka edustavat kuulemisprosesseissa lakeja toimeenpanevia tahoja tai kohderyhmiä, eivät välttämättä tavoita lain kannalta keskeisiä arjen realiteetteja. Toisin sanoen koska nämä tahot eivät useinkaan edusta ruohonjuuritason, vaikutusten arviointi ei tavoita riittävästi toimeenpanijoiden ja kohderyhmien arkeen kohdistuvia vaikutuksia. On puolestaan vaikea kuvitella sellaisen lainsäädännön merkitystä, joka ei kosketa toimeenpanijoiden arkista työtä ja viimekätisten kohderyhmien arkea millään tavalla.

Kattavampaa "arkitietoa" tuottavat arviointikeinot ovat periaatteessa kuitenkin yksinkertaisia: tulisi kuulla yhtäältä tahoja, jotka toimeenpanevat kansalaisiin (ei-kansalaisia unohtamatta) kohdistuvia lakeja suoraan asiakastyössä tai suhteessa kansalaisiin, kuten tuomareita, sosiaalityöntekijöitä, sosionomeja, poliiseja, vankien kanssa työskenteleviä jne. He tuntevat paitsi oman työnsä realiteetit myös lakien kohderyhmien realiteetteja ja ovat usein avainhenkilöitä arvioimaan, voisiko valmisteltava laki ylipäänsä toimia siten kuin on tarkoitettu ja mitä haitallisia vaikutuksia siitä saattaisi seurata. Jo muutaman strategisessa asemassa olevan lain tosiasiallisen toimeenpanijan kuuleminen voi antaa tietoa mahdollisista ongelmista lain toimeenpanossa ja siitä aiheutuvista haitoista.

Myös lakien kohderyhmiä kannattaisi kuulla suoraan, sillä esimerkiksi kuulemiskäytäntöihin osallistuvat kansalaisjärjestöt eivät välttämättä edusta kaikkia toiminta-alueensa ihmisiä. Kohderyhmän elinoloissa tai toimintakulttuureissa saattaa olla merkittävää sisäistä vaihtelua, jota on ylipäänsä vaikea hahmottaa, ja järjestökentän huomio saattaa järjestön toiminta-ajatuksen myötä keskittyä vain tiettyihin ryhmiin ja näkökulmiin.¹⁴ Kansalaisten (ja ei-kansalaisten) suorassa kuulemisessa on toki haasteita, sillä osa väestöryhmistä, joihin sääntelyä myös voimallisesti kohdistuu, on vaikeasti tavoitettavissa. Sähköiset kuulemistavat eivät riitä, sillä he eivät välttämättä hyödynnä niitä. He eivät ehkä edes tiedä, että heihin merkittävällä tavalla kohdistuva, vaikkapa oikeuksia rajoittava laki, on valmisteilla. Mahdotonta suora kuuleminen ei kuitenkaan ole, eikä se edellytä laajaa ja metodisesti haastavaa kyselyä. Jo yhden henkilön kuuleminen voi tuottaa yleistettävissä olevia vaikutusarvioita. Kyse ei ole mielipiteiden kartoittamisesta vaan lain vaikutuslogiikan ymmärtämisestä suhteessa kohderyhmien realiteetteihin, jotta voidaan mahdollisuuksien mukaan varmistaa lain toimivuus ja ettei siitä aiheudu tarkoittamattomia haittoja.

Esimerkiksi tutkintavangeille tehdyssä lain toimivuutta koskevassa kyselyssä selvisi, että vankien käytössä on ollut ainoastaan kallis käytäväpuhelin; paitsi että heillä ei ollut aina rahaa soittaa, puhelimeen ei voinut puhua muilta suojassa (näin oli ainakin tutkimuksenteon aikana). Siksi heidän oli vaikea hoitaa asioitaan luottamuksellisesti

¹³ <http://kuulemisopas.finlex.fi/>

¹⁴ Sunstein C.R. (2003) The Law of Group Polarization. In J.S. Fishkin & P. Laslett (eds.) Debating Deliberative Democracy, 80-101. Blackwell Publishing. Mutz Diana (2006) Hearing the other side. Deliberative Versus Participatory Democracy. Cambridge University Press.

oman asianajajansa kanssa, jolloin heitä koskeva merkittävä oikeus ei toteutunut.¹⁵ Moni totesi tämän asian kyselyssä, mutta yksikin vastaus olisi riittänyt todentamaan kaikkien tutkintavankien oikeuksien toteutumista koskevan rakenteellisen ongelman, joka olisi lisäksi ollut ratkaistavissa. Tämänkaltaisen vaikutusarviointi vaatii lähinnä viitseliäisyyttä ja halua jalkautua niihin olosuhteisiin, joissa lakia sovelletaan – sekä lainvalmistelukulttuuria, joka tulee tämänkaltaista arviointia. Esimerkiksi perheen sisäisen lähestymiskiellosta on jälkiarvointitutkimuksen mukaan aiheutunut kohderyhmille paljon vakavia haitallisia vaikutuksia, joista ainakin osa olisi ollut arvioitavissa (ja estettävissä) edellä mainitulla yksinkertaisella menetelmällä: viitseliäisyydellä ja perehtymisellä kohderyhmien olosuhteisiin ja suhteuttamalla ne lain logiikkaan¹⁶.

Viime vuoden lopulla käynnistyi Suomen Akatemian yhteydessä toimivan 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 tutkimukseen perustuen ja yhteistyössä sidosryhmien kanssa kehittää aiempaa vastuullisempaa lainvalmistelua ns. hiljaisten toimijoiden hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta suunnittelemalla mm. työkaluja laadulliseen vaikutusten arviointiin. Lainvalmistelukulttuurissa laadullinen tutkimus yhdistetään usein koosteeksi suppean joukon subjektiivisia näkemyksiä, joiden perusteella ei voi tehdä yleistyksiä. Hankkeessa katsotaan, että laadullisin keinoin on itse asiassa mahdollista tuottaa määrällisiin arvioihin verrattuna konkreettisempia arkeen ulottuvia mutta yhtä kaikki yleistettävissä olevia vaikutusarvioita – ottaen toki huomioon, että kaikki vaikutusarviot, niin määrälliset kuin laadulliset, ovat aina ennusteita ja perustuvat oletuksiin tai todennäköisyyksiin, elleivät ne ole itsensä selvyyksiä ja siksi sisällöllisesti vailla merkittävää informaationsisältöä.¹⁷

Yhteenvetona edellä esitetystä: yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi edellyttää laaja-alaista otetta, jossa arvioidaan kriittisesti koko lakiesityksen logiikkaa: onko ymmärrys säänneltävästä ilmiöstä kaikkine siihen vaikuttavine tekijöineen realistinen, ja ovatko tavoitteet vastaavasti realistisia suhteessa keinoihin eli lakiehdotusten sisältöön eli siihen muutokseen joka lailla halutaan tuottaa¹⁸. Sekä lakien tosiasiallisia toimeenpanijoita ja kuin sääntelyn kohteita kuulemalla on mahdollista ikään kuin testata valmisteltavien lakien toimivuutta ja näin välttyä haitallisilta, odottamattomilta vaikutuksilta. Jos kokonaisvaltaisen arvioinnin perusteella katsotaan, että hyödyt kuitenkin ylittävät haitat, haittoja etukäteen tiedostamalla on mahdollista suunnitella toimeenpanoa tukevia, haittoja minimoivat toimia. Yhtä kaikki on selvää, että kaikkiin vaikutuksiin on käytännössä usein mahdotonta varautua. Silti moni haitta olisi vältettävissä huolellisemmalla paneutumisella ja uudenaikaisella lainvalmistelukulttuurilla, joka kiinnittää tarkempaa huomiota niihin realiteetteihin, joissa lakeja sovelletaan.

¹⁵ Rantala Kati, Tyni Sasu, Koskeniemi Lauri, Liimatainen Anu & Kääriäinen Henri (2017) *Tutkintavankien olot ja oikeuksien toteutuminen*. HY: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia 4/2017.

¹⁶ Ks. alaviite 7.

¹⁷ 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.

¹⁸ Interventiotieteoriasta ks. tarkemmin esim. Vedung Evert (1997) *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Keskeisiä huomioita raportista

Esitän lopuksi keskeisiä huomioita raportista ”Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet” tarkastusvaliokunnalle antamaani lausuntoon perustuen. Kannanottojen tarkempi perustelu löytyy kyseisestä lausunnosta.

Vaikutusarvioinnin luonnetta ei hahmoteta raportissa kaikilta osin realistisesti. Raportissa esim. esitetään huoli arviointiohjeiden tarkistuslistan haasteellisuudesta, koska listan kysymykset suuntautuvat tulevaisuuteen ja koska ne esittävät vaikeita kysymyksiä. Toisaalta todettiin, että lainvalmistelijat pitävät tarkistuslistaa hyödyllisenä. Vaikutusten arviointi on joka tapauksessa nimenomaan tulevaisuuden tilaan kohdistuvaa päättelyä, johon sisältyy aina epävarmuustekijöitä. On myönteistä, jos lähtötehtoina 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. Laadullisten lähestymistapojen mahdollisuuksia ei käsitelty, ja niitä koskevat kannanotot eivät vaikuttaneet realistisilta.

Olennaisten vaikutusten *arviointikynnyksen* laatiminen sisältää riskin siitä, että vaikeammin havaittavat mutta oleelliset mahdolliset vaikutukset jäävät 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, 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. Kannatan sitä, että arviointineuvosto voisi pysäyttää säädösvalmistelun tilanteissa, joissa siihen ilmenee painavia ja selkeitä syitä. Arviointineuvoston kokoonpanoa olisi yhtä kaikki mielekästä vahvistaa etenkin yhteiskuntatieteellisellä ja ympäristötieteellisellä osaamisella, jos näiden alojen vaikutusarvioinnit säilyvät neuvoston fokuksessa (mikä on toki suotavaa). Koska neuvoston koulutustausta rajoittuu talous- ja oikeustieteeseen, suhtaudun varauksella neuvontarooliin neuvoston uutena tehtävänä. Toisaalta myös osaamisalueiden laajentamisesta ja resurssitäydennyksistä huolimatta olisi olemassa riski vaikutusarvioiden painottumisen vinoumille, jos sama taho neuvoa ja arvioi lopputulosta. Vastaavasti jos ministeriöihin perustetaan lisää lainsäädäntöjohtajien tehtäviä, heidän koulutuksellista ja muuta osaamistaustaansa olisi syytä miettiä huolella.

Kannatan ajatusta, että lainvalmistelua laadittaisiin lisääntyvästi yksintyöskentelyn sijaan *laajemmissa kokoonpanoissa*, joissa on osaamista eri aloilta.

Helsingissä 16.02.2021

Kati Rantala, dosentti, tutkimusjohtaja
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
Helsingin yliopisto