



04.04.2019

IHMISVAIKUTUSTEN ARVIOINTI HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ: LUOKITTELUSTA LAATUUN JA SEN PUUTTEISIIN

Lainvalmistelussa ei arvioida riittävästi ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä on suhteellisen vähäistä kansainvälisesti vertaillen. Yleiskuva on pysynyt samana toistakymmentä vuotta. Toisaalta joidenkin yksittäisten vaikutuslajien huomiointi on lisääntynyt. Esimerkiksi arviot ihmisten taloudellisesta asemasta ja sukupuolten asemasta ovat lisääntyneet selvästi. Myös kielteisten arvioiden määrä on lisääntynyt, mikä lisää arvioiden uskottavuutta. Oikeuksien toteutumiseen voisi kuitenkin kiinnittää parempaa huomiota, samoin arvioiden laadussa on paljon parannettavaa: epävarmuustekijöitä ja arvioinnin tapaa ei avata riittävästi, ilmaisu on monesti epäselvää, ja arviot ovat hyvin yleisen tasoisia, vailla arkeen ulottuvaa konkretiaa.

Ottaen huomioon, että lakeja valmistellaan viime kädessä ihmisiä varten, ihmisvaikutusten arviointi ei ole juurtunut riittävästi suomalaiseen lainvalmisteluun. On huomionarvoista, että vaikutuksia ihmisiin ja yrityksiin arvioidaan esityksissä lähes yhtä paljon.

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksessa tarkastellaan vuoden 2017 hallituksen esityksiin kirjattujen ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden määrää, aihepiiriä ja kohdentumista. Lisäksi analysoidaan vaikutusarvioiden vakuuttavuutta; kohteena on viisi hallituksen esitystä eri hallinnonaloilta. Ne käsittelevät lapsilisän yksinhuoltajakorotusta, varhaiskasvatusmaksujen alentamista, veronkevennyksiä, nimilain uudistamista ja vaihtelevaa työaikaa noudattavien asemaa.

Ihmisvaikutusten arviointi on suhteellisen vähäistä

Vuoden 2017 hallituksen esityksistä noin puolessa (48 %) esiintyi ihmisvaikutusarvioita (arvioita, joissa on tunnistettu mahdollisia ihmisvaikutuksia). Osuus ei ole oleellista muuttunut, kun tarkastellaan hallituksen esityksiä neljän vuoden välein: vuonna 2009 niitä tarkasteltiin 56 prosentissa esityksiä, vuonna 2013 vastaava luku oli 44 ja vuoden 2017 aineistossa 48. Prosenttisuudet ovat huomattavasti pienemmät kuin Euroopan unionin ja Ison-Britannian vastaavissa arvioissa.

Suhteutettuna eri hallinnonalojen vuonna 2017 antamiin hallituksen esityksiin ihmisiin kohdistuvia vaikutuslajeja tunnistettiin eniten opetus- ja kulttuuriministeriön (70 %) sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (69 %) ja oikeusministeriön (69 %) esityksissä. Vaikutusarviot kohdistuivat lähes yhtä paljon ihmisiin yleisesti kuin erityisiin väestöryhmiin. Erityisryhmistä vaikutuksia arvioitiin eniten opiskelijoihin, nuoriin, lapsiin ja työntekijöihin.

Eri vaikutuslajeista eniten laadittiin ihmisten taloudelliseen asemaan liittyviä arvioita (30 % kaikista hallituksen esityksistä). Nämä arviot ovat lisääntyneet huomattavasti neljässä vuodessa; niitä tunnistettiin vain 13 prosentissa vuoden 2009 hallituksen esityksiä. Seuraavaksi eniten vuonna 2017 tunnistettiin viranomaisasiointiin (23 %) ja työelämään ja -hyvinvointiin kohdistuvia vaikutuksia (20 %). Oikeuksiin liittyvistä vaikutuksista arvioitiin eniten vaikutuksia yhdenvertaisuuteen (12 %), sitten oikeusturvaan (8 %). Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on hiukan lisääntynyt verrattuna aiempiin tarkasteluvuosiiin. Sukupuolivaikutusten arviointi (11 %) oli yli kaksinkertaistunut vuosista 2012 ja 2013 (3–5 %).



Määrällisten ja kielteisten ihmisvaikutusarvioiden osuus on lisääntynyt

Määrällisiä vaikutusarvioita esiintyi noin 40 prosentissa ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä. Niiden arviointi on lisääntynyt jonkin verran. Erityisesti se on lisääntynyt ihmisten taloudellista asemaa koskevilla vaikutusarvioissa. Niistä 62 % sisälsi määrällisiä arvioita. Noin puolet ihmisvaikutusarvioita sisältävistä esityksistä sisälsi pelkästään myönteisiä vaikutusarvioita ja kolmannes sekä myönteisiä että kielteisiä arvioita. Kielteisiä arvioita esiintyi huomattavasti enemmän kuin aiempina tarkasteluvuosina. Kielteiset näkökohdat lisäävät vaikutusarvioiden uskottavuutta ja luotettavuutta. Ne myös mahdollistavat haittoihin varautumisen sääntelyä toimeenpantaessa.

Vaikutusarvioiden laadussa on paljon puutteita

Viidestä tarkemmin tarkastellusta hankkeesta kolmessa painopiste oli määrällisissä arvioissa. Monesti jonkin laskelman lähtötiedot vain ilmaistiin kertomatta, kuinka niihin on päädytty. Lisäksi laskelmien lähtötiedot oli avattu vaihtelevalla tarkkuudella. Oman erityisryhmän muodostavat arviot, joiden lähtötiedot perustuvat selkeille oletuksille. Niiden esittämisessä ja uskottavuudessa oli monesti tarkentamisen varaa. Vaikutusketjussa edeltävän arvion tulos toimii seuraavan päätelmän lähtötietona. Tällöin on tärkeää kiinnittää huomiota sellaisiin ketjun kohtiin, joissa aiempi päätely perustuu epävarmaan tai ehdolliseen argumentointiin. Esityksissä ilmeni tällaisia vaikutusketjuja.

Toistuva havainto oli määrällisten arvioiden **tuloskeskeisyys**. Tulokset esitettiin yleisesti ottaen selkeästi, ja esityksissä käytettiin runsaasti havainnollistavia taulukoita ja kuvioita. Kaikissa tapauksissa ei ollut kuitenkaan helposti ymmärrettävissä, kuinka luvut ovat muodostuneet. Laskentaperusteet kerrottiin toisinaan sellaisella metodisella erityiskielellä, jota keskivertolukija ei kykene ymmärtämään. Toisinaan arvioissa ei esitetty päätelmälle pätevää perustetta, vaan siinä yleistettiin liikaa. Toisinaan taas vaikutusarviossa tehty päätelmä saattaa pitää paikkansa, mutta sille ei kerrottu riittäviä perusteita. Osa hankkeiden arvioista esitettiin itsestäänselvyksien kaltaisina, mutta ilman, että pelkkä lain voimaantulo riittää vaikutuksen perusteeksi.

Yksi yleinen piirre tarkastelluissa viidessä hankkeessa on myönteisten arviointien painottuminen. Monessa tapauksessa arviot olisivat olleet realistisempia, jos niihin olisi sisällytetty **va-
raumia** eli sellaisten tilanteiden hahmottamista, joissa tavoitteet eivät välttämättä toteudukaan, kuten on tarkoitettu. Kun arviointiprosessi perusteineen on kuvattu puutteellisesti, lukijan voi olla vaikea tietää, mitä **epävarmuustekijöitä** osaan arvioista on mahdollisesti sisältynyt. On merkittävä ongelma, jos saadut tulokset antavat virheellisen kuvan siitä, mitä niistä voi tosiasiasa päätellä. Lukijan tulisi voida ymmärtää edes karkealla tasolla keskeiset epävarmuustekijät ja reunaehdot sekä niiden syyt.

Ihmisvaikutusten arvioinneista puuttuu arkeen ulottuva konkretia

Tarkastelluissa hankkeissa määrälliset ja laadulliset arviot kertovat lähinnä siitä, mitä reunaehtoja ja mahdollisuuksia lait ihmisille asettavat kuin siitä, kuinka lakien vaikutukset voisivat näkyä konkreettisesti ihmisten arjessa. Vaikutusarvioissa tavoitellaan usein varmuutta, mikä johtaa arvioiden esittämiseen hyvin yleisellä tasolla. Arvioissa ei hyödynnetty laadullisia, empiirisiä aineistoja. Monesti se olisi vahvistanut kohderyhmän näkökulmia uudistukseen. Tällöin mahdollisia vaikutuksia selvitettäisiin esimerkiksi kyselyin, työpajoin tai haastatteluin.



Ilmaisullista epäselvyyttä on liikaa

Analysoitujen hankkeiden vaikutusarviot oli yleisesti kirjoitettu sujuvalla kielellä, joskin tekstin lomassa oli paikoin epäselviä ilmauksia, jotka vaikeuttivat ymmärtämistä tai tuottivat jopa harhaanjohtavan käsityksen tarkastellusta asiasta. Toisinaan vaikutusarvioiden jäsennys oli sekavaa, mikä hankaloitti arvioiden hahmottamista. Joskus vaikutusarvio sekoittui tavoitteisiin tai lakiehdotusten erittelyyn.

Erityiskielen käyttöä esiintyi paitsi metodiikkaan myös käsitelyihin aihepiireihin liittyen, eli usein lukijalta odotetaan parempaa tietämystä käsitelystä asiasta kuin on perusteltua odottaa. Tarkastelluissa esityksissä esiintyi tosin myös positiivisia poikkeuksia. Erityistä hankaluutta liittyi oikeudelliseen kielenkäyttöön. Toisinaan vaikutusarviota taustoitetaan viittaamalla muuhun sääntelyyn kertomatta sen sisältöä tai kertomalla, kuinka esitys turvaisi jonkin oikeuden tai edistäisi oikeutta ilman kiinnekohtaa reaalityodellisuuteen tai ihmisten elämään. Olisi ymmärrettävämpää puhua jonkin oikeuden toteutumisesta.

Yhteiskuntatieteelliselle osaamiselle on erityistä tarvetta

Laadukas ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on vaativaa. Se edellyttää aikaa, vaivaa ja laaja-alaista eri aihepiirien arviointiin soveltuvien menetelmien osaamista. Se edellyttää myös epävarmuustekijöiden ymmärtämistä ja sietämistä. Samoin se edellyttää poliittista ja hallinnollista tahotilaa riittävien resurssien turvaamiseksi ja kannustusta myös kielteisten arvioiden laadintaan. Lakien valmistelussa oikeustieteellinen osaaminen on perinteisesti ollut vahvaa, mutta tämän raportin tulokset kertovat siitä, että ihmisvaikutusten arvioinnin tarpeita ajatellen yhteiskuntatieteellisen eli laaja-alaisen metodisen osaamisen vahvistamiselle olisi erityistä tarvetta.

Tutkimuksia 5/2019. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Helsingin yliopisto.
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/300613>

Tiedustelut: tutkimusjohtaja Kati Rantala (p. 02941 20856, s-posti kati.rantala@helsinki.fi)