



Diaarinro:
VN/19468/2020-YM-2

Tarkastusvaliokunta
Eduskunta

1.9.2020

Viite: Lausuntopyyntö 10.6.2020

Asia: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt ministeriöiltä lausunnon tilaamastaan selvityksestä Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa – vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Lisäksi valiokunta toivoo ministeriöiltä arviota sen toimialaan kuuluvan lainvalmistelun ongelmakohdista ja kehittämistarpeista.

Ympäristöministeriö pitää myönteisenä sitä, että tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun vaikutusten arviointiin ja laajemminkin lainvalmistelun laatuun. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnilla on keskeinen merkitys laadukkaassa lainvalmistelussa. Kattava vaikutusten arviointi voi myös merkittävästi parantaa säädösten vaikuttavuutta.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa selvityksessä on tarkasteltu varsin monipuolisesti vaikutusten arviointia lainvalmistelussa ja jossain määrin myös laajemminkin lainvalmistelun laatua. Paikoitellen selvityksessä kuitenkin painottuu teoreettisuus, jolloin yhteys käytännön lainvalmisteluun jää kaukaisemmaksi. Selvitykseen on hyvin koottu viime vuosina esille tulleita kehittämissuosituksia, joskin uusia näkökulmia kehittämiseen on raportissa esitetty vähemmän.

Selvityksessä on tunnistettu hyvin vaikutusten arvioinnin ongelmia, jotka ovat relevantteja myös ympäristöministeriön toimialan lainvalmistelun osalta. Vaikutusten arvioinnissa keskeisiä kehittämisskohteita ympäristöministeriössä on säädöshankkeiden suunnitelmallisuuden vahvistaminen, säädösvalmistelijoiden ammattitaidon jatkuva kehittäminen sekä säädöshankkeiden vahva tietoperusta.

Ympäristöministeriön kommentit selvitykseen sisältyvistä kehittämissuosituksista:

Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää

Vaikutusten arviointia koskevat ohjeet ja oppaat ovat säädöshankkeissa tarpeellisia työvälineitä. Vuosien myötä eri vaikutuslajeja koskevia oppaita ja ohjeita on tullut melkoisesti. Säädösehdotuksen kokonaisvaikutusten arviointia tukeville tiiviille ohjeille on tarvetta. On tärkeää varmistaa, että vaikutusten arviointiohjeissa ei olisi keskinäisiä ristiriitaisuuksia vaan ne tukisivat toisiaan.



Ohjeiden selkeys ja käytettävyys tulisi olla ohjeiden uudistamisen tavoitteena. Selvityksessä ehdotettu ”lainvalmistelun tarkistuslista” vaikuttaa kannatettavalta ehdotukselta.

Oikeusministeriön vuonna 2007 laatimat yleisohjeet vaikutusten arvioinnista säädösvalmistelussa tulisi päivittää. Ohjeiden laatimisen jälkeen runsaassa kymmenessä vuodessa sääntelyn kohteet ovat muuttuneet entistä vahvemmin ilmiölähtöisiksi, jolloin myös oikeudellisen ohjauksen kehittäminen ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi on entistä haastavampaa. Säädösehdoituksilla saattaa olla sekä myönteisiä että kielteisiä saman vaikutuslajin vaikutuksia.

Myös eri säädöshankkeiden yhteisvaikutusten arviointiin tulisi kiinnittää huomiota säädösvalmistelussa kuten ympäristövaliokunta onkin todennut mietinnössään YmVM 2/2018 vp.

Lainsäädännön jälkiarviointi tulisi sisällyttää säädöshankkeen kokonaisaikataulun ja resurssoinnin suunnitteluun. Jälkiarviointien kautta saadaan tärkeää pohjatietoa säädöksen myöhempään kehittämiseen.

Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa

Raportin mukaan lainvalmistelussa pitkän aikavälin trendinä on ollut siirtyminen ryhmätyöskentelystä yksintyöskentelyyn. Tämä on samalla merkinnyt, että lainvalmistelussa käytetty tiedon kenttä on kaventunut. Ympäristöministeriön toimialan lainsäädännön valmistelussa toimintatapana on vuorovaikutus keskeisten toimijatahojen kanssa. Säädöshanke voidaan toteuttaa laajapohjaisessa ryhmässä tai virkamiesvalmistelun aikana vuorovaikutus keskeisten sidosryhmien kanssa toteutetaan esimerkiksi työpajojen ja kuulemistilaisuuksien muodossa. Perusvalmistelun aikainen vuorovaikutus sääntelyn kohteen, muiden keskeisten tahojen, yleisön ja toimeenpanosta vastaavien viranomaisten kanssa monipuolistaa ja konkretisoi säädösehdoitusten vaikutusten arviointia.

Raportin mukaan on keskeistä tunnistaa hankkeet, joissa säädösehdoituksen vaikutukset kohdistuvat muiden ministeriöiden alueelle, jolloin näiden ministeriöiden mukaan ottaminen lainvalmisteluun on tärkeää. Ainakin ympäristöministeriön toimialan keskeisissä säädöshankkeissa rajapintatarkastelu muihin lakeihin, joista osa voi kuulua toisten ministeriöiden toimivaltaan, on välttämätöntä. Tämä vaatii tiivistä yhteistyötä muiden ministeriöiden kanssa.

Ympäristöministeriö korostaa lainvalmistelun ja tutkimuksen tiivistä vuorovaikutusta. Jo säädöshankkeen esivalmistelun aikana tulisi kartoittaa säädöshankkeen tietoperusta, johon varsinainen perusvalmistelu tulee nojautumaan. Esimerkkinä voidaan mainita maankäyttö- ja rakennuslain uudistamista koskeva hanke, luonnonsuojelulainsäädännön uudistamishanke sekä ilmastolain uudistaminen, joissa perusvalmistelun pohjaksi on koottu laaja joukko tutkimuksia, selvityksiä ja arviointeja. Ottaen huomioon, että



ympäristölainsäädännön muutostarpeet pohjautuvat usein kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön kansalliseen toimeenpanoon, hyödynnetään säädösvalmistelussa myös kansainvälisiä ja EU:n laatimia raportteja. Kansallisella tasolla valtioneuvoston TEAS-selvityksissä on tuotettu tärkeää tietoa lainvalmistelun ja päätöksenteon tueksi.

Ympäristöministeriö haluaa tuoda esille esimerkinomaisesti meneillään olevan luonnonsuojelulain uudistuksen, jossa Suomalaisen Tiedeakatemian tiedenevonantohankkeen (SoFi) tiedenevonantajat osallistuvat säädöshankkeen vaikutusten arvioinnin kehittämiseen säädöshankkeen alusta lähtien. Jo tähänastisen kokemuksen pohjalta voidaan todeta, että lainvalmistelijoiden ja monen eri alan tutkijoiden vuoropuhelu monipuolistaa vaikutusten arviointia.

Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää

Ympäristöministeriön käsityksen mukaan arviointineuvoston perustaminen ja arviointineuvoston tähänastinen toiminta ovat nostaneet esille lainvalmistelussa vaikutusten arvioinnin tärkeyden. On kuitenkin ennen aikaista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, missä määrin arviointineuvoston toiminta on yleisesti ottaen parantanut vaikutusten arviointia lainvalmistelussa. Arviointineuvoston arvioinnin kohteena olleissa hallituksen esityksissä sen lausunnot ovat olleet hyödyllisiä kyseisen hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnin kehittämisessä. Selvityksessä ehdotetaan arviointineuvoston neuvontaroolin vahvistamista. Jos arviointineuvosto olisi keskeisesti mukana säädöshankkeen esivalmisteluvaiheessa suunnittelemassa ja ohjaamassa säädöshankkeen vaikutusten arviointia, voisi tiivis mukana olo toisaalta heikentää arviointineuvoston arvovaltaa säädöshankkeista riippumattomana ja puolueettomana arviointielimenä.

Säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä

Säädösjohtamista koskeva kehittämissuositus kohdistuu vaikutusten arvioinnin ohella koko säädösprosessiin ja lainvalmistelun laatuun. Ympäristöministeriössä kuten muissakin ministeriöissä säädösvalmistelun voimavarat ovat rajalliset suhteessa säädöshankkeisiin. Säädöshankkeiden ennakointia ja suunnitelmallisuutta on jatkuvasti pyrittävä parantamaan. Käytäntö on osoittanut, että säädösvalmisteluhankkeiden suurimmat riskit liittyvät henkilöstövoimavaroihin ja erityisesti kriittiseen osaamiseen eri hankkeissa. Tiimimäisellä työtavalla ja parityöskentelyllä voidaan jossain määrin varautua yllättäviinkin henkilömuutoksiin.

Selvityksessä ehdotetaan lainsäädäntöjohtajan tehtävän perustamista ministeriöihin ja heidän asemansa selkiyttämistä ja vahvistamista. Todettakoon, että ympäristöministeriössä on ollut lainsäädäntöjohtajan virka vuodesta 2011 lukien. Ympäristöministeriön työjärjestyksen (1287/2015) 14 §:n mukaan lainsäädäntöjohtaja vastaa ministeriön lainsäädännön valmistelun, kehittämisen



ja toimeenpanon yhteensovittamisesta yhteistyössä kansliapäällikön, osastojen ja tulosalueiden kanssa sekä avustaa ministeriön johtoa lainsäädäntötarpeen arvioinnissa, säädöshankkeiden seurannassa ja niiden vaikutusten arvioinnissa.

Koska valtaosa keskeisistä säädöshankkeista pohjautuu hallitusohjelmaan, on virkamiesjohdon ja poliittisen johdon vuoropuhelu keskeisten säädöshankkeiden eri vaiheissa tärkeää. Jotta säädöshankkeet etenisivät mahdollisimman jouhevasti kohti valtioneuvoston yleisistuntoa ja eduskuntakäsittelyä, tarvitaan kullakin hallituskaudella poliittisen yhteensovittamisen foorumeja, joilla keskeisiä eri ministeriöiden toimialojen säädöshankkeita voidaan käsitellä riittävän varhaisessa vaiheessa.

Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti

Selvityksessä ehdotetaan suurten hankkeiden organisointia yli ministeriörajojen esimerkiksi komiteavalmisteluna ja valtioneuvoston yhteisten valmisteluresurssien puitteissa. Koska yhteiskuntapoliittisesti merkittävien säädöshankkeiden läpivienti yhdellä vaalikaudella voi olla aikataulullisesti tiukkaa, voi parlamentaarista valmisteluelimestä olla hyötyä. Esimerkkinä mainittakoon ympäristöministeriön toimialalta viime vaalikaudella alkanut ja tällä vaalikaudella jatkunut maankäyttö- ja rakennuslain uudistus, jossa hankkeeseen kuuluu myös parlamentaarinen seurantaryhmä.

Raportissa ehdotetaan valtioneuvoston yhteistä lainvalmisteluresurssia yhdeksi kehittämiskohteeksi. Ehdotus jää tältä osin yleiseksi, muusta yhteydestä lainatuksi toteamukseksi ilman että selvityksessä olisi tarkemmin pohdittu valtioneuvostotason yhteisten voimavarojen suhdetta siihen, että kussakin säädöshankkeessa vastuu kuuluu jollekin ministeriölle.

Suurten lainsäädäntöhankkeiden lainvalmistelu saattaa heijastua laajasti ministeriöiden lainvalmisteluun, joten poikkisektoraalisten säädöshankkeiden aikataulutukseen ja voimavarasuunnitteluun tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Kansliapäällikkö

Juhani Damski

Lainsäädäntöjohtaja

Riitta Rönn



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/19468/2020

YM Tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntö 10.6.2020

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/19468/2020-YM-2

YM Lausunto tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntöön: 31.8.2020/ O 48/2019 vp /
Kirjallinen lausuntopyyntö

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Rönn Riitta 91175724C	2020-09-02T08:03:41	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Damski Juhani 91228340N	2020-09-02T10:04:14	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

f7d1e32b16b086979d7c991e020232f1df4f6ef6d4b4efe2235261b0bd95b353