

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

12.3.2021

1/4

Asia: O 48/2019 vp, Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet

MTK kiittää mahdollisuudesta lausua Anssi Keinäsen ja Jussi Pajuojan laatimasta selvityksestä ”Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa”.

MTK jakaa selvityksessä esitetyn loppupäätelmän lakien vaikutustenarvioinnin laadusta: vaikutustenarviointi ei ole riittävän tasokasta. Selvitys esittää tähän monia syitä: osaamattomuus, resurssien puutteet, aikataulu-kiireet, poliittinen ohjaus. Näiden kunkin merkitys on syytä tunnistaa, jotta kehittämishaasteeseen pysyttäisiin eri toimenpitein vastaamaan.

Lainsäädännön arviointineuvoston kehittäminen ja säädösjohtamisen vahvistaminen ministeriöissä

Konkreettisin ja lainvalmisteluun osallistuville sidosryhmille asti näkyvä teko säädösehdotusten vaikutustenarvioinnin laadun parantamiseksi on ollut lainsäädännön arviointineuvoston perustaminen vuonna 2016. Viimeisen viiden vuoden aikana ei ole kuitenkaan käynyt ilmi, miten neuvoston arviointityö on lopulta valunut lainvalmistelun prosesseihin ja siten lopullisten säädösehdotusten laadulliseen tasoon.

Kuten selvityksessä tuodaan esiin, arviointineuvoston työ on nykyresursseilla otantaan perustuva. MTK myös huomauttaa, että se sijoittuu ajallisesti suhteellisen myöhäiseen vaiheeseen. Tavoitteena on, että lainvalmistelijat seuraavat arviointineuvoston lausuntoja ja kehittävät toimintaansa niiden pohjalta. Tämä tavoite ei tällä hetkellä toteudu.

MTK toteaa raportin ehdotuksiin viitaten, että arviointineuvoston toiminnan kehittäminen ja säädösjohtamisen vahvistaminen ministeriöissä ovat tarpeellisia toimenpiteitä. Kehittämisellä on tavoiteltava sitä, että arviointineuvosto voisi nykyistä paremmin toimia tahona, joka tukee lainvalmistelun tason paranemista erityisesti vaikutusten arvioinnin osalta. MTK kannattaa arviointineuvoston itsensä esittämää laajennusta, jolla tavoitellaan, että arviointineuvoston sihteeristössä olisi taloustieteellistä, yhteiskuntatieteellistä ja juridista osaamista. MTK suhtautuu sen sijaan kriittisesti raportin ehdotuksen siitä, että arviointineuvosto saisi oikeuden palauttaa hallituksen esitysluonnoksen uudelleenvalmisteltavaksi, mikäli esitys katsotaan heikkolaatuiseksi. MTK toteaa, että arvioneuvoston antaman moitteen tulisi olla riittävän ponnekas viesti, joka johtaisi valmistelusta vastaavissa tahoissa tarpeellisiin toimenpiteisiin ilman, että arviointineuvostolla olisi asiaan liittyen erityistä toimivaltaa esimerkiksi palauttamiseen liittyen.

Lainsäädäntöä valmistelevien ryhmien kokoonpanon merkitys vaikutustenarvioinnin laadukkaan ja oikea-aikaisen toteuttamisen edellytyksille olisi syytä tarkastella lainvalmisteluun liittyvien ohjeiden muutostarpeita arvioitaessa. Sääntelyn kohteita ja niitä, joihin sääntely muutoin vaikuttaa, on osallistettava ja myös kuunneltava aktiivisesti lainvalmistelussa - erityisesti tilanteissa, joissa lain toimivuusarviointia muutoin ei ole tehty.

Perusoikeuksiin liittyvä vaikutustenarviointi

MTK haluaa erityisesti tuoda esiin lainvalmistelussa suoritettavan perustuslaillisen ja perusoikeuksiin kohdistuvan vaikutustenarvioinnin kehittämistä vaativan nykytilan. Keinäsen ja Pajuojan selvityksessä erotellaan lainsäädännön arviointineuvoston työ perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin työstä, selvityksen keskittyen erityisesti arviointineuvoston työhön. Perustuslaillisen arvioinnin todetaan olevan lähinnä normatiivista arvioin-

tia. Perustuslaillinen arviointi on kuitenkin merkittävä osa laadukasta lainvalmistelua. Perustuslaillisella arvioinnilla on myös paikkansa yhteiskuntajärjestyksessämme ja perusoikeuksien tasapainon ylläpitämisessä. Tämä arviointi ei ole pelkästään normatiivista.

Tähän liittyy myös arviointineuvoston lausunnossa 20.2.2020¹ mainittu: ”Perusoikeuksia saatetaan tarkastella vain juridisena kysymyksenä. Tällöin analysoidaan täyttävätkö säädöksen pykälät muodolliset perusoikeusvaatimukset. Sen sijaan tarkastelematta jää, heikentääkö tai parantaako uudistus perusoikeuksien toteutumista käytännössä ihmisten arjessa. Perusoikeuksien toteutuminen todellisuudessa voi muuttua paljonkin, vaikka toimitaan muodollisesti perustuslain mukaan ja noudatetaan perustuslakivaliokunnan linjauksia.”

Perustuslaillisen arvioinnin puutteet näkyvät siinä, että perusoikeuksia tarkastellaan etusijajärjestyksen kautta, jolloin osa perusoikeuksista jää liian vähälle arvioinnille. Perusoikeuksien epätasapaino näkyy myös siinä, että tietyille perusoikeuksille on olemassa vastuuministeriöitä. Ympäristöministeriön tehtävänä on selkeästi varmistaa ympäristöperusoikeuden toteutuminen, kun maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä on elinkeinovapauden turvaamisessa. Perustuslaissa turvatulle omaisuuden suojalle ei ole olemassa selkeää vastuuministeriötä. Omaisuuden suojaan liittyvät kysymykset käsitellään oikeusministeriössä muiden perusoikeuksien rinnalla. Käytännössä nämä kolme perusoikeutta – ympäristöperusoikeus, elinkeinovapaus ja omaisuuden suoja – ovat usein törmäyskurssilla. Koska omaisuuden suojalla ei suoranaisesti ole vastuuministeriötä, jää omaisuuden suoja selkeästi vähemmälle arvioinnille ja arvostukselle lainvalmistelussa. MTK on viime vuosina useissa säädösehdotuksia koskevissa lausunnoissaan tuonut esille omaisuuden suojaa koskevan vaikutusarvion puutteellisuuksia niissäkin tilanteissa, joissa säädösehdotuksella olisi selkeitä vaikutuksia maanomistajien oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Omaisuuden suojan ohut merkitys nyky-yhteiskunnassa näkyy myös tässä selvityksessä sekä laajemmin lainvalmistelussa. Esimerkiksi arviointineuvosto on tunnistanut puutteita maankäyttö- ja rakennuslakia koskeneen säädösehdotuksen kotitalouksia koskevalle vaikutuksenarvioinnille. MTK pitää valitettavana, että puutteita ei ole samalla tavalla nähty omistamisen näkökulmalle. Tosiasia on kuitenkin, että ihmisten päätösvaltaa kiinteään omaisuuteen liittyen rajoitetaan jatkuvasti ja omistamisen kokemus menettää mielekkyytään yhteiskunnassamme. Suomalainen maaomaisuuden omistusrakenne edellyttää jatkuvuutta ja mielekkyyden kokemusta yli sukupolvien. Jonkun on pidettävä omaisuudesta huolta ja saatava omaisuus tuottamaan hyvinvointia yhteiskuntaan. Tämä tehtävä soveltuu omaisuuden omistajalle parhaiten.

Tämä havainto ei ole MTK:n oma, vaan myös julkisesti lainoppineiden keskuudessa esille nostettu tema. Esimerkiksi Kai Kokko huomauttaa: ”*Vaikka Laaksonen väitöskirjassaan Kiinteän omaisuuden perustuslain-suoja (1998) toteaa, että perusoikeus uudistus näyttäisi muuttaneen omaisuudensuojaa vähemmän kuin muita perusoikeuksia, muut perusoikeudet ja erityisesti ympäristöperusoikeus ovat tosiasiallisesti sittemmin vaikuttaneet suhteellistavasti omaisuudensuojan asemaan sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan (PeVL:n) lausuntoja että korkeimmassa hallinto-oikeuden (KHO:n) päätöksiä koskevassa harkinnassa. Vaikka omaisuudensuojan doktriinin muutos on selvästi havaittavissa käytännön perusteella, se on edelleen kesken ja joiltakin osin, esimerkiksi suhteessa kuntien itsehallintoon ja niiden maapolitiikan ohjauskeinojen käyttöön, ehkä jopa palauttavan, omaisuudensuojaa vahvistavan, korjausliikkeen tarpeessa. Asiaan on kiinnittänyt huomiota Ilari Hovila kunnan maapolitiikkaa käsittelevässä väitöskirjassaan (2013).*”²

MTK pitää tärkeänä, että perusoikeuksille ei aseteta etusijajärjestyksiä ja omaisuuden suojalle annetaan lainvalmistelussa ja lakien vaikutustenarvioinnissa sama painoarvo kuin muillekin perusoikeuksille. Lisäksi perusoikeuksien tulkintaa tulee tarvittaessa laajentaa normatiivisen viitekehyksen ulkopuolelle.

¹ Ervasti, Kaius: Perusoikeusvaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston työssä 20.2.2020, Valtioneuvoston kanslia, s.3. <https://vnk.fi/documents/10616/21218166/Muistio+perusoikeusvaikutuksista+lains%C3%A4d%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+arviointineuvoston+ty%C3%B6ss%C3%A4.docx/b99e7e3a-f3f0-1e23-a8fa-e247d44e0ba0/Muistio+perusoikeusvaikutuksista+lains%C3%A4d%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+arviointineuvoston+ty%C3%B6ss%C3%A4.docx.pdf>

² Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 33. Ks. myös Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot, Lakimies 2, 2014, s. 272–275 ja Hovila 2009 s. 39, 55 ja 64.

Kustannus-hyöty-analyysi ja eri vaihtoehtojen vertailu

Kustannus-hyöty-analyysin tulisi olla sääntelyn valmistelussa yhtenä keskeisenä osana vaikutustenarviointeja. Kustannus-hyöty-analyysissä on myös välttämätöntä tarkastella erilaisten ympäristöllisten lakien korvausker-toimia. Lainvalmistelu ei voi edetä ainoastaan ympäristölliset tavoitteet edellä.

Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi valittavat toimenpiteet tulisi valita muun ohella sillä pe-rusteella, että ne ovat tehokkaita ja vaikuttavat tavoitellulla tavalla. Tähän liittyy myös se, että ohjauskeinoja valittaessa on arvioitava, minkä verran yhteiskunnan on mahdollista käyttää resursseja saavutettaviin hyötyihin nähden. Samaan aikaan on kuitenkin otettava huomioon myös muut kuin ympäristöllisen tehokkuuden vaiku-tukset. Muutoin kokonaiskestävyydestä tarkastelu, joka useimmissa lainsäädäntöhakkeissa on keskeinen edellytys onnistuneeseen, hyväksyttävään ja aikaa kestävään lopputulokseen pääsemiseksi, ei ole mahdollinen.

Meneillään olevissa maankäyttö- ja rakennuslain ja luonnonsuojelulain uudistuksissa korvauskysymykset on toistaiseksi käsitelty kokonaisuudesta varsin erillisinä asioina. Valmisteltavan kokonaisuuden tasapainoa ei voida arvioida riittävästi, jos eräitä merkittäviä osa-alueita ei pohdita läpileikkaavasti osana valmistelua. Maan-omistajan sietämisvelvollisuuden tarkastelemisen tulisi olla kiinteä osa jokaista yksittäistä käytönrajoituksen pohdintaa ja rajoitteen vaikuttavuuden arviointia. Sietämisvelvollisuuden kytkeytyminen perustuslaillisen omai-suuden suojan toteutumiseen sekä yleiseen hyväksyttävyyteen lainsäädännön tavoitetilan toteutumisen ja yh-teiskuntarauhan kautta täytyy selvittää.

Jotta vaikutustenarviointi kykenisi valottamaan laajempaa kokonaisuutta, vaikutustenarviointia pitäisi pyrkiä ulottamaan myös useamman ohjauskeino- ja sääntelyvaihtoehdon väliseen tarkasteluun. Näin saatavien ha-vaintojen avulla voitaisiin vertailla eri toteutusvaihtoehtojen vaikuttavuutta sekä hyötyjä ja haittoja ja sitten va-lita niiden joukosta eri näkökulmat huomioiden toimivin.

Vaikutusten mitattavuuteen ja määrällisyyteen liittyen MTK kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisten vaiku-tusten tunnistamisen ohella myös niiden suuruusluokkien arviointi olisi tarpeen. Muutoin eri vaikutusten keski-näiset mittasuhteet on vaikea hahmottaa. Perustellun arvion muodostaminen vaatii usein erityistä asiantunte-musta, joten MTK toteaa tehtävän olevan haasteellinen. Toisaalta esimerkiksi rajallisten taloudellisten resurs-sien kustannustehokkaan kohdentamisen ja valtiontalouteen vaikuttavien rahoitustarpeiden ennakoitavuuden kannalta tällainen arviointi on välttämätöntä.

MTK kehottaa huomioimaan edellä mainitut asiat muun muassa lainvalmisteluun liittyvien ohjeiden muutostar-peita arvioitaessa.

Lakien rajapintojen ja yhteisvaikutusten tarkastelu sekä ylihallinnollisuus

MTK on tyytyväinen siihen, että lakien rajapintoja koskeva tarkastelu on yleistynyt lainvalmistelussa, jossa sillä on tärkeä ja valmistelun laatua lisäävä tehtävä. MTK:n kokemuksen mukaan laadukasta rajapintakeskustelua varjostavat kuitenkin eräät seikat, kuten esimerkiksi hallinnonalojen välinen toimivaltarajojen puolustaminen sekä laista aiheutuvien kustannusten jakautuminen eri ministeriöiden välillä. Lisäksi on erotettava toisistaan rajapintojen objektiivinen tunnistaminen ja varsinainen muutostarpeita koskeva sisällöllinen keskustelu.

Lisääntyvän haasteen tuo jatkuvasti kehittämispaineiden alla oleva ympäristöllinen sääntely: mikäli esimerkiksi ilmastonmuutokseen liittyviä asioita halutaan huomioida lainsäädännössä läpileikkaavasti, eri lakien tehtävien ja soveltamisalojen analysointi on yhä tärkeämpää. Tämä on lainsäädännön selkeyden ja tarkkarajaisuuden kannalta välttämätöntä. Lainvalmistelun laadun parantamiseksi on syytä tarkastella ministeriöiden sisäisiä pro-sesseja sekä tiedonkulkua eri ministeriöiden välillä ja ministeriöiden eri osastojen välillä.

Kumulatiivisten yhteisvaikutusten ymmärtämisen ja arvioimisen tasolle olisi valmistelussa päästävä yhä pa-remmin. Tulisi tunnistaa, mitä vaikutuksia esimerkiksi viittaussäännöksillä ja eri lakien keskinäisillä tulkintavai-kutuksilla voi olla. Tämän voi katsoa asettavan laatuvaatimuksia lain perusteluille, sillä vaikutusten arvioi-miseksi niissä olisi kuvattava käytännönläheisesti, mitä ehdotuksella tavoitellaan.

MTK huomauttaa, että esimerkiksi lain tavoitteita muotoilevissa pykälissä on ilmeinen riski siitä, että yleisluontoisiksi tarkoitetut kirjaukset käytännössä johtavat tilanteisiin, joita ei ole lakiesityksen vaikutustenarviota laatiessa osattu tunnistaa. Tämä johtuu muun muassa lainsoveltajan vahvasta lainsäätäjän kunnioittamisasenteesta. Laissa ja sen esitöissä ei ole turhia lauseita. MTK toteaa, että osa lakien vaikutustenarvioinnin haasteista aiheutetaan lainvalmistelussa. Ehdotettujen säännösten kirjoittamisen laadulla eli esimerkiksi täsmällisyyden parantamisella voidaan vaikuttaa suoraan myös laadukkaan vaikutustenarvioinnin tekemisen mahdollisuuksiin.

Helsingissä 12.3.2021

Leena Kristeri
lakimies

Anna-Rosa Asikainen
lakimies