



Ympäristövaliokunta  
Eduskunta

9.2.2021

Viite

## **Asia: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet**

Ympäristöministeriö pitää myönteisenä sitä, että eduskunta 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 kehittämissuhteita, joskin uusia näkökulmia kehittämiseen on raportissa esitetty vähemmän.

Vaikutusten arvioinnissa keskeisiä kehittämiskohteita on säädöshankkeiden suunnitelmallisuuden vahvistaminen, säädösvalmistelijoiden ammattitaidon jatkuva kehittäminen sekä säädöshankkeiden vahva tietoperusta.

### Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää

Vaikutusten arviointia koskevat ohjeet ja oppaat ovat säädöshankkeissa tarpeellisia työvälineitä. Oikeusministeriön asettamassa työryhmässä päivitetään parhaillaan vuonna 2007 laadittuja vaikutusarvioinnin yleisohjeita. Myös eri säädöshankkeiden yhteisvaikutusten arviointiin tulisi kiinnittää huomiota 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, jonka seurauksena lainvalmistelussa käytetty tiedon kenttä on kaventunut. Ympäristöministeriön toimialan lainsäädännön valmistelussa toimintatapana on vuorovaikutus keskeisten toimijatahojen kanssa. Säädösehdotus voidaan valmistella laajapohjaisessa ryhmässä tai virkamiesvalmistelussa vuorovaikutus keskeisten sidosryhmien kanssa toteutetaan esimerkiksi työpajojen ja kuulemistilaisuuksien muodossa.



Perusvalmistelun aikainen vuorovaikutus monipuolistaa ja konkretisoi säädösehdotusten vaikutusten arviointia.

Raportin mukaan on keskeistä tunnistaa hankkeet, joissa säädösehdotuksen vaikutukset kohdistuvat muiden ministeriöiden alueelle, jolloin näiden ministeriöiden mukaan ottaminen lainvalmisteluun on tärkeää. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan hallituksen lainsäädäntöohjelman laatiminen on jossain määrin parantanut tilannetta.

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. Myös 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 tärkeiden. 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. 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 (1183/2020) 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 uudistushanke, johon 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 niiden aikataulutukseen ja voimavarasuunnitteluun tulisi kiinnittää erityistä huomiota.