

Eduskunnan ympäristövaliokunta
Ymv@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönnö 14.01.2021 / O 48/2019 vp

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

Suomen ympäristökeskus kiittää mahdollisuudesta lausua lainvalmistelun laadun kannalta keskeisistä säädösehdotusten vaikutusarvioinneista ja tarkastusvaliokunnan asian valmisteluun liittyen teettämästä tutkimuksesta Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämä julkaisu käsittelee tärkeää aihetta, jolla on kytkentä myös pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman oikeusvaltion kehittämisen tavoitteisiin. **Anssi Keinänen ja Jussi Pajuojaan laatimassa julkaisussa nostetaan esiin monia keskeisiä näkökohtia ja havaintoja vaikutusarviointien ja vaikutusarviointikäytäntöjen puutteista.** Vaikka näemmekin julkaisun yhtenä tärkeänä puheenvuorona suomalaisesta lainsäädännön vaikutustenarvioinnista käytävään keskusteluun, tunnistamme siinä myös puutteita, emmekä kaikilta osin jaa siinä esitettyjä tulkintoja ja kehittämissuhteita. Seuraavassa nostamme esiin keskeisimmiksi kokemiamme huomioita.

Keinänen ja Pajuoja korostavat erityisesti tarvetta arvioida nykyistä paremmin taloudellisia vaikutuksia ja vahvistaa taloudellisen arvioinnin osaamista eri ministeriöissä. Tunnistamme tämän kehittämistarpeen, mutta **taloudellisten vaikutusten ohella vastaavaa kehittämistarvetta on muiden yhteiskunnallisten vaikutusten ja ympäristövaikutusten arvioinnissa osana lainvalmistelua.** Koska arviointineuvosto on tehnyt viime vuosina ansiokasta työtä kiinnittämällä tehtävänsä mukaisesti huomiota erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointiin hallituksen esityksissä, tulisi mielestämme sen voimavaroja lisätä nimenomaan muiden yhteiskunnallisten vaikutusten ja ympäristövaikutusten arvioinnissa. Kaikkiaan **pidämme Keinänen ja Pajuojaan keskeisistä suosituksista arviointineuvoston toiminnan kehittämistä perusteltuna.** Näemme, että tämän tulisi tapahtua neuvoston resursseja vahvistamalla ja neuvoa-antavaa roolia kehittämällä. Emme sen sijaan pidä perusteltuna ajatusta antaa arviointineuvostolle mahdollisuutta palauttaa arvioitava säädös takaisin valmisteluun. Valmistelevalle ministeriölle ja eduskunnan tietoon annettava kriittinen lausunto mahdollistaa mielestämme riittävän ja demokraattisen kontrollin.

Emme myöskään pidä kaikilta osin perusteltuna Keinänen ja Pajuojaan esittämää ajatusta siitä, että arviointien tasoa voitaisiin nostaa kasvattamalla ekonomistien määrää ministeriöissä. Esityksen lähtökohtana näyttäisi olevan se, että ministeriöt tekisivät

arvioinneissa tarvittavan tiedontuotannon itse. Tämä vaatisi hyvin merkittäviä lisäpanostuksia tutkimus- ja arviointiosaamiseen ministeriöissä. Jos merkittävään ekonomistiosaamisen kasvattamiseen eri ministeriöissä päädyttäisiin, tulisi vastaavaa arviointiosaamista lisätä myös rekrytoimalla kaikkiin ministeriöihin nykyistä enemmän muiden yhteiskunnallisten vaikutusten ja ympäristövaikutusten arvioinnin osaamista. Vaikka ajatus on toki sinällään tervetullut, **nähdäksemme on realistisempaa pyrkiä hyödyntämään raportissakin suositeltua ministeriöiden keskinäistä yhteistyötä ja kehittämään esimerkiksi valtion tutkimuslaitoksissa ja yliopistoissa olevan arviointiosaamisen nykyistä parempaa ja joustavampaa hyödyntämistä lainvalmistelua tukevassa tiedontuotannossa.** Mihin ratkaisuun sitten päädytäänkään, oleellista ennakkoarvioinnissa on sen tuominen valmistelun rinnalle jo varhaisessa vaiheessa ja jatkaminen koko valmistelun ajan. Vastuun arvioinnin toteuttamisesta on toki erityisesti lainvalmisteluun kytkeytyvässä ennakkoarvioinnissa oltava aina ministeriöiden lainvalmistelijoilla. Lopulta vain heillä on yksityiskohtainen tietämys valmisteltavaan säädökseen valmisteluvaiheessa toisinaan nopeastikin tehtävistä muutoksista.

Kuten olemme jo edellä todenneet, pidämme tärkeänä taloudellisten ja yritysvaikutusten arvioinnin kehittämistä. Keinäsen ja Pajuojan laatimassa julkaisussakin todetaan, on muiden kuin taloudellisten vaikutusten määrällinen ja erityisesti rahamääräinen arviointi usein huomattava hankalaa. Erityisesti tämä koskee hyötyjen arviointia. Arvioinnin hankaluuden ei kuitenkaan tulisi olla arvioinnin este. Monenlaisten vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin tarvitaan monenlaisia tapoja, eikä arvioinnin lähtökohtana pidä olla se, onko vaikutusten suuruus ilmastavissa rahana. **Arvioitavia kohteita ei tulisi valita käytettävissä olevan menetelmän perusteella vaan päinvastoin, muuten liian paljon merkittävää sääntelyä ja sääntelyn vaikutuksia jää arvioinnin ulkopuolelle.**

Tulisi myös ottaa huomioon arviointiin ja erityisesti lainvalmistelun kannalta keskeiseen ennakkoarviointiin lähtökohtaisesti liittyvät epävarmuudet – seikka, jota Keinäsen ja Pajuojan raportissa ei juurikaan tunnisteta. Pahimmillaan voi olla jopa harhaanjohtavaa esittää hyvin selkeitä johtopäätöksiä vaikutuksista, joihin liittyy suuria epävarmuuksia. Esimerkiksi ympäristövaikutuksilla on monia erityispiirteitä, jotka voivat tehdä arvioinnista haasteellista ja jotka tulee ottaa huomioon arviointiasetelmia laadittaessa. Vaikutukset saattavat esimerkiksi syntyä hyvin pitkällä aikavälillä, ja niiden syntymekanismien selvittäminen saattaa edellyttää perusteellista tieteellistä tutkimusta. Erityisesti ennakkoarvioinnin kannalta ympäristöpolitiikan arvioinnin haasteena on sekin, ettei esitettävistä keinoista välttämättä ole kansainvälisestikään aiempaa kokemusta. **Uusiin politiikkaongelmiin ja esimerkiksi energiamurroksen kaltaisiin hyvin poikkileikkaavia toimia edellyttäviin haasteisiin vastaaminen vaatii väistämättä myös uusien politiikkatoimien käyttöönottoa, eikä näiden kokeileminen ole esimerkiksi kiireellisyyden tai yhdenvertaisuuden vuoksi aina mahdollista.** Jälkiarviointiin tulisi tietenkin näissäkin tapauksissa kiinnittää erityistä huomiota.

Yksittäisistä kehittämis ehdotuksista pidämme erinomaisena suositusta siitä, että arviointeihin kirjattaisiin myös se, että vaikutuksia ei ole tunnistettu ja/tai arvioitu. Nykyinen käytäntö, jossa kirjataan vain arvioidut vaikutukset, on raportissakin johtanut liian suoraviivaisiin päätelmiin arvioinnin puutteista. **Kaikkiaan arvioinnin dokumentointiin olisikin kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota** – myös niissä EU- tai muissa kansainvälistäustaisten sääntelyn toimeenpanohankkeissa, joissa kansallinen liikkumavara on hyvinkin rajoitettu. Tällöinkin pidämme tärkeänä, että arvioidaan vaikutuksia nimenomaan Suomen kannalta ja informoidaan eduskuntaa arvioiduista vaikutuksista.

Emme myöskään kaikilta osin tunnista Keinäsen ja Pajuojan väitettä lainvalmistelussa käytetyn tiedon kentän kaventumisesta. Komiteat ovat toki nykyisin harvinaisuus, mutta samalla lainvalmisteluun liittyy usein raskaitakin työryhmäprosesseja ja erilaista sidosryhmien osallistamista.

Yksityiskohtaisempana huomiona haluamme tuoda esiin Keinäsen ja Pajuojan raportin ympäristövaikutuksia koskevassa osiossa mainitseman Suomen ympäristökeskuksen hallitsevan aseman erityisesti luonnonsuojeluun liittyvien säädösten arvioinnissa. Havainto sinällään on perusteltu – **Suomen kaltaisessa pienessä maassa useilla ministeriöillä on luotettuja vakiotoimittajia, jotka tuottavat niille vakiintuneen yhteistyön perusteella tietoa lainvalmistelun tueksi.** Esimerkiksi valtiovarainministeriöllä on vakiintunut yhteistyösuhde Suomen Pankin kanssa rahamarkkinoita koskevassa tiedontuotannossa, koska vastaavaa asiantuntemusta ei juuri muilla ole Suomessa käytännössä mahdollisuutta tarjota. Siksi onkin hieman harhaanjohtavaa, että kysymys arvioitsijoiden puolueettomuudesta nostetaan esille yksinomaan ympäristövaikutusten arviointia koskevassa osiossa.

Anssi Keinäsen ja Jussi Pajuojan laatima julkaisu on tärkeä lisä suomalaiseen lainsäädännön vaikutusarvioinnista käytävään keskusteluun. Arviointia kehitettäessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon laajasti esimerkiksi Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tekemät selvitykset ja tutkimukset, samoin aihepiiriä koskeva varsin laaja kansainvälinen kirjallisuus, johon Keinänen ja Pajuoja eivät juurikaan viittaa.

Lausunnon valmisteluun ovat lisäksi osallistuneet Jorma Jantunen (SYKE/Johdon tuki), Tiina Piironen ja Sanna-Riikka Saarela (SYKE/Ympäristöpolitiikkakeskus).