

Eduskunnan ympäristövaliokunta
ymv@eduskunta.fi

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

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitolta (EK) lausuntoa tarkastusvaliokunnan teettämästä tutkimuksesta: ”Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa,” Ympäristövaliokunta on pyytänyt kommentteja erityisesti toimialansa näkökulmasta. EK kiittää mahdollisuudesta lausua tässä tärkeässä asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Vaikutusarviointien taso erityisesti ympäristöasioissa

Raportissa vaikutusarviointien heikolle tasolle on esitetty syyksi monenlaisia seikkoja, kuten poliittisen sitoutumisen puute, resurssien vähäisyys, arviointiosaamisen heikkous, lainvalmistelukäytäntöiden muuttumattomuus ja säädösjohtamisen heikko taso.

Ympäristöasioissa voidaan havaita vastaavia puutteita. Vaikutusarvioita laatii säännönmukaisesti joko SYKE tai ministeriön vastuuvirkamiehet. Ongelma usein on, ettei näillä tahoilla ole yritystoiminnan tai talouden osaamista. Arvio jää usein suorien, esim. investointikustannusten liskaamiseksi, mutta syvempi arvio yritysten toimintaan jää hahmottamatta. Ministeriöiden siiloutumisesta johtuu, ettei läheskään kaikkea samanaikaisesti yrityksiin vaikuttavaa lainsäädäntöä tunneta, joten kokonaisvaikutukset jäävät hahmottamatta. Usein säännellään samoista asioista eri laeissa, tyypillisesti jopa saman hallinnonalan sisällä. Tämä johtuu siitä, että toisinaan omankin ministeriön lainsäädäntöä ja lakien välisiä suhteita ei tunneta kunnolla. Hallinnollinen taakka myönnetään, mutta vaikka sitä koskevat ongelmat olisi nostettu valmistelussa esille, niitä ei korjata.

Vaikutustenarviointien ylätasoon ongelmat ympäristöasioissa

Raportissa esitetään, että yrityksiin ja kotitalouksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia sekä ympäristö- ja yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan paljon harvemmin kuin muita vaikutuksia lainvalmistelussa. Vaikutusten arvioinneissa esiintyy raportin mukaan myös merkittäviä puutteita vaikutusmekanismien ja toteuttamisvaihtoehtojen kuvaamisessa sekä olemassa olevan tiedon hyödyntämisessä vaikutusten arvioinnissa.

Ympäristöasioiden kannalta ylätasen ongelma on, että usein tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi ovat saattaneet jäädä selkeyttämättä tai ongelmaa ei hahmoteta riittävän hyvin. Painopiste on usein olemassa olevissa mekanismeissa, esimerkiksi ympäristölakien yrityksiä koskevissa lupamenettelyissä, vaikka ne eivät olisi optimaalisia ongelman ratkaisemiseksi tai edes kovin relevantteja. Samalla tehdään entistään vaikeista yritysinvestoinneista jatkuvasti vain vaikeampia. On mahdollista, että hoidettava ongelma jää hoitamatta tai sitä vain sivutaan. Oikean ongelman korjaamisen sijaan vaaditaan esimerkiksi ekologista kompensaatiota yksittäisiltä ja pistemäisiltä luvanvaraisilta yritystoimijoilta, joiden merkitys luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta on lopulta vähäinen.

Lainsäädännön jälkiarvioinnista

Raportissa todetaan, että Suomessa lainsäädännön jälkiseurannan huomioiminen jo säädösvalmisteluvaiheessa on huonoa, vaikka ohjeissa jälkiarvioimisen tarve onkin tuotu esille. Suomesta puuttuu esimerkiksi jälkiarvioinnin tarkistuslista, laaduntarkkailujärjestelmä ja jälkiarvioinnin systemaattinen raportointi.

Ympäristöasioiden osalta voisi todeta, että jälkiarviointi ei yllä mainittujen lisäksi välttämättä aina kohdistu siihen, mitä lainsäädännön uudistamisella on tavoiteltu. Jos ongelmanmäärittely lainuudistuksen yhteydessä jää hahmottamatta selkeästi, ei myöskään tavoitteiden saavuttamisen arviointikaan voi olla kovin kirkasta. Arviointi on usein hyvin kaavamaisista ja voi myös painottua julkisoikeudellisiin vaikutuksiin vastavasti, kuin lainvalmistelun yhteydessä.

Muutamia yleiskommentteja

Vaikutusten arviointi on usein haastavaa ja lainsäädäntöprosessissa monet kokonaisuudet, kuten esimerkiksi makro- ja mikrotalouden lainalaisuudet jäävät usein hahmottamatta. Ympäristöoikeus on erityisen haastava oikeudenala, koska se on luonteeltaan lähempänä hallinto-lainsäädäntöä kuin varallisuus- tai yksityisoikeudellisia kokonaisuuksia ja sen osalta sääntelypyrkimyksenä on suurimmaksi osaksi suojelu tai rajoittaminen - vaikka sen ohella tavoitteena tulisi olla myös yhteiskunnan toimivuus.

Raportissa nostetaan esiin hyvä tavoite lainvalmistelun organisoimisesta enemmän työryhmäisemmäksi tai komiteamaisemmaksi toiminnaksi, jolloin esimerkiksi ministeriöiden siiloutumisesta aiheutunutta haittaa voitaisiin vähentää. Tämä on erittäin kannatettava asia. Tiimimäinen valmistelu, jossa valmistelijoiksi tulevat kyseisen alan erityisosaajat yhteiskunnan eri sektoreilta, on varsin olennainen asia lainvalmistelun laadun parantamisen näkökulmasta.

Lainvalmistelussa vaadittava tiedon määrä ja lainvalmistelijoiden osamisvaatimukset ovat suuret ja alati kasvavat. Vaikutusten arviointien lisäksi lainvalmistelussa pitäisi pystyä tuottamaan tietoa ja arvioimaan esimerkiksi sääntelyn nykytilan ongelmia ja ongelman aiheuttajia, kansainvälistä sääntelyä ja kokemuksia eri maiden sääntelyuudistuksista, vaihtoehtoisia sääntelekeinoja ja säädösehdotuksen perustuslainmukaisuutta. Tiimipohjainen valmistelumalli kykenisi vastaamaan myös näihin vaatimuksiin.