

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Ohjeen yleisessä osassa on ansiokkaasti kiinnitetty huomiota politiikkajohdonmukaisuuden edistämiseen (1.1.) ja esimerkiksi (1.3.1.) välillisten vaikutusten arvioinnin haasteisiin sekä poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämiseen. Ohjeessa olisi kuitenkin ollut mahdollista kehittää vaikutustenarviointia lainsäädännön kokonaisvaikutukset paremmin huomioivaan suuntaan, sen sijaan, että edelleen kehitystyötä on toteutettu vaikutuslajikohtaisesti.

Tilanteessa, jossa yhteiskunnan, ja näin ollen lainsäätämisen, keskeiset haasteet liittyvät siirtymiseen fossiilisista polttoaineista vapaaseen, hiilineutraaliin ja luonnon monimuotoisuutta vaalivaan yhteiskuntaan, tarvitaan murroksen kokonaisvaltaisuuden huomioimista myös lainsäädännön arvioinnin kehittämisessä. Ilmastonmuutos kytkeytyy kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan, talouteen, ja luontoympäristöön. Tämä perustee sellaiseen vaikutustenarviointiin siirtymistä, jossa huomioidaan merkittävästi nykyistä paremmin valmisteltavana olevan lainsäädännön kokonaisvaikutukset.

Kuten luvussa 1.1 todetaan, vaikutusarviointi tuottaa tietoa esityksen vaikutusten suhteesta yhteiskunnallisten tavoitteiden kokonaisuuteen. Tämän tärkeys korostuu käsillä olevassa kestävyysmurroksessa. Ilmastotoimissa onnistuminen vaatii välttämättä politiikkajohdonmukaisuudesta huolehtimista. Tämä on yksi painava syy nykyistä kokonaisvaltaisemman vaikutustenarvioinnin tekemiselle.

Kokonaisvaltaisemmassa vaikutusten arvioinnissa voitaisiin myös huomioida oikeudenmukaisuuskysymyksiä nykyistä paremmin. Suomen Ilmastopaneelin hankkeessa ”Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus” työistetään parhaillaan valmistelijoiden ja päättäjien tueksi niin sanottua oikeudenmukaisuuden arviointikehikkoa, jonka avulla erityisesti ilmastopolitiikan

oikeudenmukaisuusvaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan nykyistä paremmin. Ilmastopaneelin julkaisussa "Kuinka oikeudenmukaisuus voidaan huomioida ilmastopolitiikassa?" (Kivimaa ym. 2021) esitelty oikeudenmukaisuuden kolmijako (jako-, tunnustava- ja menettelytapojen oikeudenmukaisuus) sekä sitä läpileikkaavat oikeudenmukaisuuden tasot paikallisesta globaaliin, ja ihmisoikeusnäkökulma toimivat perustana, jolle oikeudenmukaisuuden arviointia voidaan rakentaa. Nämä kysymykset leikkaavat läpi eri vaikutuslajeja, ja voisivat tarjota hyvän lähtökohdan arvioinnin kehittämiseksi.

Eri oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksia voidaan hahmottaa esimerkiksi seuraavien kysymysten avulla:

- o Jako-oikeudenmukaisuus: Miten suunnitellut politiikkatoimet vaikuttavat hyötyjen ja haittojen jakautumiseen? Miten olemassa olevia epäoikeudenmukaisuuksia voidaan suunniteltujen politiikkakeinojen avulla vähentää? Millaisia hyvittämisskeinoja on mahdollista käyttää ilmastopolitiikan aiheuttamien haittojen minimoimiseksi?
- o Tunnustava oikeudenmukaisuus: Ketkä, missä ja millaiset tarpeet sekä maailmankatsomukset otetaan huomioon politiikan valmistelussa, päätöksenteossa ja toimeenpanossa? Onko haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät tunnistettu ja huomioitu riittävästi ja reilusti? Voidaanko haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tilannetta parantaa suunniteltujen politiikkatoimien avulla?
- o Menettelytapojen oikeudenmukaisuus: Onko päätöstentien prosessi oikeudenmukainen? Voivatko kansalaiset ja eri ihmisryhmät, joita politiikkatoimet koskevat, osallistua ja vaikuttaa päätöksiin, ja onko heidän näkemyksensä huomioitu?

Ohjeeseen sisällytetyt tarkistuslistat ovat tervetulleita. Kysymyksiä voitaisiin kuitenkin joltain osin kehittää edelleen.

Vaikutusten olennaisuuden tarkistuslistaan (s.11) voitaisiin lisätä ainakin seuraavat:

- Ulottuvatko vaikutukset sukupolvien yli?
- Ovatko vaikutukset suoraan tai välillisesti merkittäviä ilmastonmuutoksen hillinnän tai ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta?

Vastaavasti vaikutusarvioinnin suunnittelun tarkistuslistaan voitaisiin lisätä

- Mitkä ovat hankkeen vaikutusten kannalta mahdollisesti erityisen haavoittuvia ryhmiä?

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

Perinteisten perus- ja ihmisoikeuskysymysten rinnalle on aiempaa enemmän noussut ilmasto koskevien kysymysten hahmottaminen perus- ja ihmisoikeuskontekstissa. Trendi näkyy jo oikeuskäytännössä, sillä ihmisoikeusperustaisten ilmasto-oikeudenkäyntien määrä jatkaa nousuaan; kaikkiaan globaalisti on tunnustettu ainakin 112 ihmisoikeusperustaista ilmasto-oikeudenkäyntiä, joista 29 pelkästään vuonna 2020. Ilmastonmuutos muuttaa monin eri tavoin elinympäristöjä ja yhteiskunnan toimintaedellytyksiä ja asettaa perus- ja ihmisoikeudet vaaraan globaalisti.

Tämä tulisi huomioida myös lainvalmistelun ohjeistusta kehitettäessä. On selvää, kysymykset siitä, miten hyvin lainsäädäntö pystyy turvaamaan nykyisten ja tulevien sukupolvien mahdollisuuksia ilmastonmuutosta hillitsemällä ja siihen sopeutumalla, tulevat yhä enenevässä määrin olemaan keskeisesti mukana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa yhä useammassa lainsäädäntöhankkeessa.

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

-

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

Luvun 4.3.3. ensimmäistä kappaletta tulisi täydentää seuraavasti:

Ilmastovaikutusten arvioinnissa on tärkeää varmistaa, että säädös on linjassa ilmastolainsäädännössä julkiselle vallalle asetettujen päästövähennystavoitteiden ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Lainvalmisteluvaiheessa olisi tärkeää arvioida ilmastovaikutuksia systemaattisesti. Ilmastovaikutusten arviointi tulisi nähdä horisontaalisesti yhtä itsestään selvänä tehtävänä kuin taloudellisten vaikutusten arviointikin. Myös Marinin hallitusohjelmaan on sisällytetty tavoite ottaa ilmastovaikutusten arviointi osaksi normaalia lainvalmistelua. Esikuvana voisi olla EU:n ilmastolaki (6 artikla 4 kohta), jonka mukaan kaikkiin EU:n lainsäädäntöehdotuksiin on sisällytettävä vaikutustenarvio siitä, ovatko ne yhteensopivia EU:n ilmastotavoitteiden kanssa. Tällainen lähtökohta on tärkeä osa vihreää siirtymää, joka edellyttää ilmastonäkökulman huomioon ottamisen kaikessa sääntelyssä ja julkisten varojen käytössä.

Käytännössä valmistelijan tulisi siis ensin tehdä harkinta siitä synnyttääkö mahdollinen säädös ilmastovaikutuksia. Mikäli vastaus on kyllä, tulisi tehdä kattava ilmastovaikutusten arviointi. Valmistelijoita tulisi tukea tunnistamaan välittömien vaikutusten ohella myös välillisiä vaikutuksia. Tällaisia voi syntyä esimerkiksi lainsäädäntöhankkeissa, jotka tavalla tai toisella vaikuttavat yksityiseen tai julkiseen kulutukseen, asumiseen, liikkumiseen tai muutoin rakennettuun ympäristöön (esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen).

Nykyisellään esimerkiksi hallituksen esityksen lukija ei voi varmistua siitä, onko ilmastovaikutusten syntymistä pohdittu. Tämä johtuu siitä, että käytäntönä ei ole sisällyttää hallituksen esitykseen tietoa siitä, onko a) ilmastovaikutusten syntymistä on arvioitu, ja tultu siihen lopputulemaan, ettei niitä synny tai ne ovat vähäisiä; vai b) ilmastovaikutusten syntymistä ei ole arvioitu, tai niiden arvioimiseksi ei ole ollut riittävää tai käyttökelpoista tietoa taikka se on ollut ristiriitaista. Olisi tärkeää, että hallituksen esityksistä kävisi tulevaisuudessa läpinäkyvästi ilmi, miten ilmastovaikutusten syntyä on arvioitu (tai jätetty arvioimatta).

Ilmastovaikutusten arviointi ei rajoitu perinteiseen ympäristö-, energia- ja ilmastosäätelyyn, vaan hyvin monen tyyppisellä säätelyllä on merkittäviä ilmastovaikutuksia, mistä syystä olisi tärkeää kehittää kaikkien lainvalmistelijoiden yleisiä ja erityisiä valmiuksia hahmottaa ilmastovaikutuksia lainvalmistelussa hallinnonalasta riippumatta. Tässä mielessä eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämän raportin (Keinänen & Pajujoja 2020, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020) johtopäätökset siitä, että ympäristövaikutusten selvittämisen laadussa on merkittäviä eroja hallinnonalojen välillä ovat äärimmäisen huolestuttavia. Raportin mukaan muissa kuin ympäristöministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä "ympäristövaikutusten arvioinnin osaamisessa on ilmeisiä puutteita, koska vaikutuksen arviointi on usein ympäripyöreää. Voi myös olla, että muissa ministeriöissä ei tunnisteta ympäristövaikutuksia niin olennaisiksi, että niistä tehtäisiin kunnollinen arvio". Tämä selkeä ja akuutti kehitystarve olisi ollut hyvä selkeämmin tunnistaa myös tässä ohjeessa.

Sivulle 63 ohjeluonnokseen koottu lista "Keskeisiä kysymyksiä, vaikuttaako säädös" on lähtökohtaisesti hyvä. Tosin kysymyksiä voitaisiin koittaa vielä tarkentaa. Siihen voitaisiin lisätä esimerkiksi:

- vaikutukset ruokaketjujen päästöihin
- ihmisten arkeen liittyvät kysymykset, jotka koskevat asumista ja siihen liittyvää energiankäyttöä, vaikutukset kulutustottumuksiin ja sitä kautta esimerkiksi ruokaan ja liikkumiseen

Joka tapauksessa tämän listan systemaattinen läpikäyminen voisi auttaa tunnistamaan ilmastovaikutuksia myös siellä missä niitä on perinteisesti tunnistettu heikommin. On kuitenkin selvää, että valmistelijat tarvitsevat ilmastovaikutusten tunnistamiseen vielä tukea ja kenties tarkempia ohjeita.

Teknisenä kommenttina todetaan, että ilmastovaikutukset ovat painoarvoltaan niin keskeisiä, että luku 4.3.3. (Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen) voisi olla perusteltua nostaa aiemmaksi ohjeessa. Lisäksi lukua 4.3.3. voisi olla perusteltua jakaa edelleen alalukuihin esim. 4.3.3.1. Ilmastonmuutoksen hillintä ja 4.3.3.2. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen.

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

-

Muut huomiot

-

Weaver Sally
Suomen ilmastopaneeli