

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Ympäristöministeriö kiittää lausuntopyyntöä ja toteaa, että se on osallistunut vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmän valmistelutyöhön.

Ympäristöministeriö pitää vaikutusten arviointiohjeen uudistamista tärkeänä. Uudistetun ohjeen tavoitteena on tukea lainvalmistelijoiden työtä muun muassa vaikutusarvioinnin suunnittelussa sekä vaikutuslajien tunnistamisessa ja arvioinnissa ja sitä kautta parantaa vaikutusarviointien sekä valmisteltavien lakien laatua. Vaikutusarviointi tukee myös tärkeää sääntelyn kehittämistä.

Ympäristöministeriö pitää vaikutusarviointiohjeen luvuissa 1-3 esitettyjä arvioinnin yleisiä lähtökohtia ja periaatteita, vaikutusarvioinnin perusmallia sekä arvioinnin osatehtävien ja vaiheiden kuvaamista selkeinä ja ymmärrettävinä. Esitettyjä lähtökohtia ja periaatteita voisi kuitenkin vielä ohjeen viimeistelyssä olla hyödyllistä tiivistää esimerkiksi tarkistuslistoiksi tai vastaaviksi käytännön arviointitilanteissa helpokäyttöisiksi apuvälineiksi. Ohjeen sivulla 11 esitetty ”Vaikutusten olennaisuuden tarkistuslista” on onnistunut esimerkki tällaisesta.

Ympäristöministeriö pitää niin ikään hyvänä, että ohjeessa tuodaan esiin kattavasti, mitä vaikutuksia tulisi arvioida ja että ohjeessa annetaan neuvoja ja välineitä erityyppisten vaikutusten kattavaan tunnistamiseen ja olennaisten vaikutusten yksityiskohtaisempaan selvittämiseen. Samalla voidaan kuitenkin todeta, että ohjeessa uudet arviointia edellyttävät vaikutuslajit, kuten esimerkiksi turvallisuus- sekä maaseutuvaikutukset, lisäävät jo entisestään laajaa arvioitavien vaikutuslajien määrää ja siten myös vaikutusarvioinnin vaativuutta.

Ympäristöministeriö pitää perusteltuna ohjeessa esitettyä keskeistä periaatetta, jonka mukaan vaikutusten arviointi tulee (vaikutusten kattavan tunnistamisen jälkeen) kohdentaa kulloisenkin säädöshankkeen sisällön kannalta olennaisten vaikutusten arviointiin. Ohjeessa tuodaan esiin myös tarve arvioida vaihtoehtojen (”ratkaisuvaihtoehdot”, ”toteuttamisvaihtoehdot”) vaikutuksia ja todetaan, että ”vaikutusarvioinnin tehtävä on esittää mahdollisimman tasapuolinen arvio vaihtoehtojen vaikutuksista ja siitä, miten hankkeen tavoitteet voitaisiin saavuttaa parhaalla ja kustannustehokkaimmalla tavalla.” Ympäristöministeriö jakaa käsityksen siitä, että vaihtoehtojen vaikutukset tulee arvioida tasapuolisesti, mutta pitää vaativana tehtävänä sitä, että arvioinnissa

voitaisiin esittää, miten hankkeen tavoitteet saavutetaan parhaalla ja kustannustehokkaimmalla tavalla. Vaihtoehtojen ja niiden arvioinnin käsittely jää ohjeessa varsin yleiselle tasolle, eikä siinä tarjota käytännön neuvoja siitä, miten edellä mainitun tavoitteen mukainen vaihtoehtojen arviointi käytännössä voitaisiin lainvalmisteluhankkeissa toteuttaa.

Vaikutusten ennakkoliseen arviointiin sisältyy aina merkittävää epävarmuutta. Ympäristöministeriö pitääkin hyvänä, että ohjeessa tuodaan selkeästi esiin tarve esittää vaikutusarvioihin liittyvät epävarmuudet vaikutusarvioinnista raportoitaessa. On hyvä, että ohjeessa mainitaan myös tarve arvioida hankkeen yhteisvaikutukset muiden samanaikaisesti vireillä olevien säädöshankkeiden kanssa.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

-

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

-

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että vaikutusarviointiohjeen uudistuksessa ympäristövaikutusten arviointia painotetaan nykyistä, vuoden 2007 ohjetta enemmän. Ympäristövaikutusten arviointi ei nykyisellään ole riittävällä tasolla säädösehdotusten vaikutusten arvioinnissa, ja ympäristövaikutuksia tunnistetaan edelleenkin vain suhteellisen harvoissa hankkeissa. Vaikka ympäristövaikutusten arvioinnin määrä lakiesityksissä on viime vuosina kasvanut, vielä vuonna 2014 hallituksen esityksistä 77 % ei sisältänyt minkäänlaista ympäristövaikutusten arviointia. Vuonna 2021 vain reilu viidennes lainsäädännön arviointineuvoston käsittelemistä hallituksen esityksistä sisälsi arvion esityksen ympäristövaikutuksista. Ympäristövaikutusten arviointi on tarpeen tuoda kiinteämmin osaksi eri hallinnonalojen säädösehdotusten vaikutusarviointia, ja siihen uudistettu ohje tuo parempaa tukea.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ympäristövaikutusten arviointi olisi tarpeen kytkeä läheisesti myös muiden vaikutusten arviointiin ja erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointiin. Ympäristövaikutukset ilmenevät usein pitkän aikavälin kuluessa ja välillisesti, joten niiden arvioinnissa eri vaikutuslajien kytkennät toisiinsa tulisi tunnistaa nykyistä paremmin. Ohjeen yleisosiossa onkin hyvin esimerkkinä tunnistettu, että hankkeella voi olla merkittäviä taloudellisia ja ympäristöllisiä ristikkäisvaikutuksia.

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

-

Muut huomiot

Ympäristöministeriö pitää säädösehdotusten vaikutusarviointia tärkeänä ja samalla myös haastavana tehtävänä. Vaikutusarvioinnit edellyttävät etenkin merkittävässä säädöshankkeissa syvällistä arviointiosaamista ja laajaa tiedonhankintaa. Ympäristöministeriön mielestä arviointiosaamiseen ja sen kehittämiseen valtioneuvostossa tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota. Vaikutusarviointien laatimista ohjaava ja tukeva ohjeistus on tärkeä osa arviointiosaamisen kehittämistä. Ympäristöministeriö pitää tarpeellisena, että lainvalmistelijoille järjestettäisiin myös syventävää koulutusta ohjeen keskeisestä sisällöstä ja käytöstä.

Korpi Johanna
Ympäristöministeriö