VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Tulevaisuusvaliokunta 15.8.2023

Eduskunta

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen vuosikertomuksesta 2022 tulevaisuusvaliokunnalle (K 2/2023 vp)

Lainsäädännön arviointineuvosto kiittää tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua asiasta. Valiokuntaa kiinnostaa erityisesti tulevien sukupolvien huomiointi lainsäädännössä, lainsäädännön tulevaisuusvaikutusarviointi ja lainsäädännön arviointi erilaisista kestävän kehityksen näkökulmista.

Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi pääasiassa hallituksen esitysten vaikutusten arviointeja. Arviointineuvoston arviointityö keskittyy säädösluonnosten vaikutusarviointeihin, jotka usein painottuvat melko lyhyen aikavälin vaikutuksiin. Arviointineuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että vaikutuksia myös pidemmällä aikavälillä arvioidaan, kun se on säädöshankkeen kokonaisuuden kannalta olennaista ja mahdollista. On kuitenkin otettava huomioon, että säänneltävät asiat voivat olla monimutkaisia, säädösehdotusten arviot epävarmoja tai keskenään ristiriitaisia. On luonnollista, että pitkälle tulevaisuuteen meneviin vaikutusarvioihin sisältyy runsaasti epävarmuuksia.

Tulevien sukupolvien huomiointi lainsäädännössä

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan lainvalmistelun laatua edistää lainvalmisteluohjeiden noudattaminen. Ohjeet auttavat käsittelemään säädösehdotusta mahdollisimman laajasta näkökulmasta hallituksen esityksessä ja tukevat vaikutusarviointien tekemistä. Ohjeilla pyritään varmistamaan, että lainvalmistelussa otetaan kaikki olennaiset näkökulmat huomioon mukaan lukien tulevat sukupolvet. Tulevien sukupolvien merkitys on yleensä helposti havaittavissa esimerkiksi ympäristöä tai julkisen talouden ja eläkejärjestelmän kestävyyttä koskevissa säädöshankkeissa. Ohjeet voivat auttaa tunnistamaan tuleviin sukupolviin kohdistuvia vaikutuksia myös sellaisissa säädöshankkeissa, joissa säädöshankkeen kytkös tuleviin sukupolviin ja vaikutukset eivät ole ilmiselviä.

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (2022) mukaan arvioitavien vaikutusten aikajänne voi vaihdella suuresti. Osa vaikutuksista seuraa ajallisesti välittömästi lain voimaantuloa. Joissakin hankkeissa vaikutusten aikajänne voi olla hyvinkin pitkä ja ulottua jopa tuleviin sukupolviin saakka. Tämän vuoksi on hyvä kiinnittää huomiota lasten ja nuorten kuulemiseen heidän ikätasoonsa sopivalla tavalla, jolloin he pääsevät aidosti vaikuttamaan heidän tulevaisuutta koskevaan päätöksentekoon. Yhteistyötä voidaan tehdä esimerkiksi lastenparlamenttien, nuorisovaltuustojen, lasten ja nuorten vaikuttaja- ja kehittäjäryhmien sekä varhaiskasvatuksen ja koulujen kanssa.

On tyypillistä, että useita säädöshankkeita valmistellaan yhtä aikaa, jolloin eri hankkeista voi muodostua yhteisvaikutuksia. Tällöin vaikutukset saattavat kasaantua samoille kohderyhmille. Kun säädösvalmistelua kuitenkin tehdään eri ministeriöissä, on hyvin haastavaa arvioida kokonaisuutena vaikutuksia. Yhteisvaikutusten arviointia ei ole yleensä vastuutettu kenellekään valtioneuvostossa ja eri hankkeiden yhteisvaikutuksia ei aina edes tunnisteta. Tällöin myös vaikutusten arviointi tuleville sukupolville on vaikeaa. Säädösvalmistelu tulisi nähdä kokonaisuutena, jossa yksittäisellä säädöksellä on merkitystä nimenomaan kokonaisuuden osana. Yksittäiset muutokset lainsäädännössä eivät välttämättä aiheuta

Snellmaninkatu 1, Helsinki
Snellmansgatan 1, Helsingfors
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
PB 23, 00023 Statsrådet
PUHELIN/TELEFON
0295 16001 (vaihde/växel)
FAKSI/FAX
(09) 1602 2165
kirjaamo@vnk.fi
registratorskontoret@vnk.fi

suuria muutoksia lyhyellä aikavälillä, mutta pitkällä aikavälillä vaikutukset esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin, ympäristöön sekä talouteen voivat olla merkittäviä.

Lainsäädännön tulevaisuusvaikutusarviointi

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa ei ole erillistä tulevaisuusvaikutusarvioinnin määritelmää tai siihen liittyvää tarkempaa ohjeistusta. Ennakollinen vaikutusarviointi kohdistuu aina tulevaisuuteen. Kuten aikaisemmin on todettu, vaikutustenarviointiin sisältyy aina epävarmuutta, koska emme voi tietää tulevaisuuden kehityskulkuja. Vaikutusarviointeihin liittyviin riskeihin ja epävarmuuksiin voidaan reagoida sääntelyn seurannan ja jälkiarvioinnin avulla. Säädöshankkeiden seuranta ja jälkiarviointi ovat tärkeitä, jotta nähdään, ovatko lyhyen ajan vaikutukset olleet tavoitteiden mukaisia. Seurannan ja jälkiarvioinnin kautta voidaan ryhtyä sääntelyä korjaaviin toimiin, jos uudistuksen vaikutukset eivät ole toteutuneet tavoitteiden mukaisesti.

Arviointineuvosto painottaa lausunnoissaan vaikutusten mittakaavan hahmottamista ja olennaisiin vaikutuksiin keskittymistä. Tämä näkökulma korostuu, kun vaikutuksia arvioidaan kovin pitkällä aikajänteellä. Riskien arvioinnin merkitys korostuu, mitä pidemmästä aikajänteestä on kyse. Tämän vuoksi lainvalmistelussa tulisi pyrkiä tunnistamaan mahdollisia riskejä ja epävarmuuksia, jotka voivat vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen. Lisäksi on hyvä pohtia, voiko syntyä ei-toivottuja ja yllättäviä vaikutuksia. Arviointineuvoston havaintojen perusteella hallituksen esityksissä käsitellään riskejä ja epävarmuuksia liian suppeasti. Puutteet riskien ja epävarmuuksien esilletuomisessa ovat yleisimpien suositusten joukossa arviointineuvoston lausunnoissa.

Vaihtoehtojen arvioinnin tarkoituksena on selvittää tarkoituksenmukaisin tapa saavuttaa lain tavoitteet. Vaihtoehtoja arvioitaessa on selvitettävä vaikutukset myös pidemmällä aikavälillä. Arviointineuvoston kokemusten mukaan vaihtoehtojen käsittelyssä hallituksen esityksissä on jatkuvasti puutteita. Vaihtoehtojen puutteellinen käsittely on arviointineuvoston lausuntojen yleisimpien suositusten joukossa vuodesta toiseen. Vaihtoehtojen ja alustavien vaikutusten esittäminen olisi kuitenkin tärkeää, jotta säädösehdotuksista saa käsityksen, miten valittuun vaihtoehtoon on päädytty.

On kuitenkin hyvä huomioida, että säädökselle tai säädösmuutokselle asetetut tavoitteet myös vaikuttavat siihen, minkälaisia vaikutuksia säädöksellä toivotaan saavutettavan. Tulevaisuusvaikutusten arviointiin vaikuttanee myös se, onko säädöshankkeen yhtenä tavoitteena vaikuttaa pitkälle tulevaisuuteen tai onko hankkeeseen sisäänrakennettu tulevien sukupolvien huomiointi. Jos säädöshanketta lähdettäisiin alusta saakka rakentamaan siten, että tulevat sukupolvet otetaan sääntelyratkaisuja ja vaihtoehtoja mietittäessä huomioon, hankkeessa todennäköisesti arvioitaisiin myös pidemmän aikavälin vaikutukset.

Lainsäädännön arviointi erilaisista kestävän kehityksen näkökulmista

Ympäristövaikutukset ovat olennaisessa roolissa kestävän kehityksen vaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Ympäristövaikutusten arviointi yksinään ei ole riittävää, jos lainsäädäntöä arvioidaan erilaisista kestävän kehityksen näkökulmista. Ympäristövaikutusten lisäksi on tärkeää arvioida niin taloudellisia kuin sosiaalisia vaikutuksia. Esimerkiksi olennaista voi olla arvioida vaikutuksia sosiaaliseen kestävyyteen pitkällä aikavälillä, jolloin arvioidaan sitä, siirtyvätkö hyvinvoinnin edellytykset sukupolvelta toiselle. Ympäristövaikutuksilla onkin usein kytkös taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin.

Arviointineuvosto on vuosien aikana kiinnittänyt huomiota monenlaisiin ympäristövaikutuksiin. Ympäristövaikutuksia on havaittu erilaisissa hallituksen esitysluonnoksissa. Arviointineuvoston mukaan jatkossa on tärkeää kiinnittää huomiota ympäristövaikutuksiin monilla hallinnonaloilla eikä pelkästään ympäristöministeriön alalla. Haasteena on tunnistaa olennaiset ilmasto- ja ympäristövaikutukset sellaisista

hankkeista, joiden ympäristö- ja ilmastovaikutukset eivät käy suoraan ilmi jo hankkeen otsakkeesta. Esimerkiksi digitalisaatioon, datan käyttöön tai ihmisten käyttäytymiseen liittyvät hankkeet voivat suoraan tai välillisesti vaikuttaa esimerkiksi energian käyttöön ja liikkumiseen. Sen sijaan maankäyttöön ja rakennettuun ympäristöön, liikenteeseen, metsien käyttöön tai luonnonsuojeluun liittyvillä hankkeilla voi helposti päätellä olevan joitakin ilmasto- ja ympäristövaikutuksia.

Eräs ympäristövaikutuksiin liittyvä piirre on se, että niiden vaikutusketjut voivat olla pitkiä. Esityksillä voi olla vaikutuksia esimerkiksi luonnon biodiversiteettiin ja hiilinieluihin, mutta tämän asian päättely edellyttää pitkän vaikutusketjun läpikäyntiä. Näiden vaikutusten tunnistaminen on yleensä vaikeaa asiaan tuntemattomalle. Lisäksi perinteinen jälkiarvioinnin sapluuna, jossa vaikutuksia aletaan arvioida 2-5 vuoden kuluttua lain voimaantulosta, ei välttämättä toimi ympäristövaikutuksissa, joissa vaikutukset näkyvät kenties kymmenien vuosien päästä.

Lopuksi

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausunnon tulevaisuusvaliokunnalle 23.1.2023 liittyen valtioneuvoston tulevaisuusselontekoon (VNS 16/2022 vp). Tässä lausunnossa tuotiin esille, että kiire, erilaiset hanketyöt ja niukat resurssit ovat säädösvalmistelun haasteita. Arviointineuvoston käsityksen mukaan nämä ministeriöiden säädösvalmistelun haasteet heijastuvat myös pidemmän aikajänteen arvioihin. Ministeriöt ovat joutuneet myös reagoimaan erilaisiin yhteiskunnallisiin kriiseihin, jotka kuluttavat jo ennestään vähiä lainvalmisteluresursseja.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan pidemmän aikajänteen vaikutusarviot ja tulevien sukupolvien huomioon ottaminen lainvalmistelussa ei välttämättä vaadi uusia toimenpiteitä. Nykyisten lainvalmisteluohjeiden noudattaminen, lainvalmistelun johtamisen kehittäminen sekä riittävä aika ja resurssit säädösvalmisteluun vaikuttavat myönteisesti myös pidemmän aikajänteen arvioihin.

Helsingissä 15. elokuuta 2023

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja