

”

LAKIEN YHTEISVAIKUTUSTEN ARVIOINTI PARANTAA LAINSÄÄDÄNNÖN LAATUA

Ympäristötiedon foorumin Puheenvuoroja 1/2021



YMPÄRISTÖTIEDON
FOORUMI

VIIME VUOSINA lainsäädännön valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuvat ovat tunnistaneeet tarpeen huomioida systemaattisemmin eri lakien suhdetta toisiinsa. Kun huomioidaan eri lakien soveltaminen samanaikaisesti, voi syntyä odottamattomia ja ennakoimattomia yhteisiä vaikutuksia. Eri lakien yhdessä synnyttämiin vaikutuksiin ei yksittäisten lakien vaikuttavuusarvioinneissa välttämättä päästä kiinni.

Ympäristötiedon foorumi, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja Suomen ympäristökeskus järjestivät 17.2.2021 yhteistyössä etätilaisuuden, jossa keskusteltiin vuosina 2020 ja 2021 valmistelussa olevien luonnonsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain, kaivoslain ja ilmastolain mahdollisista yhteisvaikutuksista ja niiden arvioimisesta. Tilaisuuden tavoitteena oli lisätä ymmärrystä lakien rajapintatarkastelusta, hahmotella, millaisia lakien yhteisvaikutukset voivat olla sekä keskustella siitä, miten lakien yhteisvaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan paremmin myös tulevaisuissa lakihankkeissa. Tämä julkaisu pohjautuu tilaisuudessa esitettyihin alustuksiin ja keskusteluihin.

Julkaisun taustalla lainsäädäntöprosessin eri osapuolten väliset keskustelut

Helmikuussa 2021 järjestettyyn tilaisuuteen ”Yhteisvaikutukset ja rajapinnat valmistelussa olevissa lakihankkeissa” osallistui noin neljäkymmentä henkilöä. Osallistujajoukko koostui lainsäädäntöhankkeiden ja vaikutusten arviointien valmistelijoista eri ministeriöistä, lakihankkeiden työryhmien ja sidosryhmien edustajista, lainsäädännön arviointineuvoston edustajista, poliitikoista, oikeustieteiden asiantuntijoista ja ympäristötutkijoista. Tilaisuuden pääpaino oli ryhmäkeskusteluissa, joissa osallistujat jakaantuivat neljään ryhmään keskustelemaan lakien yhteisvaikutuksista eri vaikutuslajien näkökulmasta. Jokaisessa ryhmässä käsiteltiin kahta vaikutuslajia seuraavasti:

1. Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen JA vaikutukset julkiseen talouteen
2. Vaikutukset ilmastoon JA vaikutukset elinkeinoihin
3. Vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen JA vaikutukset kuntiin ja kuntatalouteen
4. Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti vaikutukset saamelaisiin JA vaikutukset maanomistajiin

Ryhmissä keskusteltiin kysymyksistä:

- Mitä yhteisvaikutuksilla ymmärretään? Millaisia esimerkkejä yhteisvaikutuksista löytyy?
- Millaiset lakien vaikutukset sivuavat toisiaan ja saattavat vahvistaa toisiaan?
- Mitkä vaikutukset ovat ristiriidassa keskenään tai hidastavat toisiaan?
- Miten lakien yhteisvaikutusten arviointia ja huomioon ottamista voisi parantaa?

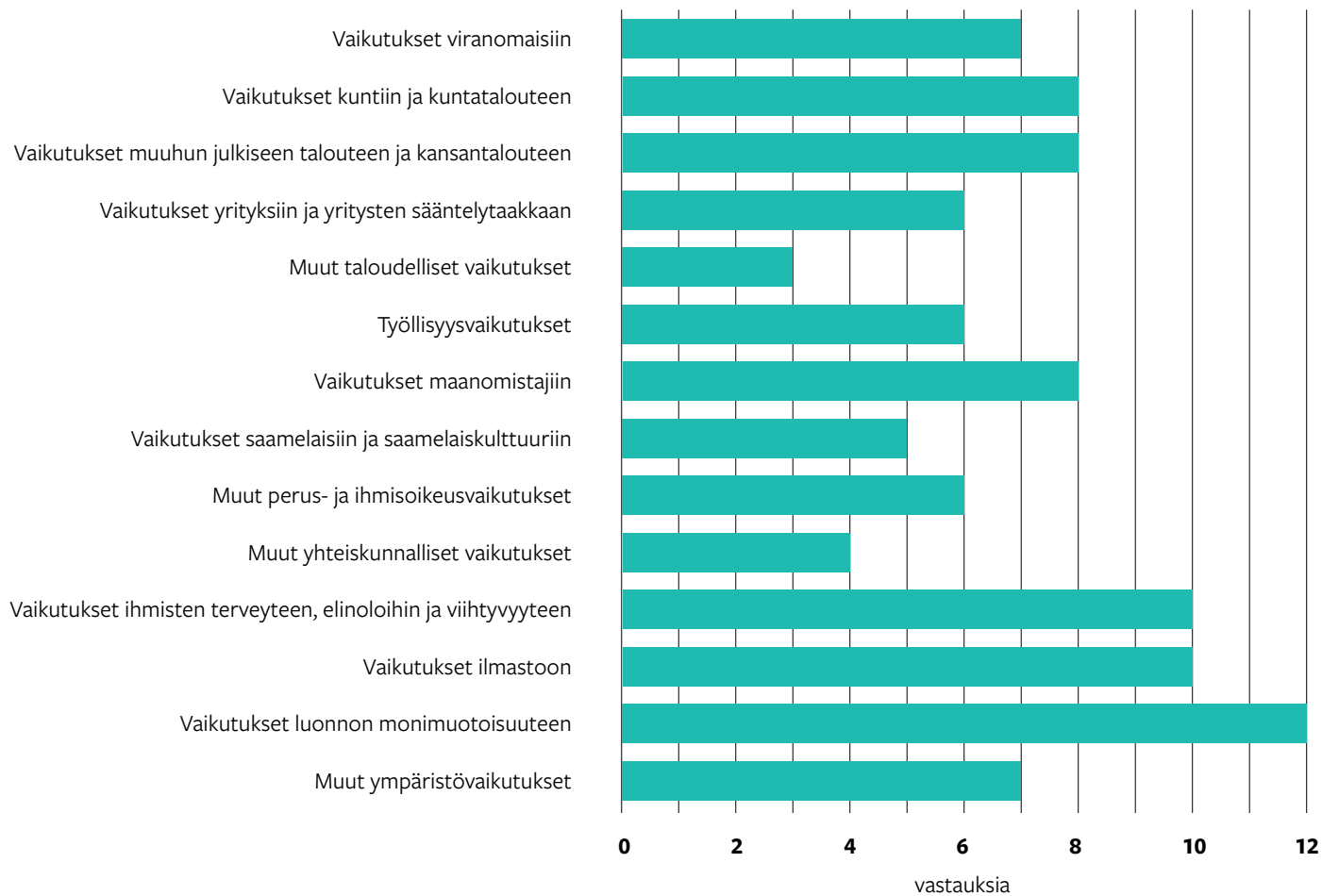
Ennen ryhmäkeskusteluja kuultiin neljä eri näkökulmia avaavaa alustusta. Ympäristöministeriön lainsäädäntöjohtaja **Riitta Rönn** ja työ- ja elinkeinoministeriön hallitus-

neuvos **Tuula Manelius** avasivat ministeriöiden näkökulmia lakien yhteisvaikutuksiin, lainsäädäntötutkimuksen professori **Anssi Keinänen** Itä-Suomen yliopistosta pohti mitä lainsäädännön yhteisvaikutusten arviointi voi olla ja miten se vaikuttaa lainvalmisteluun ja tutkija **Tiina Piironen** Suomen ympäristökeskuksesta kertoi, millaisia yhteisiä vaikutuksia lakihankkeet voivat synnyttää ilmasto-vaikutusten näkökulmasta. Arviointineuvos **Antti Moisio** lainsäädännön arviointineuvostosta summasi tilaisuuden antia yhteen loppupuheenvuorossaan.

Yhteisvaikutusten tunnistamisen kautta kohti koherenttia lainsäädäntöä

Eri lakien yhteisvaikutusten arvioinnin kautta voidaan pyrkiä tunnistamaan, kuinka koherenttia lainsäädäntömme on kokonaisuudessaan. Lainsäädännön taustalla on useita tavoitteita, kuten yritysten hallinnollisen sääntelytaakan keventäminen ja kilpailukyvyyn parantaminen, luonnon monimuotoisuuden tukeminen, päästöjen hillintä tai yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon parantaminen. Eri lakihankkeissa painottuvat eri tavoitteet, mutta **koherentin lainsäädäntökokonaisuuden kannalta olisi oleellista, ettei yhden lain toivottujen vaikutusten tavoittelu merkittävästi heikentäisi toisen lain tavoitteiden toteutumista.**

Kiinnostava alue ovat erityisesti usean säännösuudistuksen keskinäiset yhteisvaikutukset. Yhteisvaikutuksia voi syntyä myös, jos samaa lakia koskevan usean peräkkäisen muutoksen myötä syntyy kerrannaisvaikutuksia, vaikutuksia, joita yksittäisen muutoksen kohdalla ei vielä syntyisi. Useamman lakihankkeen kautta voi syntyä ennakoimattomia, myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia, joita yksittäisten lakien vaikutuksia tarkastellessa ei tunnisteta. Yhteisvaikutukset voivat myös olla positiivisia yhden, mutta kielteisiä toisen vaikutuslajin osalta.



Työpajan osallistujien vastaukset ennakkokyselyn kysymykseen ”Mitä yhteisvaikutuksen lajeja tai kohderyhmiä tulisi mielestäsi tarkastella lähemmin maankäyttö- ja rakennuslain, luonnonsuojelulain, ilmastolain ja kaivoslain yhteydessä?” Vastauksissa korostui halu tarkastella etenkin vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, ilmastoon sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen.

MITÄ YHTEISVAIKUTUKSET OVAT?

Lainsäädännön yhteisvaikutuksille ei ole olemassa tarkkaa määritelmää. Yhteisvaikutusten arvioinnissa on kuitenkin oleellista täsmentää, millaisia yhteisvaikutuksia ollaan tarkastelemassa. Anssi Keinänen erottaa neljä eri tapaa lähestyä yhteisvaikutuksia:

1. Yhteisvaikutus = Eri lakien aikaansaama kokonaisvaikutus

- Tässä tilanteessa lait eivät ole riippuvaisia toisistaan, mutta vaikuttavat samaan ilmiöön tai tavoitteeseen.
- Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden Kuopion biotuotetehdas Finnpulpin ympäristöluvan hylkäämisessä laskettiin yhteen eri luvista syntyvät kokonaispäästöt. Korkein hallinto-oikeus totesi, että Kallaveden ekologinen tila on vaarassa heikentyä vakavasti, jos kuormitus vesistölle kasvaa vielä yhden luvan myötä.

2. Yhteisvaikutus huomioi välillisen vaikutuksen

- Tässä tilanteessa yhteen lakiin tehdyt muutokset vaikuttavat välillisesti toisen lain tavoitteiden toteutumiseen
- Esimerkiksi ympäristöministeriön alainen luononsuojelulaki on yhteydessä yli 20 muuhun

lakiin. Jos jossain toisessa ministeriössä tehdään esimerkiksi maankäyttöön vaikuttava lainsäädäntömuutos, voi se vaikuttaa luononsuojelulain toimivuuteen ja vaikutuksiin.

3. Yhteisvaikutus huomioi kerrannaisvaikutuksen

- Tässä tilanteessa kaksi lakia vaikuttaa toisiinsa ilman että kumpikaan niistä dominoi. Muutokset yhdessä laissa vaikuttavat toiseen.
- Esimerkiksi luononsuojelulain suojelualueita koskevat säädökset voivat rajoittaa malminetsintää ja vastaavasti kaivoslain pyrkimys edistää kaivostoimintaa voi hidastaa luononsuojelulain tavoitteiden toteutumista.

4. (Yhteis)vaikutus on eri osapuolten toiminnan ja reagoimisen summa

- Yhteisvaikutuksen voi ajatella syntyvän lainsäädännön ja lakien toimeenpanon eri osapuolten toiminnasta ja reagoimisesta: 1) lainsäädäntöön tehdään muutoksia, joilla on toivottuja vaikutuksia 2) viranomainen soveltaa lakia toivotusti tai ei muuta toimintaansa (esim. valvontaan ei ole resursseja) 3) lain kohteena olevat tahot reagoivat (ehkä kehittävät toivottua itsesääntelyä tai sitten pyrkivät kiemurtelemaan irti sääntelyn piiristä)

Yhteisvaikutusten tunnistaminen ja arviointi on vaikeaa, mutta parantaa lainsäädännön laatua

Hyvän lainvalmistelun toimintatapojen noudattamisen tulisi tarkoittaa jo itsessään sitä, että lakien yhteisvaikutukset otetaan huomioon ja arvioidaan. Hyvässä yhteisvaikutuksia huomioivassa lainvalmistelussa:

- On **vahva tietopohja**, jonka pohjalta arvioidaan, millaisia vaikutuksia ehdotuksilla on tulevaisuudessa
- Vaikutusten arviointi otetaan mukaan valmistelun **mahdollisimman varhaisessa vaiheessa** ja tehdään näkyväksi läpi lainsäädäntöhankkeen
- Tukeudutaan **laajapohjaiseen valmisteluun ja vuorovaikutteisiin kuulemiskäytäntöihin**. Myös tiedeyhteisöä osallistetaan aktiivisesti. Kuuleminen tapahtuu hyvissä ajoin, paljon ennen lausuntokierroksia.
- **Otetaan huomioon tulevat lain soveltajat** ja heidän toimintaympäristönsä
- Tehdään **tiivistä yhteistyötä eri säädöshankkeiden välillä** ministeriörajojen yli
- Esityksessä hallitukselle **tuodaan esiin lakihankkeen yhteydet muihin säädöksiin** ja tunnistetaan vaikutuskanavia sekä syy-seuraussuhteita

Lainvalmistelun kokonaisuuteen tulisi kuulua nykyistä vahvemmin myös jälkiarviointi. Jälkiarvioinnissa olisi mahdollista selvittää myös, osattiinko yhteisvaikutuksia alkujaan tunnistaa tai tuliko yhteisvaikutusten saralla yllätyksiä.

Lain soveltajan näkökulma on myös tärkeä ottaa mukaan yhteisvaikutusten arviointiin. Käytännön tilanteissa, esimerkiksi kaivoslupia käsiteltäessä, sovelletaan yhteen useita eri lakeja. Tällöin esimerkiksi luonnonsuojelulain, kaivoslain ja maankäyttö- ja rakennuslain pitäisi toimia hyvin yhteen.



TINGEY INJURY LAW FIRM / UNSPLASH

Yhteisvaikutukset hallitusohjelmaan ja suunta kohti politiikkakoherenssia

Lainvalmistelu lähtee hallitusohjelmasta. Kun eri lakeja ja toiveita niiden muutoksille aletaan tuoda hallitusohjelmaan, keskeistä olisi palata toistuvasti kysymykseen: tukevatko ehdotetut muutokset politiikkakoherenssia sääntelykokonaisuudessa? Poliittikkakoherenssi tarkoittaa sitä, että eri poliittikkatoimet ja säännökset antavat yhteiskunnallisille toimijoille johdonmukaisia viestejä toivotusta kehityksestä. Poliittikkakoherenssin vahvistaminen lainsäädännössä tarkoittaa samaan suuntaan vievien toivottujen vaikutusten tunnistamista, niiden vahvistamista ja ristiriitojen minimoimista. Poliittikkakoherenssia tavoiteltaessa on siis keskeistä sopia koko lainsäädäntökokonaisuutta koskevista yhteisistä tavoitteista ja toivotusta kehityksestä – tätä tulevaisuuden kuvaa vasten voidaan sitten peilata lakimuutosten yhdessä aikaansaamia vaikutuksia ja tunnistaa ristiriitoja lakien vaikutusten ja eri vaikutuslajien välillä.

Tilaisuudessa todettiin, että tällä hetkellä eri lakihankkeiden tavoitteisiin voidaan liittää keskenään ristiriitaisia tavoiteltavia vaikutuksia jo hallitusohjelmassa. Näitä **ristiriitoja voitaisiin loiventaa, jos lakien yhteisvaikutuksia tarkasteltaisiin nykyistä systemaattisemmin jo hallitusohjelmaa laadittaessa.**

ESIMERKKINÄ LAKIEN YHTEISTEN ILMASTOVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Yhteisvaikutusten tunnistamisen voi ajatella olevan erityisen tärkeää monimutkaisten haasteiden, kuten ilmastonmuutoksen, äärellä. Ilmastopolitiikan tavoitteiden näkökulmasta on oleellista luoda kokonaiskuva eri hallinnonalojen säädösten yhteisvaikutuksista.

Tilaisuudessa käsittelyssä olleiden lakien kohdalla ilmastovaikutuksia voi syntyä esimerkiksi seuraavasti:

- **MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAKI** voi vaikuttaa liikenteen, asumisen ja teollisuuden päästöihin rakentamisen sääntelyn kautta. Laki vaikuttaa hiilinieluihin vihrealueita ja laajemmin maankäyttöä koskevien säännösten kautta. Infrastruktuuriin ja viherverkostoihin liittyvä sääntely vaikuttaa sekä ihmisten että eläin- ja kasvilajien edellytyksiin sopeutua ilmastonmuutokseen.
- **LUONNONSUOJELULAKI** on vahvasti kytköksissä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen. Lain avulla voidaan suunnata suojelua ilmastonmuutos huomioiden ja esimerkiksi auttaa lajeja leviämään alueille, joissa on niille suotuisimmat olosuhteet. Luonnonsuojelulla on myös kytkös ilmastonmuutoksen hillintään suojeltavien alueiden hiilinielujen turvaamisen myötä.
- **KAIVOSLAISSA** on oleellista huomioida ilmastonmuutoksen myötä muuttuvia sääolosuhteita

(miten lisääntyvät sateet vaikuttavat kaivoksiin ja niiden valumiin). On myös syytä kysyä, voiko kaivoslailla olla maankäytön kautta merkittäviä vaikutuksia hiilen nieluihin ja varastoihin.

- **ILMASTOLAIN** tavoitteena on hillitä päästöjä ja vahvistaa puitteet Suomen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle. Ilmastolaki ei yksinään riitä ilmastopolitiikan tavoitteiden edistämiseksi ja siksi lain keskeisenä tavoitteena on tehostaa ja sovittaa yhteen valtion viranomaisten toimintaa ilmastotoimien suunnittelussa ja täytäntöönpanon seurannassa.

Kun arvioidaan eri lakien yhdessä aikaansaamia ilmastovaikutuksia, oleellista on kysyä:

- Millainen yhdistetty vaikutus säädöksillä on ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta? Mistä syntyy päästövähennyksiä, mistä päästölisäyksiä? Miten säädökset vaikuttavat nieluihin ja varastoihin?
- Syntyykö kumulatiivisia vaikutuksia, kun lakeja tarkastellaan yhdessä? Onko lakien yhteisvaikutus suurempi kuin tekijöidensä summa?
- Ohjaavatko kaikki lait samaan suuntaan kohti ilmastopolitiikan tavoitteita? Havaitaanko ristiriitaisia vaikutuksia: onko yhden lain vaikutukset ristiriidassa toisen säädöksen tavoitteiden kanssa?

Suomen ympäristökeskus valmistelee säädösehdotusten ilmastovaikutusten arvioinnin opasta, joka valmistuu kevään 2021 aikana.

Esimerkkejä ryhmäkeskusteluissa tunnistetuista lakien yhteisvaikutuksista

Tilaisuuden osallistujat jakaantuivat neljään ryhmään keskustelemaan lakien yhteisvaikutuksista eri vaikutuslajien näkökulmasta. Keskusteluissa nousi esiin monia näkökulmia esillä olleiden neljän lain yhteisvaikutuksista.

1. Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen JA vaikutukset julkiseen talouteen

- Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen riippuu paljolti eri lakien synnyttämistä yhteisvaikutuksista. Oleellista on, millaisia reunaehtoja ja keinovalikoimia luonnon turvaamiseksi esitetään mm. kaivoslaissa ja maankäyttö- ja rakennuslaissa. Luonnonsuojelulla on hyvin rajalliset mahdollisuudet puuttua monimuotoisuuden heikkenemiseen suojelualueiden ulkopuolella. Uudessa maakunta- ja rakennuslaissa maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus mahdollisesti heikkenee, minkä pelättiin keskustelussa johtavan suojelualueverkoston heikkenemiseen.
- Luonnonsuojelulakiin mahdollisesti lisättävä ekologisen kompensaation velvoite on vahvasti kytköksissä maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä kaivoslakiin. Luonnon monimuotoisuuden turva voi parantua kompensaation, kuten ennallistamisen ja maisemoinnin, kautta.
- Luonnon monimuotoisuuden hupenemisella ja ilmastonmuutoksella on vahvat kytkökset talouteen. Talousvaikutuksia arvioitaessa otetaan kuitenkin harvoin huomioon luonnon heikkenemisen tai ilmastonmuutoksen kustannuksia. Luonnon monimuotoisuuden heikkenemisestä syntyvien haittojen korjaaminen julkistaloudessa on usein kalliimpaa

kuin luontoarvojen turvaaminen etukäteen.

- Uudistettavana olevan luonnonsuojelulain tavoitteet turvata luontoa myös suojelualueiden ulkopuolella voivat heijastua MRL:n kautta kuntakaavoitukseen ja ohjata luontonäkökulmien parempaan huomioimiseen maankäytön suunnittelussa.

2. Vaikutukset ilmastoon

JA vaikutukset elinkeinoihin

- Ilmastopolitiikan toimenpiteet jakavat yritykset herkästi voittajiin ja häviäjiin. Vaikutusten tunnistaminen on elinkeinoelämän kehityksen kannalta tärkeää, joskin välillä hankalaa.
- Kaikilla neljällä lailla on elinkeinovaikutuksia sekä olemassa oleviin että tuleviin yrityksiin ja yritysten sääntelytaakkaan. Lakien yhteisvaikutukset voivat sekä lisätä tietäntyyppistä yritystoimintaa että vähentää toisentyypistä.
- Kaikilla neljällä lailla yhdessä on ilmastovaikutuksia, joiden hahmottaminen vaatii isoa analyysityötä: luonnonsuojelulain kautta voidaan vahvistaa nieluja, maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen, kaivoslain kautta voidaan lisätä mineraalien saatavuutta. Toisaalta kaikilla laeilla voi olla myös vaikutuksia, jotka voivat heikentää ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista.
- Kaivoslailla pyritään edistämään kaivostoiminnan mahdollisuuksia Suomessa. Tavoitellut elinkeinovaikutukset ovat ilmeisiä, mutta lisääntyvä kaivostoiminta voi osaltaan tukea myös ilmastolain tavoitteita lisäämällä liikenteen sähköistymiseen tarvittavien mineraalien saatavuutta. Oleellista olisi kuitenkin arvioida ympäristövaikutuksia kokonaisuudessaan.

3. Vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen JA vaikutukset kuntiin ja kuntatalouteen

- Lait vaikuttavat kuntiin ja kuntatalouteen monia reittejä. Kunnissa tehtävät valinnat maankäytön, ilmastopoliitiikan ja luonnonsuojelun suhteen vaikuttavat puolestaan suoraan ja epäsuorasti ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen.
- Kaikilla neljällä lailla on yritys- ja elinkeinovaikutuksia sekä olemassa oleviin että tuleviin yrityksiin, mikä puolestaan vaikuttaa kuntiin. Kunnille oleellista on pystyä ennakoimaan työllisyyskehitystä ja mahdollisten uusien kuntalaisten tarpeita.
- Luonnonsuojelulaille voi yhdessä maankäyttö- ja rakennuslain kanssa olla merkittäviä vaikutuksia ihmisten, eli kuntalaisten, terveyteen ja viihtyvyyteen, jos lait yhdessä tukevat luontoalueiden säilymistä ja saavutettavuutta.
- Uudistettavaan kaivoslakiin esitetään kuntien päätösvalan selkiyttämistä, kun kaivostoimintaa suunnitellaan kunnan alueelle. Vaikutukset kuntiin ja kytkös maankäyttö- ja rakennuslakiin ovat molemmat vahvoja.

4. Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti vaikutukset saamelaisiin JA vaikutukset maanomistajiin

- Kaikilla esimerkkilaeilla on mahdollisesti perus- ja ihmisoikeuksia edistävä vaikutus. Perus- ja ihmisoikeudet ja maanomistajien oikeudet linkittyvät vahvasti laajempaan lakien hyväksyttävyyteen. Etenkin luonnonvaroja koskevat lait ovat olennaisia perus- ja ihmisoikeuksien ja maanomistajien kannalta.
- Poronhoito on esimerkki lainsäädännön kohteesta, johon vaikuttavat monet lait. Vaikutuksia poronhoidolle ei tulisi katsoa vain yhden lain näkökulmasta, vaan oleellista on hahmottaa kokonaisuutta.

Poronhoitoon vaikuttaa suuri määrä erilaisia toimia ml. kaivokset, metsätalous, maatalous, matkailu, tieverkosto, rataverkosto, metsästys, pedot jne.

Maakuntakaava on ollut poronhoitoalueella tärkeä suunnitteluinstrumentti. Jos maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen myötä maakuntakaavan oikeusvaikutteisuutta heikennetään, olisi oleellisia arvioida muutoksen vaikutuksia poronhoidolle.

- Perus- ja ihmisoikeuksia edistävien kirjausten lisääminen lakeihin voi edesauttaa näiden näkökulmien laajempaa huomioimista myös lakien soveltamisessa.

Esimerkkejä ryhmäkeskusteluissa tunnistetuista vaikutusten ristiriitaisuuksista

- Maankäyttö- ja rakennuslaki pyrkii sovittamaan yhteen taloudellisia, sosiaalisia ja ekologisia intressejä ja järjestämään alueiden käyttöä ja rakentamista kestävästi. Jännitteitä syntyy herkästi luonnonsuojelulain kanssa, joka tavoittelee ensisijaisesti luonnonsuojelun parempaa tasoa. Maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa on kuitenkin valittavissa luonnonsuojelulain tavoitteiden mukaisia toimia samalla, kun edelleen huomioidaan myös muut intressit.
- Kaivoslain tavoitteena on edistää kaivostoimintaa yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Ristiriitoja syntyy kuitenkin luonnonsuojelulain kanssa etenkin, jos malminetsintää ja sitä kautta kaivostoimintaa suunnitellaan arvokkaalle luontoalueelle.
- Luonnonsuojelulaki tähtää arvokkaiden lajien ja luontotyyppien suojeluun siellä, missä ne sijaitsevat. Maankäyttö- ja rakennuslaki puolestaan tavoitte-

lee yhdyskuntarakenteen eheyttä. Tiivistäminen ja yhdyskuntarakenteen eheys voi tukea ilmastolain tavoitteita, mutta haitata paikallisten luontoarvojen säilymistä.

- Ilmastolain tavoitteena on edistää vuoden 2035 hiili-neutraalisuustavoitteen saavuttamista. Osan ilmastolain vaikutuksista voi näyttää risteävän tiettyjen elinkeinojen ja eri ryhmien oikeuksien kanssa, etenkin, jos vaikutuksia tarkastellaan vain lyhyellä aikajänteellä. Koherentin ilmastopolitiikan kannalta on oleellista varmistaa, ettei eri laeilla olisi ristiriitaisia ilmastotavoitteiden toteutumista haittaavia vaikutuksia.

- Keskusteluissa esiintyi eriäviä näkemyksiä siitä, missä määrin lainsäädäntökokonaisuudessa tulisi huomioida vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle. Yhtäältä ajatellaan, että luonnonsuojelutavoitteiden tulisi koskea vain luonnonsuojelulakia eikä vahvoja kirjauksia luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi tulisi tehdä muiden lakien alle. Toisaalta tutkijoiden vahva viesti on ollut, ettei luontokatoa voida pysäyttää pelkän luonnonsuojelulain puitteissa. Oleellista olisi pystyä turvaamaan luonnon monimuotoisuutta myös suojelualueiden ulkopuolella – muun lainsäädännön soveltamisalalla.

Vaikutukset metsätalouden harjoittamiseen. Kaavoituksella on rajoitettu metsätalouden harjoittamista ja estetty metsälain noudattaminen. Samoin suojelualueiden merkkäminen kaavoihin maankäyttö- ja rakennuslain nojalla ei ole oikea tapa, kun suojeluun on oma lainsäädäntönsä.

Esimerkiksi luonnonsuojelua vaikeuttaa huomattavasti, että luonnonsuojelulain kautta voidaan lähinnä säännellä rajatuista luonnonsuojelualueista. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei taas sisällä keinoja puuttua ongelmaan, vaikka periaatteessa tällaista sääntelyä voisi sinne sisällyttääkin.

Kaksi kommenttia ennakkokyselyn kysymykseen ”Voitko jakaa esimerkin tilanteesta, jolloin yhteisvaikutusten tunnistamiselle olisi ollut tarvetta?”

Ehdotuksia yhteisvaikutusten arvioinnin parantamiseksi ja seuraaviksi askeleiksi

- **Tunnistetaan keskeisten lainsäädäntöhankkeiden riippuvuuksia mahdollisimman aikaisessa vaiheessa:**
 - Korostetaan esivalmistelun merkitystä: suunnitellaan ja kohdennetaan vaikutusten arviointia, kartoitetaan yhteisvaikutuksia ja vaikutuksia kokonaisuudessaan jo ennen kuin lopulliset poliittiset linjaukset lyödään lukkoon.
 - Resursoidaan riittävästi osaamista ja säädösjohtamista hyvään lainvalmisteluun.
- **Otetaan yhteisvaikutusten arvioinnin ohjeistus mukaan oikeusministeriön vaikutusten arvioinnin ohjeisiin**, jotka ovat parhaillaan uusittavana.
- Muodostetaan vaikutusten arviointia varten **tukiverkosto ministeriöiden välille**, kannustetaan osaamisen vaihtamiseen ja spontaaniin apuun. Nimetään eri ministeriöistä kontaktihenkilöitä ja asiantuntijoita erilaisiin vaikutusten lajeihin.
 - Valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkosto voi tukea ministeriöiden välistä yhteistyötä ja oleellisten ihmisten tunnistamista.
- Kehitetään vaikutusten arviointia ja yhteisvaikutusten huomiointia **osana ministeriöiden rakenteita**. Uudet toimintatavat ja tutkijayhteistyön sisällyttäminen

vaikutusten arviointeihin edellyttävät ministeriöiden johtotasolta lähtevää muutosta.

- **Kuullaan ja osallistetaan sidosryhmiä oikea-aikaisesti**. Esitetään täsmäkysymyksiä eri lakien yhdessä synnyttämistä yhteisvaikutuksista. Osallistaminen vaatii osaavaa viestinnän suunnittelua.
- **Vahvistetaan tietopohjaa** ja suunnitellaan tutkijayhteistyö systemaattisemmin osaksi lainsäädäntöhankkeita. Jotta yhteisvaikutuksia voidaan tunnistaa, tarvitaan tutkimustietoa hyvin monista eri näkökulmista.
- Kiinnitetään **hallitusohjelman valmistelussa** erityistä huomiota politiikkakoherenssiin ja että eri lakien keskinäisiä yhteyksiä arviotaisiin koherenssin näkökulmasta hallituskauden aikana ja niiden yli.
- **Kehitetään ja koordinoidaan yli hallituskausien menevää sääntelyä**. Lakien pitkät siirtymäajat ja lainsäädännön koordinointi hallituskausien yli on koherentin lainsäädännön kannalta haaste, johon pitää pyrkiä vastaamaan.
- Tunnistetaan **lainsäädännön arviointineuvoston tärkeä rooli** yhteisvaikutusten arvioinnissa. Varmistetaan, että neuvostossa on osaamista kaikkien oleellisten vaikutuslajien näkökulmista.
- **Avataan lainsäädännön vaikutusten arviointia**. Kerrotaan hallituksen esityksissä nykyistä laajemmin arvioinnin kohdentamisesta ja menetelmistä ja lisäään viittauksia arvioinnin taustalla oleviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Julkaisun on koonnut Outi Silfverberg Ympäristötiedon foorumista.



YMPÄRISTÖTIEDON
FOORUMI



S Y K E



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet