

Lausunto

1.9.2020

VN/19341/2020
VN/19341/2020-PLM-1

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

O 48/2019 vp

PLM lausunto; Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista lausuntoa raportista ja siinä esitetyistä kehittämissuosituksista sekä siitä, ovatko kehittämissuositukset perusteltuja ja toteuttamiskelpoisia. Valiokunta on pyytänyt ministeriötä arvioimaan suosituksia erityisesti ministeriön toimialaan kuuluvan lainvalmistelun ja sen kehittämisen näkökulmasta. Tämän lisäksi valiokunta on toivonut arviota sen toimialaan kuuluvan lainvalmistelun ongelmakohtista ja kehittämistarpeista.

Puolustusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleisiä huomioita

Selvitysraportissa on tarkasteltu jäsennellysti ja selkeästi säädösehdotusten vaikutusarviointien nykytilaa ja kehittämistarpeita. Raportissa esitetyt kehittämissuositukset ovat myös perusteltuja. Niiden toteuttamiskelpoisuus riippuu kuitenkin osin kunkin ministeriön käytössä olevista voimavaroista. Raportti sisältää konkreettisenä kehittämistoimena lainvalmistelijoiden avuksi vaikutusarviointien tarkistuslistan, joka pohjautuu lainvalmisteluohjeisiin ja lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoihin.

On perusteltua, että oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeet vuodelta 2007 uudistettaisiin vastamaan nykytilaa, nykyistä valtioneuvoston toimintaympäristöä ja toisaalta ennakoiden tulevia vuosia. Uudistetussa ohjeistuksessa tulisi olla selkeästi kuvattuna perusteet ja mittarit eri vaikutuslajeissa, jotta vaikutusarviointien laatua ja selkeyttä voidaan kehittää. Vain sillä tavoin voidaan myös varmistaa vaikutusarvioinnin tasalaatuisuus. Samalla on tärkeää kehittää jälkiarviointia, koska vain sen kautta voidaan tavoitetilassa nopeastikin korjata säädettyjä lakeja, jos tarve sellaiseen ilmenee.

Raportin mukaan hallituksen esitysten vaikutusarviointien toteutuksessa korostuvat julkistalouteen kohdistuvat vaikutukset sekä vaikutukset viranomaistoimintaan. Julkiseen talouteen kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan julkistalouden yhteisöjen kuten valtion ja kuntien rahoitukseen ja muihin resursseihin aiheutuvia muutoksia. Vaikutukset voivat kohdistua myös julkisten palveluiden kattavuuteen tai saatavuuteen sekä julkisen sektorin työllisyyteen ja tuottavuuteen. Viranomaisvaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, tehtäviin ja menettelytapoihin, henkilöstöön ja organisaatioon sekä hallinnollisiin menettelyihin ja kustannuksiin.

Puolustusministeriön lainsäädäntöhankkeilla on tyypillisesti viranomaisvaikutuksia, joiden tunnistaminen ja arviointi eivät yleensä edellytä vaikutusarviointien tilaamista ulkopuolisilta toimijoilta, eikä kustannusten arvioinnin osalta myöskään erityistä taloustieteellistä osaamista. Taloudellisten vaikutusten ja viranomaisvaikutusten arviointi voi olla kuitenkin haasteellista, mikäli säädosmuutoksilla ollaan mahdollistamassa mittavaa toimintojen uudelleenorganisointia ja toimintamallien muutosta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
PuolustusministeriöKäyntiosoite
Besöksadress
OfficePuhelin
Telefon
TelephoneFaksi
Fax
Faxs-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internetPL 31
00131 HelsinkiEteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Raportin mukaan erot ministeriöiden lainvalmisteluresursseissa ovat merkittäviä, mikä heijastuu myös vaikutusarviointien suorittamiseen. Ministeriön lainvalmisteluresurssien tarve riippuu toisaalta myös siitä, millaisia ministeriön lainsäätöhankkeet yleensä ovat. Puolustusministeriön lainsäädäntöhankkeet ovat sekä sellaisia, jotka koskevat pääosin puolustusministeriön toimialaa, että myös sellaisia, joilla on laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia kuten esimerkiksi asevelvollisuuteen liittyvä lainsäädäntö.

Raportin mukaan puolustusministeriöllä on tällä hetkellä joka tapauksessa niukimmat lainvalmisteluresurssit (6 htv) valtioneuvoston sisällä. Tämä asettaa selkeän rajoitteen sille, millaisia ja kuinka laajoja vaikutusarviointeja ministeriö kykenee tekemään omilla resursseillaan. Vaikutusarvioinneissa onnistuminen edellyttää yleensä lainvalmistelukokemusta, joten lainvalmisteluun osallistuvan henkilöstön vaihtuvuudella on myös merkitystä.

Raportin yksi kehittämissuositus koskee lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämistä. Puolustusministeriö pitää kannatettavana, että arviointineuvoston asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää nykyistä paremmin säädöshankkeen valmistelun aikana esimerkiksi pitämällä asiantuntijakuulemisia tai pyytämällä arviointineuvostolta lausuntoa. Valvontaroolin vahvistamista koskevaa suosituksen ja mahdollisuuden palauttaa säädösehdotus ministeriölle lisävalmisteluun puutteellisen vaikutusarvioinnin takia puolustusministeriö sen sijaan näkee ongelmalliseksi erityisesti lainsäädäntöhankkeiden aikataulujen kannalta. Nykymalli toimii hyvin, koska se mahdollistaa arviointineuvoston suositusten huomioimisen säädösvalmisteluprosessin aikana.

Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin konkreettiset kehittämistoimet tulisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan suunnata jatkossa ensisijaisesti laajoihin, hallinnonalojen rajat ylittäviin säädöshankkeisiin, joilla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Vaikutusarvioinnin kehittämistarpeita

Vaikka raportissa kuvataan laajasti nykytilaa, siinä ei niinkään arvioida toimintaympäristön muutoksesta johtuvia lainsäädännön vaikutusarvioinnin kehittämistarpeita. Yksi keskeinen kehittämistarve liittyy puolustusministeriön näkemyksen mukaan kansallista turvallisuutta koskevien vaikutusten selvittämiseen.

Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen

Turvallisuusympäristön muutoksen myötä on myös kansallista turvallisuutta kohtaan syntynyt lukuisia uusia uhkia. Turvallisuusympäristön muutoksen keskeisiä elementtejä ovat mm. voimapolitiikan paluu kansainväliseen politiikkaan, jännitteiden lisääntyminen ei ainoastaan globaalilla tasolla vaan myös Suomen lähialueilla, teknologian kehittyminen ja esimerkiksi tekoälyratkaisujen entistä laajempi käyttö, tiedon merkityksen kasvu tavoiteltavana pääomana sekä globaalit, rajat ylittävät eritasoiset uhat kuten pandemiat ja ilmastonmuutos. Näillä kaikilla on suora vaikutus myös kansalliseen turvallisuuteen ja Suomeen kykyyn selviytyä niistä.

Kansallisen turvallisuuden käsitettä on käytetty vuonna 2018 eduskunnalle annetussa perustuslain muuttamista, siviili- ja sotilastiedustelua ja tiedustelun valvontaa koskevassa lainsäädäntökokonaisuudessa (HE 198/2017 vp, HE 199/2017 vp, HE 202/2017 vp, HE 203/2017 vp). Kansallisen turvallisuuden näkökulmaa on käsitelty myös hallituksen esityksessä HE 253/2018 vp kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädäntöksi.

Kaikkien edellä mainittujen esitysten tarkoituksena on suojata Suomen kansallista turvallisuutta.

Käsite ”kansallinen turvallisuus” esiintyy myös Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ihmisoikeuksien rajoitusperusteena.

Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan perustoiminnot, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaisi viime kädessä johtaa ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisiin kuuluvat esimerkiksi sähkö-, viestintä- ja liikenneverkot taikka elintarvike- ja lääkehuolto tai kansallista huoltovarmuutta kaiken kaikkiaan ylläpitävät toiminnot. Niihin kohdistuva uhka voi ilmetä avoimen väkivallan lisäksi esimerkiksi tietoverkkoon kohdistuvina hyökkäyksinä tai erilaisten keinojen yhdistelminä. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi siten olla yhteiskunnan perustoimintojen häiritsemiseen tai lamauttamiseen tähtäävä taikka perustoimintojen häirintä tai lamauttamisen mahdollistamiseen liittyvä toiminta.

Kansallista turvallisuutta voivat uhata myös kriittisen infrastruktuurin ja maa-alueiden omistussuhteisiin liittyvä hyväksikäyttö Suomea ja sen kansalaisia vastaan kriisitilanteessa. Lisäksi digitalisaatioon

liittyvä tiedon avoimuus voi aiheuttaa yllättäviäkin kielteisiä vaikutuksia yhteiskunnalle, jos esimerkiksi maanpuolustukseen liittyviä tietoja tätä kautta päätyy kaikkien saataville. Esimerkkinä tästä voi olla paikkatietoon liittyvä digitalisaatio, jossa ilman turvallisuusvaikutusten arviointia tietoa yhteiskunnan kriittisestä infrastruktuurista tai Puolustusvoimien käytössä olevien turvallisuusluokiteltujen tilojen sijainnista voisi päätyä julkisuuteen ja siten aiheuttaa vahinkoa kansalliselle turvallisuudelle.

Raportin mukaan esimerkiksi tietoyhteiskuntavaikutuksilla voi olla kytkentöjä muihin vaikutuksiin kuten rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen sekä kansalaisten asemaan ja toimintamahdollisuuksiin. Nykyiset ohjeet eivät selkeästi ohjeista arvioimaan esimerkiksi tietoyhteiskuntavaikutusten arvioinnin yhteydessä säädösehdotuksen vaikutuksia kansalliselle turvallisuudelle. Esimerkkinä mainittakoon sinänsä julkiset paikka- ja hankintatiedot, joita yhdistelemällä voidaan saada esille kansalliselle turvallisuudelle kriittisiä tietoja.

Kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että niin ylimmät valtioelimet kuin perustoiminnoista huolehtivat viranomaiset voivat hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Kansallista turvallisuutta uhkaavaa voi siten olla myös sellainen ulkoinen toiminta, jolla häiritään tai lamautetaan yhteiskunnan toimintoja ja instituutioita.

Kansallisen turvallisuuden keskeinen kehittämiskohde onkin kansallisen turvallisuuden huomioiminen säädösvalmistelussa ja normaaliolojen lainsäädännössä. Normaalioloilla tarkoitetaan esimerkiksi valmiuslain soveltamisen ulkopuolelle jääviä tilanteita, jotka voivat liittyä tavanomaiseen viranomaistoimintaan tai toimintaan häiriötilanteissa.

Sektoriviranomaisten tehtävissä ja toiminnassa tulisi horisontaalisesti pystyä tunnistamaan kansallisen turvallisuuden osatekijät ja tarvittaessa lainsäädännöllisin keinoin ennakoivasti varmistaa, että viranomaiset eivät omalla toiminnallaan tai toimimattomuudellaan esimerkiksi digitalisaation kehityksessä muodosta tilanteita, joissa lainsäädännöllä annetaan mahdollisuuksia ulkopuolisille tahoille vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta.

Nykyisten vaikutusarviointiohjeiden mukaan säädösten vaikutusarvioinnissa tarkastellaan seuraavia vaikutuslajeja: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Näiden vaikutuslajien sisältöä on tarkennettu oikeusministeriön ohjeissa yhteensä 41 kysymyksellä, jotka jakaantuvat yhteensä 72 alakohtaan.

Osana yhteiskunnallisia vaikutuksia on arvioitava tällä hetkellä vaikutuksia rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen, johon liittyy seuraava tarkentava kysymys muihin kuin rikosentorjunnan turvallisuusvaikutuksiin: Onko ehdotuksella vaikutuksia turvallisuuteen? Kysymykseen liittyy alakohtana seuraava tarkistuslistamainen luettelo: Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi tietoturvallisuuteen, tietojärjestelmäturvallisuuteen, tilaturvallisuuteen, henkilöturvallisuuteen, henkilöstöturvallisuuteen, työturvallisuuteen, pelastustoimeen tai vartiointiin? Kansallinen turvallisuus on kuitenkin jäänyt näiden ulkopuolelle, vaikka kansallisen turvallisuuden vaarantumisella on suuri merkitys koko yhteiskunnalle ja ääritapauksessa Suomen suvereniteetille.

Ehdotus kansallista turvallisuutta koskevien vaikutusten arvioimisesta säädösvalmistelussa

Säädösehdotuksen vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen voivat siis kohdistua esimerkiksi energiahuoltoon, viestiliikenteeseen, kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen, Suomen sotilaalliseen puolustukseen, kuten esimerkiksi aluevalvontaan ja alueellisen koskemattomuuden ja yhteiskunnan turvaamiseen, sotilaskoulutuksen antamiseen, vapaaehtoiseen maanpuolustukseen, kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Yleensä on arvioitavissa varsin yksinkertaisesti kyllä/ei -asteikolla, ensisijaisesti virkatyönä, aiheutuuko säädösehdotuksista vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen. Jos vastaus on kyllä tai ehkä, voidaan mahdollisesti tarvita perusteellisempaa selvitys- tai arviointityötä.

Vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistaan voitaisiin siten lisätä seuraava arviointikysymys:

Onko ehdotuksella vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen tai sotilaalliseen maanpuolustukseen?

Tällöin tulee arvioida, vaikuttaako ehdotus:

- 1) valtion johtamiseen,
- 2) kansainväliseen toimintaan,
- 3) puolustuskykyyn,

- 4) sisäiseen turvallisuuteen,
- 5) talouden ja infrastruktuurin toimivuuteen,
- 6) väestön toimeentuloon ja toimintakykyyn tai
- 7) maanpuolustukseen liittyvien tietojen tulemiseen aiheettomasti muiden kuin toimivaltaisten viranomaisten saataville.

Muissa kuin turvallisuudesta vastaavissa ministeriöissä voi olla vaikea tunnistaa kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Usein niihin liittyy myös salassapitokysymyksiä, eikä vaikutuksia ole välttämättä laajalti muun kuin asioita käsittelevän hallinnonalan tiedossa.

Vaikutusten arvioinnissa käytettävää tukea ja aineistoa voivat tarjota keskeisimmät turvallisuudesta vastaavat ministeriöt kuten puolustus-, sisä- ja ulkoministeriöt. Niillä on käytettävissään myös tutkimus- ja analyysiosaamista, jota voidaan tarvittaessa hankkia myös ulkopuolisilta tahoilta.

Lakiesitykset, joilla voi olla vaikutusta kansalliseen turvallisuuteen, tulisi tarkastella myös Turvallisuuskomiteassa tai muussa tarkoitukseen sopivassa poikkihallinnollisessa ohjaus- tai koordinaatioryhmässä. Turvallisuuskomitea on kokonaisturvallisuuteen liittyvä ennakoivan varautumisen pysyvä ja laajapohjainen yhteistoimintaelin. Sen tehtävänä on avustaa valtioneuvostoa ja ministeriöitä. Turvallisuuskomitea toimii tarvittaessa yhteiskunnan eri häiriötilanteissa asiantuntijaelimenä.

Puolustusministeriön käsityksen mukaan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten arviointi tulisi olla osa säädösvalmisteluprosessia. Mainitut vaikutukset tulisi ottaa huomioon jo säädöshankkeita asetettaessa. Tämän varmistamiseksi olisi kansallista turvallisuutta koskevien vaikutusten arviointi perusteltua lisätä yhdeksi vaikutusarviointilajiksi vaikutusarviointiohjeeseen.

Puolustusministeriöllä ei ole muuta huomautettavaa raportista.

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvan lainvalmistelun ongelmakohtia ja kehittämistarpeista

Puolustusministeriön toimialaan kuuluva säädösvalmistelu on keskitetty puolustusministeriön hallintopoliittiselle osaston lainvalmistelu- ja oikeusyksikölle.

Lainvalmistelutyön johtaminen kuuluu lainvalmistelu- ja oikeusyksikön johtajalle, joka toimii myös puolustusministeriön lainsäädäntöjohtajana. Yksikössä on lainsäädäntöjohtajan lisäksi hallinnollinen avustaja ja kuusi päätoimista säädösvalmistelijaa.

Ministeriössä on viime vuosina valmisteltu laajoja uudistuksia ja tavanomaista enemmän hallituksen esityksiä ja muita säädöksiä. Lainvalmistelun johtamiseen, organisointiin ja seurantaan on puolustusministeriössä kiinnitetty viime vuosina erityistä huomiota lainsäädäntöhankkeiden sekä niiden vaativuuden ja poikkihallinnollisuuden lisääntyttyä. Lainvalmistelijoista on muodostettu asiaryhmitäin tiimejä, jotta hankkeet ja asiantuntemus tietyllä aihealueella eivät ole vain yhden valmistelijan vastuulla.

Jo hanketta perustettaessa arvioidaan huolellisesti sen vaatimat voimavarat ja niiden riittävyys. Hankkeiden kuluessa seurataan valmistelijoiden työmäärän jakautumista ja tehdään tarvittavia muutoksia. Voimavarojen riittävyys ja suunnitelluissa aikatauluissa pysyminen ovat olleet suurimpia haasteita, joihin on kiinnitettävä säännöllisesti huomiota.

Lainsäädäntöjohtaja

Hanna Nordström

Hallitusneuvos

Minnamaria Nurminen