12.2.2021

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Asia: O 48/2019 vp

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

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisusta 1/2020. Lisäksi valiokunta pyytää huomioita siitä, miten kansallisen turvallisuuden näkökohta hallituksen esityksissä huomioidaan

Puolustusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

*Yleisiä huomioita*

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

Selvityksessä ehdotetaan, että oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeet vuodelta 2007 tulisi päivittää. Ohjeissa tulisi selvityksen mukaan antaa välineitä arvioinnin toteuttamiselle ja tuoda selvemmin esille, että ainoastaan merkittävissä säädösehdotuksissa arviointi tulisi toteuttaa kattavasti. Lainsäädännön jälkiarvioimisen huomioiminen jo säädösvalmisteluvaiheessa ja arviointiyhteenvedon tekeminen erityyppisistä vaikutuksista tulisi selkeästi ohjeistaa.

Puolustusministeriö pitää ehdotusta vaikutusarviointiohjeiden päivittämisestä kannatettavana. Uudistetussa ohjeistuksessa tulisi olla selkeästi kuvattuna perusteet ja mittaristot eri vaikutuslajeissa, jotta vaikutusarviointien laatua ja selkeyttä voidaan kehittää. Vain sillä tavoin voidaan myös varmistaa vaikutusarvioinnin tasalaatuisuus.

Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan vaikutusten arviointia parannetaan ja laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma. Hallitusohjelman mukainen paremman sääntelyn toimintaohjelma hyväksyttiin 11.8.2020 (https://oikeusministerio.fi/hanke?tun-nus=OM044:00/2020 ). Toimintaohjelman liitteenä oleva toteut-

tamissuunnitelma sisältää nimenomaisen kirjauksen lainvalmistelun vaikutusten arvioinnin kehittämisestä siten, että vaikutusarviointiohjeet uudistetaan ja käyttöönotetaan.

Oikeusministeriö on 22.1.2020 asettanut säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmän, jonka tehtävänä on valmistella lainvalmistelijoiden käyttöön uusi säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohje ja valmistella ohjeen käyttöönotto. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2021. Työryhmässä on edustus kaikista ministeriöistä, myös puolustusministeriön edustaja on mukana työryhmän kokoonpanossa. Lainsäädännön arviointineuvoston ja oikeusministeriön edustajat toimivat pysyvinä asiantuntijoina.

Selvityksen 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 säädösmuutoksilla ollaan mahdollistamassa mittavaa toimintojen uudelleenorganisointia ja toimintamallien muutosta.

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

Selvityksen mukaan puolustusministeriöllä on tällä hetkellä joka tapauksessa valtioneuvoston niukimmat lainvalmisteluresurssit (6 htv). 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.

Selvityksen 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.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin kehittämistoimet tulisi puolustusministeriönkin näkemyksen mukaan suunnata erityisesti laajoihin, hallinnonalojen rajat ylittäviin säädöshankkeisiin, joilla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää kehittää lainsäädännön jälkiarviointia, koska vain sen kautta voidaan tavoitetilassa nopeastikin korjata säädettyjä lakeja, jos tarve sellaiseen ilmenee.

Puolustusministeriön omassa säädösvalmistelun toimintaohjeessa todetaan, että säädösvalmistelun onnistumista on seurattava ja arvioitava. Säädösten voimaantulon jälkeen seurataan lainsäädännön toimivuutta ja vaikutuksia. Erityisen tärkeää on taloudellisten vaikutusten seuranta. Jatkoseuranta järjestetään systemaattisesti ja tarvittaessa hyödynnetään ulkopuolista tukea. Yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden osalta kerätään tietoa valmistelun kehittämistarpeista erilaisin arviointijärjestelmin.

Valtioneuvoston yhteisessä Lainvalmistelun prosessioppaassa ohjeistetaan lain täytäntöönpanon ja vaikutusten toteutumisen seurantaa lain voimaantulon jälkeen.

*Vaikutusarvioinnin kehittämistarpeita*

Vaikka selvityksessä 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.

Puolustusministeriön esittelyvastuulle kuuluvan lainsäädännön valmistelussa kansallisen turvallisuuden näkökulma tulee hallinnonalan luonteesta johtuen säännönmukaisesti otetuksi huomioon. Usein esityksen lähtökohtana ovatkin kansallisen turvallisuuden tarpeet tai tavoitteena kansallisen turvallisuuden parantaminen. Vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen tulisi puolustusministeriön käsityksen mukaan arvioida nykyistä useammin myös muissa kuin turvallisuusviranomaisten valmistelemissa esityksissä.

*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 eri tasoiset uhat kuten pandemiat ja ilmastonmuutos. Näillä kaikilla on suora vaikutus myös kansalliseen turvallisuuteen ja Suomeen kykyyn selviytyä niistä.

Kansallisen turvallisuuden käsitettä on laajemmin selostettu 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 252/2018 vp upseerien ulkomaansidonnaisuuksista ja hallituksen esityksessä HE 253/2018 vp kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

Kaikkien edellä mainittujen esitysten tarkoituksena on, kuten niissä todetaan, 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 lääkehuoltoa 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 häirinnän 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.

Selvityksen mukaan esimerkiksi tietoyhteiskuntavaikutuksilla voi olla kytkentöjä muihin vaikutuksiin kuten rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen sekä kansalaisten asemaan ja toimintamahdollisuuksiin. Nykyiset ohjeet eivät selkeästi ohjeista arvioimaan esimerkiksi tietoyhteiskuntavaikutusten merkitystä 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 sen ottaminen huomioon säädösvalmistelussa ja normaaliolojen lainsäädännössä. Normaalioloilla tarkoitetaan esimerkiksi valmiuslain soveltamisen ulkopuolelle jääviä tilanteita, jotka voivat liittyä tavanomaiseen viranomaistoimintaan tai toimintaan häiriötilanteissa.

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

Nykyisten vaikutusarviointiohjeiden mukaan säädösten vaikutusarvioinnissa tarkastellaan seuraavia vaikutuslajeja: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toi-

mintaan, 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 rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen, johon liittyy seuraava tarkentava kysymys muihin kuin rikostorjunnan 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 säädöksistä 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 toimivaltaisen viranomaisen tiedossa.

Vaikutusten arvioinnissa käytettävää tukea ja aineistoa voivat tarjota keskeisimmät turvallisuudesta vastaavat ministeriöt kuten puolustus-, sisä- ja ulkoministeriöt. Niillä on käytettävissään 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 mahdollisimman aikaisessa vaiheessa jo säädöshankkeiden esivalmistelussa ja säädöshankkeita asetettaessa. Tämän varmistamiseksi olisi kansallista turvallisuutta koskevien vaikutusten arviointi perusteltua lisätä yhdeksi vaikutusarviointilajiksi valtioneuvoston yhteiseen vaikutusarviointiohjeeseen.

Puolustusministeriöllä ei ole muuta huomautettavaa selvityksestä.

*Puolustusministeriön hallinnonalan lainvalmistelun organisointi ja kehittämistarpeita*

Puolustusministeriön toimialaan kuuluva säädösvalmistelu on keskitetty puolustusministeriön hallintopoliittiselle osaston lainvalmistelu- ja oikeusyksikölle. Puolustusministeriön työjärjestyksen mukaan säädösvalmistelua koskevat asiat ovat suoraan kanslia-päällikön alaisuudessa.

Lainvalmistelutyön johtaminen kuuluu lainvalmistelu- ja oikeusyksikön johtajalle, joka toimii puolustusministeriön lainsäädäntöjohtajana. Lainvalmistelun erityispiirteiden ja lainvalmistelussa vaadittavan erityisosaamisen vuoksi olisi perusteltua, että lainsäädäntöjohtajan tehtävä olisi kaikissa ministeriöissä. Puolustusministeriössä on lainsäädäntöjohtajan lisäksi lainvalmistelu-ja oikeusyksikön 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 lisäännyttyä. Lainvalmistelijoista on muodostettu asiaryhmittäin tiimejä, jotta hankkeet ja asiantuntemus tietyllä aihealueella eivät ole vain yhden valmistelijan vastuulla. Puolustusministeriössä on havaittu mahdollisuus tehostaa valtioneuvoston sellaisten lainsäädäntöhankkeiden seurantaa, joissa on liittymäkohtia puolustusministeriön hallinnonalaan.

Säädöshanketta 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.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi