PÄÄESIKUNTA
Pv asessori Tuija Sundberg
Oikeudellinen osasto
Helsinki

MUISTIO 1 (3)

15.2.2021

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

O 48/2019 vp Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa?
-Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa

Yleistä

Asiantuntijakuulemisen kohteena olevassa Keinäsen ja Pajuojan selvityksessä käsitellään seuraavia kehittämissuosituksia:
1) vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää,
2) tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa,
3) lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää,
4) säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä ja
5) suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti

Tässä muistiossa tarkastelen säädösvaikutusten arvioinnin nykytilaa ja vaikutusarvioinnin kehittämistarpeita puolustusvoimien näkökulmasta.

Vaikutusarviointiohjeiden päivittäminen

Ohjeiden päivittäminen on kannatettava ajatus. Erityisesti ns. tarkistuslistassa olevat kysymykset ja näkökulmat ovat usein säädöshankkeiden vaikuttavuuteen nähden liian suppeat, vaikkakin myös ne näkökulmat ovat tärkeitä. Erityisesti yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaistoimintaan tulisi tarkastella nykyistä monipuolisemmin. Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen ovat korostuneet ohjeiden laatimisen jälkeen, ja ne tulisi kattavasti ottaa mukaan. Ohjeiden päivittäminen ei yksin ole riittävää, vaan eri hallinnonalojen ministeriöt tulisi saada hankkeissaan kattavasti arvioimaan myös niitä vaikutuksia, jotka näyttävät kohdistuvan pääosin toisen ministeriön hallinnon alalle. Tässä korostuu tarve poikkihallinnolliseen valmisteluun, jossa muille ministeriöille tulee antaa riittävästi aikaa osallistua hankkeen vaikutusten arviointiin. Osallistumisen tulisi ajoittua riittävän aikaiseen vaiheeseen hanketta.

Tiedonhallinnan vahvistaminen

Selvityksessä on todettu, että on keskeistä tunnistaa hankkeet, joissa säädösehdotuksen vaikutukset kohdistuvat muiden ministeriöiden alueelle, jolloin näiden ministeriöiden mukaan ottaminen lainvalmisteluun on tärkeää. Korostettakoon, että tämä pitää paikkansa, ja erityisen tärkeää on muiden hallinnonalojen ottaminen mukaan lainvalmisteluun riittävän aikaisessa vaiheessa. Puolustushallinnon osalta on ollut tilanteita, joissa vasta hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierrosvaiheessa on havaittu mahdollisia merkittäviä vaikutuksia puolustusvoimien toimintaan liittyen. Näissä valmisteluprosessin myöhemmissä vaiheissa esityksen uudelleenarviointi vaikutusten vuoksi on usein haastavaa. Myös pelkästään vaikutusten kattava tunnistaminen proses-

sin myöhäisessä vaiheessa voi olla haastavaa, koska pahimmillaan lausuntokierroksilla lausunnonantajalle varattu aika on ollut vain muutamia päiviä.

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittäminen

Arviointineuvoston toiminta tai rooli ei käytännössä juurikaan näyttäydy keskushallintoviranomaistasolle.

Säädösjohtamisen vahvistaminen ministeriöissä

Puolustusvoimien näkökulmasta puolustushallinnolle on ollut eduksi, että puolustusministeriössä on lainsäädäntöjohtajan tehtävä. Ajatus lainsäädäntöjohtajan tehtävän edelleen vahvistamisesta on kannatettava ja esimerkiksi lainvalmistelun resurssien entistäkin vahvempi keskittäminen lainsäädäntöjohtajan johtoon olisi omiaan helpottamaan myös alaisen hallinnon osallistumista hallinnonalan säädösvalmisteluun ja mm. vaikutusarvioinneissa tarvittavan tiedon tuottamiseen. Monitieteisen osaamisen kerääminen vaikutusarviointien tueksi onnistuu paremmin ja yhtenäisellä laatutasolla, kun ministeriön säädösvalmistelua johdetaan keskitetysti ja yhteydenpitotavat alaiseen hallintoon on vakioitu.

Suurten hankkeiden valmisteluun panostaminen

Suurten hankkeiden lainvalmistelun kehittämistä valtioneuvoston piirissä pidetään kannatettavana. Positiivinen vaikutus olisi myös kehittämisehdotuksena esiin tuodulla ennakollisen vaikutusarvioinnin organisoinnilla ja vaikutusten jälkiseurannalla vastaavasti. Näihin olisi hyvä luoda vakioidut, kaikki hallinnonalat riittävällä tavalla osallistavat prosessit.

Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen

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 lainsäädännöksi.

Kansallinen turvallisuus tulisi entistä vahvemmin ottaa huomioon myös kaikessa säädösvalmistelussa ja normaaliolojen lainsäädännössä. Eri hallinnonalojen johtamissa hankkeissa tulisi horisontaalisesti pystyä tunnistamaan kulloinkin relevantit kansallisen turvallisuuden osatekijät. Puolustusvoimien näkökulmasta tämä edellyttäisi entistä tiiviimpää poikkihallinnollista yhteistyötä säädösvalmisteluhankkeiden aikana. Tarpeen tunnistamisen haasteet korostuvat usein silloin, kun hankkeesta johtovastuussa olevalla ministeriöllä tai sen virkamiehillä ei ole kokemusta kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä asiakokonaisuuksista. Näissä tilanteissa olisi tärkeää, että säädösvalmistelutyöhön hyödynnettäisiin jo alkuvaiheessa esimerkiksi puolustushallinnon, sisäministeriön hallinnonalan tai ulkoministeriön hallinnonalan asiantuntemusta. Tarvittaessa lainsäädännöllisin keinoin tulisi ennakoivasti varmistaa, että viranomaiset eivät omalla toiminnallaan tai toimimattomuudellaan esimerkiksi digitalisaation edetessä muodosta tilanteita, joissa lainsäädännöllä annetaan mahdollisuuksia ulkopuolisille tahoille vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta.

Tuija Sundberg
Puolustusvoimien asessori
Varatuomari, OTL