

Puolustusvaliokunta

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 12.03.2021.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan vaikutusten arviointia parannetaan ja laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma. Hallitusohjelman mukainen paremman sääntelyn toimintaohjelma hyväksyttiin 11.8.2020.

Tarkastusvaliokunta lähetti joulukuussa 2020 erikoisvaliokunnille mahdollisia toimenpiteitä varten selvityksen, jossa tarkastellaan säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumista, nykytilaa ja kehittämistarpeita. Puolustusvaliokunta pitää hanketta erittäin tärkeänä ja tarpeellisena. Puolustusvaliokunta tarkastelee tässä lausunnossaan säädöshankkeiden lisäksi myös selontekoja, sillä selonteot ovat keskeisiä ohjausasiakirjoja eri hallinnonalojen toimintaa kehitettäessä.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan selvityksessä esitetyt kehittämissuosituksukset ovat perusteltuja, mutta suositusten toteuttamiskelpoisuus riippuu merkittävästi kunkin ministeriön käytössä olevista voimavaroista. Valiokunta yhtyy näkemykseen siitä, että lainsäädännön jälkiarvioimisen huomioiminen jo säädösvalmisteluvaiheessa ja arviointiyhteenvedon tekeminen erityyppisistä vaikutuksista on asia, jota koskevaa ohjeistusta on syytä selkeyttää.

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2021 vp

Valiokunta toteaa, että puolustusministeriön lainsäädäntöhankkeet ovat pääsääntöisesti jaettavissa kahteen eri ryhmään: 1) esityksiin, jotka koskevat pääosin puolustusministeriön toimialaa ja Puolustusvoimia sekä 2) hankkeisiin, joilla on laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Jälkimmäisen ryhmään kuuluviin hankkeisiin ovat luettavissa esimerkiksi asevelvollisuuteen ja ulkomaalaisten kiinteistönhankintaan liittyvä lainsäädäntö sekä erilaiset teknologia-alustalainsäädöshankkeet. Puolustusministeriön omaan toimialaan kohdistuvista hankkeista ovat hyviä esimerkkejä viime vaalikauden lukuisat valmiutta parantavat lakihankkeet sekä sotilastiedustelua koskeva lainsäädäntö.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että puolustusministeriön säädösvalmisteluhankkeilla on viranomaisvaikutuksia, joiden tunnistaminen ja arviointi eivät yleensä edellytä vaikutusarviointien tilaamista ulkopuolisilta toimijoilta, eikä kustannusten arvioinnin osalta myöskään erityistä taloustieteellistä osaamista. Toisaalta taloudellisten vaikutusten ja viranomaisvaikutusten arviointi voi kuitenkin olla hyvinkin haasteellista, mikäli säädösmuutoksilla ollaan mahdollistamassa mittavaa toimintojen uudelleenorganisointia ja toimintamallien muutosta. Hyvä esimerkki tällaisesta hankkeesta oli Puolustuskiinteistöjä koskeva hallituksen esitys (PuVM 2/2020 vp).

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan säädösehdotusten vaikutusarvioinnin kehittämistoimet tulee suunnata erityisesti laajoihin, hallinnonalojen rajat ylittäviin säädöshankkeisiin, joilla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen. Valiokunnan näkemyksen mukaan on tärkeää kehittää myös lainsäädännön jälkiarviointia, sillä kattavan jälkiarvioinnin kautta voidaan tarvittaessa nopeastikin korjata säädettyjä lakeja, jos tarvetta sellaiseen ilmenee.

Kansallisen turvallisuuden huomiointi säädöshankkeissa

Valiokunta korostaa, että keskeinen kehittämistarve niin säädöshankkeissa kuin eri selontekoprosesseissa liittyy kansallista turvallisuutta koskevien vaikutusten selvittämiseen ja arvioimiseen. Puolustusministeriön esittelyvastuulle kuuluvan lainsäädännön valmistelussa kansallisen turvallisuuden näkökulma tulee luonnollisesti asianmukaisesti huomioitua, ja usein esityksen lähtökohdina ovatkin kansallisen turvallisuuden tarpeet tai tavoitteena on kansallisen turvallisuuden parantaminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen arvioidaan nykyistä systemaattisemmin ja kattavammin myös muissa kuin ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden alalla toimivien hallinnonalojen valmistelemissa hankkeissa.

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä esimerkiksi paikkatietopoliittisesta selonteosta antamaansa lausuntoon (PuVL 12/2018 vp — VNS 2/2018 vp). Lausunnossaan valiokunta totesi muun muassa seuraavaa: "Valiokunta pitää kansantaloudellisestikin tärkeänä, että yhä kattavammat paikkatiedot ovat laajasti saatavissa. Samaan aikaan on kuitenkin huomioitava, että paikkatiedoilla on myös merkittävä kansalliseen turvallisuuteen vaikuttava ulottuvuus ja paikkatietoja voidaan käyttää myös kansallista turvallisuutta heikentävällä tavalla. Turvallisuusviranomaisten käytössä olevan suljetun verkon ohella paikkatietoja tullaan jatkossa jakamaan yhä avoimemmin ja kattavammin, mikä ei kansallisen turvallisuuden näkökulmasta ole täysin ongelmatonta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kun paikkatietoja avataan yleiseen käyttöön, prosessissa tulisi aina

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2021 vp

huomioida tietojen avaamisen merkitys kansallisen turvallisuuden kannalta. Menettely olisi valiokunnan mielestä verrattavissa taloudelliseen ja ympäristövaikutusarviointiin."

Säädös- tai selontekoprosessien vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen voivat 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.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykyiset ohjeet eivät selkeästi ohjeista arvioimaan esimerkiksi tietoyhteiskuntavaikutusten merkitystä kansalliselle turvallisuudelle. Valiokunta korostaa, että kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että niin ylimmät valtioelimet kuin perustoiminnoista huolehtivat viranomaiset voivat hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Valiokunta toteaa, että yleensä on arvioitavissa varsin yksinkertaisesti kyllä/ei -asteikolla, aiheutuuko säädöksistä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen. Jos vastaus on kyllä tai ehkä, voidaan mahdollisesti tarvita perusteellisempaa selvitys- tai arviointityötä.

Yhteenveto

Valiokunta ilmaisee huolensa siitä, että muissa kuin ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta vastaavissa ministeriöissä voi olla vaikea tunnistaa kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Usein niihin liittyy myös salassapitokysymyksiä, eivätkä vaikutukset ole välttämättä laajalti muun kuin asioita käsittelevän toimivaltaisen viranomaisen tiedossa. Valiokunta huomauttaa, että Suomessa eri hallinnonaloilla on ylipäättään taipumusta ”siiloutumiseen” toiminnassaan, ja poikkihallinnollinen valmistelu ja tiedonvaihto ei kaikin osin toteudu riittävässä laajuudessa.

Valiokunta näkee tarpeellisena, että lakihankkeita, joihin voi arvioida sisältyvän vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen, tarkastellaan säännönmukaisesti myös Turvallisuuskomiteassa tai muussa tarkoitukseen sopivassa poikkihallinnollisessa ohjaus- tai koordinaatioryhmässä. Turvallisuuskomitea on kokonaisturvallisuuteen liittyvä ennakoivan varautumisen pysyvä ja laajapohjainen yhteistoimintaelin, joten sen käyttö tällaiseen arviointiin olisi monella tavalla luontevaa.

Valiokunta esittää, että kansallista turvallisuutta koskevien vaikutusten arviointi lisättäisiin yhdeksi vaikutusarviointilajiksi valtioneuvoston yhteiseen vaikutusarviointiohjeeseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Puolustusvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2021 vp

Helsingissä 4.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Timo Heinonen kok (osittain)
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Veijo Niemi ps
varajäsen Mikko Savola kesk
varajäsen Mirka Soinikoski vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola