

30.09.2021

POL-2021-79887

Oikeusministeriö

Poliisihallituksen lausunto lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittämisestä valtioneuvostossa

1 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa aiheesta ”lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa”. Oikeusministeriö on laatinut lausuntopyyntöä varten joukon kysymyksiä, joihin Poliisihallitus on vastannut alla. Vastausvaihtoehdot perustuvat Lausuntopalvelussa ennalta laadittuihin kysymyksiin ja vastauspohjiin.

2 Lausunto

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Peruste.

Ei. Vaikka nykyistä laajempi ja systemaattisempi jälkiarviointien tekeminen onkin erittäin tärkeää, ei ole mielekäästä tehdä jokaisesta lainsäädäntöhankkeesta jälkiarviointia käytettävissä olevien resurssien sekä odotettavissa olevien hyötyjen näkökulmasta. On kuitenkin selvää, että mitä enemmän viranomaisvaikutuksia lainsäädännöllä tai sen muutoksilla olisi odotettavissa, sitä tärkeämpää on myös jälkiarvioinnin suorittaminen. Jälkiarvioitavien lainsäädäntöhankkeiden sopivaa määrää tarkasteltaessa on syytä huomioida mahdollisuus toteuttaa niitä eri laajuisina. Suppeita, erityisesti hankkeen taloudellisia vaikutuksia kartoittavia jälkiarviointeja voisi tehdä useammin, kun taas laajemman arvioinnin kohteeksi valikoitaisiin hankkeita rajatuimmin kriteerein.

Nykyistä laajempi käyttö on kuitenkin tarpeellista. Hyvänä esimerkkinä tästä on vuonna 2014 toteutettu esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus. Poliisihallituksen käsityksen mukaan uudistuksen vaikutuksia ei ole juuri jälkikäteen seurattu, vaikka uudistus on merkinnyt erittäin huomattavaa työtehtävien lisäystä poliisille johtaen osaltaan niihin resurssivaikeuksiin, joiden kanssa poliisi kamppailee perusrikostorjunnassakin.

Jos jälkiarviointi toteutettaisiin vain osasta lainsäädäntöhankkeita, millaisin kriteerein jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet tulisi valita?

Kriteereihin voisi lukeutua muun muassa hankkeen yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten merkittävyys. Lisäksi etenkin turvallisuuteen vaikuttavat hankkeet olisi syytä altistaa jälkikäteiselle arvioinneille.

Suppeita, erityisesti hankkeen taloudellisten vaikutusten arviointiin keskittyviä jälkiarviointeja voitaisiin tehdä lähtökohtaisesti useammin. Tämän tyyllisten arviointien toteuttamista harkittaessa tulisi tarkastella esimerkiksi sitä, kuinka tarpeellisenä säätämisprosessissa kuultavat tahot, kuten sääntelyn toimeenpanijat ja kohteet, näkevät jälkiarvioimisen. Erityisen tärkeää tämä olisi niiden esitysten osalta, joiden tarkkoja vaikutuksia on ollut vaikeaa tai peräti mahdotonta arvioida lain valmisteluvaiheessa.

EU-lainsäädännön luonne on syytä huomioida, kun pohditaan, kuinka merkittävä lakihanke on taloudellisten vaikutustensa osalta. EU-säännöstössä on oikeus- ja sisäasioiden sektorilla nykyisin huomattava määrä jäsenmaita suoraan velvoittavia asetuksia. Useiden EU-hankkeiden vaikutukset aiheutuvat suoraan EU-säännöstöstä eikä itse samaa asiaa koskevasta hallituksen esityksestä, joka saattaa olla hyvin teknisluonteinen. Tämä on EU-lainsäädännön erityispiirre. Tästä johtuen myös EU-asetuksista suoraan johtuvat resurssi- ja muut viranomaisvaikutukset pitäisi säännönmukaisesti kartoittaa niin tarkasti kuin on mahdollista ennen kuin asetuksia koskeva kansallinen täytäntöönpanotyö aloitetaan. Tämä on kuitenkin osoittautunut ajoittain ongelmalliseksi, koska asetuksesta suoraan aiheutuvat kokonaiskustannukset eivät ole aina edes komissiolla tiedossa ennen kuin asetusta aletaan soveltamaan täysimääräisesti. (Poliisihallitus on korostanut tätä jo esimerkiksi asiassa VNS 3/2021 vp, lausunto hallintovaliokunnalle, 26.5.2021, s.35.)

Yllä mainitusta syystä EU-lainsäädäntöön pohjautuvaa normistoa pitäisi jopa kotimaista lainsäädäntöä herkemmin altistaa myös jälkiarviointille. Ajankohtaisina esimerkkeinä lainsäädännöstä, jossa kulut ovat täsmentyneet vasta prosessin edetessä, ovat sisäiseen turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen ja muuttoliikkeen hallintaan liittyvien tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset, jota täydentävät kansalliset säädökset on valmisteltu eduskunnan käsittelyyn. Kansallisesti Euroopan laajuinen tietojen yhteentoimivuus tulee aiheuttamaan merkittäviä lisätehtäviä ja -menoja sekä muita viranomaisvaikutuksia Rajavartiolaitoksessa, poliisihallinnossa, maahanmuuttohallinnossa, Tullissa ja oikeus- sekä ulkoasiainhallinnossa. Juuri tämän tyyppisissä hankkeissa myös jälkiarvioinnin suorittaminen olisi ensiarvoisen tärkeää, koska hankkeen kansalliset viranomaisvaikutukset selviävät kokonaisuudessaan vasta vuosien päästä.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustelee.

Muulla tavoin. Jälkiarviointien tarkastelunäkökulma tulisi harkita tapauskohtaisesti, koska yksi ainoa toimintatapa ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen kaikissa tapauksissa. Ei siis ole mielekäästä etukäteen lukittautua yhteen tapaan toteuttaa jälkiarviointeja.

Pitäisikö jälkiarviointien tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

Kyllä. Aikaisella suunnittelulla varmistetaan esimerkiksi se, että jälkiarviointi tehdään oikea-aikaisesti juuri kyseisen lain suhteen. Lisäksi tarvittavien resurssien määrän hahmottaminen tarpeeksi aikaisin tukee itse jälkiarviointiin varattavan rahoitusmäärän suunnittelua. Jälkiarviointien suunnittelu jo lain laadintavaiheessa voi olla niin ikään välttämätöntä jälkiarviointien onnistumiseksi, sillä referenssidataa saattaa olla tarpeellista kerätä jo ennen lain voimaantuloa.

Suunnitteluun tulisi siis sisältyä ainakin aikataulun, resurssien ja mahdollisen datan keräämisen arviointia.

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus**Miten jälkiarviointien tulisi rahoittaa ja resursoida?**

Poliisihallituksella ei ole tähän kysymykseen lausuttavaa.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Toteutustapa tulee harkita tapauskohtaisesti. Joka tapauksessa valinnan tekemisessä on oleellista varmistaa, että jälkiarviointien toteutuksessa on mukana riittävä asiantuntemus juuri kulloinkin tehtävän jälkiarviointien kannalta. Eräissä tapauksissa ministeriöiden oma osaaminen on täysin riittävää, kun taas toisissa tilanteissa voi olla syytä hyödyntää myös muiden tahojen asiantuntijoita, esimerkiksi keskusvirastotasolta.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Laadun takaamiseksi täytyy jälkiarviointien toteutukseen varata tarpeeksi resursseja. Lisäksi on tärkeää etukäteen määritellä laadun kriteerit tarpeeksi selvästi. Relevanttia on myös se, että laatua valvoo jokin jälkiarviointien toteuttajista riippumaton ja itsenäinen taho. Säätelyn toimeenpanijoiden ja kohteiden kuuleminen on myös yksi osatekijä, jolla voidaan nähdä olevan positiivista vaikutusta jälkiarviointien laatuun. Jälkiarviointien tekemiseen on myös varattava riittävästi aikaa, jotta se voidaan toteuttaa laadukkaasti.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

Ottamalla tutkijoita ja tutkimuslaitoksia kiinteäksi osaksi jälkiarviointien tekoa. Vaikka jälkiarviointia ei tilattaisikaan tietyissä tapauksessa ulkopuoliselta tutkimuslaitokselta, hyödynnettäisiin näitä toimijoita kuitenkin prosessin eri vaiheissa esimerkiksi kuulemisten muodossa.

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoida valtioneuvostossa? Perustelee.

Poliisihallituksella ei ole tähän kysymykseen lausuttavaa.

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

Poliisihallituksella ei ole tähän kysymykseen lausuttavaa.

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Koordinoinnilla tulisi esimerkiksi tunnistaa niitä lainsäädäntöhankkeita tai jo voimaan saatettuja lakeja, jotka tulisi jälkiarvioida. Lisäksi koordinoinnin avulla tulisi tunnistaa tilanteet, joissa on potentiaalia laajemmalle yhteistyölle tai joissa on riski päällekkäisestä työstä. Koordinoinnin avulla tulisi myös levittää tietoutta toimivista ja viallisista käytännöistä.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Jälkiarvioinneista ilmi tullut tieto tulee hyödyntää. Muussa tapauksessa jälkiarviointien tekemiseen käytetyt resurssit valuvat hukkaan.

Hyödyntämisen varmistamisessa on oleellista se, että tehtyjen jälkiarviointien tuloksia tosiasiallisesti käydään läpi, kun uutta lainsäädäntöä harkitaan tai resursseja kohdistetaan uudelleen. Ohjeistuksella voitaisiin edellyttää, että lainsäädäntöprosessissa ja budjettia hahmoteltaessa varattaisiin johonkin vaiheeseen oma osio relevanttien jälkiarviointien tarkasteluun.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

On oleellista varmistaa, että jälkiarvioinnit julkaistaan ja että niistä tiedotetaan laajasti.

Tarvitaanko erityinen internet-sivusto, jossa informoidaan jälkiarvioinneista? Perustelee.

Kyllä. Sivusto mahdollistaisi jälkiarviointien läpinäkyvän ja järjestelmällisen tarkastelun sekä seurannan.

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

Tehtyjen jälkiarviointien ohella voisi tarkastella, olisiko myös lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarviointit ja suunnitellut jälkiarviointit syytä lisätä sivustolle.

Onko jotain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Keskeistä on ensinnäkin toteuttaa jälkiarviointeja nykyistä huomattavasti useammin ja systemaattisemmin. Jälkikäteinen arviointi on erittäin tärkeää sen vuoksi, että julkishallinto ja kansalaiset ovat selvillä siitä, mitä vaikutuksia lainsäädäntöhankkeilla on todellisuudessa ollut. Vaikutusten tutkimatta jättäminen johtaa eittämättä siihen, että uutta lainsäädäntöä tai budjettia suunnitellaan puutteellisilla tiedoilla. Jälkiarviointien - suppeasti tai laajasti toteutettuina - tulisi olla keskeinen osa suunniteltaessa uutta lainsäädäntöä ja siihen liittyviä resursseja kohdistettaessa.

Toiseksi on oleellista, että jälkiarviointien kautta tehdyt havainnot otetaan tosiasiallisesti päätöksenteon pohjaksi. Mikäli jälkiarviointien kautta esimerkiksi huomataan, että uusi lainsäädäntö on aiheuttanut odotettua enemmän kuluja sääntelyn toimeenpanijoille, tulee nämä lisäkustannukset myös huomioida rahoitusta uudelleen kohdistettaessa.

Poliisijohtajan sijaisena,

Poliisiylitarkastaja

Janne Paavola

Poliisiylitarkastaja

Karl Linderborg

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 30.09.2021 klo 14:40. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Jakelun mukaan

Tiedoksi

Poliisihallitus; poliisitoimintayksikkö, hallintoyksikkö, teknologiayksikkö,
SM/PO