

Asia: VN/24927/2020

## **Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3**

Luonnoksessa lähdetään perustellusti siitä, että tietopohjan kartoittaminen on keskeisen tärkeää lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa ja jo arvioinnin valmistelussa. Uuden hankkeen tulee luonnoksen mukaan perustua arvioon nykytilasta, voimassa olevan sääntelyn toimivuudesta ja sen mahdollisista muutostarpeista.

Edellä todettu lähtökohta on luonnollisesti oikea. Joskus on kuitenkin aiheellista aloittaa tietopohjan kartoittaminen kauempaa kuin nykytilasta ja voimassa olevasta sääntelystä. Nykytilaa koskeva sääntely saattaa muussa tapauksessa tarpeettomasti rajoittaa käytettävissä olevien vaihtoehtojen arviointia.

Mainitsen tietopohjan laajuuden tärkeyttä koskevana esimerkkinä oikeudenkäymiskaaren muuttamista koskeneen lainsäädäntöhankkeen, josta apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on antanut useita lausuntoja (ks. esim. EOAK/8166/2020). Hanke on johtamassa siihen, että hovioikeuksissa katsotaan lähitulevaisuudessa laajamittaisesti videoita käräjäoikeuksissa suoritetuista todistajien ja muiden todistelutarkoituksessa kuultujen henkilöiden kuulemisista sen sijaan, että kyseisiä henkilöitä kuultaisiin uudelleen hovioikeuden pääkäsittelyssä. Nykytilaan verrattuna uudistus vaikuttaa tehokkaalta ja tarkoituksenmukaiselta. Jos tarkasteltavaksi olisi otettu riittävässä laajuudessa myös nykytilaa edeltänyt oikeustila eli se, että videoiden katsomisen sijasta hovioikeus saattoi tukeutua käräjäoikeuskuulemisista tehtyihin kirjallisiin sanatarkkoihin litterointeihin, uudistuksen toteuttamisen vaihtoehtoisia ratkaisumalleja koskenut tietopohja olisi laajentunut olennaisesti. Tällä olisi saattanut olla vaikutusta myös uudistuksen lopputulokseen.

Luonnoksessa todetaan (s. 14 ja 26), että vaikutusarviointi ja siihen liittyvä tiedonkeruu voidaan tehdä joko virkatyönä tai tilata kokonaan tai osittain erillisselvityksinä ulkopuolisilta tahoilta.

Havaintojeni mukaan erityisesti valtiovarainministeriö käyttääkin suhteellisen usein yksityisen sektorin toimijoita erilaisten selvitysten tekemisessä. Tällaisten selvitysten taso ei aina välttämättä ole korkea (ks. tältä osin esim. apulaisoikeusasiamies Pölösen havainnot lausunnossaan EOAK/8507/2021 sivulla 8 mainitusta Deloitte Oy:n selvityksestä).

Suhtaudun lähtökohtaisesti varauksellisesti yksityisten yritysten palvelujen laajamittaiseen käyttämiseen lainvalmisteluun liittyvän tietopohjan kokoamisessa. Viranomaishallinnon ulkopuolella selvityksiä ei tehdä virkavastuulla. Kysymys saattaa olla perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä, jos lainvalmisteluun liittyviä keskeisiä toimintoja ulkoistetaan yksityisille yrityksille. Selvityksiä tuottavien yksityisten yritysten intressit ja veronmaksajien kokonaisuus eivät myöskään aina välttämättä ole sovitettavissa parhaalla mahdollisella tavalla yhteen.

Mielestäni ainakin varsinainen vaikutusarviointi olisi tehtävä aidosti virkatyönä, vaikka tiedonkeruussa olisi käytetty apuna yksityisiä toimijoita.

EU-säädösten valmisteluvaiheen (kohta 2.2.1) osalta on syytä tuoda esiin se, että nykyisin EU-säädöksiin sisältyy usein tietyn menettelyn kriminalisointia ja rangaistusasteikkoja koskevia velvoitteita, jotka eivät sisällöltään välttämättä vastaa Suomessa vakiintuneesti sovellettavia kriminalisointiperiaatteita. Lakivaliokunta on mainittuihin periaatteisiin viitaten katsonut (esim. LaVL 17/2017 vp, s. 5), että uusille kriminalisoinneille tulisi aina esittää ”selvityksiin pohjautuva painava yhteiskunnallinen tarve.” Koska rangaistussäännöksiä sisältävien direktiivien kansallista voimaansaattamista ei enää implementointivaiheessa vaihtoehtojen puuttuessa voida perustella kriminalisointiperiaatteisiin liittyvillä näkökohdilla, nämä seikat tulisi pyrkiä tuomaan esiin jo EU-tason säädösvalmistelussa eli käytännössä jo eduskunnalle annettavissa U-kirjeissä.

Mikäli vaikutusten arviointia ei jo direktiivin valmisteluvaiheessa tehdä huolellisesti, törmätään implementointivaiheessa (kohta 2.2.2) helposti kiireeseen ja siihen, ettei määräajoista voida pitää kiinni. Mainittakoon tähän liittyvänä esimerkkinä ns. Whistle Blower -direktiivi, jonka kansallisen voimaansaattamisen ongelmat ja viivästykset liittynevät muun ohella siihen, ettei direktiivin vaikutuksia arvioitaessa ilmeisesti kiinnitetty huomiota siihen, että Suomessa virastot eivät ole oikeushenkilöitä kuten EU:n virastot. Ainakaan lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa tähän eroon ei näytä kiinnitetyn huomiota (ks. lausuntoni EOAK/4731/2021).

Edellä mainittu Whistle Blower -direktiivi tarjoaa hyvän esimerkin myös siitä, että yleisen Suomessa noudatetun linjan mukainen tyytyminen vain direktiivin edellyttämään sääntelyn minimitasoon on seikka, jota vaikutusten arvioinnissa tulisi tarvittaessa käsitellä kriittisesti. Kalliin ja työlään ilmoituskanavajärjestelmän käyttöönotto vain tiettyihin EU:n politiikka-aloihin sidotusti vaikuttaa seikalta, jonka tarkoituksenmukaisuutta hallituksen esityksessä olisi syytä selvittää ja perustella vakuuttavasti verrattuna siihen, että ilmoituskanavasta tehtäisiin käyttöalaltaan yleinen.

Säätelytaakalla (s. 28) viitataan sääntelystä aiheutuviin kustannuksiin. Myös ylimmille laillisuusvalvojille ja tulkintaongelmia ratkomaan joutuville tuomioistuimille aiheutuva taakka olisi tässä yhteydessä otettava huomioon. Säätelytaakan kannalta on ratkaisevaa, tavoitellaanko lainvalmistelussa oikeustilaa, jonka sisältö voidaan selkeiden säännösten pohjalta arvioida tarkasti etukäteen vai onko lopulliset soveltamiskysymykset yksittäistapauksissa olennaisilta osin tarkoitus jättää tulkintakäytännössä ratkaistaviksi. Epäselvä lainsäädäntö heijastuu nopeasti tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien työtaakkaan.

#### **Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1**

Nykyisin vaikutusarvioinneissa tyydytään usein vain toteamaan muutamalla sanalla, että ”ehdotuksilla edistetään oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista”. Yksilön asemaan ja toimintaan kohdistuvissa arvioinneissa tarkempia ja konkreettisempia arvioita esitetään vain harvoin. Esityksen kannalta kielteisten arviointien ja epävarmuustekijöiden esittäminen on niin ikään harvinaista. Pidänkin sen vuoksi tärkeänä, että luonnoksen sivulla 37 on nimenomaisesti todettu, että keskeistä on oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen arviointi käytännön tasolla. Kuten luonnoksessa on todettu, ei siis pidä esimerkiksi vain todeta, että esitys vahvistaa lapsen oikeuksia, vaan kertoa, miten esitys sen tekee.

Kuten olen jo edellä kohdassa 1 todennut, kriminalisointivelvoitteita ja rangaistustasovaatimuksia sisältävät direktiivit ovat käytännössä myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta ongelmallisia. Esimerkiksi rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvät täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset kiertyvät käytännössä usein yhteen. Vaikutusten arvioinnin tulisivatkin direktiiveihin perustuvan lainsäädännön osalta käytännössä kuulua jo siihen vaiheeseen, kun direktiivien sisällöstä neuvotellaan ja päätetään EU-tasolla.

Käytännössä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien vaikutusten puutteellinen arviointi liittyy usein esityksiin, joissa on kysymys viranomaisille myönnettävistä oikeuksista uusien pakkokeinojen käyttöön tai esimerkiksi tiedustelulainsäädäntöön sisällytettävistä uusista toimintamahdollisuuksista. Kun viranomaisille esitetään uusia toimivaltuuksia, olisi keskeistä arvioida jo käytössä olevien keinojen toimivuus ja mahdollinen riittämättömyys. Tätä teemaa luonnoksessa ei ole käsitelty.

Olen esimerkiksi lausunnessani EOAK/663/2022 todennut tähän liittyen seuraavaa:

”Pakkokeinotoimivaltuuksistakin säädettäessä huomioon otettavia perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat muiden ohella hyväksyttävyyys, mikä sisältää sen, että keinolle on painava yhteiskunnallinen tarve ja suhteellisuusvaatimuksesta johtuva välttämättömyys. Välttämättömyys tarkoittaa sitä, että keinosta aiheutuva perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Suhteellisuusvaatimus on oikeuskirjallisuudessa jaettu soveltuvuusvaatimukseen, välttämättömyysvaatimukseen ja suhteellisuusvaatimukseen (Hallberg ym: Perusoikeudet, 2011. s. 157).

Edellä oleva huomioon ottaen olisi toivottavaa, että pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelun yhteydessä olisi kattavasti arvioitu kaikkia salaisia pakkokeinoja siitä näkökulmasta, ovatko ne osoittautuneet tarpeellisiksi ja olisiko niillä saadut tulokset tai niistä saatu hyöty ollut saavutettavissa jollain perusoikeuksiin vähemmän puuttuvalla keinolla. Jos arviossa olisi todettu, että jotain salaista pakkokeinoa ei ole käytetty tai tarvittu taikka jos olisi osoitettavissa, että sama tavoite saavutetaan perusoikeuteen vähemmän puuttuvain keinoin, perusteltua olisi tällaisen toimivaltuuden sisältävän säännöksen kumoaminen.”

Luonnoksessa on aiheellisesti viitattu Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuille ja todettu (s. 37), että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulisi hyödyntää myös riippumattomien ja itsenäisten toimijoiden osaamista.

## **Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2**

Kuten luonnoksessa on todettu (s. 47), valtionhallinto voidaan taloudellisen ohjauksen näkökulmasta jakaa budjettitalouteen, valtion liikelaitoksiin ja valtion talousarvion ulkopuolelle sijoittuvaan rahastotalouteen. Kysymys on tästä huolimatta yhdestä ja samasta oikeushenkilöstä eli Suomen valtiosta. Luonnoksessa ei ole riittävästi korostettu sitä, että veronmaksajien edun kannalta on yhdentekevää, miten rahanmeno valtion sisäisessä taloushallinnossa käsitellään. Taloudellisia vaikutuksia tulisikin arvioida nimenomaan valtio-oikeushenkilön kokonaisedun näkökulmasta eikä valtion sisäiseen kirjanpitoon perustuvilla laskennallisilla perusteilla.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnit lainsäädäntöhankeissa, joissa viranomaisten toimipisteiden verkostoa säästösyistä harvennetaan, näyttävät yleensä sivuuttavan sellaiset taloudelliset vaikutukset, joita tyhjiksi tai vähälle käytölle jäävistä toimitiloista valtiolle aiheutuu. Tämä johtuu siitä, että valtion kiinteistövarallisuuden hallinnoinnista vastaavat valtion liikelaitokset (Senaattikonserni), joiden taloudenpito ei kuulu ministeriövetoisen budjettitalouden piiriin. Budjettitalouden ulkopuolelle jäämisellä ei kuitenkaan ole valtion varallisuusaseman kannalta merkitystä. Valtion sisällä virastolta liikelaitokselle maksetut vuokrat eivät vaikuta valtion varallisuusasemaan millään tavalla. Kukaan ei rikastu tai köyhy, kun valtio liikuttaa rahaa omassa organisaatiossaan.

Vuoden 2019 alussa käräjäoikeuksien toimipaikkojen määrä väheni 57:stä 36:een. Uudistuksen seurauksena käräjäoikeus tai sen kanslia lakkautettiin 12 paikkakunnalta. Käräjäoikeuksien istuntopaikoista lakkautettiin 14. Tyhjiksi jääneiden, muuhun käyttöön huonosti soveltuvien oikeustalojen taloudellista merkitystä ei hallituksen esityksessä (HE 270/2016 vp) käsitelty lainkaan. Hallituksen esityksen mukaan uudistuksella saavutettaisiin yhteensä arviolta noin 3—3,5 miljoonan euron säästöt henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa. Hallituksen esityksessä mainitut ”säästöt” toimitilakustannuksissa tarkoittivat sitä, ettei valtio maksaisi enää itselleen (liikelaitokselle) vuokraa omistamistaan tyhjiilleen jääneistä tiloista. Valtion varallisuusaseman kannalta on kuitenkin merkityksetöntä, maksaako se itselleen vuokria. Sen sijaan merkitystä on sillä, onko valtiolla (liikelaitoksella) hallussaan tyhjiä ja tuottamattomia tiloja kuten tarpeettomia oikeustaloja.

Edellä kuvattujen yksinkertaisten perusasioiden huolellisen kuvaamisen ja analysoinnin merkitystä tulisi luonnostelluissa ohjeissa korostaa erityisesti silloin, kun puhutaan ”säästöistä” valtio-oikeushenkilön sisällä.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta ei voida liikaa korostaa viranomaisten tietojärjestelmien merkitystä tehokkaan ja järkevän toiminnan kannalta. Tietty lainsäädännöllinen ratkaisu saattaa sellaisenaan sopia olemassa olevaan tietojärjestelmään, kun taas toinen ratkaisu vaatisi suuria ohjelmistomuutoksia. Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa käytössä olevien tietojärjestelmien ominaisuuksien ja kapasiteetin selvittäminen on erittäin tärkeää. Tätä näkökulmaa ei luonnoksessa ole nähdäkseen painotettu tarpeeksi.

### **Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3**

Luonnosteltu ympäristövaikutusten arviointia koskeva jakso vaikuttaa sinänsä kattavalta. Tässäkin yhteydessä olisi kuitenkin tärkeää korostaa kokonaisvaltaisen katsantotavan tärkeyttä. Apulaisoikeusasiamies Pölönen on esimerkiksi valtion toimitilastrategiaa koskeneessa lausunnossaan EOAK/4542/2021 todennut ekologisen vaikutusarvioinnin kokonaisvaltaisuudesta seuraavaa:

”Valtion virkamiesten työskentelytilojen ekologinen kestävyys, jota strategiassa on pidetty keskeisenä tavoitteena, on niin ikään seikka, johon valtiolla ei hybridityössä käytännössä ole mahdollisuuksia kaikilta osin vaikuttaa. Kun mahdollisesti ylibuukattuun (= strategian mukainen tavoite) virastoon tai Sesam-tyyppiseen tilaan ei mahdu sisään ja virkamies päättää sen vuoksi ajaa polttomootoriautollaan puulämmitteiselle kesämökilleen maalle yksin töihin, kysymys on luonnostellun strategian tavoitteiden mukaisesta joustavasta hybridityöstä. Työn ekologinen kestävyys ei silti liene strategian tavoitteiden mukaisella tasolla. Virkamiehen on tankattava autonsa ja lämmitettävä kesämökkinsä puilla voidakseen tehdä valtion töitä – tästä huolimatta valtion hiilijalanjälki pysyy strategian tavoitteiden mukaisesti puhtaana. Kestävyysongelma ikään kuin ulkoistetaan valtion vaikutuspiirin ja seurantamittareiden ulkopuolelle.

Luonnosteltu strategia johtaa siihen, että valtion työskentelytiloihin liittyviä vastuita ja kustannuksia ulkoistetaan entistä enemmän työntekijöille etätyötä edelleen lisäämällä ja valtion tarjoamia työtiloja supistamalla. Digitaalisestikin työskentelevä työntekijä tarvitsee kuitenkin aina käyttöönsä muutaman neliömetrin tilaa sekä saniteettitilan, nettiyhteyden, sähköä, valoa, lämpöä ja yleensä jonkin verran huonekalujakin. Ne kalliit neliömetrit, jotka ennen olivat virastoissa, ovat tulevaisuudessa ilman valtiolle aiheutuvia kustannuksia kodeissa ja kesämökeillä työntekijöiden omassa hoidossa. Mikään ei takaa etätyöskentelytilojen ekologista kestävyyttä sen enempää kuin niiden terveellisyyttä tai turvallisuuttakaan. Tämä seikka tulisi toimitilastrategiassa tiedostaa ja kirjoittaa näkyviin.”

Kun puhutaan ympäristöstä, asioiden pistemäinen tarkastelu pelkästään valtionhallinnon omien päästötavoitteiden tai muun suppean valtionhallintoon keskittyvän näkökulman pohjalta ei tarjoaa kestävää pohjaa vastuulliselle lainvalmistelulle.

Ekosysteemipalveluihin liittyvää ja muuta ympäristöön kytkeytyvää vaikutusarviointia yksilön jokapäiväisten elinolosuhteiden kannalta voitaisiin luonnoksessa terävöittää kehottamalla lainlaatijaa vaikutusarvioinnissaan kiinnittämään huomiota muun ohella konkreettisiin vaikutuksiin ihmisten terveyteen, viihtyvyyteen, arjen sujuvuuteen, työmatkoihin, luontokokemukseen ja fyysiseen aktiivisuuteen. Esimerkiksi juuri etätöitä suosivilla lainsäädännöllisillä ratkaisuilla saattaa olla tässäkin suhteessa hyvinkin merkityksellisiä vaikutuksia ihmisten elämään, elintapoihin ja terveyteen.

#### **Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4**

Nyt kysymyksessä oleva vaikutusten arvioinnin lohko saattaisi tarjota sopivan paikan sen arvioinnille, vastaavatko lainsäädäntöhankkeen toteuttamiseen varattavat resurssit sitä tilausta, jonka ehdotetut säännökset viranomaisille asettavat.

Laillisuusvalvonnassa on usein kysymys sen arvioinnista, onko viranomaisen toiminnalle asetettujen perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien vaatimusten toteuttaminen käytännössä, ainakin normaalioloissa, mahdollista. Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin ja realistisiin toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, tulee laillisuusvalvontatyössä käytännön toimijoiden moittimisen ja syyllistämisen sijasta pyrkiä löytämään se vastuutaso, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta.

Tilanteessa, jossa laissa asetettua tilausta ei annettujen resurssien puitteissa voida täyttää, on joko lisättävä resursseja tai pienennettävä tilausta lakia muuttamalla. Jo lakeja valmisteltaessa tulisi kuitenkin tulevien ongelmien välttämiseksi huolellisen vaikutusarvioinnin avulla pyrkiä siihen, että resurssit olisivat alusta asti oikein mitoitettuja.

Viranomaistoiminnan ennakollinen riittävä henkilöresursointi on perusoikeuksien suojan kannalta ensiarvoisen tärkeää. Mikäli henkilöstövoimavarat jo alun alkaen ovat niukat, esimerkiksi henkilöstön yllättävistä sairauspoissaoloista aiheutuu huomattavia ongelmia viranomaistoiminnan sujuvuuteen. Myös ammattitaitoisen henkilöstön saatavuuteen liittyvät ongelmat ovat varsin ajankohtaisia monella hallinnonalalla. Näihin näkökohtiin tulisi vaikutusarvioinnissa kiinnittää erityistä huomiota.

Rikollisuuden liittyvä luonnoksen jakso 4.4.6.2 vaikuttaa melko kevyeltä. Kriminalisointeihin ja rangaistustasoihin liittyy lainvalmistelussa olennaisesti sen arviointi, voidaanko ehdotetulla

rikoslainsäädännöllä vaikuttaa ei-toivottuun käyttäytymiseen (ks. aiheesta esim. lausuntoni EOAK/6664/2021).

## Muut huomiot

Lainvalmistelusta vastaavissa ministeriöissä on usein erityisen haasteellista tunnistaa välillisiä vaikutuksia, jotka kohdistuvat muualle kuin oman ministeriön hallinnonalalle. Ministeriösidonnainen lainvalmistelu saattaa esimerkiksi rikosprosessiketjua koskevien uudistusten osalta johtaa puutteelliseen vaikutusten arviointiin tilanteissa, joissa lainvalmistelun pääpaino on esimerkiksi esitutkintaviranomaisten käyttämissä pakkokeinoissa. Syyttäjän ja tuomioistuimen rooliin ja niihin kohdistuviin vaikutuksiin ei samassa yhteydessä välttämättä kiinnitetä riittävästi huomiota. Esitutkintaa koskeva sääntely saattaa vaikutusarvioinnin kannalta olla haasteellista senkin vuoksi, että esitutkintaviranomaisia toimii useiden ministeriöiden hallinnonaloilla.

Ministeriörajat ylittävä yhteistyö on luonnoksessa mainittu muutaman kerran. Sen merkitystä olisi nähdäkseni syytä korostaa ja luonnostella myös käytännön esimerkkejä toimintatavoista poikkihallinnollisen yhteistyön sujuvaksi toteuttamiseksi.

Usein vaihtoehtoiset lainsäädännölliset ratkaisut poikkeavat paljonkin toisistaan sen suhteen, miten peruuttamattomia tehdyt valinnat ovat. Jos valitut ratkaisut tekevät myöhemmät uudet tilannearviot ja niihin perustuvat suunnanmuutokset käytännössä mahdottomiksi, rajoitetaan myös tulevaa päätöksentekoa. Vaikutusarvioinneissa tulisikin pohtia myös sitä, miten helppoa tai vaikeaa tehtyjä valintoja on myöhemmin perua tai muuttaa.

Hirvonen Jarmo  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,  
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen