

## Hallintovaliokunta

### Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

#### Tarkastusvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten asiasta: Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp, mahdollinen lausunto). Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Päivi Pekkarinen, sisäministeriö
- pelastusneuvos Janne Koivukoski, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Karila, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Pekka Lindroos, Maahanmuuttovirasto
- poliisijohtaja Tomi Vuori, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Tulli
- Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

##### *Johdanto*

Tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnön mukaan tarkastusvaliokunta käsittelee omana asianaan säädösehdotusten vaikutusarviointeja (O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet). Tarkastusvaliokunta on pyytänyt hallintovaliokuntaa arvioimaan erityisesti omaan työhönsä perustuen, onko vaikutusarviot yleisesti ottaen tehty ja

## Valiokunnan lausunto HaVL 18/2021 vp

antavatko hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot riittävän tietoperustan päätöksenteon tueksi. Tarkoituksena on saada asian jatkokäsittelyä varten tietoa siitä, kuinka hyvin hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot toimivat eduskuntakäsittelyn ja päätöksenteon tukena. Tarkastusvaliokunta on pyytänyt hallintovaliokuntaa arvioimaan myös jälkikäteisarviointien riittävyttä silloin, kun valiokunnan mietinnön pohjalta on hallitukselta edellytetty vaikutusten seuranta ja niistä raportointia eduskunnalle.

Nykyisen hallintovaliokunnan toimikausi on vielä ollut suhteellisen lyhyt, minkä vuoksi valiokunta on omien näkemystensä tueksi kuullut tästä lausunnosta ilmeneviä asiantuntijoita.

Asian valmisteluun liittyen tarkastusvaliokunta on teettänyt tutkimuksen: *Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Julkaisussa esitetyt vaikutusarvioinnin kehittämisuositukset (s. 9—11) voidaan pitää valiokunnan mielestä varsin painavina ja aiheellisina.

### ***Yleistä vaikutusarvioinneista***

Hallituksen esitykseen sisältyvien vaikutusarviointien keskeisenä tehtävänä on antaa eduskunnalle lainsäätäjänä oikeat ja riittävät tiedot lakien säätämistä koskevan päätöksenteon perustaksi. Arvioinnin kohteena ovat oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeiden mukaan taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset (mm. sosiaali- ja terveystieteelliset vaikutukset, lapsivaikutukset, tasa-arvoaikutukset ja tulonjakovaikutukset). Myös tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot tulee kuvata ja vertailla niiden arvioituja vaikutuksia.

Nykyisen hallituksen hallitusohjelman mukaan vaikutusten arviointia parannetaan. Ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta voidaan arvioida lakien vaikutuksia myös ihmisten toimeentuloon, ympäristöön, tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin ja yritysten toimintaedellytyksiin.

Yleensä säädöshankkeiden valmistelijat vastaavat myös lakiehdotusten vaikutusten arviointia koskevasta kokonaisuudesta. Arvioinneissa voidaan hyödyntää hallinnonalan toimijoiden asiantuntemuksen ohella muiden asiassa merkityksellisten toimijoiden osaamista. Valiokunnan mielestä on olennaista, että vaikutusten arviointi on kiinteä osa lainvalmistelua. Kokonaan ulkopuolisen ja erillisen arvioinnin ongelmana voi olla kustannusten ohella muun muassa riittävän asiaa koskevan asiantuntemuksen puute. Erityyppisissä lakiehdotuksissa arvioitavat keskeiset vaikutukset voivat olla hyvin erilaisia. Oma haasteensa kussakin lainsäädäntöhankkeessa on hahmottaa, minkälaisia vaikutuksia on aiheellista arvioida sekä miten arvioinnit ja niiden perusteet tulee jäsentää mukaan lukien määrälliset ja laadulliset vaikutusarviot. Myös välillisten vaikutusten arviointiin liittyy haasteita.

Hallintovaliokunnan käsittelyssä olleet hallituksen esitykset ovat säännönmukaisesti sisältäneet ainakin yleisluonteiset vaikutusarvioinnit. Arviointien laajuus ja taso on kuitenkin vaihtellut huomattavasti. Esimerkiksi sote-uudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 241/2020 vp) sisältää yli 200 sivua vaikutusarviointia, mikä on perusteltua esityksen huomattavat hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset huomioon ottaen (HaVL 12/2021 vp). Toisaalta esimerkiksi Senaatti-kiin-

## Valiokunnan lausunto HaVL 18/2021 vp

teistöjä koskevan hallituksen esityksen (HE 31/2020 vp) vaikutusarviointit puolestaan ovat olleet sisällöltään varsin puutteelliset, ja vasta hallintovaliokunnan käsitellessä esitystä valiokunta on saanut nimenomaisesta pyynnöstään esityksen hallinnollisia vaikutuksia koskevaa välttämättä lisäinformaatiota (HaVL 20/2020 vp).

Myös vaikutusarviointien huolellisuus ja kattavuus vaihtelevat. Osassa hallituksen esityksistä esimerkiksi viranomaisvaikutuksia on esitelty verraten pinnallisesti ja taloudellisten vaikutusten arviointi on saattanut jäädä vajavaiseksi. Etenkin tarvittavia henkilöresursseja tai muita taloudellisia lisäresursseja koskevat vaikutusarviot on voitu esittää varsin puutteellisesti.

Vaikutusarviointien puutteita on voitu tapauskohtaisesti täydentää valiokuntakäsittelyissä, joissa on myös tehty korjauksia ja täsmennyksiä esitettyihin arvioihin. Tämä on kuitenkin yleensä edellyttänyt, että niiden tarve on voitu todeta valiokuntakäsittelyssä. Myös asiantuntijakuulemisia voidaan myös tältä kannalta pitää välttämättömänä ja hyödyllisenä lisäelementtinä esityksen vaikutusten arvioinnissa. Niin ikään esityksen perusteluihin voi sisältyä lainsäätäjän kannalta arvokasta tietoa yksittäisten säännösten ja myös säännöskokonaisuuksien vaikutuksista. Valiokunta katsoo, että valiokuntakäsittelyssä asiantuntijakuuleminen ja valiokunnan tekemä arviointi ovat olennaisia vaikutusarvioinnin välineitä.

Erityisen kiireellisissä lainsäädäntöhankkeissa, kuten etenkin covid-pandemiaa koskevassa lainvalmistelussa, vaikutusarvioinneissa on saattanut olla tavanomaista enemmän puutteita. Sille on kuitenkin ainakin osittain ymmärrettäviä syitä, jotka johtuvat paitsi kiireestä myös vaikutusten ennakkoinnin vaikeudesta. Vaikutusten arvioinnin kannalta valiokuntakäsittelyn merkitys on näissä tapauksissa korostunut.

Lisäksi on selvää, että vaikutusarviointien laatimiseen sisältyy epävarmuustekijöitä, koska arvioinnin kohteena ovat mahdollisuudet ja todennäköisyydet. Tältä osin valiokunnan käsiteltävinä olleet eri sääntelykokonaisuudet eroavat toistaan suuresti. Toisaalta vaikutusarviointien merkitys on voinut jäädä varsin vähäiseksi, jos kysymys on ollut esimerkiksi kansallista liikkumavaraa vain vähän sallivan direktiivin voimaan saattamisesta.

Hallintovaliokunnan työssä valiokunnan toimiala huomioon ottaen keskeisimmiksi arviointikohteiksi ovat nousseet lainsäädännön oikeudelliset sääntelypuutteet, taloudellisten vaikutusten arvioinnin puutteet sekä lainsäädännön muutosten aiheuttamat vaatimukset ICT-toiminnoille. Valtion vuotuisista talousarvioesityksistä ja julkisen talouden suunnitelmista antamissaan lausunnoissa valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota etenkin sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintamenojen alimitoitukseen, johon ovat merkittävästi vaikuttaneet kasvavien toimitilamenojen ja ICT-kustannusten kattaminen ilman kompensatiota lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tarkoitetuista toimintamenoista (ks. myös HaVM 5/2017 vp).

### ***Taloudelliset vaikutukset***

Valiokunnan käytettävissä olevan tiedon mukaan valtiovarainministeriön yleisessä ohjeistuksessa ja lausunnoissa on pyritty korostamaan säädösvalmistelun objektiivisuutta ja huolellisuutta sekä taloudellisten vaikutusten arviointia uusimman käytettävissä olevan tiedon perusteella mahdollisimman realistisesti siitä riippumatta, miten valmisteilla olevan uudistuksen rahoitukseen on

## Valiokunnan lausunto HaVL 18/2021 vp

esimerkiksi hallitusohjelman tai muun aiemman päätöksenteon perusteella varauduttu. Hallintovaliokunta korostaa tämän periaatelinjauksen merkitystä kaikessa lainvalmistelussa.

Edellä lausutusta poiketen valtiovarainministeriön mukaan budjettilakiesitysten antamisessa eduskunnalle tulee noudattaa vakiintunutta periaatetta siitä, että säädösehdotusten taloudellisiin vaikutuksiin on varauduttu valtion talousarviossa tai julkisen talouden suunnitelmassa.

Nämä kaksi erilaista peruslinjausta ovat voineet johtaa käytännössä merkittävässä määrin ristiriitatilanteisiin seurauksin, ettei lisärahoitusta edellyttävien lakiehdotusten valmistelussa tehtyjä vaikutusarvioita ole välttämättä otettu asianmukaisesti huomioon hallituksen esitysten perusteissa, ellei niihin ole erikseen varattu valtion talousarvioesityksessä tai julkisen talouden suunnitelmassa rahoitusta. Tällaisissa tilanteissa kunnollinen taloudellisten vaikutusten arviointi on myös saattanut jäädä tekemättä. Sen sijaan taloudelliset vaikutukset on voitu kuitata niitä sen enempää perustelematta tai selvittämättä yleisluonteisella ilmaisulla esimerkiksi siten, että uudistusten eri viranomaisille aiheuttamat lisämenot voidaan kattaa valtion talousarvion tai julkisen talouden suunnitelman toimintamenojen puitteissa.

Poliisi on yleisenä lainvalvontaviranomaisena havainnollinen esimerkki viranomaisesta, jolle on annettu lakisääteisiä lisätehtäviä viittaamalla yleisesti rahoituskehyksiin ja sisällyttämättä hallituksen esityksiin tarkempaa arviota lisääntyvien tehtävien taloudellisista vaikutuksista. Jos tällaisia lakisääteisiä lainvalvontatehtäviä säädetään toistuvasti ja kertaautuvasti saman viranomaisen velvoitteisiin esittämättä hallituksen esityksessä kunnollista arviointia kustannusvaikutuksista, on selvää, että säädettyjä tehtäviä kyetään hoitamaan vain rajallisesti. Osassa uusien lakisääteisten tehtävien valvontatoimenpiteet voivat hyväksyttävästi jäädä niukoiksi ainakin siihen saakka, että julkisuuteen nousee jokin erityinen ongelma. Pidemmän aikavälin tarkastelun perusteella hallinnon ja muiden uudistusten osalta onkin aiheellista kysyä, tehdäänkö maassamme lainsäädäntöuudistuksia ja asetetaanko niihin sisältyviä tavoitteita enemmän kuin niitä pystytään asianmukaisesti taloudellisesti ylläpitämään siten kuin lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä on ajateltu. Tämä seikka on hyvä tiedostaa ja samalla mieltää sen seurannaisvaikutukset.

Edellä lausuttua täydentäen on myös syytä todeta, että niin sanottujen budjettilakien ja muiden lakien väliseen rajanvetoon liittyy haasteita. Budjettilaki on käsiteltävä talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä, ja siitä johtuvien menojen kattamiseen on varattava rahoitusta, mutta sitä ei tehdä välttämättä lain valmistelussa tehdyn arvion mukaisesti. Hallituksen esityksen kustannusvaikutuksia on saatettu pienentää valtiovarainministeriön vaatimuksesta, vaikka kustannusarvio on tehty valmistelussa käytettävissä olleen parhaan tiedon perusteella. Toisaalta on merkittävässä määrin lakiehdotuksia, joita ei luokitella budjettilaeiksi, vaikka niillä on taloudellisia vaikutuksia. Silloin vaikutusarvioissa saatetaan päätyä perusteetta liian usein siihen näkemykseen, ettei kustannusten kattamiseen tarvita lisärahoitusta.

Viimeisten kymmenen vuoden tarkastelussa on julkisen talouden menoihin tehty toistuvasti leikkauksia muun muassa yleisen kansainvälisen talouskehityksen vuoksi. Samoin on ollut käytössä tuottavuusohjelmia, joissa periaatteena on ollut leikata vuosittain tietty osuus viranomaisten toimintamenoista asetetun tuottavuuden kasvuvaatimuksen perusteella. Ajatus on ollut, että viranomaiset kykenevät kehittämään tuottavuuttaan jatkuvasti niin, että toimintamenot voidaan toistuvasti alibudjetoida. Tällä menettelyllä on ollut oma ongelmallinen vaikutuksensa niihin tilantei-

## Valiokunnan lausunto HaVL 18/2021 vp

siin, joissa on annettu lisää lakisäätteisiä tehtäviä yleisluontoisella vaikutusten arvioinnilla, joiden mukaan lisärahoitusta ei tarvita.

Esimerkkitapauksena valiokunta nostaa esiin edellisen vaalikauden lopulla annetun merkittävän julkisen hallinnon viranomaisia laajalti koskevan tiedonhallintalain (906/2019) hallituksen esityksen HE 284/2018 vp, josta hallintovaliokunta on antanut mietintönsä HaVM 38/2018 vp. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 35—36) on kannanotto: "Organisaatiokohtaiset vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, miten lakiehdotuksen uudet velvoitteet toteutetaan ja miten jo voimassa olevat velvoitteet on organisaatioissa toimeenpantu. Lisäksi esityksen vaikutukset jaksottuvat pidemmälle aikavälille. Esityksestä aiheutuvat kustannukset arvioidaan kuitenkin olevan katettavissa olemassa olevien resurssien hallinnollisella uudelleen järjestelyllä sekä voimavarojen uudelleen kohdentamisella." Edelleen ehdotuksessa todetaan, että "esitetyt siirtymäajat sekä ehdotuksessa säädetyt velvoitteisiin liittyvät poikkeamaperusteet mahdollistavat tiedonhallintayksikön tiedonhallinnan ja toiminnan uudistamisen huomioiden tiedonhallintayksiköiden ja viranomaisten erilaiset lähtötilanteet sekä muutoksen toteuttamisen kustannustehokkaasti tarkoituksemukaisella hetkellä."

Lisäksi ylimalkaisena arviona vaikutuksista voidaan pitää myös samaan hallituksen esitykseen sisältyvää kirjausta: "Siirtymäaikojen jälkeen tietoaineistojen turvallinen hallinta ja tiedonhallinnan menettelyiden jatkuva kehittäminen muodostavat resurssitarpeen tiedonhallintayksiköille."

Säädetyt tiedonhallintalain toimeenpanosta on monille eri julkishallinnon organisaatiolle aiheutunut merkittävä määrä henkilötyötä ja lisäkustannuksia. Kyseisen hallituksen esityksen todellisten taloudellisten vaikutusten asianmukainen arviointi olisi edellyttänyt perusteellista ja huolellista työtä, eikä arviointia olisi tullut jättää yleisluonteisten ilmaisujen varaan.

Tiedonhallintalainsäädännön kohdalla tilanteen haastavuutta on lisännyt se, että vasta lainsäädännön voimaantulon jälkeen toimintansa aloittanut tiedonhallintalautakunta vaikuttaa suosituksillaan tulkintoihin ja siten osaltaan myös syntyviin lisäkustannuksiin. Vaikutusten arvioinnilla on ollut myös merkitystä harkittaessa siirtymäaikojen pituutta. Osasta tiedonhallintalain siirtymäajoista on tullut tiukkoja, kun otetaan huomioon muun muassa tarvittavat tietojärjestelmämuutokset ja rahoituksen löytäminen muihin lainsäädännön toimeenpanoon liittyviin velvoitteisiin. Kustannuksia syntyy esimerkiksi tietojen digitalisoinnin edistämisestä ja salassa pidettävien tietojen säilyttämisen ja käsittelyn kehittämisestä. Merkillepantavaa on, että tiedonhallintalain ja turvallisuusluokitteluasetuksen viranomaisvaikutukset ja niiden kustannukset on nostettu esille säädösvalmistelun eri vaiheissa eri viranomaistahojen toimesta. Niitä on tuotu esiin myös valiokuntakäsittelyssä, jolloin vaalikauden lainsäädäntötyön aivan viime vaiheessa asialle ei ole ollut enää tehtävissä mitään.

### ***Tietojärjestelmävaikutukset***

Valiokunta toteaa, että hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä ilmenee usein lainsäädännön toimeenpanon edellyttävän kokonaan uusia tietojärjestelmiä tai ainakin muutosten tekemistä olemassa oleviin tietojärjestelmiin. Tietojärjestelmäkustannukset ovat vaikutusten arvioinnin kanalta lakiehdotusten taloudellisia vaikutuksia, ja käytännössä ne usein aiheuttavat merkittäviä li-

## Valiokunnan lausunto HaVL 18/2021 vp

säkustannuksia, joita ei riittävästi oteta huomioon hallituksen esityksissä. Tietojärjestelmiin liittyvät toteuttamistoimenpiteet vievät myös yleensä aikaa.

Tietojärjestelmähankkeet ovat valiokunnan käsityksen mukaan vaativia vaikutusten arvioinnin kohteita. Ne edellyttävät tietoteknisten järjestelmävaatimusten selvittämisen ohella erilaisten toiminnallisten vaatimusten selvittämistä. Usein vasta lain toimeenpanovaiheessa kyetään muodostamaan riittävän kattava käsitys tietojärjestelmien teknisistä ja toiminnallisista vaatimuksista. Tästä huolimatta ei ole asianmukaista, että tietojärjestelmäkustannukset sivuutetaan vaikutusten arvioinnissa tai jätetään tekemättä niin hyvä arviointityö kuin on kohtuudella mahdollista, minkä vuoksi hallituksen esityksistä jää puuttumaan informaatio, joka palvelee kunnolla lainsäädäntötyön tarpeita.

Käytännön esimerkkinä viimeaikaisista hallituksen esityksistä valiokunta nostaa esiin kausityölain muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 252/2020 vp, josta hallintovaliokunta on antanut lausuntonsa HaVL 4/2021 vp. Hallituksen esityksessä on ollut kysymys ulkomaalaisäädännön kannalta suhteellisen pienistä muutoksista, mutta tietojärjestelmään tehtävien muutosten kannalta suhteellisen merkittävistä muutoksista.

Maahanmuuttovirasto on todennut työ- ja elinkeinoministeriölle 6 päivänä marraskuuta 2020 antamassaan lausunnossa muun muassa, että "luonnoksen mukainen lakimuutos edellyttäisi myös huomattavia teknisiä muutoksia, joista aiheutuisi kustannuksia. Tekniset muutustyöt tuskin valmistuisivat kokonaisuudessaan lain aiottuun voimaantuloajankohtaan mennessä, mikä voisi aiheuttaa tarpeen erilaisten tilapäisratkaisujen käyttämiseen. Se puolestaan olisi omiaan lisäämään Maahanmuuttoviraston työmäärää sekä hidastamaan ja vaikeuttamaan asioiden käsittelyä."

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa asia on kirjattu kuitenkin seuraavasti: "Ehdotettu laki edellyttäisi muutoksia Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmään (UMA-järjestelmä). Useaa kausityöntekijää koskevat ilmoitukset tulisi tietojärjestelmässä pystyä eriyttämään siten, että ilmoitukset kulkeutuvat oikein kunkin hakijan tietoihin. Uuden työnantajan lisäämiseen olemassa olevaan kausityöhön oikeuttavaan tulee luoda oma hallinnollinen prosessinsa. UMA-tietojärjestelmää on tarkoitus kehittää askel askeleelta osana työvoiman maahanmuuton järjestelmien yleistä kehittämistä. Tietojärjestelmän kehittämisen kustannukset on tarkoitus kattaa jo olemassa olevista ja vastaisuudessa osoitettavista määrärahoista."

Hallituksen esityksessä ei oteta lainkaan kantaa siihen, miten lain toimeenpanoon käytännössä vaikuttaa se, jos tietojärjestelmää ei saada valmiiksi lain voimaantuloon mennessä.

Hallintovaliokunta tähdentää omassa lausunnossaan HaVL 4/2021 vp, että ehdotettujen muutosten tavoitteiden toteutuminen edellyttää merkittäviä muutoksia ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) sekä sähköiseen asiointipalveluun (Enter Finland). Esimerkiksi työnantajarekisterin luominen UMA-järjestelmään ja Enter Finland -palvelun kehittäminen työnantajien sähköistä asiointia varten vievät aikaa. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että kausityöviisumit myönnetään viisumitietojärjestelmässä. Tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen on edellytyksenä ehdotettujen muutosten käytännön toimivuudelle. Valiokunta pitää tärkeänä, että tietojärjestelmämuutokset ovat valmiina viimeistään lain voimaan tullessa.

## **Valiokunnan lausunto HaVL 18/2021 vp**

Kausityölain muuttamista koskeva laki on nyt hyväksytty eduskunnassa, ja laki tulee voimaan 17.6.2021. Lakia ei saadun selvityksen mukaan kuitenkaan kyetä käytännössä panemaan täytäntöön kattavasti, koska tietoteknisiä valmiuksia tähän ei silloin vielä ole, mikä seikka olisi tullut ottaa huomioon viimeistään lain voimaantuloaikaa määritettäessä. Lisäksi esimerkiksi poliisin aserekisterin ongelmat voidaan yleisesti mainita tässä yhteydessä menemättä kuitenkaan tarkemmin sitä koskeviin ongelmiin.

### ***Poliittisen järjestelmän haasteita***

Valiokunnan käsityksen mukaan lainvalmistelussa näkyvät muun muassa poliittisista tavoitteista johtuvat liian tiukat aikataulupaineet, jotka heijastuvat myös lakiehdotusten valmisteluun ja niiden vaikutusten arviointiin. Työhön ei ole välttämättä mahdollista käyttää riittävästi aikaa ja resursseja. Vaikuttaa myös siltä, ettei poliittisen järjestelmän piirissä aina riittävästi mielletä sitä poikkeuksellista oikeudellista vaativuutta sekä vaikutusten arvioinnin vaatiman panostuksen ja selvitystyön tarvetta, jota huolellinen lainvalmistelu ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi edellyttävät.

Hallituksen esitys saatetaan laatia esimerkiksi tietyn hallitusohjelmaan liittyvän yksittäisen poliittisen tavoitteen toteuttamiseksi ja hallitusohjelmaan sisällytetyn tiukan aikataulutavoitteen mukaisesti. Tällöin ei välttämättä myöskään arvioida kyseessä olevan lainsäädännön soveltamiseen liittyviä muita kysymyksiä, kuten ilmenneitä lain käytännön soveltamisen ongelmatilanteita, resurssitarpeita tai tietojärjestelmien kehittämistarpeita. Tämä saattaa johtaa siihen, että paljon merkittävämmät kyseisen lainsäädännön kehittämistarpeet jäävät korjaamatta.

Käytännön esimerkkinä haasteellisesta lainsäädännöstä voidaan mainita ulkomaalaislaki (301/2004), jota on sen säätämisen jälkeen muutettu lukuisia kertoja. Laista on muodostunut sirpaleinen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Hallintovaliokunta on useita kertoja kiinnittänyt huomiota ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen tarpeeseen. Ulkomaalaislakiin liittyy vielä se erityinen piirre, että lainvalmistelu on jaettu kahden ministeriön eli sisäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kesken, mikä osaltaan tuo lisähaasteen lain eheyden turvaamisessa.

### ***Jälkikäteisarvioinneista***

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt hallintovaliokuntaa arvioimaan myös jälkikäteisten lainsäädännön arviointien riittävyttä. Tältä osin voidaan todeta, että hallintovaliokunta on yleensä laajemmissa ja merkittävässä lainsäädäntöhankkeissa edellyttänyt säädettävän lainsäädännön toimeenpanon ja sen tavoitteiden toteutumisen seuranta. Tärkeää on nimenomaan ollut erottaa lainsäädännön toimeenpanoa koskevissa arvioinneissa toisistaan tavoitteet ja niiden toteutuminen. Valiokunnan kokemukset seurantamenettelystä ovat pääosin myönteisiä. Edellytetty seuranta ja lain tavoitteiden toteutumisen arviointi toimeenpanon edetessä on luonnollisesti aiheuttanut asianomaisille ministeriöille ja hallinnonaloille työtä. Tulokset ovat kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan palvelleet lain onnistunutta toimeenpanoa. Yleisesti esimerkkitapauksena voidaan mainita maassamme vaiheittain toteutettu hätäkeskusuudistus ja sen eri kehitysvaiheissa tapahtunut seurantamenettely ja yhteistyö sisäministeriön kanssa. Nykyisen hätäkeskusjärjestelmän lainsäädännöllinen perusta on luotu vuoden 1994 alussa voimaan tulleella lailla hätäkeskuskoikeilusta (1257/1993; HaVM 22/1993 vp).

## Valiokunnan lausunto HaVL 18/2021 vp

Vuoden 2010 valtiopäivillä on hyväksytty aivan viime vaiheessa mittava esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain uudistuskokonaisuus, jonka myötä poliisin työmäärä on lisääntynyt olennaisesti (HE 222/2010 vp — HaVL 50/2010 vp; HE 224/2010 vp — HaVM 42/2010 vp). Myös tässä lainsäädäntökokonaisuudessa valiokuntakäsittelyn aikataulut olivat niin tiukat eduskunnan jäädessä vaalitauelle, ettei siinä yhteydessä voitu arvioida kunnolla uudistusten vaikutuksia muun muassa viranomaisten toimintaan ja etenkin poliisille, mutta myös tuomioistuimille aiheutunutta lisääntynyttä työmäärä. Tuota arviointityötä, joka olisi tullut välttämättä tehdä, ei ole valiokunnan käsityksen mukaan koskaan tehty. On huomattava, että poliisilakia koskevan hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 42/2010 vp pohjalta eduskunta on edellyttänyt hallituksen laativan ajantasaisen poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelman, johon myös sitoudutaan. Tuota suunnitelmaa ei ole kyetty laatimaan.

Hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 41/2014 vp pohjalta eduskunta on edellyttänyt hallituksen antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen siitä, 1) kuinka viranomaiset ja muut toimijat ovat uuden lainsäädännön nojalla ilmoittaneet oma-aloitteisesti poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia tai uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä, 2) kuinka luovutettuja tietoja on hyödynnetty ja niiden avulla toiminnan vaikuttavuutta on parannettu sekä 3) millä tavoin erimuotoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikuttavuus on kehittynyt uudistuksen myötä (HE 333/2014 vp).

Mainitun mietinnön pohjalta säädetyn lainsäädännön nojalla ovat opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset tulleet oikeutetuiksi luovuttamaan poliisille tiettyihin lakeihin perustuvia salassa pidettäviä välttämättömiä tietoja henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia tai uhkaavan teon estämisestä varten. Eduskunnan edellyttämää selvitystä ei ole kuitenkaan annettu, ja lausuma on poistettu hallituksen kertomuksesta ilman eduskunnan myötävaikutusta. Valiokunta on kuitenkin puuttunut asiaan ja vaatinut omana asianaan asiassa selvitystä (HaVL 46/2018 vp). Asiaa on pidetty omana asiana vireillä, ja viimeiset selvitykset ja arvioinnit lainsäädännön soveltamisesta on saatu pyydetyllä tavalla kolmelta ministeriöltä vuoden 2020 loppuun mennessä. Valiokunnan aktiivisuuden myötä asiassa on tapahtunut myönteistä kehitystä ja oma-aloitteisten tietojen luovuttaminen on alkanut toimia, vaikka siinä on vielä parantamisen varaa. Asia on edelleen valiokunnan seurannassa sekä O-asiana että tarvittaessa hallituksen vuotuisen kertomuksen käsittelyn yhteydessä.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta esittää,

*että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*



## **Valiokunnan lausunto HaVL 18/2021 vp**

Helsingissä 20.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps  
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Tiina Elo vihr  
jäsen Jussi Halla-aho ps  
jäsen Eveliina Heinäluoma sd  
jäsen Hanna Holopainen vihr  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Aki Lindén sd  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Heidi Viljanen sd  
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto