

Rikosseuraamuslaitos

Asiantuntijalausunto lakivaliokunnalle

[Valitse luokittelu]

Diaarinumero 5/090/2021

17.2.2021

Lakivaliokunnan kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntö (O 48/2019 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa tarkastusvaliokunnan julkaisusta "Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteuttaminen – nykytila ja kehittämistarpeet". Lausunnossa on pyydetty kartoittamaan kokemuksia hallitusten esitysten vaikutusarvioinneista ja arvioimaan sitä, miten hallituksen esityksissä on arvioitu ja otettu huomioon muutosehdotusten eri vaikutukset. Lisäksi on pyydetty kertomaan, onko toimiala ollut mukana vaikutusten arviointien tekemisessä sekä miten hyvin vaikutusten arvioinnit ovat onnistuneet, ja mitkä ovat olleet arvioinnin kipupisteet. Myös uudistusten jälkiarviointiin on toivottu otettavan kantaa.

Raportin kehittämissuositukset vaikuttavat hyviltä ja kannatettavilta. Lainsäädännön vaikutusarviointia tulisi vahvistaa, kuten raportissa esitetään, jotta olisi mahdollista muodostaa entistä luotettavampi kuva ja arvio lainsäädäntöuudistusten laadullisista ja euromääräisistä vaikutuksista.

Rikosseuraamuslaitos on verrattain usein mukana vaikutusten arviointien tekemisessä esityksiä valmisteltaessa. Useasti Rikosseuraamuslaitosta koskevat lainsäädäntöuudistukset vaikuttavat vanki- tai asiakasmääriin ja tätä kautta kustannuksiin (taloudellisten vaikutusten arviointi). Asiakasmääriin kohdistuvien vaikutusten arviointi on haasteellista ja usein arviointi on tehtävä myös kiireellisessä aikataulussa. Rikosseuraamuslaitoksen kannalta vaikutusten arvioinnissa ongelmallista on se, että tiedon tuottaminen edellyttää usein tutkimuksellista otetta ja menetelmiä, joka vaatii aikaa ja korkeatasoista osaamista. Valmiita, riittäviä toivotusta näkökulmasta tehtyjä tarkasteluja ei useinkaan ole. Ministeriön eri hallinnonalojen, ministeriöiden välisistä puhumattakaan, tietojen yhdistäminen on työlästä, yhdistävät tietorakenteet ja alustat pitkälti puuttuvat. Rikosseuraamuslaitoksen tietojen mukaan oikeusministeriössä on nyt käynnissä yhteisen tietoalustan kehittäminen. Harvoin kaikki ehdotettuun muutokseen vaikuttavat tekijät, niiden seuranta ja raportointi ovat Rikosseuraamuslaitoksen vaikutuspiirissä. Jokainen toimija luonnollisesti raportoi omasta näkökulmastaan, mutta tällöin raportoinnin näkökulma ei välttämättä ole sovellettavissa Rikosseuraamuslaitoksen tarvitsemaan analyysiin.

Suoraan Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan vaikuttavan lainsäädännön vaikutusten ennakkoarviointi on kuitenkin tähän mennessä pystytty tekemään

oman toiminnan osalta kohtuullisen hyvin. Usein tavoitellut muutokset edellyttäisivät kuitenkin myös muiden toimijoiden toimintatapojen muutoksia ja näiden ennakointi voi jäädä puutteelliseksi. Muun kuin välittömästi Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen voi myös joskus puutteellisen vaikutusarvioinnin tuloksena pakottaa Rikosseuraamuslaitoksen nopeaan reagointiin. Näin voi käydä, jos vaikutusarvioinnissa ei ole tunnistettu sellaisia mekanismeja, joiden vaikutukset heijastuvat muihin toimijoihin ja tämän seurauksena muut toimijat tulevat yllätetyksi. Useiden erillisten yhtäaikaisten muutosten yhteisvaikutukset voivat myöskin jäädä arvioimatta kunkin valmistelijatahon keskittyessä omaan alansa. Esimerkkinä voidaan mainita törkeän pahoinpitelyn rangaistusminimin nostaminen kahdeksasta kuukaudesta yhteen vuoteen ja eräät samanaikaiset muutokset poliisin pakkokeinovaltuuksien (puhelinkuuntelu) laajentamiseksi vuosituhannen vaihteessa. Nämä olivat yksi osatekijä siinä kokonaisuudessa, joka johti vankiluvun nousuun n. 40 %:lla aikavälillä 1998-2005. Yhteenvedon voidaan todeta, että kokonaisnäkemys vaikutuksista ja niiden arvioinnista saattaa olla vaillinaista, jos rikosoikeusprosessin johonkin osaan tulee säädösmuutoksia, jotka heijastuvat seuraamusvaiheeseen ja jotka voivat sitä kautta laajasti säteillä myös sote-, työllisyys-, kela- jne. palveluihin.

Toisaalta arvioinnin vaikeudesta voidaan antaa ajankohtainen esimerkki, oikeusministeriössä parhaillaan valmisteltava seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus¹. Työryhmän mietinnössä on arvioitu taloudellisia vaikutuksia vankiluvun arvioidun kasvun seurauksena. Arvio on hyvin suuntaa-antava useista mietinnössä esille tuoduista epävarmuustekijöistä johtuen. Yksi mainittu epävarmuustekijä on, että nykyinen rangaistuskäytäntö, joka on otettava laskelmien pohjaksi, ole vielä täysin vakiintunut edellistenkään uudistusten jälkeen². Mietinnössä arvioitua vankiluvun kasvun ja uusintarikollisuuden suuruutta ei Rikosseuraamuslaitos ole juurikaan pystynyt kommentoimaan, koska eräitä laskentakriteereitä ei ole mietinnössä ilmaistu yksityiskohtaisesti ja eräitä alkuperäislähdeviittauksia puuttui.

Rikosseuraamuslaitoksen toimialalla on tehty yksi laajempi jälkikäteisarviointi, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (Krimo) tekemä laaja arviointitutkimus 1.10.2006 voimaantulleen vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen toimeenpanosta ja tavoitteiden toteutumisesta (ns. Vankeuslakipaketin arviointitutkimus³). Uudistusten jälkiarvioinnin vahvistaminen olisi tärkeää. Ehdotus pakollisesta jälkikäteisarvioinnista, joka määriteltäisiin ja aikataulutettaisiin jollain tarkkuudella jo lakia annettaessa, on kannatettava erityisesti laajoissa kokonaisuudistuksissa tai merkittävästi asiakasmääriin vaikuttavissa uudistuksissa. Jälkiarviointi tulisi huomioida ja tarvittaessa resursoida jo

¹ Työryhmän mietintö ”Seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus”, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:9.

² Huhtikuussa 2019 tulivat voimaan lakiuudistukset, joilla lapsen seksuaalisen hyväksikäytön enimmäisrangaistus korotettiin neljästä kuuteen vuoteen ja säädettiin törkeää lapsenraiskausta koskeva rangaistussäännös. Taloudellisten vaikutusten arvioitiin syntyvän aikaisintaan vuonna 2020 ja täysimääräiset vaikutukset tuntuivat vasta sen jälkiseisänä vuosina (HE 212/2018 vp, s. 34).

lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa taloudellista vaikutuksia arvioitaessa. Samalla tulisi luoda myös menettelyt, joilla jälkikäteisarviointin tulokset siirtyvät osaksi lainkehitystarpeen arviointia. Myös Rikosseuraamuslaitoksessa tulisi olla riittävät resurssit sekä lainsäädäntöuudistusten että myös muiden kehittämishankkeiden vaihtoehtoisten ratkaisumallien vaikuttavuusarviointille ja samoin mm. hankkeiden jälkiarvioinnille.

Pääjohtaja

Arto Kujala

Lakimies

Anna-Liisa Sandvik

Esitelty ja päätetty sähköpostitse

ⁱ Arviointitutkimuksesta tarkemmin esimerkiksi: Liimatainen Anu & Rantala Kati: Vankeuslakiuudistuksen arviointitutkimuksen yhteenveto (2016) Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin katsauksia 17.