

Prof. Sakari Melander
19.2.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Valiokunnan oma asia (O) 48/2019 vp** Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys säädösehdotusten vaikutustenarvioinnin toteutumiseen liittyvästä eduskunnassa toteutettavasta arvioinnista sekä tähän arviointiin liittyvästä eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaamasta selvityksestä (Anssi Keinänen – Jussi Pajuja, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? – vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020), johon liittyen eduskunnan tarkastusvaliokunta on 10.12.2020 päättänyt pyytää muun muassa eduskunnan lakivaliokunnan lausunnon asiasta.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemista koskevan pyynnön lisäyksessä 12.2.2021 on mainittu, että lakivaliokunta antaa tarkastusvaliokunnalle lausunnon asiasta oman toimialansa kannalta, minkä vuoksi valiokunta haluaa kartoittaa, millaisia kokemuksia lakivaliokunnan toimialan asiantuntijoilla on hallitusten esitysten vaikutusarvioinneista. Kuultavia asiantuntijoita on näin ohjeistettu siten, että he voivat omien kokemustensa perusteella ja oman toimialansa osalta arvioida, miten lakivaliokunnan käsittelemissä hallituksen esityksissä on arvioitu ja otettu huomioon muutosehdotusten eri vaikutukset, ovatko asiantuntijat olleet vaikutusten arviointien tekemisessä mukana esityksiä valmistelemassa ja miten hyvin vaikutusten arvioinneissa on onnistuttu ja onko niiden suhteen ollut havaittavissa kipupisteitä. Lisäyksen mukaan myös uudistusten jälkiarvioinnin tilaa on hyvä pohtia.

Kuulemista koskevan pyynnön lisäyksessä todetun mukaisesti keskityn tässä lausunnossa arvioimaan ennen muuta rikosoikeuteen liittyvissä esityksissä toteutettuja vaikutustenarviointia koskevia jaksoja.

Pyydettyinä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleisesti lainsäädännön vaikutusten arvioinnista – erityisesti rikosoikeudessa

Kuten asiassa laaditussa selvityksessä (s. 7) todetaan, lainsäädäntö ymmärretään usein vahvimaksi keinoksi muutoksen aikaansaamiseksi yhteiskunnassa. Lainsäädännön keinoin voidaan toteuttaa hallittua yhteiskunnallista suunnittelua ja pyrkiä vaikuttamaan yksilöiden ja yhteisöjen käyttäytymiseen tavalla, joka mahdollistaa myös yksilöihin ja yhteisöihin kohdistettujen sanktioiden käyttämisen. Lainsäädännön keinoin voidaan myös puuttua yksilöiden perusoikeuksiin. Lainsäädännön asemaa yhteiskunnallisena keinona voi näin pitää hyvin keskeisenä.

Rikosoikeudellisessa hallituksen esityksissä ehdotetun lainsäädännön vaikutusten arviointi on keskeisessä asemassa ensinnäkin siksi, että rikosoikeudellinen lainsäädäntö vähintään seuraamusten tasolla aina puuttuu yksilön perustuslaissa suojattuihin oikeuksiin (PeVL 23/1997 vp) ja usein myös rangaistavaksi säädetyllä teolla saattaa itsessään olla liittymäkohtia perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Rikosoikeudellisella lainsäädännöllä on näin lähtökohtaisesti aina potentiaalisia perusoikeusvaikutuksia.

Toiseksi rikosoikeudellisten keinojen käyttämistä on vakiintuneesti pidetty viimesijaisena keinona puuttua ei-toivottuun käyttäytymiseen (ns. *ultima ratio* -periaate), minkä vuoksi lainvalmisteluvaiheessa vaihtoehtoisten keinojen ja niiden vaikutusten arviointi muodostuu tai sen pitäisi muodostua olennaiseksi osaksi rikosoikeudellista lainvalmistelutyötä.

Kolmanneksi rikosoikeudellista lainsäädäntöä ei tulisi käyttää, jos siitä aiheutuu enemmän haittaa kuin hyötyä (ns. hyöty–haitta-punninnan periaate). Jotta ehdotetun rikosoikeudellisen lainsäädännön hyötyjä ja haittoja voidaan mahdollisimman laajasti ja perusteellisesti arvioida, lainsäätäjän käytössä tulee olla kattavat tiedot tai arviot ehdotetun lainsäädännön vaikutuksista nämä vaikutukset myös mahdollisimman laajasti ymmärtäen.

Rikosoikeudenhoidon alalla työskentelee myös useita viranomaisia (poliisi- ja muut esitutkinta-viranomaiset, syyttäväviranomaiset, tuomioistuinlaitoksen viranomaiset, rikosseuraamuslaitoksen viranomaiset ja muut rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvät viranomaiset), joiden näkökulmasta rikosoikeudellisen lainsäädännön vaikutuksia – niin resursseihin kohdistuvia vaikutuksia kuin muita vaikutuksia – on arvioitava. Tämä merkitsee, että rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistetuilla muutoksilla on usein melko paljon viranomaisten resursseihin kohdentuvia vaikutuksia.

Lisäksi rikosoikeudellisella lainsäädännöllä on usein myös taloudellisia vaikutuksia, koska esimerkiksi sääntelyä ankaroitettaessa vankiluku saattaa kasvaa ja tästä aiheutuu taloudellisia kustannuksia. On arvioitu, että yhden vankivuoden kustannus on keskimäärin 68 500 euroa (HE 175/2018 vp, s. 19), mikä havainnollistaa rangaistuskäytännön ankaroitumisen aiheuttamia kustannusvaikutuksia.

Edellä esitetyn perusteella voidaan näin katsoa, että rikosoikeudellisen lainsäädännön suhteen ehdotetun lainsäädännön vaikutusten arvioinnilla on erittäin keskeinen merkitys. Tarkastelen seuraavassa tiettyjä rikosoikeudellisia lainsäädäntöhankkeita, joissa olen ollut kuultavana eduskunnan lakivaliokunnassa tai jossa olen muuten ollut tiettyssä roolissa mukana.

HE 175/2018 vp – ehdonalaista vapauttamista koskevan sääntelyn ankaroittaminen

Esityksessä ehdotettiin, että ehdonalaista vapauttamista koskevaa sääntelyä tulisi muuttaa (käytännössä ankaroittaa) niin sanottujen vankeinhoidollisten ensikertalaisten vapauttamisen suhteen.

Esitys sisältää melko suppean ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia koskevan jakson (s. 18–19), jossa arvioidaan lyhyesti ehdotetun lainsäädännön taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Taloudellisten vaikutusten arviointi perustuu Rikosseuraamuslaitoksen tilastoihin ja rangaistusten keskipituuksiin, joiden pohjalta on arvioitu, missä määrin ehdotettu muutos vaikuttaisi päivittäiseen vankilukuun. Kun tiedossa on myös yhden vankivuoden aiheuttama keskimääräinen euromääräinen kustannus, tietojen pohjalta on voitu laskea ehdotetun muutoksen aiheuttamat taloudelliset vaikutukset. Arviointi on tältä osin asianmukaista.

Esityksessä arvioidaan myös ehdotetun muutoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tältä osin esityksessä (s. 19) kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, että esitys vähentäisi tiettyjä yhteiskunnassa epäoikeudenmukaisiksi koettuja tilanteita ja esitys näin lisäisi rikosoikeusjärjestelmän oikeudenmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä. Tältä osin on huomattava, että vaikutustenarviointi on lähinnä spekulatiivista, koska taustalla ei vaikuta olevan tutkittua tietoa ehdonalaista vapauttamista koskevan sääntelyn vaikutuksesta rikosoikeudellisen järjestelmän legitimiin kokemiin.

Toiseksi yhteiskunnallisten vaikutusten suhteen esityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia kokonaisrikollisuuteen. Tältä osin arviointia ei käytännössä perustella, mitä voidaan pitää osin ongelmallisena. Kolmanneksi esityksessä yhteiskunnallisten vaikutusten suhteen todetaan, että esitys ei erityisemmin tai laajemmin vaikuttaisi vankien oikeusasemaan (lukuun ottamatta sitä, että muutoksen kohderyhmä suorittaisi pidemmän osan vankeusrangaistusta vankilassa) ja että esityksellä ei olisi suoranaisia vaikutuksia muiden kuin vankien oikeusasemaan. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että vankien oikeuksiin vaikuttavalla esityksellä on vaikutusta – vähintään välillistä vaikutusta – myös vankien läheisten asemaan, koska tietyn ryhmän vankilassa suoritettujen vankeusrangaistuksen ajan pidentymisen vaikuttaa esimerkiksi vankien läheisten oikeuteen tavata vankia. Vaikutuksia olisikin tällaisessa sääntelykontekstissa syytä arvioida sääntelyn välitöntä kohdetta laajemmin.

Esityksessä toteutetut vaikutustenarvioinnit ovat pääosin asianmukaisia, mutta osin myös huomattavan suppeita. Jokseenkin ongelmallisena on pidettävä myös sitä, että esityksellä oletetaan olevan vaikutusta rikosoikeudellisen järjestelmän oikeudenmukaisuuteen ja hyväksyttävyyteen, mutta asialle ei esitetä lainkaan perusteluja tai tutkittua tietoa asiaa koskevan väitteen tueksi. Lisäksi ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia olisi voinut arvioida myös suhteessa muihin yksilöihin kuin ehdotetun sääntelyn välittömiin kohteisiin.

HE 178/2018 vp – sakon muuntorangaistuksen käytön laajentaminen

Mainitussa hallituksen esityksessä ehdotettiin muutettavaksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia sekä rikoslakia siten, että sakon muuntorangaistusta koskevaa sääntelyä uudistettaisiin. Esityksessä ehdotettiin, että rangaistusmääräyksellä tai sakkomääräyksellä ei voitaisi enää käsitellä rikosasiaa, jos sakotettavan aikaisemmat sakkorikokset osoittavat niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä ja niiden rikkomisista määrätyistä seuraamuksista. Lisäksi sakon muuntorangaistuksen muuntosuhdetta ehdotettiin muutettavaksi ja muuntorangaistuksen vähimmäiskestoa korotettavaksi ja enimmäiskestoa vastaavasti alennettavaksi.

Esityksen vaikutustenarviointia koskevissa perusteluissa (s. 14–16) tarkastellaan ensinnäkin laajasti ja kattavasti esityksen taloudellisia vaikutuksia. Taloudellisia vaikutuksia koskeva arviointi muodosti hyvän perustan esityksessä ehdotettujen muutosten kokonaisvaltaisemmalle arvioinnille, kun ehdotettujen muutosten kustannusvaikutukset oli kirjattu selkeästi ja laajasti esitykseen nähtäville. Lisäksi esityksessä arvioidaan avoimesti ehdotettujen muutosten aiheuttamaa lisätyötarvetta viranomaisten toiminnassa. Yritysvaikutusten arviointi sen sijaan jää yllättävän vähäiseksi, vaikka sakon muuntorangaistuksen käytön laajentaminen on ollut asia, jota esimerkiksi Kaupan liitto on pitänyt esillä. Esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi (s. 15) sisältää hieman spekulatiivisen kannanoton siitä, että toistuvista teoista aiheutuva muuntorangaistusuhka on omiaan parantamaan yleistä luottamusta rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Tätä arviota ei perustella lainkaan, mitä ei voi pitää täysin asianmukaisena.

Esityksessä toteutetut vaikutustenarvioinnit ovat pääosin asianmukaisia, etenkin taloudellisten vaikutusten arviointi muodosti hyvän pohjan esityksessä ehdotettujen muutosten kokonaisvaltaisemmalle arvioinnille. Jokseenkin ongelmallisena on kuitenkin pidettävä sitä, että esityksellä oletetaan olevan vaikutusta rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän uskottavuuteen, mutta asialle ei esitetä lainkaan perusteluita tai tutkittua tietoa asiaa koskevan väitteen tueksi.

HE 165/2020 vp – vankeuslain tupakointia koskevat säännökset

Esityksessä on ehdotettu, että tupakointi suljetuissa vankiloissa kiellettäisiin kokonaan. Avolaitoksissa tupakointi sen sijaan sallittaisiin edelleen ulkotiloissa. Esityksestä on annettu perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 40/2020 vp) ja se on parhaillaan lakivaliokunnan käsiteltävänä.

Esityksessä (s. 12–13) on laajahkot vaikutusten arviointia koskevat perustelut, jotka painottuvat taloudellisten vaikutusten arviointiin. Taloudellisissa vaikutuksissa on otettu huomioon muun ohessa vankien mahdollisen tupakoinnin vähentymisestä aiheutuvia yleisen terveydenhuollon kustannussäästöjä mutta myös vankiterveydenhuollolle aiheutuvia henkilöstön lisäkustannuksia. Lisäksi arvioidaan vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Viranomaisten toimintaan kohdistuvina vaikutuksina kiinnitetään huomiota muun ohessa ehdotetuista muutoksista aiheutuviin kustannuksiin suhteessa arvioitujen sääntelyvaihtoehtojen aiheuttamiin kustannuksiin, mitä on pidettävä positiivisena vaikutusten arvioinnin kokonaisuuden näkökulmasta. Yhteiskunnallisina vaikutuksina mainitaan muun muassa vangeille aiheutuvien tukitoimien järjestäminen, mutta tätä ei juuri perustella eikä asiaa laajemminkaan arvioida. Tätä voidaan pitää esityksen yhtenä merkittävänä puutteena (ks. myös PeVL 40/2020 vp, s. 4, jossa

kiinnitetään huomiota vangeille kohdistettuun nikotiinikorvaustuotteisiin koskevan oikeuden järjestämiseen).

Esityksen vaikutustenarviointia koskevat perustelut ovat osin nähdäkseni riittävän kattavat, mutta jättävät osin hieman toivomisen varaa. Ennen muuta vangeille järjestettäviin tukitoimiin liittyvät vaikutukset jäävät esityksessä melko vähälle huomiolle. Tältä osin voidaan todeta, että vaikutusten arvioinnin riittävään laajuuteen olisi syytä kiinnittää huomiota sellaisessakin tilanteessa, jossa ehdotettu muutos kohdistuu tietyn toimialan lainsäädäntöön ja vaikutus taas on luonteeltaan pikemmin jollekin muulle toimialalle kuuluva.

HE 183/2020 vp – itsepesun kriminalisoinnin laajentaminen

Esityksessä ehdotettiin niin sanotun itsepesun kriminalisoinnin (rikoslain 32 luvun 11 §) laajentamista EU:ssa annetun rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin koskevan direktiivin (EU) 2018/1673 kansallisen voimaansaattamisen toteuttamiseksi. Olin jäsenenä asiaa valmistelleessa oikeusministeriön asettamassa työryhmässä.

Esitys sisältää melko laajat vaikutustenarviointia koskevat perustelut (s. 32–34). Esityksen yhteiskunnallisina vaikutuksina mainitaan muun muassa laillista taloutta ja rahoitusjärjestelmää koskevan rikosoikeudellisen suojan vahvistuminen. Merkille pantavaa myös on, että yhteiskunnallisena vaikutuksena mainitaan itsepesun laajentuvan kriminalisoinnin jonkin verran lisäävän käytännön mahdollisuuksia tuomita rahanpesun kohteena ollut rikoshyöty valtiolle. Rikoshyödyn tuomitsemiseen liittyviä vaikutuksia voidaan yleisemminkin pitää merkittävinä rikosentorjunnallisina vaikutuksina, joiden arviointiin olisi syytä kiinnittää huomiota rikosoikeudellisissa hallituksen esityksissä.

Viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten arviointia on esityksessä vaikeuttanut se, että itsepesua koskevia tuomioistuinratkaisuja ei Suomessa juuri ole. Samasta syystä myös itsepesun laajennetun rangaistavuuden yleisestävän vaikutuksen arviointi todetaan haasteelliseksi. Tämä on epäilemättä totta, mutta arvioinnin vaikeus ja esitettyjen arvioiden epävarmuus jossain määrin vaikeuttaa ehdotetun rangaistavuuden alan laajentamisen hyväksyttävyyden arviointia, koska rikosoikeudellisten muutosten hyväksyttävyyttä tulisi aina arvioida myös nimenomaan suhteessa ehdotetun muutoksen ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Toisaalta ehdotetun rikosoikeudellisen sääntelyn ennaltaehkäisevien vaikutusten arviointi pohjautuu lähes aina olettamille, minkä vuoksi tarkkojen arvioiden esittäminen on haastavaa tai jopa mahdotonta.

Esitys sisältää seikkaperäiset, täsmälliset ja perusteelliset taloudellisten vaikutusten arviointia koskevat perustelut.

Esityksen sisältämät vaikutustenarviointia koskevat perustelut muodostivat nähdäkseni hyvän pohjan esityksen sisältämien lakiehdotusten arvioinnille, joskin ehdotettujen muutosten ennaltaehkäisevän vaikutuksen arviointiin olisi voinut kiinnittää hieman enemmän huomiota. Ehdotettujen muutosten vaikutuksista keskusteltiin myös asiaa valmistelleessa työryhmässä ja arvioinnit pohjautuvat työryhmän mietintöön.

Rikoslain 20 luvun kokonaisuudistus – vaikutusten arviointi

Olen toiminut jäsenenä oikeusministeriön 11.4.2019 asettamassa rikoslain seksuaalirikoksia koskevan 20 luvun kokonaisuudistusta valmistelleessa työryhmässä. Työryhmä luovutti mietintönsä (Oikeusministeriö. Mietintöjä ja julkaisuja 2020:9) oikeusministerille 7.7.2020. Työryhmän mietintö sisältää alustavat työryhmän ehdottamien lainsäädäntömuutosten vaikutusten arviointia koskevat perustelut (s. 98–108). Vaikutusten arviointia koskeva jakso on melko laaja, mutta jakso sisältää otsikkonsa mukaisesti muutosten pääasiallisia vaikutuksia koskevaa arviointia.

Työryhmämietinnössä ehdotettujen muutosten yhteiskunnallisia vaikutuksia koskeva jakso on merkityksellinen, koska siinä arvioidaan ehdotettujen muutosten vaikutusta seksuaalisen itsemääräämisoikeuden suojaan sekä sitä, että uudistetut säännökset muodostaisivat johdonmukaisemman ja selkeämmän kokonaisuuden, millä voi nähdä olevan perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyviä positiivisia vaikutuksia. Erikseen on huomattava, että työryhmämietintö sisältää ehdotettujen muutosten lapsivaikutuksia koskevan jakson (s. 99–100), mitä voidaan pitää hyvin perusteltuna, koska työryhmä ehdottaa merkittäviä muutoksia lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevaan sääntelyyn, ja ehdotusten tarkoituksena on laajentaa lapsen rikosoikeudellista suojaa. Erikseen on myös huomattava, että mietintö sisältää (s. 100–101) sukupuolivaikutuksia koskevan jakson, mitä voidaan niin ikään pitää hyvin perusteltuna esimerkiksi seksuaalirikosten kohdentumista koskevien tilastotietojen valossa.

Vaikutustenarviointia koskevassa jaksossa arvioidaan lisäksi ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan samoin kuin muutosten vaikutusta vankilukuun. Positiivisena voidaan huomata, että ehdotusten pääasiallisia vaikutuksia koskeva jakso sisältää erillisen ehdotettujen muutosten vaikutuksia pakkokeinoihin sisältävän jakson, joka osoittaa rikoslain säännöksiin – ennen muuta rangaistusasteikkoihin – tehtävillä muutoksilla olevan merkittäviä heijastusvaikutuksia muuhun rikos- ja rikosprosessioikeudelliseen sääntelyyn.

Työryhmän ehdottamien lainsäädäntömuutosten vaikutuksista käytiin keskustelua työryhmän kokouksissa sen jälkeen, kun työryhmä oli muodostanut kantansa ehdotettujen säännösten sisällöstä. Työryhmän puheenjohtaja pyysi työryhmän jäseniä arvioimaan ehdotettujen muutosten vaikutuksia oman toimialansa näkökulmasta. Yliopistotutkimusta edustavana tahona allekirjoittaneella ei ollut merkittävää kontribuutiota mietintöön kirjattujen konkreettisten vaikutusten muotoilussa.

On nähdäkseni positiivista, että työryhmämietinnössä on omaksuttu laaja näkökulma ehdotettujen muutosten vaikutuksiin. Koska kysymys on aikuisiin ja lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuudistushankkeesta, muutosten lapsivaikutusten ja sukupuolivaikutusten sisällyttäminen vaikutusten arviointia koskevaan jaksoon on nähdäkseni erityisen kannatettavaa – tällä en tarkoita, etteikö lapsi- ja sukupuolivaikutuksia tulisi arvioida myös muiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Muutosten jälkiarvioinnin tarpeellisuus

Nähdäkseni tarkastusvaliokunnan tilaamassa selvityksessä (s. 64–68) aiheellisesti kiinnitetään huomiota lainsäädännön vaikutusten jälkiseurannan tietynlaiseen alikehittyneisyyteen Suomessa. On kuitenkin huomattava, että lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointi on vähintään yhtä tärkeää kuin lainsäädännön vaikutusten ennakkollinen arviointi, koska se ei ole enää samalla tavalla hypoteeseihin perustuvaa kuin ennakkollinen arviointi vaan arviointi voidaan kytkeä konkreettisiin kokemuksiin hyväksytyn lainsäädännön soveltamisesta.

Rikos- ja rikosprosessioikeudessa eduskunnan lakivaliokunta on joissain yhteyksissä edellyttänyt lainsäädännön vaikutusten seurantaan. Kysymys on usein ollut laajankantoisista ja periaatteellisesti merkittävistä uudistushankkeista, jotka ovat muuttaneet suomalaisen rikosoikeuden tai rikosprosessioikeuden taustalla vaikuttavia perustavia näkemyksiä. Esimerkiksi syyteneuvottelujärjestelmää koskevaa esitystä käsitellessään eduskunta hyväksyi lakivaliokunnan esitystä koskevaan mietintöönsä sisällyttämän lausumaehdotuksen, jonka mukaan ”eduskunta edellyttää, että oikeusministeriö seuraa ja arvioi syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamista ja toimeenpanoa edellä todettujen periaatteellisten ongelmien ja järjestelmän uutuuden vuoksi ja antaa lakivaliokunnalle selvityksen lainsäädännön toimivuudesta vuoden 2017 loppuun mennessä” (EV 68/2014 vp) ja LaVM 5/2014 vp). Tällainen selvitys laadittiin Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa ja selvitystä käsiteltiin lakivaliokunnassa (O 72/2017 vp). Tämänkaltaisen malli sopisi nähdäkseni laajemminkin merkittävien lainsäädäntöuudistusten jälkiseurantaan ja tarkoituksenmukaista myös on, että laajakantoisten uudistusten jälkiseurantaan koskevaa selvitystä käsitellään eduskunnassa.

Toisaalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että useat pienemmät samaan sääntelykokonaisuuteen kohdistuvat lainsäädäntöuudistukset saattavat aiheuttaa merkittäviä vaikutuksia tietyn sääntelykokonaisuuden sisältöön. Tällöin saatetaan joutua tilanteeseen, jossa esimerkiksi rikosoikeudellista tiettyä asiaa koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu useaan otteeseen siten, että rangaistavan käyttäytymisen alaa on laajennettu ja rangaistusasteikkoja muutettu, jolloin seuraavaa samaa asiaa koskevaa uudistusta suunniteltaessa ei välttämättä ole ajantasaista tietoa aiempien muutosten vaikutuksista. Tällainen tilanne ajankohtaistui edellisen vaalikauden lopulla, kun eduskunnassa käsiteltiin esitystä, jolla ehdotettiin törkeää lapsenraiskausta koskevan säännöksen lisäämistä rikoslain 20 lukuun (HE 212/2018 vp). Samassa yhteydessä käsiteltiin kansalaisaloitetta KAA 3/2015 vp ja tiettyjä lakialoitteita (LA), joissa muun ohessa esitettiin lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistusasteikkojen ankaroittamista. Seksuaalirikoksia koskevaa rikoslain 20 luvun sääntelyä oli 2000-luvulla useaan otteeseen muutettu, mutta käytettävissä ei ollut kattavaa tutkimustietoa näiden sekä tunnusmerkistöjen alaan että rangaistusasteikkoihin vaikuttaneiden muutosten vaikutuksista (ks. myös LaVM 24/2018 vp, s. 11 ja 13). Koska esimerkiksi toteutettujen rangaistusasteikkomuutosten vaikutuksista rangaistuskäytäntöön ja laajemminkin muista vaikutuksista ei ollut ajantasaista tietoa, eduskunnassa ei voitu tosiasiallisesti arvioida, oliko ja missä määrin olemassa käytännön syitä ja oikeudellista mahdollisuutta ankaroittaa seksuaalirikosten rangaistuskäytäntöä kansalaisaloitteessa ja lakialoitteissa ehdotetun mukaisesti.

Edellä esitetyn perusteella olisi nähdäkseni toteutettua huomattavasti useammin laatia sellaisia selvityksiä ja tutkimuksia, joissa lainsäädäntömuutosten vaikutuksia jälkikäteen arvioitaisiin. Tämä edesauttaisi myös hyvää lainvalmistelutyötä, koska yllättävän usein joudutaan tilanteeseen, jossa melko hiljattain muutettua rikosoikeudellista tai muuta lainsäädäntöä muutetaan

uudestaan joko kansainvälisten tai eurooppalaisten velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi tai kansallisista tarpeista käsin. Jos tällöin ei ole käsillä ajantasaista tietoa aiempien muutosten vaikutuksista, lainvalmistelutyö vaikeutuu.

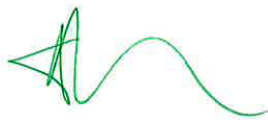
Kokoavia näkökohtia

Nähdäkseni rikosoikeudellisissa hallitusten esityksissä on pääsääntöisesti toteutettu melko hyvin ehdotettujen muutosten vaikutusten arviointia. Ennen muuta muutosten taloudellisia vaikutuksia on arvioitu asianmukaisesti ja kattavasti. Paikoin vaikutustenarvioinnissa kiinnitetään tosin huomiota melko spekulatiivisiin seikkoihin esimerkiksi rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden lisääntymisestä, jotka eivät pohjaudu tutkittuun tietoon vaan ilmentävät pikemmin tietynlaista kriminaalipoliittista näkemystä, jollaisen ei voi katsoa kuuluvan lainsäädännön vaikutusten arvioinnin alaan.

Omat kokemukseni lainvalmisteluun liittyvästä työryhmätyöskentelystä ja siellä toteutetusta vaikutustenarvioinnista ovat positiivisia ja vaikutusten arviointi on ollut osa niiden lainvalmisteluun keskittyneiden työryhmien työtä, joissa olen viime vuosina ollut jäsenenä. On toisaalta huomautettava, että yliopistotutkijan näkökulma lainsäädäntöhankkeisiin on usein hieman toisaalla kuin vaikutusten arvioinnissa, koska oikeustieteellinen asiantuntemus kohdentuu pikemmin lainsäädännön muotoiluun ja muihin oikeustieteellistä osaamista vaativiin oikeudellisiin kysymyksiin. Tästä huolimatta vaikutustenarvioinnit tuottavat tärkeää tietoa eri lainsäädäntöhankkeiden oikeudellisen arvioinnin tueksi.

Lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointiin olisi nähdäkseni Suomessa syytä panostaa nykyistä enemmän. Olisi suotavaa, jos lainsäädäntöön toteutettuja muutoksia ja niiden vaikutuksia seurattaisiin ja niistä laadittaisiin ajantasaista tutkimuksellisia vaikutustenarviointeja, joiden avulla voitaisiin saada ajantasaista tietoa siitä, mitä tosiasiallisia oikeudellisia ja muita vaikutuksia toteutetuilla uudistuksilla on ollut.

Espoossa 19.2.2021



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori