

28.04.2021

POL-2021-42159

Poliisijohtaja Tomi Vuori

Eduskunnan hallintovaliokunta

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisesta, O 48/2019 vp**1 Lausuntopyyntö**

Eduskunnan hallintovaliokunta on lausuntopyynnössään pyytänyt kuvaamaan hallituksen esitysten vaikutusten arvioinnissa havaittuja puutteita ja ongelmia. Myös jälkikäteisen seurannan ja arvioinnin vaikuttavuutta on pyydetty arvioimaan.

2 Lausunto**2.1 Yleistä**

Säädösehdotusten vaikutusten ja erityisesti resurssitarpeiden arviointi saattaa olla toisinaan hankalaa, koska arviointivaiheessa ei välttämättä ole tarkkaa tietoa siitä, mitä konkreettisia toimia valmisteilla oleva lainsäädäntö edellyttäisi ja mihin esitys tarkalleen tulisi johtamaan. Tutkimus- tai tilastotietoa ei ole aina saatavilla lainvalmistelijoiden tueksi, jolloin arviointi perustuu eri tahojen esittämiin näkemyksiin ja niiden punnintaan. Hallituksen esitystä saatetaan myös muokata eduskuntakäsittelyn aikana, joka myös vaikuttaa osaltaan esitettyihin arvioihin.

Lainvalmistelun työryhmiä perustettaessa olisi tärkeätä saada laaja ja monipuolinen tietopohja työhön, mutta samassa yhteydessä olisi huomioitava myös eri intressiryhmien laajan osallistumisen vaikutukset intressiryhmiä itseään koskevan lainsäädännön ja erityisesti niihin sisältyvien vaikutusarvioiden laatimiseen.

Laadukas säädösvalmistelu edellyttää myös riittäviä resursseja. Säädösvalmistelun aikataulut vaikuttavat ministeriöissä olevan kireät ja tällä hetkellä lainvalmistelutyötä tehdään aika- ja resurssipaineista johtuen varsinaisen lakihankkeen työryhmätyön ohella myös sen ulkopuolella, muun muassa Poliisihallituksessa. Menettely ei ole kaikilta osin kestäväällä pohjalla. Riittämättömät resurssit ja tiukka aikataulutus saattavat olla myös osasy siihen, että vaikutusten arviointi jää välttämättömäksi pahaksi lainvalmistelun loppuvaiheeseen. Näiltä osin voidaan todeta, että käytännön kokemukset vastaavat tarkastusvaliokunnan teettämän tutkimuksen havaintoja siitä, että vaikutusarviointi on toisinaan poliittisten linjausten vuoksi näennäistä eikä vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia pohdita, koska vaihtoehtoja ei tosiasiallisesti juurikaan ole.¹

¹ ks. lausuntopyynnön liitteenä olevan tutkimuksen sivu 70.

Olisi myös ensiarvoisen tärkeää panostaa lainsäädännön jälkikäteiseen vaikutusten arviointiin ja sen selvittämiseen, mitä vaikutuksia lainsäädännöllä on ollut (onko lainsäädännöllä ollut sen säätämällä tavoiteltuja vaikutuksia) sekä siihen, miten valmistelun yhteydessä tehdyt vaikutusten arvioinnit ovat todellisuudessa toteutuneet. Systemaattisen jälkiseurantaprosessin kehittäminen parantaisi lainsäädäntöprosessin laatua ja toisi myös poliittisen ohjauksen näkyväksi osaksi prosessia. Jälkikäteisen arvioinnin kautta myös tarvittavien lainsäädäntöön ja resursointiin liittyvien korjaavien toimenpiteiden edistäminen olisi mahdollista. On kannatettavaa, että jälkiarvioinnista tulisi myös käytännössä suomalaisen lainvalmistelun keskeinen kehittämis-kohde.

Poliisi on lausunnoissaan ja kuulemisissaan eri lainsäädäntöesityksissä ja niihin sisältyvissä vaikutusarvioinneissa tuonut esiin lainsäädäntöön liittyvistä ja poliisille osoitetuista tehtävistä sekä muista kuluista aiheutuvat lisäresursointitarpeet. Erityisesti resursseihin liittyvät tarpeet on säännönmukaisesti kuvattu Poliisihallituksen antamissa lausunnoissa liittyen eri hankkeiden lainvalmisteluasiakirjoihin ja erityisesti koskien taloudellisten vaikutusten arviointia (esimerkiksi uuden järjestelmän ylläpitokustannukset).

Suurimmaksi osaksi poliisin esittämät arviot on myös tuotu esiin lainvalmisteluasiakirjoissa. Toisinaan on kuitenkin käynyt niin, ettei Poliisihallitus ole saanut mahdollisuutta lausua asiasta lainkaan tai vaikutukset on jostakin syystä puutteellisesti huomioitu. Toisaalta on myös huomioitava, että tilanteissa, kun poliisilta on pyydetty vaikuttavuusarviointeja esimerkiksi resursikysymyksistä ja poliisi on nämä arvioinnit toimittanut, niin eri yhteyksissä annetut vaikuttavuusarvioinnit ovat lainsäädäntöprosessin aikana muuttuneet ilman erityisiä perusteluja - yleensä pienemmiksi kuin poliisi on ne omien tietojensa perusteella parhaan kykynsä mukaan arvioinut. Erityinen ongelma liittyy kuitenkin eri lakihankkeiden täytäntöönpanoon, johon ei useinkaan ole osoitettu riittäviä resursseja siitä huolimatta, että tarvittavat lisäresurssit on lainvalmistelun eri vaiheissa yksilöity.

Poliisin toiminnan ja resursoinnin kannalta on kestäväntöntä, että lukuisten uusien ja kustannusvaikutuksiltaan merkittävien lainsäädäntövelvoitteiden täytäntöönpanoon ei ole osoitettu tarpeellisia ja välttämättömiä lisäresursseja. Tämä vaikeuttaa olennaisesti toiminnan suunnittelua ja heikentää pitkässä juoksussa myös poliisin toiminnan uskottavuutta. Vaikutukset poliisiin toimintaan on useaan uuteen lainsäädäntövelvoitteeseen liittyen lähtökohdaisesti alimitoitettu. Toisinaan on jopa perusteltu, että hankkeet voidaan toteuttaa ilman erillistä rahoitusta olemassa olevasta kehyksestä. Toimintatapa heikentää entisestään poliisin haastavaa taloudellista tilannetta ja tarkoittaa käytännössä sitä, ettei poliisi kykene täysimääräisesti toimimaan lainmukaisten velvoitteiden mukaisesti. Vielä on huomioitava, että yhä useampi hanke on peräisin Euroopan unionista eikä tällaisten hankkeiden kustannusvaikutuksia voida kokonaisuudessaan samalla tavalla ennakoita kuin kansallisten hankkeiden osalta.

Huomionarvoisena esimerkkinä todettakoon, että vuonna 2014 toteutuneen laajan esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistuksen vaikutusten seurantaa ei Poliisihallituksessa olevan tiedon mukaan ole mitenkään

järjestetty. Kuitenkin tiedämme, että uudistus on merkinnyt erittäin merkittävää työtehtävien lisäystä poliisille johtaen osaltaan niihin resurssivaikeuksiin, joiden kanssa poliisiyksiköt aivan perusrikostorjunnassakin kamppailevat. Säädösten vaikutusten seuranta on keskeinen osa säädösvalmisteluprosessia.

Suomen tekeminen maailman turvallisimmaksi maaksi vaatisi tuntuvia taloudellisia lisäpanostuksia poliisin toimintamenoihin eräiden muiden Pohjoismaiden ja Euroopan maiden mallin mukaisesti. Poliisimiesten määrässä ja poliisitoiminnassa on kysymys valtion ydintehtävistä, joiden oikeusvarma ja riittävä hoitaminen on julkisen talouden kokonaisuudessa mahdollista suhteellisesti varsin pienin taloudellisin lisäpanostuksin. Kyse on myös turvallisuuskentän sisäisistä priorisoinneista. Kun poliisi kohtaa pääosan (uusistakin) uhista ensivasteena, on sen toimintakyvyn riittävyyden takaaminen omiaan vähentämään tilanteiden eskaloitumista muiden turvallisuusviranomaisen tehtäväkentälle. Lopulta kaikki kiinnittyy kykenevään ja riittävään henkilöstöön. Tämän lisäksi tarvitaan lainsäädännöllisiä toimia, joilla poliisin kehysrahoitukseen kohdistuvia paineita voidaan hillitä.

2.2 Huomiota eli lainsäädäntöesityksiin liittyen

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain sekä ajokorttilain muutokset

Hallituksen esityksen 103/2017 vp taloudelliset vaikutukset

Sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia (754/2010) sekä ajokorttilakia (386/2011) muutettiin 1.6.2019 laeilla 95/2018 ja 96/2019 (HE 103/2017 vp). Lakimuutokseen sisältyi kaksi olennaista poliisitoimintaa koskevaa muutosta, jotka olivat 1) kaikkien ajokieltoasioiden keskittäminen yleisistä tuomioistuimista poliisille sekä 2) yksinkertaisten ja selvien alkoholirattijuopumusten käsittely siirtyi syyteharkintaan tähtäävästä esitutkinnasta sakkomenettelyyn. Lakimuutos vaikutti näin ollen paitsi lupahallinnon resursseihin, myös poliisilaitosten poliisitoimintalinjojen toimintaan.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että noin 5 000 rattijuopumusasiaa siirtyisi käsiteltäväksi sakkomenettelyssä ja noin 17 000 uutta ajokieltoasiaa siirtyisi tuomioistuimista poliisin ajokieltoasioiden käsittelyyn. Ajokieltoasioiden osalta lukumäärä tarkoitti nimenomaan hallintoasioiden lukumäärää, mutta ei tarkemmin sitä, mitä kaikkia muita toimenpiteitä asioiden käsittelyyn liittyi. Hallituksen esityksen mukaan poliisin käsittelemien ajokieltoasioiden lukumäärä nousisi 40 000 ajokieltoasiaan.

Lakimuutoksen taloudelliset vaikutukset esitutkintaan arvioitiin vähäisiksi. Rattijuopumusasioiden siirto sakkomenettelyyn tarkoitti seitsemän (7) henkilötyövuoden ja 0,4 miljoonan euron säästöä, koska sakkomenettely tarkoitti asioiden käsittelyn nopeutumista. Vastavuoroisesti ajokieltoasioiden siirron arvioitiin lisäävän poliisin työmäärää ja kustannuksia 0,2 - 0,3 miljoonaa euroa vuodessa. Ajokieltoasioiden käsittelytavan vuoksi taloudelliseksi vaikutukseksi arvioitiin 7 - 10 henkilötyövuotta, kunnes poliisi saa kehitettyä itsensä ajokieltoasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän.

Muina hallituksen esitykseen sisältyneinä taloudellisina vaikutuksina oli koulutuskustannukset ja tietojärjestelmien muutuskustannukset. Koulutuskustannuksiksi oli arvioitu 9 - 10 henkilötyövuoden ja 500 000 euron kertaluontoista kustannusta (kahden tunnin koulutus koko henkilöstölle). Tietojärjestelmien kertaluontoiseksi kustannukseksi oli arvioitu 200 000 - 500 000 euroa.

Lakiesityksen käsittelyssä lakivaliokunnassa sekä liikenne- ja viestintävaliokunnassa esitetyt arviot

Poliisihallitus toi lakivaliokunnassa sekä liikenne- ja viestintävaliokunnassa esille sen, että ajokieltoasioiden siirtymisestä aiheutuu esitettyä suurempia taloudellisia vaikutuksia. Nämä arviot oli tuotu esille jo hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa. Poliisihallitus arvioi, että siirtyvistä ajokieltoasioista aiheutuisi 7 - 10 henkilötyövuoden sijaan 30 henkilötyövuoden kustannusvaikutus, joka silloisen henkilötyövuosihinnan perusteella tarkoitti arviolta 1,4 miljoonan euron vuosittaista lisärahoitustarvetta.

Poliisihallituksen talousarvioesityksissä ajokieltoasioiden arvio laskennallisesta lisäresursointitarpeesta on 30 henkilötyövuotta (1 740 000 euroa). Lakimuutoksen toimeenpanoa varten Poliisihallitus osoitti omista toimintamenoistaan poliisilaitoksille 14 henkilötyövuoden lisäresurssin lupahallinnon siviilivirkoihin, jotta siirtyneet asiat saatiin käsiteltyä.

Vuodesta 2020 eteenpäin ajokieltoasioiden lisäresursointitarve on ollut edellä mainittu 30 henkilötyövuotta. Tästä on toteutunut vuosittain vain edellä mainittu 14 henkilötyövuotta, joka on otettu poliisin toimintamenoista. Lisäresursointitarve on edelleen 30 henkilötyövuotta ja se koskee lupahallinnon siviilivirkoja, joita ei ole voitu priorisoida poliisimieshenkilötyövuosien määrän saavuttamiseksi. Ajokieltoasioiden käsittelyyn käytetyn työmäärän perusteella vuosittain toteutuva työajankäyttö on 32 henkilötyövuotta, joka tarkoittaa sitä, että resurssivaikutus on todellinen.

Poliisille ei ole annettu lakimuutoksen edellyttämää rahoitusta, vaan toimintaa on rahoitettu poliisin toimintamenoista.

Tieliikennelain ja vesiliikennelain kokonaisuudistukset: liikennevirhemaksumenettely

Tieliikennelain (729/2018) ja vesiliikennelain (782/2019) kokonaisuudistuksissa liikenteen seuraamusjärjestelmää muutettiin perusteiltaan. Liikenne rikkomusten ja vesiliikenne rikkomusten uudeksi käsittelyjärjestykseksi tuli liikennevirhemaksumenettely. Lakimuutos tarkoitti sitä, että vähäiset liikenne rikokset muutettiin hallintoasioiksi ja asiat käsitellään nykyisin hallintolain (434/2003) mukaisessa hallintomenettelyssä.

Poliisihallitus arvioi varsinkin tieliikennelain valmistelun yhteydessä poliisille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, jotka koskivat erityisesti liikennevirhemaksumenettelyn käyttöönottoa. Vaikutuksia arvioitiin varsinkin tietojärjestelmäkehityksen kannalta, koska poliisilla ei ollut laisinkaan teknistä valmiutta ottaa liikennevirhemaksumenettelyä käyttöön. Poliisihallitus arvioi, että liikennevirhemaksua varten tulee kehittää oma käsittelyjärjestelmä, jonka kehittäminen maksaa 3 - 4 miljoonaa euroa ja kehittämiseen tarvitaan

aikaa vähintään kolme vuotta siitä hetkestä lukien, kun lain keskeinen sisältö olisi tiedossa. Poliisihallitus piti realistisena lain voimaantuloajankohtana vuotta 2022, koska muu olisi ollut enemmän tai vähemmän mahdotonta toteuttaa.

Tieliikennelain ja vesiliikennelain kokonaisuudistukset tulivat voimaan 1.6.2020. Poliisi joutui kehittämään kahden vuoden kuluessa tietojärjestelmän, joka on otettu käyttöön kehittämisvaiheessa sellaisilla toiminnoilla, joilla välttämättömät toimenpiteet saadaan hoidettua. Tietojärjestelmän kehittäminen jatkuu edelleen Liike-hankkeessa, jossa on arvioitu, että tietojärjestelmähankkeen kokonaiskustannukset ovat tämän hetken arvion mukaan yhteensä 5,2 miljoonaa euroa hankekaudella 2019 - 2024, koska hanke on alun perin lähtenyt toteuttamaan hyvin kiireellistä tietojärjestelmätoteutusta, jonka määritelmät sekä siihen liittyvät kustannusvaikutukset ovat tarkentuneet hankkeen toiminnassa. Poliisille ei ole annettu lakimuutoksen edellyttämää rahoitusta.

Laki lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa (657/2019)

Arvio PNR-direktiivin kansallisen implementoinnin vaikutuksista oli hallituksen esitykseen HE 55/2018 vp kirjatun mukaisesti henkilökustannuksina viisikymmentä (50) henkilötyövuotta ja lisäksi kansallisen matkustajatietoyksikön käyttämien tilojen vuotuiset ylläpitokustannukset. Lainsäätäjä on omana näkemyksensä esitettyyn lausunut, että PTR-viranomaisille on varattava riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen ja hyväksynyt esitetyn lain voimaan 1.6.2019 lukien.

Tällä hetkellä toteutmana on, että henkilöresursointia on hoidettu uudelleen kohdentamalla PTR-rakenteen henkilöstöresursseja työmäärää vastaavasti nykyisten kehysten puitteissa.² Toiminnan käynnistyttyä ja vakiinnuttua matkustajatietoyksikön toimintaan on osoitettu vuonna 2020 lisäresursseja 12 HTV:a ja yksikön vastatoimintaan Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle + 5 HTV:a. Yhteenvetona voisi todeta, ettei toiminnalle ole annettu niitä resursseja, jotka esityksessä oli arvioitu tarvittavan toiminnan käynnistämiseksi ja sen ylläpitämiseksi.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019, *poliisin henkilötietolaki*)

Poliisin henkilötietolaki tuli voimaan 2019 ja se osaltaan täydentää henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki), jolla kansallisesti toimeenpannaan ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivi.

² Suomen kansallinen matkustajatietoyksikkö on perustettu 1.6.2019 PTR johtoryhmän päätöksellä Ilmaliikenteen PTR Rikostiedusteluksikosta PTR-lain 5 § mukaisesti erityisenä rikostiedusteluksikkona. Perustamispäätöksen yhteydessä sovittiin, että PTR viranomaiset resursoivat matkustajatietoyksikköä heti toiminnan alusta lukien seuraavasti: poliisi 6 henkilöä, suojelupoliisi 2 henkilöä, RVL 4-5 henkilöä ja Tulli 2 henkilöä. PTR johtoryhmä on Poliisihallituksen esityksestä hyväksynyt PTR viranomaisten kansallisen matkustajatietoyksikön yhteisen, 40-50 henkilötyövuoden henkilöstötarpeen kokonaisresurssitavoitetason täyttämistä osuussittain: poliisi kattaa 70-80 %, Rajavartiolaitos 15-20 % ja Tulli 10-15 %. Matkustajatietoyksikön tämän hetkinen päivittäisresursointi on 18 henkilötyövuotta (HTV), joista poliisin ja Suojelupoliisin osuus on 15 HTV. Matkustajatietoyksikköön on resursoitu matkustajarekisterilain 1.6.2019 voimaantulon myötä poliisin ja Keskusrikospoliisin toimesta uutena 13 HTV / 2020. Samanaikaisesti Tulli ja Rajavartiolaitos ovat poistaneet resursointiaan yksikköön 4 HTV verran. Tulli ei osallistu matkustajatietoyksikkötoimintaan tällä hetkellä ollenkaan. Vuodelle 2021 esitettiin Poliisihallituksen toimesta tehtävään poliisin 10 HTV:n lisäresursointia, mutta tämä ei toteutunut.

Rikosasioiden tietosuojalain valmisteluaineistossa vaikutuksia on tunnistettu, mutta esimerkiksi taloudellisten vaikutusten osalta ei ole mainittu konkreettisia suuruusluokkia. Poliisin henkilötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 242/2018 vp on arvioitu vaikutuksia suhteellisen kattavasti ja arvioinnin osuvuutta on ainakin poliisin vaikutusten arvioinnin osalta lisännyt se, että poliisilla on ollut mahdollisuudet tehdä arviointia jo lain valmisteluvaiheessa ja saattaa tämä tiedoksi lainvalmistelijoille. Poliisin henkilötietolain osalta voidaan vielä esiin nostaa se, että parhaillaan sisäministeriössä on meneillään hanke, jossa seurataan ja arvioidaan poliisin henkilötietolain toimeenpanoa Poliisihallituksessa ja sen alaisessa hallinnossa. Eduskunnan edellyttämällä tavalla hallintovaliokunnalle on tarkoitus antaa selvitys vuoden 2021 loppuun mennessä.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki) ja Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston tiedonhallinnassa (1101/2019)

Näiden säädösten valmistelussa on pyritty tunnistamaan ja ilmaisemaan selkeästi vaikutuksia aiheuttavat kohteet, mutta esimerkiksi tiedonhallintalakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 284/2018 vp (s. 35 - 36) on otettu vahva kannanotto, jonka oikeellisuutta voidaan kyseenalaistaa perustellusti: "Organisaatiokohtaiset vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, miten lakiehdotuksen uudet velvoitteet toteutetaan ja miten jo voimassa olevat velvoitteet on organisaatioissa toimeenpanttu. 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 viranomaisen erilaiset lähtötilanteet sekä muutoksen toteuttamisen kustannustehokkaasti tarkoituksenmukaisella hetkellä."

Niin poliisille kuin saatujen tietojen mukaan myös monelle muulle julkishallinnon organisaatiolle on aiheutunut toimeenpanosta merkittävä määrä henkilötyötä ja lisäkustannuksia, joita on vaikea saada katettua olemassa olevien resurssien uudelleen järjestelyllä ja voimavarojen uudelleen kohdentamisella ilman, että toiminta muussa kohdin vaikeutuu merkittävästi.

Hallituksen esityksessä todetulla tavalla ehdotuksen vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on ollut ehdotettujen säännösten aiheuttama muutos verrattuna voimassa olevaan sääntelyyn. Arviointi on tehty vain uusien tai muuttuneiden velvoitteiden osalta. Edellä todettua voidaan pitää ymmärrettävänä lähtökohtana, mutta tämä jättää kuvaamatta todellisesta tilanteesta aiheutuvat vaikutukset. Lisäksi melko ylimalkaisena arviona vaikutuksista voidaan pitää myös hallituksen esityksestä löytyvää kirjausta: "Siirtymäaikaisten jälkeen tietoa-aineistojen turvallinen hallinta ja tiedonhallinnan menettelyiden jatkuva kehittäminen muodostavat resurssitarpeen tiedonhallintayksiköille."

Tiedonhallintalainsäädäntöuudistusta voidaan pitää yhtenä merkittävänä ilmentymänä lainsäädäntövalmistelusta, jossa kustannusvaikutuksiltaan merkittävien lainsäädäntövelvoitteiden täytäntöönpanoon ei ole osoitettu tar-

peellisiä ja välttämättömiä lisäresursseja. Tiedonhallintalainsäädännön kohdalla tilanteen haastavuutta on lisännyt se, että vasta lainsäädännön voimaantulon jälkeen toimintansa aloittanut tiedonhallintalautakunta vaikuttaa suosituksillaan tulkintoihin ja siten osaltaan vaikuttaa myös syntyviin kustannuksiin. Poliisin toiminnalle tiedonhallintalainsäädännön toimeenpanosta aiheutuneet/aiheutuvat kustannukset ovat vähintään useamman miljoonan luokkaa.

Vaikutustenarviointi vaikuttaa myös siirtymäaikaisten pituuteen ja on nähtävissä, että tiedonhallintalain kohdalla osa siirtymäajoista on tiukkoja ottaen huomioon muun muassa vaaditut tietojärjestelmämuutokset ja rahoituksen löytämisen tarve kyseessä oleviin toteutuksiin. Kustannuksia syntyy esimerkiksi tietojen ja toiminnan digitalisoinnin edistämisestä ja salassa pidettävien tietojen säilyttämisen ja käsittelyn kehittämisestä.

Vaikutusten arvioinneissa tulisi nykyistä kattavammin arvioida erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksia ja vertailla niitä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita tiedonhallinnan edellyttämä sähköinen arkistointivelvollisuus, jossa kustannusten ja henkilötymäärätarpeen osalta merkitystä on sillä, olisiko riittänyt arkistoinnin sähköistäminen tietystä ajankohdasta eteenpäin versus valittu linja, että tietyt paperiasiakirjatkin on takautuvasti digitalisoitava. Toki tässä on otettava huomioon, että vaikka digitoinnista syntyy kustannuksia, niin säästöä saadaan paperiaineiston säilyttämistarpeen vähenemisellä eli vaikutusten arviointi on usein monitahoista työtä.

Tiedonhallintalaki säädettiin viivästyneenä pääministeri Juha Sipilän hallituskauden viimeisenä hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvänä lakina kesällä 2019 ilman viranomaisvaikutusten riittävää tunnistamista. Siten yhtenä tekijänä lain voimaan saattamisen kiire on voinut vaikuttaa siihen, ettei todellisten viranomaisvaikutusten lukuun ottaminen ollut riittävää. Lisäksi tiedonhallintalain hallituksen esitykseen kirjattu oletama siitä, että suunnitteluvaihtoehtojen olisi tullut olla täytettynä jo edeltävän lainsäädännön perusteella, oli pikemmin periaatteellinen kuin realistinen arvio viranomaisvaikutuksista. Merkille pantavaa on, että tiedonhallintalain ja turvallisuusluokitteluasetuksen viranomaisvaikutukset ja niiden kustannukset nostettiin järjestelmällisesti esille säädösten valmistelun kaikissa vaiheissa ja myös eduskunnan hallintovaliokunnan tiedonhallintalakia koskeneessa asiantuntijakuulemisessa. Joka tapauksessa tiedonhallintalain viranomaisvaikutukset ovat pelkästään poliisin osalta olleet miljoonia euroja. Tiedonhallintalainsäädännön toimeenpanosta aiheutuvia kustannuksia varten poliisille ei ole osoitettu erillistä rahoitusta, vaan poliisi on joutunut tähän mennessä kattamaan kaikki kustannukset omista toimintamenoistaan.

Tutkintavankeuslain ym. muutokset

Hallituksen esityksessä eduskunnalle tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi HE 252/2016 vp on kattavasti arvioitu esityksen toiminnallisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä erityisesti taloudellisia vaikutuksia.

Tutkintavankien määrää vankiloissa ja poliisin tiloissa on arvioitu esityksessä. Tutkintavankien nykyistä joutuisampi siirtäminen poliisin säilytystiloista vankiloihin lisäisi tutkintavankien määrää vankiloissa. Tutkintavankien

keskimäärän oli arvioitu nousevan noin 34-40 tutkintavangilla vankiloissa päivittäin.

Esityksessä on todettu, että poliisille ei aiheudu kustannussäästöä siirroista. Vaikka tutkintavankien määrä poliisin tiloissa vähenisi, poliisilla ei ole mahdollisuutta luopua säilytystiloista ja niissä työskentelevistä vartijoista. Kustannussäästöä saataisiin mahdollisesti vasta vuosien kuluttua, kun muutostarpeet voidaan ottaa huomioon poliisin uusien toimitilojen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Vaikutusten arviointia voinee tältä osin pitää riittävänä, tosin asiaan liittyy muuttuvia tekijöitä tulevaisuudessa, kuten tutkintavankien kokonaismäärän muutokset johtuen esimerkiksi rikollisuuden ja tutkintakeinojen muutoksista.³ Lainsäädäntömuutokset voivat vaikuttaa myös poliisin toiminnan sopeuttamiseen esimerkiksi siten, ettei pakkokeinoja käytetä aiemmalla tavalla poliisin muista kasvavista tehtävämääristä ja resurssipulasta johtuen. Yksittäisten lakimuutosten vaikutukset voivat olla viranomaisten toimintaan suhteellisen vähäisiä, mutta kokonaisuutena niiden vaikutus on merkittävämpi ja aiheuttaa vähitellen toiminnan sopeuttamista kaikille poliisitoiminnan sektoreille.

Esityksessä on todettu, että lisäkustannuksia poliisille syntyisi kuljetuksista (poliisin tiloista vankilaan ja myös noudosta poliisin tiloihin esitutkintatoimenpiteitä varten ja palauttamisesta jälleen tutkintavankilaan). Jos tutkintavanki tuodaan vankilasta poliisiasemalle esitutkintatoimenpiteitä varten, poliisi joutuu noutamaan tutkintavangin vankilasta ja palauttamaan hänet. Kustannuksiin vaikuttaa moni seikka, kuten poliisiaseman ja vankilan välinen etäisyys, kuljetuskertojen määrä, käytettävä ajoneuvokalusto ja henkilöstö. Toisaalta kuljetuksissa käytettävä henkilöstö ja ajoneuvot ovat todennäköisesti niitä, joita muutoinkin poliisitoiminnassa käytetään, joten käytännössä ylimääräisiä kustannuksia ei kuljetuksista aiheudu. Kuljetuksiin käytetty työaika ja ajoneuvokalusto ovat kuitenkin pois muusta poliisille kuuluvasta toiminnasta. Edellisessä kappaleessa selostetun mukaisesti vaikutusten arviointia voi pitää puutteellisena, koska pitkät kuljetuksiin käytetyt ajat ovat esityksessä todetulla tavalla pois muusta toiminnasta, mikä voi aiheuttaa esimerkiksi ylityötarpeita muiden tehtävien suorittamiseksi. Myös kuljetukset voivat aiheuttaa ylitöitä. Ylityömääriä voi olla vaikea ennakoida ja ennalta arvioida. Luotettava jälkikäteinen arviointi on myös haastavaa, etenkin jos kuljetuksesta aiheutunut poistuma vaikuttaa poliisin muiden tehtävien kustannuksiin. Poliisipartion kuljetustehtävän aiheuttaman poistuman vaikutusta esimerkiksi yleiselle järjestykselle on myös erittäin vaikea arvioida, eikä sitä ole vaikutusten arvioinnissa mitenkään huomioitu.

Esityksessä on arvioitu kuulustelumatkoista vankilaan aiheutuvia kustannuksia. Laskennallisesti oli arvioitu, että kuulustelumatkoja tehtäisiin noin 200 tutkintavangin kuulustelemiseksi vuosittain. Kahden poliisimiehen kuulustelumatkasta aiheutuisi noin 360 euron kustannukset kiinteiden kustannusten lisäksi. Jos kuulustelumatkoja tehtäisiin kaksi, laskennalliset kustannukset olisivat 144 000 euroa vuodessa.

³ Rikosseuraamuslaitoksen tilastojen perusteella tutkintavankien kokonaismäärä on vuosina 2019 ja 2020 pysynyt lakimuutosta edeltävällä tasolla, eli n. 650 - 700 vangissa/ vrk. Poliisin tiloissa säilytettävien vankien määrä on laskenut n. 80-100:sta vangista/ vrk n. 30-40 vankiin/ vrk. Poliisin tiloissa säilytettävien ruokailun ja terveydenhoidon aiheuttamisen kustannusten vähentymiseksi oli arvioitu yhteensä 260 000 euroa/ vuosi.

Poliisihallituksen lainvalmisteluvaiheessa esittämän arvion mukaan tutkintavankien nykyistä ripeämpi sijoittaminen vankilaan aiheuttaa useampien tutkijoiden kiinnittämistä jutun tutkintaan sen alkuvaiheessa, mistä aiheutuu työvuorojen uudelleen järjestelyjä, viikkolepomenetyksiä sekä merkittävästi kasvavaa haitta- ja ylityön teettämisen tarvetta. Tämä on huomioitu myös viranomaisen toimintaan kohdistuvissa vaikutuksissa. Esityksessä on Poliisihallituksen arvio siitä, että taloudelliset vaikutukset olisivat poliisin oman työn omakustannushintaa laskuperusteena käyttäen 640 euroa tutkintavankia kohden eli 640 000 vuodessa. Tarkempaa arviota, mihin edellä mainittu perustuu, ei esityksessä ole. Todellisten kustannusten selvittäminen olisi tärkeää, jotta ne voitaisiin huomioida poliisitoiminnan rahoituksessa.

Yhteenvedona voi todeta, että vaikutusten selvittäminen mahdollisimman totuudenmukaisesti vaatii hyvissä ajoin ennakolta tehtävää selvitystä. Poliisihallitus tarvitsee todellisten kustannusten arvioimiseksi yksiköiden lausunnot ja arviot, koska paikalliset olosuhteet eri puolella Suomea saattavat vaikuttaa merkittävästi eri tavoilla kokonaisuuteen (vertaa harva-alue vs. kaupunki-alue, vankiloiden sijoituspaikat ym.).

Muutoksissa olisi pyrittävä näkemään myös vaikutukset muuhun toimintaan ja toiminnan järjestelyihin. Kuten edellä on todettu, tehtävien siirtymiset ovat pois jostakin muusta toiminnasta. Tämän kaltaisten useiden suhteellisten vähäisten muutosten vaikutukset kuitenkin vaikuttavat kokonaisuutena. Tämä aihe vaatisi poliisissa tarkempaa tutkimusta - miten kokonaistilanne on muuttunut ja mitä mahdollisia kehityskohteita muutosten seurauksena on noussut esiin.

Laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta (306/2019)

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta HE 60/2018 vp (s. 27) on arvioitu, että osa organisaatioista on lainmuutoksiin hyvin varautunut, ja osa heikosti. Siinä on niin ikään arvioitu, että laista seuraa kustannusvaikutuksia, joista osa on kertaluontoisia ja osa jatkuvia. Esityksen mukaan vaatimuksien toteuttamiseksi ei kuitenkaan ole suunniteltu uusia määrärahoja, vaan kustannukset katetaan olemassa olevista määrärahoista.

Laki asettaa suoria vaatimuksia poliisin verkkopalveluihin nimenomaan saavutettavuuden toteuttamiseksi. Saavutettavuusvaatimuksien osalta muun muassa poliisin verkkosivut piti uudistaa. Hankkeen yksi perustelu oli näiden vaatimusten täyttäminen teknisesti.

Saavutettavuus vaatii poliisin kokoisessa organisaatiossa arviolta kymmenykseltä organisaation työntekijöistä ainakin perusosaamista saavutettavuudesta. Todellisuudessa saavutettavuuden toteuttaminen olisi edellyttänyt lukuisten tietojärjestelmien laajoja muutoksia, mikä erityisesti pitkään käytössä olleissa järjestelmissä on vaativa ja kustannuksia aiheuttava työ. Koska hallituksen esityksen mukana ei tullut lisämäärärahoja, iso osa tästä perustuksesta on edelleen tekemättä. Koska saavutettavuuteen ei ole saatu lisäresursseja, sen toteuttaminen kuormittaa varsinkin poliisin viestinnän henkilökuntaa jatkossakin.

Verkkoviestinnän osalta saavutettavuuden toteuttaminen edellyttäisi poliisissa vähintään yhden tai kahden henkilötyövuoden lisäystä. Lisäksi saavutettavuusvaatimukset, ilman että siihen on osoitettu tekijöitä, koulutuksia tai toimivia apuvälineitä, ovat kohtuuton rasite poliisille. Saavutettavuusvaatimusten suurin haaste ei siis ole tekninen verkkosivu-uudistus vaan se, että vaatimukset ovat osa jatkuvasti kasvanutta työmäärää vailla nykyisten tietojärjestelmien tukea, joita koskeva muutostyö edellyttäisi lisärahoitusta ja uudistamista.

Muuta

Tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevan hallituksen esityksen laadinta mukaan lukien vaikutuksia koskeva valmistelutyö on edelleen kesken. Koska 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.

Jakelu

Tiedoksi

Poliisihallitus; poliisiyliohtaja, esikunta, hallintoyksikkö, poliisitoimintayksikkö