

Esikunta

Lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus

Muistio

10.10.2020

Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa

SISÄLLYS

1	Muistion tarkoitus	3
2	Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys lainvalmistelussa.....	3
3	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut: perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen	5
4	Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi: oikeuksien toteutuminen käytännössä	6
4.1	Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkoitus.....	6
4.2	Mitä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi sisältää.....	7
4.3	Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten suhde muihin vaikutusarvioinnin lajeihin	9
4.4	Perusoikeusvaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston työssä.....	10
4.5	Esimerkkejä hallituksen esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista.....	10
5	Hyödyllisiä lähteitä	13

1 Muistion tarkoitus

Tämän muistion tarkoituksena on kuvata perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista lainvalmistelussa ja erityisesti, miten perus- ja ihmisoikeuksia tulisi käsitellä hallituksen esitysten eri jaksoissa.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksissa tullaan vahvistamaan johdonmukaisesti. Hallitusohjelman mukaan ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset muun muassa ihmisoikeuksiin voidaan arvioida perusteellisesti. Lisäksi perustuslain asemaa ja sen tulkinnan riippumattomuutta kunnioitetaan ja vahvistetaan samalla, kun lakiesitysten perustuslainmukaisuuden sekä vaikutusten arviointia tehostetaan ja laajennetaan.¹ Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on korostanut perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tärkeyttä.²

2 Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys lainvalmistelussa

Perus- ja ihmisoikeudet ovat jokaiselle yhtäläisesti kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia. Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa (PL 1 § 2 mom.). Perusoikeudet on turvattu Suomen perustuslain 2 luvussa. EU:n perusoikeuskirjan tarkoituksena on taata yksilön perusoikeudet silloin, kun sovelletaan EU-oikeutta.³ Ihmisoikeudet on turvattu kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa, ja valtioilla on velvollisuus kunnioittaa, suojella ja toimeenpanna ihmisoikeuksia. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittelevät oikeuksien suojan minimitason, ja kansallisesti perus- ja ihmisoikeuksille voidaan taata myös sopimuksia korkeampi suoja.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin, vaan oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, kuten perus- ja ihmisoikeuksien suojaamista ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomista perusoikeuksien käyttämiselle.⁴

Lakien säätäminen on keskeinen väline julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen toteuttamisessa. Perus- ja ihmisoikeudet nousevat lainvalmistelussa esiin monin eri tavoin, niin kuulemiskäytännöissä kuin hallituksen esitystä laadittaessakin. Perus- ja ihmisoikeudet on otettava huomioon jo hanketta suunniteltaessa samoin kuin sääntelyvaihtoehtoja harkittaessa ja sääntelyn yksityiskohtia mietittäessä. EU:n lainsäädäntöehdotusten yhteensopivuudesta kansallisten perusoikeuksien ja perustuslain kanssa tulisi pyrkiä varmistumaan ja tehdä selkoa mahdollisimman varhain unionin lainsäädäntötyön aikana. Erityisesti tähän tulisi kiinnittää huomiota, kun lainsäädäntöehdotusta käsitellään

¹ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja saava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, [verkkojulkaisu] s. 85. Saata-vissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161931> [Viittauspäivä 29.9.2020]

² Ks. esim. oikeuskanslerin lausunto hallituksen esityksen laatimisohejeista OKV/91/20/2018 sekä oikeuskanslerin lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin kehittämisestä OKV/16/21/2019.

³ EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta. Ks. myös oikeusministeriön muistio VN/8127/2020 Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen.

⁴ HE 309/1993 vp, s. 75/l.

EU:n neuvostossa. U-kirjeissä tulisi selostaa ehdotuksen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin Suomen kannalta ja ennen varsinaisen ehdotuksen antamista laadituissa E-kirjeissä tulisi pyrkiä selvittämään ja mahdollisuuksien mukaan ennakoida ehdotuksen yhteensopivuutta ja vaikutuksia kansallisiin perusoikeuksiin. EU:n säädösten valmistelussa tulisi tehdä selkoa lainsäädäntöehdotuksen yhdenmukaisuudesta myös EU:n perusoikeuksien, erityisesti perusoikeuskirjan, kanssa.

Hallituksen esityksissä perus- ja ihmisoikeuksia tulee käsitellä soveltuvin osin sekä *säätämisyjärjestysperusteluissa* että *vaikutusarviointeja* käsittelevässä jaksossa. Säätämisyjärjestysperusteluissa esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin arvioidaan oikeudellisesta näkökulmasta. Vaikutusarviointeja käsittelevässä jaksossa huomio kiinnitetään sen sijaan niihin konkreettisiin vaikutuksiin, joita esityksellä on ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vaikka jaksosten näkökulmat ovat erilaisia, ne tukevat toisiaan. Perusoikeuksien arviointi edellyttää tietoa siitä, miten oikeudet toteutuvat käytännössä ja siten oikeudellisestikin esitettyjen tavoitteiden käytännön vaikutuksia tulee kuvata riittävän tarkasti.⁵

Säätämisyjärjestysperusteluiden ja vaikutusarvioinnin lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tulee turvata itse lainsäädäntöprosessissa. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Lainsäädäntötyössä tätä veloitetta toteutetaan kutsumalla sidosryhmiä prosessin eri vaiheisiin ja käymällä keskustelua lainsäädännön sisällöstä riittävän kattavasti eri toimijoiden kanssa. Kuulemista ja sidosryhmien asiantuntemusta tulisi hyödyntää koko valmistelun ajan.⁶

Sidosryhmäkuulemisissa tulisi ottaa huomioon esityksen kannalta merkitykselliset ihmisryhmät ja kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Myös lapsilla on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti perustuslain 6 §:n 3 momentin ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen⁷ mukaisesti. Saamelaisia koskevissa asioissa on huomioitava alkupe räiskansa saamelaisten oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin: viranomaisilla on saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukaisesti velvoite neuvotella saamelaiskäräjien kanssa laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Kolttasaamelaisia on puolestaan kolttalain (253/1995) mukaisesti kuultava kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa ja periaatteellisissa asioissa. Lisäksi YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista⁸ velvoittaa valtioita neuvottelemaan tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja osallistamaan heidät laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä, jolla on vaikutusta vammaisten henkilöiden oikeuksiin.

⁵ Ks. Anssi Keinänen ja Jussi Pajujoja (2020): Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020 [verkkojulkaisu], s. 51-52. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2020.pdf [Viittauspäivä: 29.9.2020]

⁶ Yksityiskohtaista ohjeistusta sidosryhmien osallistamisesta löytyy Säädosvalmistelun kuulemisoppaassa [verkkojulkaisu]. Saatavissa: <http://kuulemisopas.finlex.fi/> [Viittauspäivä 29.9.2020]

⁷ Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989). Suomen osalta voimaan 20.7.1991 (SopS 59–60/1991).

⁸ Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. Suomi ratifioi vammaisyleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan 11.5.2016 ja ne tulivat kansallisesti voimaan 10.6.2016 (SopS 27/2016).

3 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestysperustelut: perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen

Arviointi esityksen suhteesta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin esitetään hallituksen esityksessä jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys”. Jakson näkökulma on oikeudellinen ja sen tarkoituksena on kuvata valtion oikeudellisten velvoitteiden toteutumista. Se eroaa tältä osin perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevasta jaksosta, jonka näkökulma on enemmän empiirinen ja yhteiskuntatieteellisesti painottunut.

Esityksen suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä tarve perustuslakivaliokunnan käsittelyyn arvioidaan lain valmistelusta vastaavassa ministeriössä.⁹ Sekä Hallituksen esitysten laatimishjeissa¹⁰ että Lainkirjoittajan oppaassa¹¹ korostetaan sitä, että lakiehdotukset valmistellaan perustuslain mukaisiksi ja niiden tulee täyttää myös Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja EU:n perusoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset. Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta olennaiset kysymykset tulee siksi tunnistaa jo lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa, ja niitä tulee kuljettaa mukana koko prosessin ajan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi jakso esityksen suhteesta perustuslakiin on kirjoitettava, jos lakiehdotus sisältää yhden tai useamman säännöksen, jonka perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeusvelvoitteeseen on tarpeen arvioida. Jos jakson tarpeellisuudesta on epävarmuutta, on aihetta pikemminkin kirjoittaa jakso kuin jättää se kirjoittamatta. Jakso suhteesta perustuslakiin on laadittava, vaikka lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta olisi esitetty arvioita jo muualla esityksessä.

Kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin on mainittava, mistä perusoikeudesta on kysymys ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Myös se, että asiaan liittyy oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut, on tuotava esiin. Lisäksi on kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Tässä yhteydessä selostetaan asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. Riittävää ei siten ole, että pelkästään todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.

Perustuslaissa turvatut oikeudet ovat läheisessä yhteydessä kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeusvelvoitteiden osalta on tehtävä selkoa asian kannalta merkityksellisestä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten oikeus- ja ratkaisukäytännöstä. EU-oikeuden soveltamisalalla EU:n perusoikeuskirja on perusoikeuksien ensisijainen oikeuslähde ja siksi EU-oikeuteen liittyvissä asioissa selkoa tehdään erityisesti perusoikeuskirjasta ja sitä koskevasta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytän-

⁹ Oikeuskansleri kiinnittää säädösehdotusten laillisuusvalvonnassa erityistä huomiota siihen, että esityksen suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin arvioidaan asianmukaisesti.

¹⁰ Verkojulkaisu. Saatavissa: <http://helo.finlex.fi/> [Viittauspäivä 29.9.2020]

¹¹ Verkojulkaisu. Saatavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/> [Viittauspäivä 29.9.2020]

nöstä. Muina lähteinä voidaan käyttää myös niin kutsuttuja soft law -instrumentteja, kuten ihmisoikeus-sopimusten valvontaelinten yleiskommentteja ja suosituksia, joissa voidaan selostaa tarkemmin ihmis-oikeusvelvoitteiden sisältöä.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevan jakson lopuksi on aina esitettävä arvio lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä. Jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, jaksoon otetaan säätämisyjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Eesityksen suhteen arviointi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin edellyttää punnintaa, kokonaisarviointia sekä ratkaisujen riittävää perustelua. Eri perus- ja ihmisoikeudet voivat myös joskus olla keskenään ristiriidassa, jolloin oikeuksia joudutaan punnitsemaan keskenään.¹²

Säätämisyjärjestysperusteluissa perus- ja ihmisoikeuksia käsitellään siis ennen kaikkea oikeudellisesta näkökulmasta ja oikeudellisen analyysin keinoin. Jakson perimmäisenä tavoitteena on, että lakiesitys on perustuslain, EU:n perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Lähtökohtana on viimekädessä varmistaa oikeuksien suojan vähimmäistaso ja se, ettei valtio loukkaa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteitaan. Tämän lisäksi ehdotuksia tulisi tarkastella myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta.¹³ Erityisesti perusoikeussuojaa kehitettäessä valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun lähtökohdat ovat toisenlaiset kuin käsiteltäessä perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavia ehdotuksia.¹⁴ Oikeuksien suojan vähimmäistason turvaamisen ohella hallituksen esityksissä tulisi huomioida valtion velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

4 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi: oikeuksien toteutuminen käytännössä

4.1 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkoitus

Säätämisyjärjestystä koskevilla perusteluilla ei voida korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Oikeuksien turvaaminen ja edistäminen sekä sen varmistaminen, että tehdyt ehdotukset eivät heikennä oikeuksien toteutumista, edellyttävät oikeudellisen arvioinnin lisäksi erilaisten vaihtoehtojen punnintaa. Tietoa eri vaihtoehdoista saadaan arvioimalla empiirisesti ja yhteiskuntatieteellisesti lakiesitysten vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkoituksena on siten tarjota päätöksentekijöille tietoja ratkaisujen pohjaksi. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi parantaa myös esitysten vaikutusten ennakoitavuutta ja vahvistaa lainvalmistelun yleistä legitimitettä, avoimuutta ja vastuullisuutta. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa keskeistä on yhteiskunnallinen ja yhteiskuntatieteellinen näkökulma sekä oikeuksien toteutuminen käytännön tasolla.

¹² Yksityiskohtaista tietoa perusoikeuksien sääntelystä löytyy Lainkirjoittajan oppaan jaksosta 4.1. Saatavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/> [Viittauspäivä 29.9.2020] Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 4.2. puolestaan kuvataan perusoikeudet perustuslain mukaisessa pykäläjärjestyksessä ja tuodaan esiin näkökohtia, jotka lainvalmistelijan on kutakin perusoikeutta sivuavaa sääntelyä laatiessaan otettava huomioon. Saatavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-2/> [Viittauspäivä 29.9.2020]

¹³ PeVL 52/2014 vp, s. 3/I.

¹⁴ PeVL 31/2014 vp, s. 2/II.

Koska perus- ja ihmisoikeudet kattavat laajan joukon eri oikeuksia, suurimmalla osalla hallituksen esityksistä on kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tapauskohtaisesti arvioidaan, kuinka merkittäviä nämä vaikutukset ovat ja onko perus- ja ihmisoikeusvaikutusten laajempi arviointi esityksen kohdalla tarkoituksenmukaista.

Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Mikäli lakiehdotuksella on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, nämä tiedot on toimitettava eduskunnalle, jotta se voi perustaa päätöksentekonsa asianmukaiseen tietopohjaan.¹⁵

4.2 Mitä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi sisältää

Vaikutusarvioinnissa selvitetään ja punnitaan esityksen ja eri sääntelyvaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja suhteessa esityksellä tavoiteltuihin asioihin sekä mahdollisia muita vaikutuksia. Hallituksen esitysten laatimishojjeiden mukaan esitysten vaikutukset arvioidaan vuoden 2007 säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeiden¹⁶ mukaisesti. Vaikutusarviointiohjeistusta ollaan parhaillaan uudistamassa.

Säädöshankkeiden vaikutusarviointi kattaa *taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset* sekä *muut yhteiskunnalliset vaikutukset*. Vuonna 2019 uudistetuissa hallituksen esitysten laatimishojjeissa¹⁷ todetaan, että useilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja että myös nämä vaikutukset on selostettava esityksen vaikutuksia arvioivassa jaksossa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tulee siksi olla kiinteä osa valmisteluprosessia ja siihen tulee kiinnittää huomiota valmistelun alusta alkaen. Valmisteluprosessin alussa tunnistetaan esityksen kytkökset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, ja valmistelun edetessä eri vaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusarviointia syvennetään.

Hallituksen esitykseen kirjoitetaan tiivis katsaus esityksessä ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset voidaan nimetä omaksi alajaksokeeseen ”vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin” yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevän jakson alle. Hallituksen esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia kuvaavan tekstin tulee olla konkreettinen kuvaus ilmiöstä ja esityksen vaikutuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen käytännössä. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset esitetään arvioina konkreettisista vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen esimerkiksi kansalaisten asemassa, olosuhteissa ja toimintamahdollisuuksissa. Katsauksessa tulee kertoa arvioinnin keskeiset tulokset sekä se, miten vaikutukset on arvioitu, mitä tietolähteitä on käytetty sekä minkälaisia epävarmuuksia arviointiin liittyy. Katsausta voidaan havainnollistaa taulukoin ja graafisin esityksin.

¹⁵ Vrt. eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 56/2017, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 2 ja PeVL 52/2014 vp, s. 3/1, joissa se on korostanut perus- ja ihmisoikeusvaikutusten riittävän perusteellista arviointia. Ks. myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämä selvitys vaikutusarviointien kehittämistarpeista suomalaisessa lainvalmistelussa, jossa painotetaan, että lainvalmistelussa tulisi olla mukana perus- ja ihmisoikeuksien osaajia ja että valmistelussa tulisi siirtyä kohti tiimimäistä valmistelua, jossa erikoistuneet asiantuntijat voisivat tukea esimerkiksi vaikutusarviointien tekemistä ja perus- ja ihmisoikeuksien arviointia. Keinänen Anssi ja Pajuoja Jussi (2020): Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020, [verkkajulkaisu] s. 96, 113. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoumii/julkaisut/Documents/trvj_1+2020.pdf [Viittauspäivä 29.9.2020].

¹⁶ Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082> [Viittauspäivä 29.9.2020]

¹⁷ <http://helo.finlex.fi/>

Jos esityksellä on merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, on syytä harkita erillisen selvityksen tai muistion laatimista esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista. Tällöin hallituksen esitykseen kirjoitetaan tiivistelmä arvioituista vaikutuksista ja esityksessä viitataan julkisella verkkosivulla luettavissa olevaan selvitykseen.

Hallituksen esityksissä on esityksen omien vaikutusten lisäksi kuvattava valmistelun aikana arvioitujen eri säätämisvaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset ja vertailtava näiden vaihtoehtojen arvioituja vaikutuksia. Eri vaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten punninnan tulisi toimia pohjana sille, mikä vaihtoehto valitaan toteutustavaksi. On tärkeää perustella, miksi tiettyyn ratkaisuvaihtoehtoon on vaikutusarvioinnin seurauksena päädytty.

Vaikka perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuviksi arvioidut vaikutukset selostetaan hallituksen esityksen pääasiallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa, arvio esityksen käsittelyjärjestyksestä ja suhteesta perustuslakiin esitetään jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”. Siitä, miten lain toimivuutta on lain voimaantulon jälkeen määrä seurata, tehdään selkoa toimeenpanoa ja seuranta koskevassa hallituksen esityksen jaksossa.

Vaikutusten arvioinnissa tulee keskittyä erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen olennaisiin vaikutuksiin. Arvioinnin laajuus riippuu ehdotuksen sisällöstä ja sen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten merkittävydestä. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tulisi sisältää niin positiiviset kuin negatiivisetkin vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esityksen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen voivat olla sekä välittömiä että välillisiä. Lisäksi on otettava huomioon mahdolliset keskenään ristiriitaiset vaikutukset eri perus- ja ihmisoikeuksien sekä eri ryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten merkittävyyden arvioinnissa voidaan hyödyntää vaikutusarvointiohjeiden kysymyslistaa (s. 9) mukailtuna:

- Minkä ihmisryhmien oikeuksiin esityksen vaikutukset pääasiassa kohdistuvat?
- Mikä on vaikutusten laajuus?
- Ovatko vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin välittömiä vai välillisiä?
- Minkälaisia sivuvaikutuksia voi syntyä? Voidaanko kielteisiä vaikutuksia vähentää tai välttää jollakin tavoin?
- Ilmenevätkö vaikutukset välittömästi säädöksen tultua voimaan vai vasta myöhemmin? Ovatko vaikutukset lyhyt- vai pitkäaikaisia, kertaluonteisia vai toistuvia, tilapäisiä vai pysyviä? Ovatko vaikutukset ja niiden suuruus riippuvaisia ajan kulumisesta ja päätöksenteon ajankohdasta?
- Kuinka todennäköistä on, että arvioidut vaikutukset myös toteutuvat?
- Liittyykö vaikutusten toteutuvuuteen riskejä? Voidaanko riskien todennäköisyyttä arvioida tai voidaanko niitä hallita?
- Mitkä ovat vaikutusten keskinäiset suhteet ja niiden yhteisvaikutus sekä mahdolliset kumuloidut vaikutukset?

- Onko vireillä muita lainsäädäntöhankkeita tai muita muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa ja jotka voivat aiheuttaa kerrannaisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle?

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi koskee myös tilanteita, joissa hyväksytään ja saatetaan voimaan kansainvälisiä velvoitteita ja kun Euroopan unionin säädäntöä pannaan täytäntöön.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tietolähteenä voidaan käyttää valmiita tietoa-aineistoja, kuten tilastoja, tutkimuksia ja selvityksiä, kyseistä arviointia varten nimenomaisesti kerättyä tietoa, sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuulemista ja vastaavanlaisista hankkeista Suomessa ja ulkomailla tuotettua aineistoa. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tuottamasta aineistosta, muusta kansainvälisten järjestöjen kuten YK:n ja Euroopan neuvoston materiaaleista sekä EU:n perusoikeusviraston tutkimuksista¹⁸ voi myös olla apua säädösehdotusten konkreettisten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa. Tiedonhaussa voi hyödyntää myös VNK:n tietotuen palveluita.

4.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten suhde muihin vaikutusarvioinnin lajeihin

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet painottavat, että vaikutusarvioinnissa on kiinnitettävä huomiota perusoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen. Vaikutusarviointiohjeet sisältävät vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistan, jossa on huomioitu myös esityksen mahdolliset vaikutukset perustuslain 2 luvussa turvattujen oikeuksien toteutumiseen.¹⁹

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten voidaan katsoa olevan yhteiskunnallisten vaikutusten alalaji. Yhteiskunnallisilla vaikutuksilla tarkoitetaan

- vaikutuksia kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan
- sosiaali- ja terveysvaikutuksia
- vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon
- vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään
- vaikutuksia rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen
- vaikutuksia aluekehitykseen
- vaikutuksia tietoyhteiskuntaan
- vaikutuksia kieleen ja kulttuuriin

Useilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on yhteyksiä perustuslain perusoikeussäännöksiin, eikä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia useinkaan voida arvioida erillään muista vaikutuksista. Monista yhteiskunnallisten vaikutusten alalajeista on julkaistu omia oppaitaan, joita on koottu tämän muistion loppuun.²⁰

¹⁸ <https://fra.europa.eu/en> [Viittauspäivä 29.9.2020]

¹⁹ Saatavissa: https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4734373/Vaikutusten_tunnistamisen_tarkistuslista.pdf/5d2a8323-1042-47e3-911f-2550df1b94fe/Vaikutusten_tunnistamisen_tarkistuslista.pdf [Viittauspäivä 29.9.2020]

²⁰ Jakso 4, ”Hyödyllisiä lähteitä”.

Perus- ja ihmisoikeuksilla on yhteyksiä myös muihin vaikutusten lajeihin kuin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa kiinnitetään huomiota muun muassa ihmisten erilaiseen taloudelliseen asemaan yhteiskunnassa sekä taloudellisten oikeuksien toteutumiseen. Ympäristövaikutuksilla voi olla yhtymäkohtia ympäristöperusoikeuden lisäksi muun muassa oikeuteen nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä sekä rakennetun ympäristön esteettömyyteen. Vaikutukset viranomaisten toimintaan voivat puolestaan liittyä esimerkiksi hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen ja oikeusturvan saatavuuteen.

4.4 Perusoikeusvaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston työssä

Vuonna 2015 perustetun lainsäädännön arviointineuvoston²¹ tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Se arvioi hallituksen esitysten luonnoksissa laadittuja vaikutusarviointeja ja tekee niitä koskevia kehittämissuhteita. Siinä missä laillisuusvalvojat ja perustuslakivaliokunta tarkastelevat säädösehdotuksia normatiivisesta näkökulmasta, lainsäädännön arviointineuvoston näkökulma on yhteiskunnallinen ja se arvioi, kuinka perusoikeuksien toteutumista on arvioitu hallituksen esityksissä käytännön tasolla. Kyse ei siis ole oikeudellisesta analyysistä, vaan uudistuksen tosiasiallisista vaikutuksista ihmisten elämään. Arviointineuvosto on työssään itsenäinen ja riippumaton, ja se valitsee itse ne hallituksen esitykset, joista se antaa lausuntonsa. Arviointineuvoston kehittämissuhteet eivät sido ministeriöitä.

Perusoikeusvaikutusten merkitys on kasvanut myös lainsäädännön arviointineuvoston työssä viime aikoina. Arviointineuvosto on viime aikoina todennut, että esimerkiksi perusoikeuksien toteutumista yhteiskunnassa ja uudistusten vaikutuksia ihmisten ja yritysten arkeen ei juurikaan arvioida hallituksen esitysten luonnoksissa.²²

Perusoikeusvaikutukset voidaan arviointineuvoston mukaan nähdä osana niin kutsuttujen ihmisvaikutusten arviointia, jossa kiinnitetään huomiota lainsäädännön vaikutuksiin erityisesti ihmisten elämässä ja arjessa. Tältä osin on huomionarvoista, että vaikka toimittaisiin muodollisesti perustuslain ja perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaisesti, perusoikeuksien toteutuminen voi käytännön tasolla muuttua paljonkin.²³

4.5 Esimerkkejä hallituksen esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista

Lainsäädännön arviointineuvosto on nostanut esiin sekä hyviä että puutteellisia perusoikeusvaikutusarviointeja. Alla on poimintoja arviointineuvoston lausunnoista, joissa hallituksen esityksen luonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia on arvioitu positiivisesti (korostukset lisätty):

²¹ <https://vnk.fi/arviointineuvosto>

²² Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019. [Verkkajulkaisu] Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:3. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162143> [Viittauspäivä 29.9.2020]

²³ Kaijus Ervasti: Perusoikeusvaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston työssä. [Verkkajulkaisu] Lainsäädännön arviointineuvoston muistio 20.2.2020. Saatavissa: <https://vnk.fi/-/muistio-perusoikeusvaikutuksista-lainsaadannon-arviointineuvoston-tyossa>

Hallituksen esitysehdotus laeiksi varhaiskasvatustalain ja lasten kotihoidon ja yksityisen kotihoidosta tuesta annetun lain muuttamisesta (lopullinen hallituksen esitys: HE 34/2019 vp, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2019/20190034>)

- Arviointineuvoston arvio luonnoksesta (VN/7271/2019-VNK-2):
 - Esitysehdotuksessa on arvioitu lapsi- ja perhevaikutuksia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia monipuolisesti ja tukeutuen myös tutkimustietoon. Esitysehdotuksessa katsotaan, että uudistuksella on positiivisia vaikutuksia muun muassa lasten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen, koulumenestykseen ja pärjäämiseen yhteiskunnassa sekä syrjäytymisen ehkäisyyn ja ihmisuhteisiin. Lisäksi on myös tuotu perusoikeusvaikutuksia esiin. Myös vaikutuksia työllisyyteen ja sukupuolivaikutuksia on arvioitu.
 - Arviointineuvosto pitää hyvänä, että lapsi- ja perhevaikutuksia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia on arvioitu esitysehdotuksessa monipuolisesti ja ansiokkaasti. Vaikutusarviointia voi pitää esimerkillisenä.

Hallituksen esitysehdotus ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista annetun lain muuttamisesta (lopullinen hallituksen esitys: HE 4/2020 vp, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200004>)

- Arviointineuvoston arvio luonnoksesta (VN/9824/2019-VNK-2):
 - Hallituksen esitysehdotuksessa on useamman sivun arvio vaikutuksista asiakkaisiin. Jaksossa on käytetty hyväksi myös niin kotimaista kuin kansainvälistäkin tutkimuskirjallisuutta. Siinä on myös arvioitu perusoikeusvaikutuksia. On katsottu, että uudistus johtaa myönteisiin vaikutuksiin usean perusoikeuden kannalta. Vaikutuksia asiakkaisiin on kuvattu laadullisen argumentaation avulla tukeutumalla tutkimuksiin tekijöistä, jotka vaikuttavat vanhusten hyvinvointiin ja elämänlaatuun. Tietynlaisesta abstraktiudesta ja yleisyydestä huolimatta tällaista arviota voidaan pitää riittävänä kuvaamaan muutosta asiakkaiden elämässä, koska kyse on ilmiöstä, jonka kuvaaminen esimerkiksi määrällisillä mittareilla olisi hyvin vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista.

Hallituksen esitysehdotus sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta (lopullinen hallituksen esitys: HE 98/2020 vp, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200098>)

- Arviointineuvoston arvio luonnoksesta (VN/11359/VNK-2019-2)
 - Esitysluonnoksessa on kuvattu lapsi-, perusoikeus- ja yhdenvertaisuusvaikutuksia, vaikutuksia alueelliseen tasa-arvoon sekä sukupuoli- ja tietoyhteiskuntavaikutuksia. Vaikutuksia verkkoturvallisuuteen on myös käsitelty. Kaiken kaikkiaan esitysluonnoksessa on kiinnitetty hyvin huomiota esityksen moniin yhteiskunnallisiin ulottuvuuksiin.

Hallituksen esitysehdotus turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi

- Arviointineuvoston arvio luonnoksesta (VN/9830/2019-2):
 - Esitysehdotuksessa on arvioitu laadullisesti argumentoiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Uudistuksen on katsottu parantavan hakijoiden oikeusturvaa ja ihmisoikeuksia.
 - Arviointineuvosto katsoo, että perus- ja ihmisoikeusvaikutukset on arvioitu riittävällä tarkkuudella.

Muita hyviä esimerkkejä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista ovat esimerkiksi:

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 88/2018 vp), <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180088>
- Valtioneuvoston asetus rakennuksen esteettömyydestä (241/2017), perustelumuuisto 27.4.2017: <http://www.ym.fi/download/noname/%7BDD662E4B-C2BA-4A99-91FC-6137B4DA3441%7D/127523>

5 Hyödyllisiä lähteitä

Kaikkien verkkolähteiden viittauspäivä on 29.9.2020.

Hallituksen esitysten laatimisohteet. Saatavissa: <http://helo.finlex.fi/>

Lainkirjoittajan opas. Saatavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

Keinänen Anssi ja Pajuojja Jussi (2020): Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. [Verkkajulkaisu] Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2020.pdf

LAVA: Lapsivaikutusten arviointi. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma 2018. [Verkkajulkaisu] Saatavissa: <http://www.julkari.fi/handle/10024/136377>

Ohje kielellisten vaikutusten arviointiin. [Verkkajulkaisu] Oikeusministeriön julkaisu 46/2016. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75595>

Sukupuolinäkökulma lainsäädännön valmistelussa. Saatavissa: <https://stm.fi/tasa-arvo/lainsaadannossa>

Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas). [Verkkajulkaisu] Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:25. Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/71142>

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. [Verkkajulkaisu] Oikeusministeriön julkaisu 2007:06. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082>

Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75241>

Säädösvalmistelun kuulemisopas. Saatavissa: <http://kuulemisopas.finlex.fi/>

Yhdenvertaisuuden arviointityökalu. Saatavissa: <http://yhdenvertaisuus.finlex.fi/>

Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen. Oikeusministeriön muistio VN/8127/2020.

Euroopan unionin perusoikeusviraston julkaisujen hakuportaali, <https://fra.europa.eu/en/products/search>