

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:15

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa

Hanna Rönty

Oikeusministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-302-5

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:15		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Hanna Rönty		
Kieli	suomi	Sivumäärä	39

Tiivistelmä

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan sen arviointia, miten ehdotettu säädös tai politiikkatoimi vaikuttaa konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät oikeudelliset velvoitteet tuodaan arjen tasolle ja analysoidaan, miten esityksen vaikutukset näkyvät ihmisten jokapäiväisessä elämässä.

Tämä opas on valmisteltu virkатыönä oikeusministeriössä. Se syventää vuonna 2022 uudistetun lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta. Oppaassa keskitytään lainvalmisteluun, mutta sitä voidaan käyttää soveltuvin osin myös esimerkiksi politiikkaohjelmien sekä E-kirjeiden ja U-kirjelmien valmistelussa.

Oppaassa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien oikeusperustaa, perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin ja säätämisyjärjestysperusteluiden välistä eroa sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin prosessia, sisältöä, dokumentointia ja tietolähteitä. Opas sisältää myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkistuslistan sekä esimerkkejä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin toteuttamistavoista hallituksen esityksissä.

Asiasanat lakien vaikutusten arviointi, säädösvalmistelu, perusoikeudet, ihmisoikeudet

ISBN PDF	978-952-400-302-5	ISSN PDF	2490-0990
Asianumero	VN/8051/2022	Hankenumero	OM020:00/2022

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-302-5>

Bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid lagberedning

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:15 Tema Utredningar och anvisningar

Utgivare Justitieministeriet

Författare Hanna Rönty
Språk Finska

Sidantal 39

Referat

Med bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna avses en bedömning av hur den föreslagna lagstiftningen eller politikåtgärden konkret inverkar på tillgodoseendet av människors och människogrupper grundläggande och mänskliga rättigheter. När man bedömer dessa konsekvenser ska man beakta de lagstadgade skyldigheter i vardagen som hänför sig till de grundläggande och mänskliga rättigheterna och analysera vilka konsekvenser propositionen har i människors dagliga liv.

Denna handbok har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Den kompletterar de anvisningar om bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna som ingår i den anvisning för konsekvensbedömning vid lagberedning som uppdaterades 2022. Handboken fokuserar på lagberedning, men den kan också användas i tillämpliga delar exempelvis vid beredningen av politikprogram, E-skrivelser och U-skrivelser.

I handboken behandlas den rättsliga grunden för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, skillnaden mellan bedömningen av konsekvenserna och grunderna för lagstiftningsordningen samt processen för, innehållet i, dokumentationen av och informationskällorna till bedömningen. Handboken innehåller också en checklista för bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och exempel på hur bedömningen ska göras i regeringspropositionerna.

Nyckelord konsekvensbedömning av lagförslag, lagberedning, grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter

ISBN PDF 978-952-400-302-5

Ärendenummer VN/8051/2022

ISSN PDF 2490-0990

Projektnummer OM020:00/2022

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-302-5>

Assessment of Fundamental and Human Rights Impacts in Law Drafting

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2022:15 **Subject** Reports and guidelines

Publisher Ministry of Justice, Finland

Author(s) Hanna Rönty

Language Finnish

Pages

39

Abstract

Assessment of fundamental and human rights impacts means an assessment of how a proposed statute or policy measure would concretely affect the realisation of fundamental and human rights of different people and groups of people. In the assessment of fundamental and human rights impacts, the legal obligations related to fundamental and human rights are brought down to the level of everyday life and the potential effects of the proposal on people's lives are analysed.

This guide was prepared by officials of the Ministry of Justice. It supplements the instructions on the assessment of fundamental and human rights impacts included in the Guidelines for Impact Assessment in Law Drafting, revised in 2022. This guide focuses on law drafting, but it can also be used, as appropriate, in the preparation of policy programmes, Europe communications and Union communications.

The guide deals with the legal basis for fundamental and human rights and the difference between the assessment of fundamental and human rights impacts and the reasoning for the choice of enactment procedure. It describes the process, contents and documentation of the assessment of fundamental and human rights impacts and the information sources that can be used in the process. The guide also contains a checklist for the assessment of fundamental and human rights impacts and examples of how the assessment can be carried out when preparing government proposals.

Keywords impact assessment, law drafting, fundamental rights, human rights

ISBN PDF 978-952-400-302-5

Reference number VN/8051/2022

ISSN PDF 2490-0990

Project number OM020:00/2022

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-302-5>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Johdanto	9
2 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin lähtökohtia	11
2.1 Mitä perus- ja ihmisoikeudet ovat?.....	11
2.2 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin suhde sääntämisympäristöihin.....	17
2.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset ja muut vaikutuslajit.....	20
3 Arvioinnin toteuttaminen	22
3.1 Prosessi.....	22
3.2 Mitä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi sisältää?.....	24
3.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkistuslista.....	27
3.4 Arvioinnin dokumentointi ja otsikointi hallituksen esityksessä.....	28
4 Tietolähteet	30
4.1 Monipuoliset lähteaineistot.....	30
4.2 Kuuleminen osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.....	32
5 Esimerkkejä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista hallituksen esityksissä	33
Lähteet	38

ESIPUHE

Tämä opas on laadittu osana laajempaa hanketta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämiseksi valtioneuvostossa (OM020:00/2022). Hankkeessa kehitetään perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta, koulutusta ja yhteistyötä.¹

Hanke perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteisiin. Hallitusohjelmassa todetaan, että lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksissa vahvistetaan 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.²

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa 2020–2023 puolestaan linjataan, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia vahvistetaan osana valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämistä muun muassa lainvalmistelijoille suunnatun ohjeistuksen ja koulutuksen avulla sekä vahvistamalla ihmisoikeusvaikutusten arviointiin liittyvää viranomaisyhteistyötä.³ Myös valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa vuodelta 2021 todetaan, että valtioneuvosto edistää järjestelmällistä ja kehittyvää perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusten arviointia kaikessa viranomaistoiminnassa. Lisäksi valtioneuvosto sitoutuu selonteossa vahvistamaan lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksista ja arvioimaan säädösehdotusten olennaiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.⁴

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin perimmäisenä tavoitteena on varmistaa, että säädökset noudattavat perustuslain, EU:n perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän julkiselle vallalle asettamia velvoitteita. Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöllä on erityinen merkitys perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien kysymysten arvioinnissa ja tunnistamisessa. Myös perustuslakivaliokunta on

1 Hankkeen tiedot löytyvät oikeusministeriön verkkosivuilta: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM020:00/2022>.

2 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma (2019), s. 85.

3 Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2020–2023, s. 28.

4 Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko (2021), s. 10, 33.

korostanut, että lainvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten lait vaikuttavat yksilön oikeuksien toteutumiseen.

Nyt julkaistava opas on valmisteltu virkатыönä oikeusministeriössä. Opasta kirjoittaessani olen hyödyntänyt lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (2022) valmistelun yhteydessä järjestetyissä kuulemisissa ja lausuntokierroksella saatuja näkemyksiä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista. Lisäksi keskustelin oppaan valmistelun aikana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointien kehittämistä muun muassa oikeuskanslerinviraston, lain-säädännön arviointineuvoston, Ihmisoikeuskeskuksen, ihmisoikeusvaltuuskunnan, Ihmisoikeusliiton koordinoiman ihmisoikeusjärjestöjen verkoston sekä lainvalmistelu- ja vaikutusarviointityötä tekevien valtioneuvoston virkamiesten kanssa.

Kiitän lämpimästi kaikkia prosessiin osallistuneita arvokkaista näkemyksistä.

Hanna Rönty,

Marraskuu 2022

1 Johdanto

Tämän oppaan tarkoituksena on syventää vuonna 2022 uudistetun lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta. Oppaassa keskitytään perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin lainvalmistelussa, mutta sitä voidaan käyttää soveltuvin osin myös esimerkiksi politiikkaohjelmien sekä E-kirjeiden ja U-kirjelmien valmistelussa. Oppaan pohjana on toiminut oikeusministeriön muistio Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa (2020).

Suurella osalla lainvalmisteluhankkeista on ainakin jonkinlaisia kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja edistäminen ovat julkisen vallan velvollisuuksia, ja lainsäädäntö on keskeinen väline tämän velvoitteen toteuttamisessa. Perus- ja ihmisoikeudet on otettava huomioon jo lakihanketta suunniteltaessa samoin kuin sääntelyvaihtoehtoja harkittaessa ja sääntelyn yksityiskohtia mietittäessä. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset tulee huomioida myös kansainvälisten velvoitteiden valmistelun, hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä sekä Euroopan unionin lainsäädännön valmistelussa ja täytäntöönpanossa kansallisella tasolla.⁵

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan sen arviointia, miten ehdotettu säädös tai politiikkatoimi vaikuttaa konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät oikeudelliset velvoitteet tuodaan arjen tasolle ja analysoidaan, miten esityksen vaikutukset näkyvät ihmisten jokapäiväisessä elämässä.

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) mukaan perus- ja ihmisoikeuksia tulee käsitellä soveltuvin osin sekä säätämisympäristöissä että esityksen pääasiallisia vaikutuksia käsittelevässä jaksossa.⁶ Vaikka jaksojen näkökulmat ovat erilaisia, ne tukevat toisiaan. Perus- ja ihmisoikeuksien oikeudellinen arviointi edellyttää tietoa siitä, miten

5 Yleistä tietoa vaikutusten arvioinnista EU-säädösten valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa sekä valtiosopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa löytyy Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (2022) luvuista 1.2.2 ja 1.2.3. U-kirjelmien sisällöstä ks. Jääskeläinen et al. (2022), s. 26–29. Ks. myös Hallituksen esitysten laatimisohjeet (2019), luku V, jakso 4.2, Lainkirjoittajan opas, luku 4.1.4 sekä oikeusministeriön muistio Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen.

6 Hallituksen esitysten laatimisohjeet (2019), luku IV, jaksot 4.2 ja 12.

oikeudet toteutuvat käytännössä, ja oikeudellisen ja yhteiskunnallisen näkökulman tulisi olla vuoropuhelussa keskenään lainsäädäntöprosessin aikana.⁷

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkoituksena on tarjota päätöksentekijöille tietoa oikeuksien toteutumisesta ratkaisujen pohjaksi. 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.⁸ Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi myös vahvistaa lainvalmistelun perus- ja ihmisoikeusperustaisuutta, avoimuutta ja vastuullisuutta.

Perus- ja ihmisoikeuksien luonteen vuoksi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia voi liittyä lähes kaikkiin muihin lainvalmistelussa arvioitaviin vaikutuslajeihin. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa on tarkemmin tietoa eri vaikutuslajeista sekä vaikutusarvioinnin yleisistä periaatteista, vaikutusarvioinnin suunnittelusta ja toteutuksesta. Tämä opas täydentää lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta sekä muita vaikutusarvioinneista julkaistuja valtioneuvoston ohjeita, oppaita ja käsikirjoja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin näkökulmasta.

Oppaan seuraavassa luvussa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien oikeusperustaa ja velvoittavia oikeuslähteitä, perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin ja sääätämisyjärjestysperusteluiden välistä eroa sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin suhdetta muuhun vaikutusarviointiin. Kolmannessa luvussa esitellään perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin prosessia, sisältöä sekä dokumentointia, ja luku sisältää myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkistuslistan. Neljännessä luvussa tehdään katsaus perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta keskeisiin tietolähteisiin, ja viidennessä luvussa esitellään esimerkkejä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin toteuttamistavoista.

7 Ks. esim. Keinänen ja Pajujoja (2020), s. 51–52.

8 Vrt. eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 56/2017, s. 3, PeVL 19/2016 vp, s. 2 ja PeVL 52/2014 vp, s. 3/l, joissa se on korostanut perus- ja ihmisoikeusvaikutusten riittävän perusteellista arviointia.

2 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin lähtökohtia

2.1 Mitä perus- ja ihmisoikeudet ovat?

Perus- ja ihmisoikeudet ovat kaikille valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka ohjaavat ja rajaavat julkisen vallan käyttöä ja siten myös lainsäätäjän toimintaa.

Lainvalmistelussa perus- ja ihmisoikeudet näyttäytyvät ennen kaikkea lainsäädännössä ja sopimuksissa turvattuina oikeuksina. Perus- ja ihmisoikeudet käsitetään kuitenkin usein myös laajemmin ihmisarvoa, ihmisarvoista elämää ja oikeudenmukaisuutta turvaavina arvoina. Perus- ja ihmisoikeuksien sisältö ei ole muuttumaton, vaan ne muotoutuvat ja kehittyvät historian saatossa erilaisten yhteiskunnallisten ja poliittisten prosessien ja vastakkainasetteluiden seurauksena.

Perusoikeudet on turvattu Suomen perustuslaissa ja EU:n perusoikeusjärjestelmässä. Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa (PL 1 § 2 mom.). Perusoikeudet sisältyvät perustuslain 2 lukuun. Perusoikeuksille on ominaista niiden perustuslaintasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Tietoa eri perusoikeuksien sisällöstä löytyy muun muassa Lainkirjoittajan oppaasta.⁹

EU:n perusoikeusjärjestelmä muodostuu useista eri elementeistä, joihin kuuluvat EU:n perusoikeuskirja (2012/C 326/02) sekä EU:n perussopimusten tietyt määräykset, EU:n yleiset oikeusperiaatteet ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö. EU:n perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin EU:n perussopimuksilla. Lisäksi perusoikeuksia täsmennetään EU:n sekundaarilainsäädännössä, johon kuuluvat asetukset, direktiivit, päätökset, suositukset ja lausunnot. EU:n perusoikeudet velvoittavat EU:n toimielinten ja laitosten lisäksi jäsenvaltioita silloin, kun ne toimivat unionin oikeuden soveltamisalalla. EU-oikeuden soveltamisalalla oleva kansallinen laki tai EU-oikeuden säännös ei siis saa olla ristiriidassa EU:n perusoikeusjärjestelmän veloitteiden kanssa.¹⁰

⁹ Lainkirjoittajan opas, luku 4.2 Perusoikeudet lainkohdittain.

¹⁰ EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta. Ks. myös Lainkirjoittajan opas, luku 4.1.4 sekä oikeusministeriön muistio Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen.

PERUSTUSLAIN PERUSOIKEUSLUKU

- Yhdenvertaisuus (6 §)
- Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)
- Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)
- Liikkumisvapaus (9 §)
- Yksityiselämän suoja (10 §)
- Uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §)
- Sananvapaus ja julkisuus (12 §)
- Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus (13 §)
- Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)
- Omaisuuden suoja (15 §)
- Sivistykselliset oikeudet (16 §)
- Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)
- Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)
- Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)
- Vastuu ympäristöstä (20 §)
- Oikeusturva (21 §)
- Julkisen vallan velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §)
- Perusoikeudet poikkeusoloissa (23 §)

Ihmisoikeudet on turvattu kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa. Suomi on osapuolena lukuisissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Useimmat näistä sopimuksista on saatettu voimaan lailla, ja ne ovat siten lakina voimassa Suomessa ja suoraan sovellettavissa esimerkiksi tuomioistuimissa.¹¹ Ihmisoikeuksia turvataan myös muissa kansainvälisissä asiakirjoissa, kuten julistuksissa ja päätöslauselmissa (ns. *soft law*, ”pehmeä laki”), jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta joilla voi olla poliittisen merkityksen lisäksi myös oikeudellista merkitystä esimerkiksi oikeuksien tulkinnan kannalta. Tällaisia *soft law*-instrumentteja ovat muun muassa YK:n alkuperäiskansojen julistus sekä ihmisoikeussopimusten valvontaelinten yleiskommentit sopimuksissa turvattujen oikeuksien tarkemmasta sisällöstä.

¹¹ Suomen ratifioimat ihmisoikeussopimukset ovat myös kansainvälisen oikeuden mukaisia Suomen kansainvälisiä velvoitteita riippumatta siitä, miten ne on valtiosisäisesti saatettu voimaan.

TÄRKEIMPIÄ IHMISOIKEUSSOPIMUKSIA

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksia

- Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (1950)
- Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (1996)
- Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (1987)
- Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (1992)
- Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (1995)
- Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (2005)
- Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan, ns. Lanzaroten sopimus (2007)
- Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, ns. Istanbulin sopimus (2011)

YK:n ihmisoikeussopimuksia

- Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (1965)
- Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus; 1966)
- Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus; 1966)
- Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (1984)
- Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (1979)
- Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989)
- Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (2006)
- Kansainvälinen yleissopimus kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta (2006)

Ihmisoikeussopimuksiksi lasketaan usein myös muita kansainvälisiä sopimuksia, kuten tietyt Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimukset sekä YK:n humanitaariseen oikeuteen, pakolaisiin ja joukkotuhonnan ehkäisemiseen liittyvät sopimukset. Ihmisoikeussopimusten pohjana toimivan YK:n ihmisoikeusjulistuksen (1948) katsotaan nykyään yleisesti olevan osa kansainvälistä tapaoikeutta ja siten oikeudellisesti velvoittava.

**Suomen perusoikeusjärjestelmä on läheisessä yhteydessä kansainvälisissä ihmis-
oikeussopimuksissa turvattuihin oikeuksiin.** Siksi myös perus- ja ihmisoikeuksien tul-
kinnan harmonisointi on tärkeää.¹² Ihmisoikeussopimukset määrittelevät oikeuksien suo-
jan vähimmäistason, ja kansallisesti oikeuksille voidaan taata myös sopimuksia korkeampi
suoja. Vuonna 1995 toteutetulla perusoikeusuudistuksella pyrittiin lähentämään koti-
maista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita toisiinsa sekä vah-
vistamaan Suomea sitovien ihmisoikeuksien asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä. Yksit-
täisen perustuslain perusoikeussäännöksen ja sitä vastaavan ihmisoikeusveloitteen tul-
kinnat eivät kuitenkaan välttämättä ole täysin yhtenevät. Ihmisoikeussopimusten tulkinta
määräytyy ja kehittyy kansainvälisten valvontaelinten käytännössä, ja lisäksi sopimukset
jättävät usein valtiolle harkintamarginaalin, jonka puitteissa oikeuksista voidaan säännellä
kansallisessa lainsäädännössä.¹³

Perus- ja ihmisoikeudet jaetaan usein kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin (KP-oi-
keudet) sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet). Lisäksi
puhutaan niin sanotuista kolmannen sukupolven oikeuksista, joille on ominaista kollektiiv-
vinen ulottuvuus. Näitä ovat muun muassa oikeus kehitykseen sekä oikeus ympäristöön.
Suurin osa perus- ja ihmisoikeuksista on yksilön oikeuksia, mutta jotkin oikeudet koskevat
myös ihmisryhmiä, kuten alkuperäiskansojen oikeudet.

Perus- ja ihmisoikeuksien soveltamisen lähtökohtana ovat oikeuksien yleismaailmallisuus,
luovuttamattomuus, jakamattomuus ja keskinäinen riippuvuus sekä syrjimättömyys. Yleis-
maailmallisuus tarkoittaa, että oikeudet tulee taata lähtökohtaisesti kaikille valtion oikeu-
denkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Luovuttamattomuus puolestaan tarkoittaa, ettei
oikeuksia voi antaa itseltä pois. Jakamattomuudella tarkoitetaan sitä, että kaikki oikeudet
ovat samanarvoisia ja yhtä tärkeitä, eikä niillä ole keskinäistä hierarkiaa. Keskinäinen riip-
puvuus viittaa siihen, että eri oikeuksien toteutuminen on sidoksissa toisiin oikeuksiin. Syr-
jimättömyyden periaatteen mukaan oikeuksien tulee toteutua kaikkien ihmisten kohdalla
yhtäläisesti.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuk-
sien toteutuminen.¹⁴ Ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perus-
oikeuksiin, vaan oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen val-
lan aktiivisia toimenpiteitä, kuten perus- ja ihmisoikeuksien suojaamista ulkopuolisilta

12 Lainkirjoittajan opas, luvut 4.1.3 ja 4.1.21.

13 HE 309/1993 vp, s. 39–40.

14 Perustuslain perusoikeusluku sisältää myös pykälä, joissa on yksittäisiin oikeuksiin
sisältyviä turvaamis- ja edistämismuutoksia. Nämä säännökset ja 22 §:n yleinen perus- ja
ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite täydentävät toisiaan. Ks. HE 309/1993 vp, s. 27/II, PeVM
25/1994 vp, s. 6.

loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomista perusoikeuksien käyttämiseksi. Perustuslain 22 §:n mukainen turvaamisvelvoite koskee sekä perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia että Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuja ihmisoikeuksia. Keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiskeinoihin kuuluu muun muassa perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen.¹⁵ Perusoikeuksia täsmentävän lainsäädännön kautta perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat myös yksityisten henkilöiden välisiin suhteisiin.

Perustuslain 22 §:n turvaamisvelvoite on yhteydessä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen sisältyviin positiivisiin toimintavelvoitteisiin.¹⁶ Valtiolla on velvollisuus kunnioittaa, suojata ja toteuttaa ihmisoikeuksia. Valtion tulee siis pidättäytyä puuttomasta ihmisten oikeuksien toteutumiseen, suojata ihmisiä heidän oikeuksiinsa kohdistuvilta loukkauksilta sekä aktiivisesti edistää oikeuksien toteutumista. Erityisesti TSS-oikeuksiin liitetään lisäksi niin sanottu progressiivisen toteutumisen käsite: valtion tulee toteuttaa kyseiset oikeudet käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan mahdollisimman täysimääräisesti.

Vaikka perus- ja ihmisoikeudet ovat luonteeltaan perustavanlaatuisia, niitä voidaan tiettyillä edellytyksillä rajoittaa tavallisella lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään määrittänyt perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joita ovat vaatimukset:

1. lailla säätämisestä
2. lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
3. rajoituksen hyväksyttävyydestä
4. rajoituksen suhteellisuudesta¹⁷
5. perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta
6. oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja
7. ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Useiden perusoikeuksien osalta perustuslaissa säädetään myös erityisiä rajoitusedellytyksiä, jotka tulee ottaa huomioon yleisten rajoitusedellytysten lisäksi.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU:n perusoikeuskirja sisältävät lisäksi määräyksiä siitä, missä tilanteissa ja millä edellytyksillä niiden turvaamia oikeuksia voidaan rajoittaa. Perusoikeuskirjan 52 artikla sisältää yleisen rajoituslausekkeen, kun taas Euroopan ihmisoikeussopimuksessa rajoitusedellytykset on kirjoitettu eri oikeuksia turvaavien artiklojen

¹⁵ HE 309/1993 vp, s. 75/I–II.

¹⁶ HE 309/1993 vp, s. 75/I.

¹⁷ Usein puhutaan myös oikeasuhtaisuusvaatimuksesta.

yhteyteen. Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat tämentäneet oikeuksien rajoittamisen edellytyksiä oikeuskäytännössään.

Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet sisältävät myös niin sanottuja ehdottomia kieltoja ja oikeuksia, joita ei voida rajoittaa ja joista ei voi poiketa edes poikkeusoloissa. Näitä ovat muun muassa kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltä sekä taannehtivan rikoslain kieltä.¹⁸

Perustuslaissa on myös määräykset perusoikeuksista poikkeusoloissa (PL 23 §) sekä perustuslakiin poikkeuslailla säädettävistä rajatuista poikkeuksista (PL 73 §). Lakiehdotusten ristiriidat perustuslain, mukaan lukien perusoikeussäännösten, kanssa tulee kuitenkin ensisijaisesti poistaa. Nykyiseen valtiosääntöperinteeseen kuuluu poikkeuslakien välttämisperiaate, minkä vuoksi poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättäytyvästi. Jos poikkeuslain säätäminen on välttämätöntä, poikkeus on rajattava vain välttämättömään ja kirjoitettava mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi.¹⁹

Perus- ja ihmisoikeudet voivat olla keskenään ristiriidassa, ja ristiriitatilanteet vaativat usein punnintaa eri oikeuksien välillä. Tyypillinen ristiriitatilanne on esimerkiksi sananvapauden ja yksityiselämän suojan välinen ristiriita. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut, ettei perusoikeuksilla ole keskinäistä etusijajärjestystä, vaan arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta.²⁰ Punnintatilanteessa tulee pyrkiä siihen, että molemmat punnittavana olevat oikeudet toteutuisivat mahdollisimman hyvin.

Sääntelyn vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin tulee aina pyrkiä arvioimaan pidemmällä aikavälillä, eikä vain ratkaisuna yksittäiseen poliittiseen kysymykseen. Pidemmän aikavälin arviointi korostuu erityisesti, jos kyseessä on uusi ja poikkeuksellinen soveltamistilanne tai jos sääntely tarkoittaisi pitkälle meneviä rajoituksia näihin oikeuksiin.

18 Ks. esim. Lainkirjoittajan opas, luku 4.1.10 ja Yhdistyneet kansakunnat, Ihmisoikeusvaltuutetun toimisto (OHCHR) (2015).

19 HE 1/1998 vp, s. 125/1.

20 Ks. esim. PeVM 3/2022, s. 4, PeVL 14/2018 vp, s. 8, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II.

PERUSOIKEUDET EU-SÄÄNTELYN VALMISTELUSSA

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa ja Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. Valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa.²¹

EU:n säädösehdotusten yhteensopivuudesta kansallisten perusoikeuksien ja perustuslain kanssa tulisi pyrkiä varmistumaan ja tehdä selkoa mahdollisimman varhain unionin lainsäädäntötyön aikana. Erityisesti tähän tulisi kiinnittää huomiota, kun säädösehdotusta käsitellään EU:n neuvostossa. U-kirjelmissä tulisi selostaa ehdotuksen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin Suomen kannalta, ja ennen varsinaisen ehdotuksen antamista laadituissa E-kirjeissä tulisi pyrkiä selvittämään ja mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan ehdotuksen yhteensopivuutta ja vaikutuksia kansallisiin perusoikeuksiin. EU:n säädösten valmistelussa tulisi tehdä selkoa lainsäädäntöehdotuksen yhdenmukaisuudesta myös EU:n perusoikeuksien, erityisesti perusoikeuskirjan, kanssa.

2.2 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin suhde säätämisyjärjestysperusteluihin

Hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin tulee käsitellä soveltuvin osin sekä pääasiallisia vaikutuksia että säätämisyjärjestysperusteluita koskevissa jaksoissa. Molemmilla jaksoilla on oma näkökulmansa ja tehtävänsä hallituksen esityksen kokonaisuudessa.

Hallituksen esityksen jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” arvioidaan esityksen suhdetta perustuslakiin, EU:n perusoikeusjärjestelmään ja kansainvälisiin

²¹ Ks. esim. PeVL 37/2021, s. 8.

ihmisoikeusvelvoitteisiin oikeudellisesta näkökulmasta ja oikeudellisen analyysin keinoin.²² Teksti on erittelevää, argumentoivaa ja esittää johtopäätöksen säätämisyjärjestyksestä eduskunnassa. Jakso ei rajoitu vain perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin, vaan tarkasteltavana on koko perustuslaki. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta lähtökohtana on viime kädessä varmistaa oikeuksien suojan vähimmäistaso ja se, ettei valtio loukkaa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteitaan. Arviointi edellyttää punnintaa, kokonaisarviointia sekä ratkaisujen riittävää perustelua.

Säätämisyjärjestysperusteluissa huomio keskittyy usein oikeuksien minimitasoon ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin, mutta ehdotuksia tulisi tarkastella myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta.²³ Eryteisesti perusoikeussuojaa kehitettäessä valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun lähtökohdat ovat toisenlaiset kuin käsiteltäessä perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavia ehdotuksia.²⁴

Vaikka perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä olisi käsitelty muualla esityksessä, perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista koskevat oikeudelliset arviot tulee esittää jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”, koska ne ovat merkityksellisiä nimenomaan lain perustuslainmukaisuuden ja säätämisyjärjestyksen arvioinnissa. Tarvittaessa voidaan viitata muihin hallituksen esityksen jaksoihin, kuten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevaan jaksoon, jos siellä esitetään arvioita, jotka liittyvät olennaisella tavalla säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn oikeudelliseen analyysiin.

Säätämisyjärjestystä koskevilla perusteluilla ei kuitenkaan voida korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Esityksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen käytännön tasolla tulee käsitellä pääasiallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa.²⁵ Myös perustuslakivaliokunta on korostanut, että perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita tulee aina tarkastella myös yksilöiden näkökulmasta esitysten vaikutusten arvioinnissa.²⁶

22 Tarkempaa ohjeistusta säätämisyjärjestysperusteluiden kirjoittamisesta löytyy Hallituksen esitysten laatimisoheista: ks. luku IV Hallituksen esityksen perusrakenne, jakso 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys. Yksityiskohtaista tietoa perusoikeuksien sääntelystä löytyy Lainkirjoittajan oppaan jaksosta 4.1. 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.

23 PeVL 52/2014 vp, s. 3/I.

24 PeVL 31/2014 vp, s. 2/II.

25 Ks. Hallituksen esitysten laatimisohejet, luku IV Hallituksen esityksen perusrakenne, jakso 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

26 PeVL 22/2017 vp, PeVL 10/2015 vp, s. 3.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi
Oikeudellinen arvio: miten esitys noudattaa perustuslakia (myös muutoin kuin perusoikeuksien osalta) ja täyttää EU:n perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet.	Yhteiskunnallinen ja empiirinen arvio: ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksien toteutuminen käytännössä ja ihmisten arjessa. Säätämisyjärjestysperusteluja konkreettisempi kuvaus siitä, miten ehdotus vaikuttaa oikeuksien toteutumiseen.
Tärkeää oikeuksien minimitaso ja rajoitusedellytykset. Muistettava myös julkisen vallan edistämisen- ja turvaamisvelvoite.	Tärkeää oikeuksien toteutumisen edistäminen ja paras mahdollinen toteutuminen.
Lähteinä perustuslakivaliokunnan lausunnot, ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntö sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö.	Lähteinä oikeudellisten lähteiden lisäksi erilaiset tutkimukset, raportit, selvitykset, haastattelut, tilastot, indikaattorit ja kuulemismenettelyt.

Lähde: Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje (2022)

Yllä olevassa kuvassa hahmotellaan säätämisyjärjestysperusteluiden ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin välistä näkökulmaeroa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on säätämisyjärjestysperusteluihin verrattuna konkreettisempi ja kuvailevampi esitys siitä, miten ehdotus vaikuttaa yksilön oikeuksiin, ja siinä keskitytään erityisesti ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksien toteutumiseen käytännössä ja yksilön arjessa. Näkökulma on yhteiskunnallinen ja empiirinen, ja keskiössä on usein erityisesti edistämisen näkökulma ja se, miten ihmisten oikeudet voisivat toteutua parhaalla mahdollisella tavalla ehdotetun sääntelyvaihtoehdon puitteissa tai vertailtaessa erilaisia sääntelyvaihtoehtoja.

Säätämisyjärjestysperustelut ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi eroavat toisistaan myös lähdeaineoston osalta. HELO:n mukaan säätämisyjärjestysperusteluissa tulee nojata keskeiseen perustuslakivaliokunnan käytäntöön sekä tarvittaessa Suomen ylimpien tuomioistuinten käytäntöön. Esityksen kannalta olennaisten ihmisoikeusvelvoitteiden osalta tulee käsitellä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten oikeus- ja ratkaisukäytäntöä. HELO siis määrittää säätämisyjärjestysperusteluissa käytettävät lähteet varsin tarkasti. Vaikutusten arvioinnissa voidaan sen sijaan käyttää lähteitä monipuolisesti. Vaikka oikeudelliset lähteet kuten oikeustapaukset voivat tarjota tietoa myös oikeuksien käytännön toteutumisesta, vaikutusten arvioinnissa korostuvat yleensä muut kuin oikeudelliset lähteet.

Vaikka säätämisyjärjestysperusteluilla ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla on erilainen rooli hallituksen esityksessä, ne tukevat toisiaan ja ovat keskenään

vuorovaikutuksessa. Konkreettisten arkielämän vaikutusten analysointi auttaa tunnistamaan esityksen kannalta olennaisia oikeudellisiin velvoitteisiin liittyviä kysymyksiä. Toisaalta mikäli esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käytännössä nousee esiin seikkoja, joita tulisi pohtia tarkemmin yksilön ja häneen kohdistuvien arjen vaikutusten kannalta, näitä kysymyksiä tulee tarkastella vaikutusten arvioinnissa.

Tämän keskinäisen vuorovaikutuksen vuoksi vaikutusarvioinnin ja säätämisyjärjestysperusteluiden välinen ero voi todellisuudessa olla edellä kuvattua lievempi. Esimerkiksi tietyn perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuus- ja hyväksyttävyyсарviointi edellyttää usein tarkempaa tietoa siitä, miten rajoitus käytännössä vaikuttaa sen kohteena olevien arkeen. Tällöin säätämisyjärjestysperusteluissa voidaan joko viitata vaikutusarvioinnissa kuvattuihin vaikutuksiin tai käsitellä konkreettisia vaikutuksia tarkemmin nimenomaan käsiteltävänä olevien perusoikeusrajoitusten näkökulmasta.

PERUS- JA IHMISOIKEUDET MUISSA HALLITUKSEN ESITYKSEN JAKSOISSA

Perus- ja ihmisoikeuskysymysten käsittely ei rajoitu hallituksen esityksissä pelkästään vaikutusten arviointiin ja säätämisyjärjestysperusteluihin. Mikäli esitys on merkityksellinen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, nykytilan arvioinnissa tulee selostaa nykytilan kannalta olennaiset perus- ja ihmisoikeusveloitteet sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tilanne. Lisäksi perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä voidaan esityksestä riippuen käsitellä muun muassa esityksen tavoitteissa ja säännökohtaisissa perusteluissa.

2.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset ja muut vaikutuslajit

Koska perus- ja ihmisoikeudet kattavat kaikki elämänalueet, perus- ja ihmisoikeusvaikutuksilla on yhteys lähes kaikkiin muihin vaikutusarvioinnissa tarkasteltaviin vaikutuslajeihin. Tästä syystä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ei useinkaan voida arvioida erillään muista vaikutuksista. Erityisesti yhteiskunnallisilla ja ihmisryhmiin kohdistuvilla vaikutuksilla on kiinteä kytkös perus- ja ihmisoikeuksiin, jotka ovat nimensä mukaisesti ihmisten, tai joissakin tapauksissa ihmisryhmien, oikeuksia. Usein perus- ja ihmisoikeuskysymykset tulevatkin esityksissä käsitellyiksi esimerkiksi yhdenvertaisuusvaikutusten, sukupuoli-vaikutusten, lapsivaikutusten, vammaisvaikutusten ja kielellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Perus- ja ihmisoikeudet liittyvät kuitenkin myös muihin vaikutuslajeihin. Esimerkiksi taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota muun muassa ihmisten erilaiseen taloudelliseen asemaan yhteiskunnassa sekä yksilön taloudellisten oikeuksien toteutumiseen. Ympäristövaikutuksilla voi olla yhtymäkohtia ympäristöperusoikeuden lisäksi muun muassa oikeuteen nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielen terveydestä sekä rakennetun ympäristön esteettömyyteen.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkoituksena ei ole korvata muita vaikutusarviointeja vaan täydentää niitä ja tuoda arviointiin perus- ja ihmisoikeuskökykulma. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset voidaan esittää omana alajaksonaan yhteiskunnallisten vaikutusten alla, mutta ne voidaan tuoda esiin myös muiden vaikutuslajien yhteydessä.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten otsikointivaihtoehtoja käsitellään tarkemmin luvussa 3.4. Tietoa muista vaikutuslajeista ja niitä koskevista erillisohjeista löytyy kootusti lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeesta.²⁷

27 Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje (2022), s. 38–102.

3 Arvioinnin toteuttaminen

3.1 Prosessi

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tulee olla kiinteä osa lainvalmisteluprosessia. Esityksen kannalta keskeiset perus- ja ihmisoikeuskysymykset tulee tunnistaa jo lainvalmisteluhankkeen alkuvaiheessa, ja ne kulkevat mukana koko lainsäädäntöprosessin ajan. Perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa analyysiä syvennetään ja täydennetään, kun esitys täsmentyy ja tietopohja eri toteuttamisvaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista karttuu esivalmistelun, perusvalmistelun, kuulemisten ja lausuntomenettelyn aikana.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen:

1. Oikeuksien ja ihmisryhmien tunnistaminen

Lainsäädäntöprosessin alussa tunnistetaan alustavasti, mihin perus- ja ihmisoikeuksiin esityksen arvioidut vaikutukset liittyvät. Samalla tunnistetaan, minkä ihmisryhmien oikeuksiin esityksellä on vaikutuksia. Kyse on alustavasta kartoituksesta, jota täydennetään seuraavissa vaiheissa.

2. Olennaisten oikeuslähteiden kartoittaminen

Seuraavaksi perus- ja ihmisoikeuskysymysten käsittelyä syvennetään kartoittamalla esityksen kannalta olennaiset velvoittavat oikeuslähteet, joita voivat olla perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien lisäksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-oikeuden soveltamisalalla EU:n perusoikeuskirja ja muu EU:n perusoikeusjärjestelmä. Oikeusperustan ymmärtämistä voidaan syventää muiden, ei-velvoittavien oikeudellisten lähteiden avulla. Oikeuslähteiden kartoittaminen toimii pohjatyönä sekä vaikutusarvioinnin että säätämisperusteluiden kirjoittamiselle.

Oikeuslähteiden tunnistaminen on samalla osa nykytilan arviointia. Lisäksi se helpottaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin liittyvää tiedonhakuja, sillä oikeuslähteiden tunnistamisen avulla voidaan löytää tutkimuksia ja tietolähteitä oikeuksien toteutumisesta.

3. Varsinainen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi

Kun olennaiset oikeuslähteet on kartoitettu, perus- ja ihmisoikeuskysymysten käsittely jatkuu yhtäältä osana esityksen vaikutusarviointia ja toisaalta säätämisyjärjestysperusteluissa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin sisältöä kuvataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Vaikutusarviointia ja säätämisyjärjestysperusteluiden valmistelua voidaan tehdä missä järjestyksessä tahansa, mutta yksi vaihtoehto on keskittyä ensin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin. Tällöin vaikutusten arvioinnin pohjalta tunnistetaan perustuslain perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden kannalta keskeiset oikeudelliset kysymykset, jotka nostetaan arvioitaviksi säätämisyjärjestysperusteluihin. Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tunnistaminen osana vaikutusten arviointia helpottaa näin myös säätämisyjärjestysperusteluiden kirjoittamista. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi voidaanakin nähdä eräänlaisena siltana käytännön arkielämän vaikutusten ja säätämisyjärjestysperusteluiden oikeudellisen analyysin välillä.

On myös mahdollista aloittaa perus- ja ihmisoikeuskysymysten syvällisempi pohdinta säätämisyjärjestysperusteluista tai tehdä molempia vaiheita samanaikaisesti. Siitä huolimatta, missä järjestyksessä vaiheet toteutetaan, perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi ja säätämisyjärjestysperusteluiden kirjoittaminen tukevat toisiaan, ja molemmat analyysit syvenevät lainvalmisteluprosessin aikana.



KANSAINVÄLISTEN IHMISOIKEUSSOPIMUSTEN VALVONTAELINTEN SUOSITUSTEN JA SUOMEA KOSKEVIEN RATKAISUJEN HUOMIOIMINEN

Suomi raportoi säännöllisesti ihmisoikeusvelvoitteidensa täytäntöönpanosta useille kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimille.

Valvontaelimet antavat näiden määräaikaisraporttien perusteella suosituksia Suomelle. Monet valvontaelimet käsittelevät lisäksi yksilövalituksia.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat oikeudellisesti velvoittavia, mutta myös muiden sopimusvalvontaelinten suositukset ja ratkaisut ovat merkittäviä sopimusvelvoitteiden tulkinnan kannalta. Siksi valvontaelinten suositukset ja ratkaisut tulee ottaa huomioon lainsäädäntöprosessissa ja eri ratkaisuvaihtoehtoja arvioitaessa.

Ulkoministeriön verkkosivuilla on tietoa Suomea koskevista ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suosituksista: <https://um.fi/ihmisoikeussopimukset-ja-raportit>.

3.2 Mitä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi sisältää?

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tarkastellaan sitä, miten ehdotettu säädös vaikuttaa konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen eri elämänalueilla. Vaikka esitys täyttäisi muodollisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat minimivaatimukset, voi perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen käytännön tasolla muuttua paljonkin riippuen valitusta sääntelyvaihtoehdosta.²⁸ **Arvioinnissa on olennaista muutos oikeuksien toteutumisessa, eli miten esitys edistää tai rajoittaa oikeuksien toteutumista verrattuna nykytilaan.**

Kuten kaikessa vaikutusten arvioinnissa, myös perus- ja ihmisoikeusvaikutuksissa keskittään ehdotuksen ja eri toteuttamismuotojen **olennaisten vaikutusten** tunnistamiseen. Arvioinnin laajuus riippuu ehdotuksen sisällöstä ja sen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten merkittävytydestä. On myös esityksiä, joilla ei ole merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Mikäli perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ei ole lainkaan tai ne ovat hyvin

²⁸ Ks. esim. Ervasti (2020).

vähäisiä eivätkä rajoita oikeuksien toteutumista verrattuna nykytilaan, niistä ei tarvitse esittää arviota hallituksen esityksessä.

EU-taustaisissa säädösehdotuksissa komission tekemä perusoikeusarviointi voi toimia pohjana kansalliselle vaikutusarvioinnille, mutta sitä ei tule kopioida sellaisenaan, vaan arviointia tulee täydentää hallituksen esityksen laatimisvaiheessa.

Arvioinnissa tulee tarkastella vaikutuksia sekä kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Relevanttien oikeuksien tunnistamisen lisäksi on ensiarvoisen tärkeää tunnistaa ne ihmisryhmät, joihin esityksellä on vaikutuksia. Mahdollisuuksien mukaan esitystä tulisi arvioida myös tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulmasta. Lisäksi arvioinnissa tulisi ottaa huomioon erot eri ihmisryhmien sisällä ja yksilöiden monipuoliset identiteetit. Ihmiset kuuluvat yleensä samanaikaisesti useaan eri ryhmään, jolloin haavoittuvuus oikeuksien toteutumisessa voi kasaantua tietyille henkilöille tai ryhmille. Ihmisryhmän koolla ei sinänsä ole merkitystä: pieneenkin ryhmään kohdistuvat vaikutukset ovat olennaisia, jos oikeuksien toteutumisessa tapahtuu merkittäviä muutoksia.

Arvioinnissa oikeuksien toteutumista käsitellään mahdollisimman konkreettisesti. Ei siis esimerkiksi riitä, että todetaan esityksen edistävän tiettyjen oikeuksien toteutumista, vaan tulisi avata tarkemmin, **miten tämä edistäminen näkyy konkreettisesti yksilöiden ja eri ihmisryhmien jokapäiväisessä elämässä**. Poistetaanko esityksellä esimerkiksi joitakin aiemmin havaittuja käytännön esteitä oikeuksien toteutumisessa?

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa voidaan käyttää hyväksi erilaisia tiedonhankintamenetelmiä. Arviointi toteutetaan yleensä valmistelijan toimesta virkatyönä osana hallituksen esityksen valmistelua. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia varten voidaan myös perustaa erillinen työryhmä tai tilata erillinen selvitys ulkoiselta toimijalta. Mikäli on mahdollista tehdä laajempaa selvitys- tai tutkimustyötä, voidaan käyttää sekä laadullisia että määrällisiä menetelmiä. Suurimmassa osassa säädöshankkeita ei kuitenkaan ole aikaa tai resursseja erilliselle tutkimukselle. Tällöin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin perustana ovat looginen ajattelu ja päättely: olemassa olevaa lähdeaineistoa hyödyntämällä ja asiantuntijoita, kollegoita ja sidosryhmiä kuulemalla tehdään päätelmiä siitä, miten esitys vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Avainasemassa on monipuolisen lähdeaineiston hyödyntäminen.

Perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä esitystä tulee aina arvioida kokonaisuutena, jonka eri osat vaikuttavat toisiinsa. Arvioinnissa tulee huomioida esityksen välittömät ja välilliset vaikutukset oikeuksien toteutumiseen, aiheutuvatko vaikutukset pitkällä vai lyhyellä aikavälillä sekä vaikutusten kesto. Eri oikeudet voivat myös olla keskenään ristiriidassa siten, että yhden oikeuden edistäminen rajoittaa jonkin toisen oikeuden toteutumista. Lisäksi

yhden ihmisryhmän oikeuksien edistäminen voi rajoittaa jonkin toisen ryhmän oikeuksien toteutumista. Kyse on usein eri oikeuksien välisen tasapainon löytämisestä ja vaikutusten kokonaisuuden punninnasta.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei tule sekoittaa esityksen tavoitteisiin, vaan arvioinnissa tulee kuvata esityksen tosiasiallisia vaikutuksia mahdollisimman realistisesti siitä huolimatta, edistääkö vai rajoittaako esitys oikeuksien toteutumista. Eri vaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten punninnan tulisi toimia pohjana sille, mikä vaihtoehto valitaan toteutettavaksi. Lähtökohtaisesti mahdollisista toteuttamisvaihtoehdoista tulisi valita se, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista parhaiten. On tärkeää perustella, miksi tiettyyn ratkaisuvaihtoehtoon on päädytty. Arvioinnissa tulisi myös huomioida muut valmisteilla olevat uudistukset ja niiden mahdolliset kerrannaisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksiin.

Siitä, miten lain toimivuutta on lain voimaantulon jälkeen määrä seurata, tehdään selkoa toimeenpanoa ja seurantaa koskevassa hallituksen esityksen jaksossa. Jos esityksellä arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, tulisi tämä ottaa huomioon lain seurannassa ja jälkiarvioinnissa.

HAAVOITTUVASSA ASEMASSA OLEVAT RYHMÄT

Haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät ovat väestöryhmiä, joilla eri tekijöistä johtuen ei ole samoja mahdollisuuksia kuin muilla väestöryhmillä ja joilla tästä syystä on riski joutua eriarvoiseen asemaan.²⁹ Haavoittuvuuteen vaikuttavat yhteiskunnan rakenteet sekä erilaiset haavoittuvuudelle altistavat tekijät ja elämäntilanteet.

Haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä voivat olla muun muassa lapset, vammaiset henkilöt, kieli- ja kulttuurivähemmistöt, maahanmuuttajataustaiset henkilöt, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, pitkäaikaissairaat, rikosten uhrin, ikääntyneet sekä heikossa taloudellisessa asemassa olevat henkilöt. Jos henkilö kuuluu useampaan tällaiseen ryhmään, hänen riskinsä joutua eriarvoiseen asemaan kasvaa.

²⁹ Ks. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (2019), s. 15.

3.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkistuslista

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa voidaan lähteä liikkeelle seuraavista kysymyksistä:

- Mihin perus- ja ihmisoikeuksiin esitys liittyy?
- Minkä ihmisryhmien oikeuksiin esityksen vaikutukset pääasiassa kohdistuvat?
- Mitkä ovat esityksen kannalta relevantit velvoittavat oikeuslähteet (perustuslaki, EU:n perusoikeusjärjestelmä, kansainväliset ihmisoikeussopimukset)?
- Mitä tietoa oikeuksien toteutumisesta on saatavissa? Mistä tarvitaan lisää tietoa?
- Miten sidosryhmiä kuullaan lainvalmisteluprosessin aikana? Mitä tietoa sidosryhmiltä voidaan saada perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta?

Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa voidaan hyödyntää lisäksi muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- Miten vaikutukset eri perus- ja ihmisoikeuksiin näkyvät käytännössä ihmisten ja ihmisryhmien arjessa?
- Mikä on vaikutusten laajuus? Kohdistuvatko ne laajaan ihmisjoukkoon tai ovatko ne erityisen merkittäviä pienen ihmisryhmän kannalta?
- 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 toteutuvat? Liittyykö vaikutusten todennäköisyyteen riskejä?
- Mitkä ovat vaikutusten keskinäiset suhteet ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset? Kasaantuvatko vaikutukset tietyille ryhmälle?
- Onko eri oikeuksien toteutuminen keskenään ristiriidassa? Vaikuttaako esitys eri tavalla eri ryhmien oikeuksiin?
- Onko vireillä muita lainsäädäntöhankkeita tai muita muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa ja jotka voivat aiheuttaa kerrannaisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle?

3.4 Arvioinnin dokumentointi ja otsikointi hallituksen esityksessä

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on dokumentoitava huolellisesti. Esityksen keskeisten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tulee käydä ilmi hallituksen esityksestä. Hallituksen esitykseen kirjoitetaan tiivis katsaus, jossa 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. Hallituksen esityksissä on kuvattava myös valmistelun aikana arvioitujen eri sääntelyvaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset ja vertailtava näiden vaihtoehtojen arvioituja vaikutuksia.

Laajoista perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittävistä esityksistä voi olla tarpeen laatia erillinen, kattavampi perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia käsittelevä selvitys tai muistio. Tällöin hallituksen esitykseen kirjoitetaan tiivistelmä arvioiduista vaikutuksista, ja esityksessä viitataan julkisella verkkosivulla luettavissa olevaan selvitykseen.

Se, miten perus- ja ihmisoikeusvaikutukset esitetään osana vaikutusten arvioinnin kokonaisuutta hallituksen esityksessä, riippuu esityksen sisällöstä, laajuudesta, kontekstista ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten merkittävydestä. HELO:n mukaan perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuviksi arvioidut vaikutukset voidaan yhteiskunnallisissa vaikutuksissa nimetä omaksi alajaksokseen ”Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin”.³⁰ Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia voidaan kuitenkin tuoda esiin myös osana muuta vaikutusarviointia.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset voidaan esittää hallituksen esityksissä muun muassa seuraavilla tavoilla:

1) Käsitteily muiden vaikutusarvioiden yhteydessä:

- a) Ihmisryhmien yhteydessä, esimerkiksi:
 - Vaikutukset lapsiin
 - Vaikutukset vammaisiin henkilöihin
 - Vaikutukset saamelaisiin alkuperäiskansana
- b) Eri elämänalueille kohdistuvien vaikutusten yhteydessä, esimerkiksi:
 - Vaikutukset terveyteen ja hyvinvointiin
 - Vaikutukset työelämään
 - Vaikutukset perhe-elämään

30 Hallituksen esitysten laatimisohteet, luku IV, jakso 4.2.

2) Käsittely oman otsikon alla:

- a) Yksi otsikko: Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin
- b) Jako ihmisryhmittäin, esimerkiksi:
 - Vaikutukset lapsen oikeuksiin
 - Vaikutukset vammaisten henkilöiden oikeuksiin
 - Vaikutukset saamelaisten oikeuksiin
- c) Jako oikeuksittain, esimerkiksi:
 - Vaikutukset yksityiselämän suojaan
 - Vaikutukset kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen
 - Vaikutukset henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Pääasialliset vaikutukset -jakson otsikoinnin tulisi kuitenkin aina olla selkeä, jotta päättökentekijät löytävät tarvitsemansa tiedon esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista helposti.

4 Tietolähteet

4.1 Monipuoliset lähdeaineistot

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa hyödynnetään monipuolisesti olemassa olevia tietoaaineistoja. Tietopohjaa täydennetään lainvalmisteluprosessin kuluessa sidosryhmien kuulemisen sekä mahdollisten erillisselvitysten avulla.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tietolähteenä voidaan käyttää sekä oikeudellisia että yhteiskuntatieteellisiä ja muita lähteitä. Vaikka oikeudelliset lähteet korostuvat enemmän sääätämisyjärjestysperusteluissa, ne ovat oleellisia myös vaikutusarvioinnin kannalta. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö paitsi ohjaa oikeudellista ja sisällöllistä arviointia sääätämisyjärjestysperusteluissa, myös auttaa tunnistamaan relevantteja perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä vaikutusarviointia varten.

Erilaiset tutkimukset, raportit, selvitykset, tilastot ja indikaattorit tuottavat arvokasta tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Itsenäisten ja riippumattomien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovien viranomaisten tuottama tieto on ensiarvoisen tärkeää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta. Lisäksi tulee hyödyntää yliopistojen, tutkimuslaitosten ja järjestöjen tuottamaa tietoa.³¹ Kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tuottaman tiedon lisäksi voidaan käyttää myös kansainvälisiä tietolähteitä, kuten kansainvälisten järjestöjen ja EU:n toimielinten, laitosten ja virastojen tuottamia aineistoja.

31 Lisätietoa eri perus- ja ihmisoikeustoimijoista löytyy muun muassa Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilta osoitteesta <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/ihmisoikeudet/perus-ja-ihmisoikeudet-suomessa/>.

TIETOLÄHTEITÄ PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA

- Lainkirjoittajan oppaan perusoikeusluku: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/>
- Perustuslakivaliokunta: <https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/>. Ilkka Saraviita -tietokannasta voi etsiä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä pykälittäin: <https://www.edilex.fi/saraviita>
- Oikeusministeriö: kansalliset perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmat, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusindikaattorit: <https://oikeusministerio.fi/perus-ja-ihmisoikeuspolitiikka>
- Ulkoministeriö: Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset, määräaikaisraportit, Suomen saamat suositukset ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä: <https://um.fi/ihmisoikeussopimukset-ja-raportit>
- Ihmisoikeuskeskus: koulutusmateriaalia, kannanottoja, tietoaineistoja: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/>
- Oikeuskansleri ja oikeusasiamies: kanteluratkaisut, vuosikertomukset: <https://oikeuskansleri.fi/>, <https://www.oikeusasiamies.fi/>
- Erityisvaltuutetut: yhdenvertaisuusvaltuutettu: <https://syrjinta.fi/>, tasa-arvovaltuutettu: <https://tasa-arvo.fi/>, lapsiasiavaltuutettu: <https://lapsiasia.fi/>, vanhusasiavaltuutettu: <https://vanhusasia.fi/>, tietosuojavaltuutettu: <https://tietosuoja.fi/>, tiedusteluvalvontavaltuutettu: <https://tiedusteluvalvonta.fi/>
- EU:n perusoikeusvirasto (FRA): kattavia kyselytutkimuksia, oppaita, tietokantoja ja työkaluja, paljon jäsenmaakohtaista tietoa: <https://fra.europa.eu>
- YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto: sopimusvalvontaelinten aineistot, raportteja eri ihmisoikeusaiheista, teemasivuja: <https://www.ohchr.org/>
- Euroopan neuvosto: tietoa Euroopan neuvoston sopimuksista, niiden toimeenpanosta ja neuvoston muusta toiminnasta: <https://www.coe.int/>
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuim: <https://echr.coe.int/>
- THL: tilasto- ja tutkimustietoa erityisesti sosiaalisista oikeuksista: <https://thl.fi/fi/>
- Tilastokeskus: tilastotietoa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyivistä teemoista: <https://www.stat.fi/>

4.2 Kuuleminen osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia

Laaja-alainen ja monipuolinen kuulemismenettely tukee esityksen kannalta tärkeiden perus- ja ihmisoikeuskysymysten tunnistamista. Kansalaisyhteiskunnan toimijoilta voidaan saada sellaista tietoa esityksen ja toteuttamisvaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista, jota ei voida saada muista lähteistä. Sidosryhmien tehtävänä on tuoda lainsäädäntöprosessiin omat kantansa ja näkemyksensä, eikä sidosryhmiltä saatava tieto ole, eikä sen pidäkään olla, välttämättä puolueetonta tai akateemisen tutkimuksen tavoin vertaisarvioitua.

Kuulemista ja sidosryhmien asiantuntemusta tulisi hyödyntää koko valmistelun ajan. Kuulemiskäytännöissä tulee kiinnittää huomiota mahdollisimman laajaan ja avoimeen osallistamiseen sekä esteettömyyden, saavutettavuuden ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta on tärkeää kuulla erityisesti niitä ihmisryhmiä, joihin esitys vaikuttaa. Myös lapsilla on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti perustuslain 6 §:n 3 momentin ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Saamelaisia koskevissa asioissa on huomioitava perustuslain 17 § 3 momentissa turvattu saamelaisten oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin sekä saamelaiskäräjälain ja kolttalain mukaiset neuvottelu- ja kuulemisveloitteet. Lisäksi YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista velvoittaa valtioita neuvottelemaan tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja osallistamaan heidät laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä, jolla on vaikutusta vammaisten henkilöiden oikeuksiin.

Kokemusasiantuntijat voivat tarjota arvokasta tietoa arkipäivän ongelmista ja vaikutuksista. Lisäksi on tärkeää huomioida niin sanotut hiljaiset toimijat, joilla ei välttämättä ole omaa etujärjestöä, jonka kautta he pääsisivät itse suoraan osallistumaan lainsäädäntöprosessiin tai joilla ei ole osallistumiseen tarvittavia pohjatietoja, keinoja tai voimavaroja. Tällaisia ryhmiä voivat olla esimerkiksi lapset, kehitysvammaiset henkilöt tai vangit. Hiljaisia toimijoita koskevaa tietoa voidaan saada erilaisten osallistavien menetelmien avulla suoraan ryhmiltä itseltään tai esimerkiksi heidän parissaan työskenteleviltä ammattilaisilta ja kansalaisjärjestöiltä.

Sidosryhmien osallistuminen voidaan toteuttaa eri tavoin riippuen esityksestä ja sen laajuudesta. Mahdollisia ovat muun muassa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistuminen valmisteluun ja työryhmiin, erilaiset kuulemistilaisuudet, kohdennetut työpajat ja haastattelut, verkossa toteutettavat kansalaisyhteiskuntaryhmien kyselyt sekä perinteiset kirjalliset lausuntokierrokset. Kuulemisvaihtoehtoja ja erityisryhmien kuulemisesta löytyy tietoa säädösvalmistelun kuulemisoppaasta.³²

32 Säädösvalmistelun kuulemisoppas. Lasten kuulemisesta ks. Stenvall et al. (2021).

5 Esimerkkejä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista hallituksen esityksissä

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi voidaan toteuttaa ja dokumentoida hallituksen esityksessä monilla eri tavoilla. Tähän lukuun on koottu erilaisia esimerkkejä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin esittämisestä hallituksen esityksissä. Kuten edellä on todettu, perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin laajuus ja toteuttamistapa riippuu aina esityksen sisällöstä ja vaikutusten merkittävydestä.

Esimerkkiesitysten sisältökuvaukset on tiivistetty kunkin hallituksen esityksen Pääasiallinen sisältö -tekstistä. Mikäli lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esityksen luonnoksesta lausunnon, se mainitaan esityksen kohdalla.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatustilain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta HE 34/2019 vp

- <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2019/20190034>
- **Esityksen sisältö:** Varhaiskasvatustilain muutoksella lapselle palautettaisiin subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Vastaava muutos ehdotetaan tehtäväksi myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain yksityisen hoidon tukea koskevaan sääntelyyn.
- **Pääasialliset vaikutukset** -jaksossa on käsitelty lapsi- ja perhevaikutukset ja (muut) yhteiskunnalliset vaikutukset omina alajaksoinaan. Molemmissa tuodaan esiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä vaikutuksia.
- **Lainsäädännön arviointineuvosto** katsoi esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että esitysluonnoksen lapsi- ja perhevaikutusten sekä yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia voi pitää esimerkillisenä.³³

33 VN/7271/2019-VNK-2.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista annetun lain muuttamisesta HE 4/2020 vp

- <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200004>
- **Esityksen sisältö:** Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi iäkkään henkilön palvelutarpeen selvittämisessä ja arvioinnissa käytettävästä yhtenäisestä kansallisesta arviointi- ja seurantajärjestelmästä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta ja siinä huomioon otettavasta välitöntä asiakastyötä tekevästä henkilöstöstä.
- **Pääasialliset vaikutukset** -jaksossa on käsitelty perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia Yhteiskunnalliset vaikutukset -otsikon alla etenkin asiakkaisiin kohdistuvia vaikutuksia, sukupuolten tasa-arvoa ja kielellisiä oikeuksia koskevissa alajaksoissa.
- **Lainsäädännön arviointineuvosto** katsoi esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että yhteiskunnalliset vaikutukset oli esitetty esityshehdotuksessa hyvin ja monipuolisesti.³⁴

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta HE 247/2020

- <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200247>
- **Esityksen sisältö:** Esityksen tarkoituksena on vahvistaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa hallitusohjelman mukaisesti. Turvapaikanhakijalla voisi jatkossa olla tarvittaessa julkisin varoin kustannettu avustaja myös turvapaikkapuhuttelussa. Valitusajat päätöksistä olisivat samat kuin muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa.
- **Pääasialliset vaikutukset** -jaksossa perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on käsitelty omassa alajaksossaan.
- **Lainsäädännön arviointineuvosto** katsoi esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutukset on arvioitu riittäväällä tarkkuudella.³⁵

34 VN/9824/2019-VNK-2.

35 VN/9830/2019-2.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 40/2021

- <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210040>
- **Esityksen sisältö:** Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman kirjauksia, joilla lisätään jätteen kierrätystä ja vahvistetaan Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä. Osa ehdotetuista muutoksista on välttämättömiä EU:n jätesäädöspaketin ja pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen täytäntöön panemiseksi, osa johtuu kansallisista tarpeista. Ehdotuksilla pantaisiin täytäntöön myös tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annettuun direktiiviin sisältyvät tuotekiellot ja merkintävaatimukset.
- **Pääasialliset vaikutukset** -jaksossa käsitellään perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia Muut yhteiskunnalliset vaikutukset -jaksossa omana alaotsikkonaan.
- **Lainsäädännön arviointineuvosto** katsoi esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että esityksen perusteella saa yleiskäsityksen ympäristöperusoikeuksien vaikutuksista kansalaisille, mutta esityksessä tulisi arvioida muiden perusoikeusvaikutusten konkreettista toteutumista suhteessa ympäristöperusoikeuksien vaikutuksiin.³⁶ Perusoikeusvaikutusten arviointia tarkennettiin ennen hallituksen esityksen antamista.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustalain muuttamisesta HE 148/2021 vp

- <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210148>
- **Esityksen sisältö:** Laissa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista. Varhaiskasvatuksessa annettava tuki vahvistuisi lapsen tuen tarpeen mukaan. Esitys luo nykyistä vahvempaa tuen jatkumoa esi- ja perusopetukseen.
- **Pääasialliset vaikutukset** -jaksossa käsitellään perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä Vaikutukset lapsiin ja perheisiin -alajaksossa.

Hallituksen esitys eduskunnalle seksuaalirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi HE 13/2022 vp

- <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220013>
- **Esityksen sisältö:** Esityksen tavoitteena on vahvistaa seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa. Tarkoitus

36 VN/9832/2019-VNK-2.

on myös yhdenmukaistaa ja selkiyttää seksuaalirikoksia koskevia säännöksiä rikoslaissa. Keskeinen muutos olisi raiskausrikosta koskevan säännöksen muuttaminen suostumusperusteiseksi.

- **Pääasialliset vaikutukset** -jaksossa perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä käsitellään yhteiskunnallisia vaikutuksia, lapsivaikutuksia ja sukupuolivaikutuksia käsittelevissä alajaksoissa.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 19/2022 vp

- <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220019>
- **Esityksen sisältö:** Esityksen mukaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain sekä terveydenhuoltolain eräitä säännöksiä täsmennettäisiin vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan kunnan, muiden koulutuksen järjestäjien ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö opiskeluhuollossa.
- **Pääasialliset vaikutukset** -jaksossa käsitellään perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ja lapsivaikutuksia yhteisen otsikon alla. Myös kielellisistä vaikutuksista on erillinen alajakso.
- **Lainsäädännön arviointineuvosto** katsoi esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että esitysluonnoksen vaikutuksia oppilaiden ja opiskelijoiden arkeen, terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin tulisi konkretisoida.³⁷ Vaikutusarviointia täydennettiin ennen hallituksen esityksen antamista.

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi HE 27/2022 vp

- <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220027>
- **Esityksen sisältö:** Ehdotetussa laissa säädettäisiin uusista ilmastotavoitteista sekä ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä. Ilmastovuosikertomusta ja ilmastopaneelia koskevaa sääntelyä sekä valtion viranomaisia koskevaa edistämismisvelvoitetta täsmennettäisiin.
- **Pääasialliset vaikutukset** -jaksossa käsitellään esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin omana alajaksonaan. Perus- ja ihmisoikeusteemoja käsitellään myös Muut yhteiskunnalliset vaikutukset -alajaksossa.
- **Lainsäädännön arviointineuvosto** katsoi esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että vaikutuksia perusoikeuksiin tulisi käsitellä kattavammin.³⁸ Vaikutusarviointia täydennettiin ennen hallituksen esityksen antamista.

37 VN/33033/2021.

38 VN/32979/2021.

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaksi HE 98/2022 vp

- <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220098>
- **Esityksen sisältö:** Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki, jossa säädettäisiin oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta.
- **Pääasialliset vaikutukset** -jaksossa käsitellään perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskuntaan kohdistuvien vaikutusten yhteydessä.
- **Lainsäädännön arviointineuvosto** katsoi esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia tulisi tarkentaa.³⁹ Vaikutusarviointia täydennettiin ennen esityksen antamista.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 §:n ja rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta HE 112/2022 vp

- <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220112>
- **Esityksen sisältö:** Hyvinvointialueita, Helsingin kaupunkia ja HUS-yhtymää velvoitettaisiin kiireellisen hoidon lisäksi järjestämään välttämättömäksi arvioituja terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille henkilöille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa tai joilla ei ole muun kansallisen lain tai Suomea sitovan kansainvälisen lainsäädännön tai sopimuksen nojalla oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon.
- **Pääasialliset vaikutukset** -jaksossa käsitellään esityksen vaikutuksia yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin erillisen otsikon alla.

39 VN/12507/2022.

LÄHTEET

Hallituksen esitykset

HE 309/1993 vp
HE 1/1998 vp
HE 34/2019 vp
HE 4/2020 vp
HE 247/2020 vp
HE 40/2021 vp
HE 148/2021 vp
HE 13/2022 vp
HE 19/2022 vp
HE 27/2022 vp
HE 98/2022 vp
HE 112/2022 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

PeVL 10/2014 vp
PeVL 31/2014 vp
PeVL 52/2014 vp
PeVL 54/2014 vp
PeVL 10/2015 vp
PeVL 19/2016 vp
PeVL 22/2017 vp
PeVL 56/2017 vp
PeVL 14/2018 vp
PeVL 37/2021 vp
PeVM 3/2022 vp

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot

VN/7271/2019-VNK-2
VN/9824/2019-VNK-2
VN/9830/2019-2
VN/9832/2019-VNK-2
VN/33033/2021
VN/32979/2021
VN/12507/2022

Muut lähteet

- Ervasti Kaijus (2020). Perusoikeusvaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston työssä. Lainsäädännön arviointineuvoston muistio 20.2.2020. <https://vnk.fi/-/muistio-perusoikeusvaikutuksista-lainsaadannon-arviointineuvoston-tyossa>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen. Oikeusministeriön muistio VN/8127/2020. Saatavilla sivulla <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet> (Viitattu: 15.11.2022)
- Hallituksen esitysten laatimisohteet. <http://helo.finlex.fi/>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivut: Perus- ja ihmisoikeudet Suomessa. <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/ihmisoikeudet/perus-ja-ihmisoikeudet-suomessa/>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Jääskeläinen Jaana, Pohjalainen Anna, Uotila Sina (2022). Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:7. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163986>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Keinänen Anssi ja Pajuoja Jussi (2020). Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2020.pdf. (Viitattu: 15.11.2022)
- Lainkirjoittajan opas. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa. Oikeusministeriön muistio 10.10.2020. Saatavilla sivulla <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM020:00/2022>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointien kehittäminen. Oikeusministeriön hankkeen verkkosivu. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM020:00/2022>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161931>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Stenvall Elina, Tiitinen Laura, Saarinen Laura, Pollari Pasi ja Sirtamo Jukka (2021). Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:6. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163428>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen yhdenvertaisuuden käsitteet. Versio 2.0. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimuskeskus, 2019. <https://www.julkari.fi/handle/10024/139000>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Säädösvalmistelun kuulemisopas. <http://kuulemisopas.finlex.fi/>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:92. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163674>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2020–2023: Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan kehittäminen. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:59. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163280>. (Viitattu: 15.11.2022)
- Yhdistyneet kansakunnat, Ihmisoikeusvaltuutetun toimisto (OHCHR) (2015). KP- ja TSS-sopimuksen sisältämät ehdottomat oikeudet. Epävirallinen suomenkielinen käännös Ihmisoikeuskeskuksen toimeksiannosta. <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/ihmisoikeudet/kp-ja-tss-sopimuksen-sisaltamat/>. (Viitattu: 15.11.2022)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-302-5 (PDF)