

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustele.

kyllä

Jos jälkiarviointi toteutettaisiin vain osasta lainsäädäntöhankkeita, millaisin kriteerein jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet tulisi valita?

Jos jälkiarviointi toteutettaisiin vain osasta lainsäädäntöhankkeita, millaisin kriteerein jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet tulisi valita?

Vammaisfoorumi katsoo, että yksittäinen lainsäädäntöhanke on jo itsessään niin paljon resursseja vaativa, että jokaisen lain vaikutuksia ja toimivuutta on selvitettävä. Mikäli kuitenkin tulevassa järjestelmässä jälkiarviointia ei kaikista hankkeista tehdä, tulee lainsäädäntöhankkeen alussa tehdä perusteltu arvio siitä, onko sillä perus- ja ihmisoikeuslottuvuus ja sen seurauksena tarve tehdä jälkiarviointia. Jälkiarvioinnin toteutus tulee kirjata lakiesitykseen lainsäätämisvaiheessa.

Kansainväliset ihmisoikeusveloitteet johtavat siihen, että ainakin vammaisia ihmisiä koskevat lainsäädäntöhankkeet on jälkiarvioitava, sekä ne, joissa on jokin perus- ja ihmisoikeuslottuvuus. YK:n vammaissopimus on ratifioitu 10.6.2016 ja on lain tasoisena voimassa. YK:n vammaissopimuksen artikla 31 (Tilastot ja tiedonkeruu) edellyttää kokoamaan tilasto- ja tutkimustietoa vammaisuudesta sekä hyödyntämään tätä yleissopimuksen toimeenpanossa.

Vammaisfoorumi antoi keväällä 2021 kirjallisen lausunnon eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja oikeusministeriölle sekä osallistui molempien järjestämään kuulemiseen lainsäädännön vaikutusarvioiteja koskevan ohjeiden muuttamisesta. Vammaisfoorumi nosti esiin lainsäädännön valmistelussa tehtävän uuden vammaisvaikutusten arvioinnin (VAVA) vastaavalla tavalla kuin lapsivaikutusten arviointi (LAVA) tehdään. VAVA edellyttäisi sitä, että lainsäädännön vaikutusarvioiteja tehdään systemaattisesti kiinnittämällä huomiota vammaisten ihmisoikeusvaikutuksiin, kuten terveyteen, hyvinvointiin, elämän laatuun sekä oikeutta yhdenvertaiseen ja esteettömään arkeen. Vammaisfoorumi siten edellyttää, että myös vammaisia ihmisiä koskevat lainsäädäntöhankkeet jälkiarvioidaan, eli mitä vaikutuksia esimerkiksi tulevilla sote-uudistuksella, vammaispalvelulain kokonais- ja yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksilla on vammaisten ihmisten elämään (esim. esteettömyys ja saavutettavuus sote-palveluissa).

Yksi mahdollisuus voisi olla tehdä vähintään suppea arviointi kaikesta lainsäädännöstä. Laajempi arvio on erityisen tärkeä kun lainsäädännössä on perus- ja ihmisoikeusherkkiä rajapintoja.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustelee.

laajempina kokonaisuuksina

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

Vammaisfoorumin mielestä lainsäädännön jälkiarviointi on yhteydessä YK:n vammaissopimuksen täytäntöönpanoon, joka kattaa kaikki vammaisten ihmisten elämänalueet. Tämä edellyttää kansallista seuranta, koska valtion tulee määräajoin toimittaa raportti YK:n vammaiskomitean arvioitavaksi siitä, miten yleissopimuksen toimeenpano on onnistunut ja vaikuttanut vammaisten ihmisten elämässä. Siten jälkiarviointiin pitää kiinnittää huomiota jo lain laadintavaiheessa eli kirjoittaa erillinen dokumentti ja luoda kehys, mihin asioihin ja milloin jälkiarviointi tehdään vammaisten ihmisten osalta, jotta myös määräaikaisraportointiin voidaan ajoissa kiinnittää huomiota. Jälkiarviointi ei saa jäädä pelkästään yhden hallituskauden asiaksi, eli olla riippuvainen poliittisista voimasuhteista.

Vammaisfoorumi esittää lainsäädännön jälkiarvioinnin tehtäväksi laajempina kokonaisuuksina, koska vammaisia ihmisiä koskeva lainsäädäntö on pirstaleinen eikä mitään yleislakia ole säädetty. Tämä tarkoittaa sitä, että vammaisia koskeva sääntely on muutaman sote -palvelua koskevan lain (mm. vammaispalvelulaki, kehitysvammalaki, Kelan tulkkauspalvelulaki) lisäksi tavallisesti vain jonkin lakikokonaisuuden yhdessä pykälässä vrt. esim. liikkumisesteisen pysäköintitunnus, invalidiverovähennys, rikoslain syrjinnän tunnusmerkistö ja rangaistuksen koventamisperuste, jolloin lainvalmistelijat työستävät lakiesityksiä toisistaan tietämättä useissa eri ministeriöissä.

Joskus on tarpeen kuitenkin tehdä jälkiarviointia myös säädöksittäin tai jopa säännöksittäin esimerkiksi kun kyse on erityislainsäädännöstä, kuten vammaispalvelulaki tai yhdenvertaisuuslain kohtuullisiin mukautuksiin tehtävät muutokset. Säännöksittäin tehtävä arviointi voi olla tarpeen myös muutoin vammaisten ihmisten kohdalla, koska joskus yksittäisillä säännöksillä on syvälle käyviä vaikutuksia erityisesti vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksiin. Tämä johtuu myös intersektionaalisista tekijöistä.

Pirstaleisuuden lisäksi lait ovat myös kerroksellisia ulottuvuudeltaan. Lisäksi joissain laeissa ei ole erikseen vammaisspesifiä ulottuvuutta, mutta on silti perus- ja ihmisoikeudellinen ulottuvuus, mikä on peruste jälkiarvioinnin tekemiselle.

Lainsäädännön jälkiarvioinnin yhteydessä on arvioitava myös lain seurauksena kehitettyjä soveltamisohjeita (esim. kunnat).

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarvioinnit tulisi rahoittaa ja resursoida?

Vammaisfoorumin mielestä vammaisvaikutusten jälkiarviointeja varten pitää luoda oma erillinen määräraha, joka on riittävä. YK:n vammaissopimuksen johdanto-lauseessa mainitaan, että sopimusta on toimeenpantava sopimusosapuolen taloudellisten resurssien puitteissa ja tällöin jälkiarvioinnin

riittävyttä tulee arvioida yleissopimusta vasten. Resursseissa on huomioitava myös yhteistyö vammaisjärjestöjen kanssa sekä vammaisjärjestöjen toimintaedellytykset ja rahoitus, jotta järjestöjen osaamista voidaan hyödyntää täysimääräisesti ja tehokkaasti.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Vammaisfoorumi katsoo, että dokumentointi ja systemaattinen seuranta on keskeistä. Ensisijaisesti ministeriöiden tulisi toteuttaa jälkiarviointia itse. Laadukas jälkiarviointi edellyttää sidosryhmien konsultointia eli mukaan lukien vammaisjärjestöjen ja YK-vammaissopimuksen seurantarakenteen konsultointia.

YK:n vammaissopimuksen artikla 4.3 mukaan kaikessa vammaisia koskevassa poliittisessa päätöksenteossa ja lain valmistelussa pitää osallistaa vammaiset (ml. lapset) ja vammaisjärjestöt. Yleissopimuksen artiklan 33 (Kansallinen täytäntöönpano ja seuranta) velvoittaa osallistamaan vammaiset henkilöt ja heitä edustavat järjestöt YK:n vammaissopimuksen täytäntöönpanossa. Valtioneuvoston tulee kuvata vammaisten henkilöiden osallistamisjärjestelmästä tällä hetkellä ja edistää sen systemaattista kehittämistä rakenteissa. Vammaisfoorumi, joka edustaa noin 30 jäsenjärjestöä, jota myös kuullaan säännöllisesti eri ministereiden lakihankkeista. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimiston yhteydessä on ihmisoikeuskeskuksessa vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK), jossa on vammaisia ihmisiä riippumattomina asiantuntijoina. Tämä on myös osa YK:n vammaissopimuksen artiklan 33.2 itsenäisestä ja riippumattomasta elimestä, joka on osa seurantamekanismia. Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta (VANE) on puolestaan hallinnon sisäinen YK:n vammaissopimuksen koordinoituihin ja vastaa YK:n vammaissopimuksen artiklan 33.1 vaatimusta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä on yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta, jossa on ollut esillä mm. vammaisten työllistymiseen liittyviä kysymyksiä.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Laadukas jälkiarviointi edellyttää sidosryhmien konsultointia eli mukaan lukien vammaisjärjestöjen ja YK:n vammaissopimuksen seurantarakenteen konsultointia.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

Vammaisfoorumi katsoo, että tietoisuuden lisääminen edistää yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinneissa. Terveystieteiden tutkimuskeskus ja sen vammaistiimi toimii esimerkkinä vammaisuutta koskevan tiedon haltijana ja tallettajana. THL myös ylläpitää sähköistä vammaispalveluiden käsikirjaa verkossa. Lisäksi THL ylläpitää lakisäätteistä näkövammarekisteriä, joka antaa näkövammaisiin liittyvää tilastotietoa. Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa toimii myös vammaistutkimuksen yksikkö.

Mikäli jälkiarviointia toteuttaa tutkimuslaitos, on varmistuttava siitä, että sillä on riittävä erityisosaaminen toteuttamaan arviointia. Lisäksi arvioinnin laatu tulee varmistaa riittävällä keskeisten sidosryhmien konsultoinnilla. Tämä ei nykyisellään aina toteudu erilaisia arviointeja tehtäessä.

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoita valtioneuvostossa? Perustelee.

kyllä [Vammaisfoorumi katsoo, että poikkihallinnollinen vammaisten ihmisten oikeudet -teema sopii parhaiten valtioneuvoston koordinointiin. Jälkiarvioinnin toteutus voitaisiin kuitenkin tehdä yhteistyössä lainsäädännön arviointineuvoston kanssa, jonka mandaattia tulisi tältä osin vahvistaa.]

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

muu menettely, mikä? [Vammaisfoorumi katsoo, että mikäli ulkopuolinen taho ei sisällä vammaisia ihmisiä tai vammaisjärjestöjä, niin silloin se ei ole edes vaihtoehto vammaisia koskevissa lainsäädäntöhankkeiden jälkiarvioinneissa! Vammaisasiassa VANEn roolia tulee tässä korostaa, sillä se hoitaa ministeriöiden välisen keskustelun.]

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Vammaisjärjestöjen konsultointi ja osallistaminen. Myös aluehallinnossa tulee toteuttaa jälkiarviointia. Tällöin tulevien hyvinvointialueiden vammaisneuvostojen rooli korostuu.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Jälkiarviointi toteutetaan yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa ja tästä annetaan myös palautetta, toimenpidekehotusten kera.

Viranomaiset ja ministeriöiden lainsäädäntöneuvokset ovat veloitettuja tekemään toteutussuunnitelman lainsäädännöllisten puutteiden korjaamiseksi.

Tarvittaessa tulee uudistaa tulkintaohjeet, kunnes lainsäädännölliset puutteet on korjattu.

Koulutusta tulee antaa uudesta lainsäädännöstä ja tulkintaohjeista asianomaisille viranomaisille ja muille julkista valtaa käyttäville tahoille (esim. opettajat).

Jälkiarvioinnista tulee myös julkaista selkokielen tiedote.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

Osallistumisen tulee olla avointa ja lausuntovaltaa käyttäneet tahot tulee julkaista. Arviointia toteuttaneet tahot tulee julkaista avoimuuden periaatteen mukaisesti.

Tärkeiden sidosryhmien kuuleminen ja riittävä osallistaminen tulee varmistaa. Esimerkiksi Vammaisyleissopimus edellyttää vammaisten henkilöiden osallistamista päätöksentekoon heitä koskevissa päätöksissä ja lainsäädännön valmistelussa. Lainsäädännön valmisteluun liittyy se, että lainsäädännön toteutumista seurataan YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteiden valossa.

Tarvitaanko erityinen internet-sivusto, jossa informoidaan jälkiarvioinneista? Perustelee.

kyllä

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

muuta, mitä?

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Valitsimme ”muuta” vaihtoehdon koska useampaa vaihtoehtoa tässä kyselyssä ei voinut valita.

Sivuston tulisi sisältää suunnitellut, meneillään olevat ja tehdyt jälkiarviointit. Sivuston tulisi myös sisältää ohjeet, miten jälkiarviointiin voi vaikuttaa (määräajat yms.). Sivuston tulee sisältää arviointia tekevän yhteystiedot sekä arviointiin osallistuvat tahot. Mallia voi ottaa lausuntopalvelun nykyisistä perustiedoista.

Suunnitteilla ja meneillään olevissa jälkiarvioinneissa tulee ilmaista vähintään alustavat aikataulusuunnitelmat. Aikataulujen tarkentuessa, tarkemmat aikataulut on hyvä ilmaista. Asiasta kiinnostuneiden on voitava tilata päivitystiedotteet esimerkiksi sähköpostitse.

Tehdyissä jälkiarvioinneissa tulee ilmetä arviointia tehneiden yhteystiedot sekä arviointiin osallistuneet tahot. Mallia voi ottaa lausuntopalvelun nykyisistä perustiedoista. Asiasta kiinnostuneiden on voitava tilata tiedotteet toteutetuista jälkiarvioinneista esimerkiksi sähköpostitse.

Itse jälkiarviointiraportit voivat olla vastuuviranomaisten omilla sivuilla, mutta tulisi olla koottuna sivusto, jossa käy ilmi sekä suunnitellut, meneillään olevat että tehdyt jälkiarviointit. Luonteva paikka voisi olla sama sivusto, jossa on nykyään mm. lausuntopalvelu ja kansalaisaloitteet. Lisäksi erityisesti vammaisia ihmisiä koskevat asiat voisivat olla myös koottuna THL:n sivuilla.

Mahlamäki Pirkko
Vammaisfoorumi ry