

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Valtioneuvoston ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista on annettu vuonna 2007. Luonnos uusiksi ohjeiksi on nyt lausunnolla. Luonnoksessa on perus- ja ihmisoikeudet huomioitu laajasti. Vuoden 2007 yleisessä ohjeistuksessa perus- tai ihmisoikeudet mainitaan vain hyvin suppeasti (perusoikeudet 12 kertaa ja ihmisoikeudet kahdesti).

Näiden ohjeiden lisäksi on olemassa runsaasti täydentävää vaikutusalakohtaista ohjeistusta. Ihmisoikeuskeskuksen työhön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäjänä ja seuraajana keskeisimmin liittyy vuonna 2020 julkaistu oikeusministeriön muistio Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa (PIO-vaikutusohje).

Luonnoksen kohdassa 1.1. todetaan, että vaikutusarviointi pyrkii varmistamaan lainsäädännön vaikutusten ennakoitavuutta ja estämään ei-toivotut vaikutukset. Arviointi vahvistaa tietopohjaa, avoimuutta ja vastuullisuutta. Vaikutusarviointi tuottaa tietoa myös vaikutusten suhteesta yhteiskunnallisten tavoitteiden kokonaisuuteen ja tukee säätelyn kehittämistä.

Vuoden 2020 PIO-vaikutusohjeessa todetaan, että ”Koska perus- ja ihmisoikeudet kattavat laajan joukon eri oikeuksia, suurimmalla osalla hallituksen esityksistä on kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.” Ohje jatkaa: ”Oikeuksien turvaaminen ja edistäminen sekä sen varmistaminen, että tehdyt ehdotukset eivät heikennä oikeuksien toteutumista, edellyttävät oikeudellisen arvioinnin lisäksi erilaisten vaihtoehtojen punnintaa. Tietoa eri vaihtoehtoista saadaan arvioimalla empiirisesti ja yhteiskuntatieteellisesti lakiesitysten vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkoituksena on siten tarjota päätöksentekijöille tietoja ratkaisujen pohjaksi.”

Luonnoksesta ei käy ilmi mikä tämän ohjeen ja PIO-vaikutusohjeen suhde jatkossa on. Muutenkin lainsäädännön arviointiin liittyvää ohjeistusta on runsaasti, mikä voi jopa vaikeuttaa arviointiin ryhtymistä. Ihmisoikeuskeskus katsoo, että kaikessa lainsäädäntötoiminnassa lähtökohtana tulee olla ihmisoikeusperustaisuus ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen. Hallituksen esityksiä tulee tarkastella ja eri vaihtoehtoja punnita kokonaisuudessaan PIO-linssien läpi.

Luonnoksen sivulla 11 olevaan tarkistuslistaan liittyen Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että erityisesti ihmisiin kohdistuvien (PIO-)vaikutusten arvioinnissa on tärkeää pohtia pienenkin kohderyhmän osaa. Esimerkiksi pankkipalveluihin pääsy tai hätäkeskukseen soittaminen voi estyä varsin pieneltä kohderyhmältä siksi, että niiden käyttäminen edellyttää näkökykyä tai kuuloa. Kohderyhmän pienuus ei tee vaikutuksesta merkityksetöntä. Ohjeistuksessa tuleekin painottaa, että kysymystä tulisi lukea yhdessä seuraavien (myös tarkistuslistassa esitettyjen) kysymysten kanssa: Entä koskevatko vaikutukset erilaisella ja merkittävällä tavalla jotakin tiettyä kohderyhmää? Ovatko jotkut kohderyhmät erityisen haavoittuvassa asemassa?

Ihmisoikeuskeskus pitää erittäin tärkeänä, että vaikutusarvioinnin päätelmien tulisi olla käytettävissä hankkeen sisältöä koskevia linjauksia tehtäessä. Eri sidosryhmät pystyvät antamaan relevanttia tietoa ja tämä tieto olisi saatava käyttöön jo lainvalmistelun alussa. Perusteellisella ennakollisella vaikutusarvioinnilla voidaan suunnata valmistelua ja tehdä valintoja jo varhaisessa vaiheessa mm. perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista parhaiten edistävään suuntaan. Arvioinnin tulisi olla poliittisista linjanvedoista erillistä, mutta olisi suotavaa, että arvioinnin tuloksilla ja vaihtoehtojen punninnalla olisi vaikutusta poliittisiin linjanvetoihin ja jatkotoimiin.

Tässä yhteydessä on muistettava, että relevanttien tahojen osallistamista vaikutusarviointiin ei sekoiteta kuulemiseen. Kuuleminen kohdistuu lähes valmiiseen esitykseen kokonaisuudessaan ja se on reaktiivista suhteessa jo tehtyihin linjauksiin. Vaikka kuulemisen kautta saadaan usein arvokasta tietoa, se tulee vaikutusarvioinnin kannalta liian myöhään, liian pisteittäisenä ja sattumanvaraisena. Molemmat ovat kuitenkin tärkeitä, mutta liian usein osallistaminen tapahtuu vasta kuulemisvaiheessa, lyhyellä määräajalla laajoista kokonaisuuksista. Monilla toimijoilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta osallistua tärkeisiin kuulemisiin. Myös myöhäisessä vaiheessa tehty kuuleminen vaikuttaa muodollisuudelta, jolla ei ole asiaan vaikutusta.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

Luonnoksen sivulla 35 kuvataan, että säätämisympäristöperusteluissa esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin arvioidaan oikeudellisesta näkökulmasta, kun taas vaikutusarvioinnissa huomio kiinnitetään oikeudellisen näkökulman sijasta niihin konkreettisiin vaikutuksiin, joita esityksellä on ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Myöhemmin sivulla 37 todetaan, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi alkaa oikeuksien tunnistamisella.

Ihmisoikeuskeskus painottaa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa on suoritettava konkreettisen arvion lisäksi aina myös oikeudellinen arvio. Ilman relevanttien perus- ja ihmisoikeuksien ja niiden sisältöjen tuntemista ja niiden tunnistamista ei ole mahdollista arvioida niihin kohdistuvia vaikutuksia. Esim. lapsen huostaanoton vaikutuksia lapsen oikeuksien konkreettiseen toteutumiseen on mahdoton arvioida, jos ei tunneta lapsen oikeuksia eikä arvioida sitä, mitkä näistä oikeuksista saattavat olla huostaanoton johdosta (tai siitä pidättäydyttäessä) uhattuina tai suojattuina, ja millä (oikeudellisella ja tosiasiallisella) perusteella.

Luonnoksen mukaan useiden perus- ja ihmisoikeuskysymysten osalta on tärkeää kuulla suoraan sääntelyn kohteena olevia henkilöitä tai heitä edustavia tahoja. Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevilla henkilöillä ei välttämättä ole vahvoja järjestäytyneitä tahoja ajamassa heidän etuaan. Tämän vuoksi on tärkeää, että kehitetään muotoja, joilla sääntelyn kohteena olevat henkilöt voivat osallistua arviointin mahdollisimman suoraan. Ihmisoikeuskeskus pitää tältä osin erittäin tärkeänä SILE-Lainsäädännön vaikutukset hiljaisiin toimijoihin: riittämättömästä tietoperustasta osallistaviin ratkaisuihin-hanketta (SILE – ”silent agents affected by legislation”, www.hiljaisettoimijat.fi). Hanke pyrkii edistämään vastuullista lainsäädäntöä, joka ottaa huomioon hiljaisten toimijoiden aseman, hyvinvoinnin ja oikeudet. Mukana hankkeessa ovat Helsingin, Turun ja Lapin yliopisto, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos ja Frisky Anjoy Oy. Siinä työskentelee yhteiskuntatieteilijöitä (sosiologia, sosiaalipolitiikka, politiikan tutkimus), oikeustieteilijöitä (oikeussosiologia, julkisoikeus) ja eläinten hyvinvointitutkijoita. Tutkimusta rahoittaa strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä.

Luonnoksessa todetaan, että useisiin arvioitaviin vaikutuslajeihin liittyy perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ja esityksen sisällön perusteella tulee ratkaista, onko perus- ja ihmisoikeusvaikutukset tarkoituksenmukaista esittää hallituksen esityksessä omana alaotsikkonaan vai muiden vaikutuslajien yhteydessä. Ihmisoikeuskeskus katsoo, että vaikutusarvioinnin, kuten lainsäädäntötyönkin tulee olla aina lähtökohtaisesti perus- ja ihmisoikeusperustaista. Riippumatta sääntelyn kohteesta tulee arvioida se, miten se vaikuttaa yleisesti ja eri ryhmien osalta eri perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Mikäli PIO-vaikutukset pidetään erillisenä osiona, se jää usein irralliseksi eikä kyseisiä vaikutuksia muisteta välttämättä huomioida esim. taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä. PIO-vaikutusten huomioiminen jää tällöin helposti yksittäisen lainvalmistelijan osaamisen varaan. Nyt valittu rakenne, jossa PIO-vaikutukset ovat omana osionaan, mutta myös sisällytettynä muihin arviointiteemoihin, vaikuttaa toimivalta.

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

Luonnoksessa on kuvattu taloudellisia vaikutuksia laajemmin kuin perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Ihmisoikeuskeskus toivoo, että taloudellisten vaikutusten ja perus- ja ihmisoikeuksien yhteyttä vietäisiin pidemmälle, mm. kuvaamalla sääntelytaakan lisäksi yritysten ihmisoikeusvastuukysymyksiä ja esimerkiksi yrityksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten yhteyttä mm. ympäristö- ja ilmastovaikutuksiin ja ympäristöperusoikeuden toteutumiseen. Nyt nämä puuttuvat. Sama koskee julkiseen talouteen, ja erityisesti kuntatalouteen kohdistuvien taloudellisten vaikutusten PIO- ja ympäristövaikutuksia. Ylipäänsä vaikutuslajien välisten yhteyksien laajempi avaaminen olisi tarpeen. Kokonaisuudessaan taloudellisten vaikutusten osiota on varaa tiivistää ja lyhentää.

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

Ihmisoikeuskeskus esittää, että ohjeessa huomioitaisiin perustuslailla taattu ympäristöperusoikeus (oikeus hyvään ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon) sekä YK:n ihmisoikeusneuvoston vuonna 2021 ihmisoikeudeksi tunnustama oikeus puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön sekä ilmastonmuutokseen liittyvät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Saamelaisten kielen ja kulttuurin, ml. perinteisten saamelaislinkeinojen säilyttämiseen ja edistämiseen liittyvät ympäristövaikutukset tulisi huomioida tässäkin kohtaa, vaikka saamelaisille on omistettu oma alakohtansa.

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

Ohjeluonnoksessa todetaan (s. 58), että ihmisvaikutusten arviointi on kokonaisuutena perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia laajempi. Esimerkiksi lapsen asema on kokonaisuus, jossa on selkeä oikeudellinen ydin, mutta jota tulee tarkastella laaja-alaisesti myös esimerkiksi taloudellisten vaikutusten tai vaikkapa koulutusta koskevien kysymysten kannalta.

Ihmisoikeuskeskus toteaa, että ihmisvaikutusten arviointi voi hyvinkin olla laajempaa kuin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Esimerkki ei kuitenkaan kuvaa tätä erityisen hyvin, sillä sääntelyn taloudelliset vaikutukset voivat vaikuttaa suoraan lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja myös koulutukseen liittyvät kysymykset ovat perustaltaan perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Tulee pohtia, onko yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutusten erottaminen muusta perus- ja ihmisoikeustarkastelusta välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista, vai johtaako se ajatteluun, jonka mukaan yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat jotenkin olennaisempia oikeuksia kuin muut? Kyseessä on pikemminkin kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen yhdenvertaisesti ja tasa-arvoisesti eikä erillinen abstrakti vaikutusten arviointi ilman yhteyttä oikeuksien toteutumiseen yleisesti. Sen lisäksi olisi huomioitava, että yhdenvertaisuus ei ole pelkästään eri syrjintäperusteisiin liittyvää vaan taustalla voi olla myös muita eriarvoisuuden syitä.

Erityisesti viimeaikaisissa hallituksen esitysten arvioinneissa arviointi usein rajoittuu juuri tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutuksiin. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän perusta kuitenkin on oikeuksien jakamattomuus, mikä edellyttää laajempaa tarkastelua. Syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus ovat läpileikkaavia oikeuksia.

Saamelaisia käsittelevää kohtaa tulee täsmentää lisäämällä maininta FPIC-periaatteesta eli alkuperäiskansojen vapaaseen tietoon perustuva ennakkosuostumus ("free, prior and informed consent"). Käsite perustuu kasainväliseen oikeuteen (YK:n alkuperäiskansajulistukseen) ja se on vakiintunut. Sen noudattaminen asioissa, jotka koskevat saamelaisten oikeuksia on välttämätöntä. Se edistää saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja yhdenvertaisuutta.

Luonnoksen sivulla 73 arvioidaan, että vammaisten henkilöiden kannalta merkittäviä kysymyksiä voi liittyä esimerkiksi erilaisten palveluiden saatavuuteen, rakennetun ympäristön esteettömyyteen, kielellisiin oikeuksiin sekä työllisyyteen ja toimeentuloon liittyviin säädösehdotuksiin.

Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että tämän lisäksi vammaisten henkilöiden kannalta merkittäviä kysymyksiä voi liittyä mihin tahansa säädösehdotuksiin, joilla ylipäätään on ihmisvaikutuksia. Lista, jolla kuvataan ”vammaisspesifejä” aiheita, saattaa vaikuttaa niin, että vammaisten henkilöiden elämä edelleen nähdään jotenkin erillisenä muiden ihmisten elämästä. YK:n vammaisyleissopimus (CRPD) kattaa kaikki elämänalueet ja tämä tulisi tekstissä huomioida.

Kielellisen oikeuksien yhteydessä tulisi mainita muiden yleisten huomioiden lisäksi myös saamen kielilain mukainen saamelaisten oikeus saamelaisten kotiseutualueella viranomaisissa asioidessaan käyttää saamen kieltä.

Demokratia- ja oikeusvaltiokehityksen yhteydessä tulee lähdeviitteisiin lisätä Venetsian komission oikeusvaltion tarkastuslista.

Luonnoksessa puhutaan laajasti tietoyhteiskunnasta. Suomi on jo pitkään määrätietoisesti edistänyt yhteiskunnan digitalisaatiota, mutta ohjeessa tätä ei juuri mainita. Käsitteenä digitalisaatio ja sen vaikutusten arviointi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi on tärkeää nostaa esiin.

Muut huomiot

Ohjeluonnoksen rakenne erittelee perus- ja ihmisoikeudet omaksi arviointikohdaksi. Luonnoksessa todetaan, että joissain tilanteissa on kuitenkin perusteltua sisällyttää ko. arviointi muihin alakohtiin. Onkin mietittävä miten arviointi huomioi parhaiten myös intersektionaalisuuden ja tulee parhaiten varmistetuksi.

Jotta lainvalmistelijat tunnistaisivat laajasti sääntelyn mahdolliset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset, heidän on tunnistettava suunniteltuun sääntelyyn liittyvät oikeudet. Valitettavan usein tämä ei toteudu. Osin tähän vaikuttaa suppea käsitys perus- ja ihmisoikeuksien sisällöstä: arvioidaan vain yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokysymyksiä tai esim. hyvinkin subjektiivista oikeudenmukaisuutta. Tähän vaikuttaa myös tietämättömyys perus- ja ihmisoikeuksien sisällöistä ja laajuudesta, niiden toteutumiseen vaikuttavista seikoista ja mahdollisista haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä suunnitellun sääntelyn osalta. Näihin voidaan vaikuttaa nykyistä laajemmalla perus- ja ihmisoikeuskoulutuksella. Koulutusta tulisi tarjota yleisesti mutta erityisesti myös lainvalmistelijoille. Koulutusta tulisikin lisätä ja edistää kaikin mahdollisin tavoin perus- ja ihmisoikeusperustaista lainvalmistelua.

Lopuksi Ihmisoikeuskeskus kiinnittää huomiota lainsäädäntövalmistelun viime vuosien nopeutuneeseen tahtiin ja lisääntyneeseen lainsäädäntöhankkeiden määrään sekä siihen, että valmistelijana on usein yksi virkamies aikaisempien työryhmien ja komiteoiden sijaan. Tämä kehitys ei edesauta pyrkimystä parempaan säätelyyn, laajoihin eri näkemysten pohdintaan, monipuolisiin vaikutusarviointeihin, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kattavaan arviointiin eikä virkamiesten jaksamiseen. Lakien osauudistukset ilman aiempien uudistusten toimivuuden arviointia osaltaan edesauttavat lainsäädännön ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja myös niiden valvonnan pirstaleisuutta ja johtavat katvealueiden syntymiseen ja mahdollistavat eri ryhmien väliinpuotoamisen. Jatkossa hallituksen tuleekin kiinnittää vielä enemmän huomiota lainsäädännön laatuun ja lainvalmistelun resurssointiin.

Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Neuvosto antaa vuosittain noin 30–40 lausuntoa. Arviointineuvoston tavoitteena on lisätä lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua sekä kehittää yleistä lainvalmistelukulttuuria. Ihmisoikeuskeskus katsoo, että lainsäädännön arviointineuvoston toimintaedellytysten vahvistaminen olisi yksi tärkeä tekijä matkalla entistä laadukkaampaan lainvalmisteluun ja lakien vaikutusten arviointiin.

Leikas Leena
Ihmisoikeuskeskus