

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisilla on toiminnassaan velvoite edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuden edistämiselvollisuutta tukee perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viranomaisten tulee arvioida merkittävien hankkeiden ja toimien yhdenvertaisuusvaikutuksia. Näin ollen lainvalmistelun yhteydessä tulisi aina tehdä arvio valmistellun uudistuksen mahdollisista yhdenvertaisuusvaikutuksista. Jotta valmistelussa yhdenvertaisuusvaikutukset tulevat asianmukaisesti arvioiduksi, tulisi arviointia tehdä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jo sääntelyä alustavasti mietittäessä ja suunniteltaessa. Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa edesauttaisi sitä, että arvioinnilla olisi vaikutusta säädösehdotuksessa valittavan ratkaisun kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tehnyt havaintoja myöhässä ja liian suppeasti suoritetuista lausuntokierroksista, puuttuvista sekä liian kapeista arvioinneista, joissa huomio on kiinnitetty vain yhteen syrjintäperusteeseen tai erityisryhmään. Esityksissä tai niiden luonnoksissa saatetaan yleisellä tasolla kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen, todeta esityksen edistävän yhdenvertaisuutta tai todeta, että esityksellä ei ole vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ilman konkreettista yhdenvertaisuusvaikutusarviointia.

Yhdenvertaisuusvaikutusarviointi tulisi tehdä riittävän varhaisessa vaiheessa ja riittävän kattavasti. Valtuutetulle on syntynyt vaikutelma siitä, että esimerkiksi aikataulupaineista johtuen hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettyä kuulemistilaisuutta tai lausuntokierrosta käytetään esityksen vaikutusarvioinnin keskeisenä keinona vaihtelevasti tai mahdollisesti poliittisesta paineesta johtuen, lausuntopalautteena kerätyt huomiot lisätään jo pitkälle valmisteltuun esitykseen ilman, että esitetyillä näkemyksillä ja tiedoilla olisi käytännön vaikutusta lainsäädäntöratkaisuun tai siitä esitettyyn vaikutusarvioon. Valtuutettu on myös kiinnittänyt huomiota lausuntopyyntöihin, joissa lausuntopyyntöön yksityiskohtaisilla ja tarkkarajaisilla kysymyksillä on käytännössä rajattu lausunnonantajan mahdollisuuksia lausua esityksestä. Laajojen lainsäädäntöhankeiden kohdalla tarkkarajaisiin ja pistemäisiin kysymyksiin vastaaminen ei anna mahdollisuutta pohtia laaja-alaisesti esityksen vaikutuksia.

Valtuutettu ehdottaa, että lainvalmistelun arviointiohjeessa olisi oma kappaleensa lausuntomenettelystä ja siitä, kuinka annettuja lausuntoja tulee hyödyntää osana lainvalmisteluprosessia. Nyt lausuntomenettely on arviointiohjeessa mainittu vain otsikkotasolla sivulla 14, mutta itse ohjeessa sitä, kuinka lausuntopalaute on tarkoitus huomioida valmistelussa, ei ole avattu tarkemmin.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää myönteisenä sitä, että vaikutusarviointiohjeisiin on lisätty oma luku perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vaikutusarviointiohjeissa tulisi arvioida, minkälainen ohjeistus tukisi tehokkaasti valmisteltavien esitysten yhdenvertaisuusvaikutusarvion tekemistä. Kattava yhdenvertaisuusarviointi tulisi kirjata vaikutusarviointiohjeisiin nykyistä velvoittavammaksi ja arviointi tulisi ohjeistaa tarkemmin. Valtuutettu toteaa, että yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tulisi tehdä osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia aina, kun on kysymys olennaisista vaikutuksista eri väestöryhmien yhdenvertaisuudelle.

Valtuutettu on tehnyt huomion, että ministeriöissä on yleisesti selvä tarve yhdenvertaisuutta, syrjinnän kieltoa sekä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia koskevan tiedon ja osaamisen lisäämiseen. Ministeriöiden yhdenvertaisuutta koskevan osaamisen ja tiedon puutteet heijastuvat myös lainvalmisteluun. Tämä tarve on noussut esille esimerkiksi valtuutetun valvoessa yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisen edistämismääräyksen toimeenpanoa ministeriöissä. Viranomaisia koskeva yleinen velvoite edistää yhdenvertaisuutta sekä arvioida toimien yhdenvertaisuusvaikutuksia tulee olla myös yksi lainvalmistelun lähtökohdista.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin tarve on arvioitava erityisesti ihmisten oikeuksiin vaikuttavissa lakihankkeissa. Arvioinnissa tulee säännönmukaisesti huomioida eri syrjintäperusteet, relevantit vähemmistö- ja väestöryhmät sekä arvioida esityksen välittömät ja välilliset vaikutukset riittävästi intersektionaalisesta näkökulmasta. Lainvalmistelussa tulisi yhdessä relevanttien sidosryhmien kanssa tunnistaa ne ihmisryhmät, joihin valmisteltavan lainsäädännön voidaan olettaa olennaisella tavalla vaikuttavan. Olennaisuuden vaatimus tulisi hahmottaa suhteessa ihmisten elämään, eikä esimerkiksi suhteessa kyseisen ryhmän kokoon, sillä yhdenvertaisuusvaikutukset ovat usein merkityksellisiä juuri vähemmistöryhmien kannalta.

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

-

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

-

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

Valtuutettu pitää myönteisenä sitä, että vaikutusarviointiohje sisältää oman luvun ihmisryhmiin kohdistuvista vaikutuksista. Luku sisältää omat alaluvut yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon, lapsiin ja nuoriin, alkuperäiskansa saamelaisiin, vammaisiin henkilöihin sekä kielellisiin oikeuksiin liittyen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että vaikutustenarvioinnin tulee ulottua kaikkiin

yhdenvertaisuuslakiin sisältyviin syrjäntäperusteisiin, ts. ikään, alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn. Syrjäntäperusteiden merkitys vaihtelee eri säädöshankkeissa, mutta lähtökohtana tulee olla, että kaikki syrjäntäperusteet huomioidaan.

Vaikutusarvioinnissa tulisi pyrkiä arvioimaan esityksen välittömiä ja välillisiä vaikutuksia moniperusteisen syrjinnän näkökulmasta, jossa henkilöt voivat kokea syrjintää useammasta eri syystä samanaikaisesti. Vaikutusarvioinnissa on perusteltua kiinnittää huomiota esimerkiksi vammaisuuden ja sukupuolen tai vammaisuuden ja iän yhteisvaikutukseen. Näissä tilanteissa syrjinnän kokemukset kasautuvat ja ovat usein voimakkaampia. Myös lapsivaikutustenarvioinnissa tulee tarkastella vaikutuksia eri lapsiryhmiin.

Valtuutettu on kiinnittänyt erityisesti huomiota lakiehdotusten puutteellisiin vammaisvaikutusarvoiteihin. Vammaisia henkilöitä ja heitä edustavia järjestöjä ei lainsäädännön edellyttämällä tavalla säännönmukaisesti ja riittävällä tavalla osallisteta ja kuulla. Olennaista on se, että kuuleminen on vuorovaikutuksellista ja tapahtuu riittävän ajoissa.

Suomea sitova YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD, 27/2016) asettaa vahvan velvoitteen arvioida lakiesitysten vaikutuksia vammaisiin henkilöihin. Yleissopimuksen 4 artiklassa edellytetään huomioimaan vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien suojele ja edistäminen kaikissa politiikoissa ja ohjelmissa. Lisäksi 4 artiklan mukaisesti vammaisia henkilöitä koskevissa lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseissa tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

Koska vammaisyleissopimus on vammaisten henkilöiden oikeuksia läpileikkaava sopimus, ovat kaikki kansalaisyhteiskuntaan vaikuttavat lait myös vammaisiin henkilöihin vaikuttavia lakeja. Vammaisten henkilöiden kohdalla ihmisvaikutusten arviointi on lähes poikkeuksetta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Arviointi tulee ulottaa erityisesti vammaisten henkilöiden arkeen, osallisuuteen, yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaan. Osallisuuden osalta erittäin olennaista ovat muun muassa esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyvät kysymykset. Myös vammaisuuden eri ilmenemismuodot on huomioitava vaikutusarvioinnissa.

Kielellisten oikeuksien osalta vaikutustenarvioinnissa ei saa sivuttaa viittomakielisiä sekä puhevammaisia henkilöitä, jotka tarvitsevat tulkkausta kielellisten oikeuksiensa toteutumiseksi.

Muut huomiot

Yhdenvertaisuusvaikutusarvioinnin lähtökohtana on riittävä tietopohja yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja syrjinnästä yhteiskunnassa, mutta myös eri väestöryhmien elämäntilanteista ja oikeuksien toteutumisesta. Ilman riittävää ja ajantasaista tietoa ei vaikutuksia voida arvioida eikä toteutettavan tavoitteen kannalta parasta sääntelyratkaisua voida valita. Vaikutusarvioinnissa tulee kirjoittaa auki se tieto, jota on käytetty arvioinnin tukena, mutta myös se, mikä tieto puuttuu. Valtioneuvoston ja ministeriöiden tulisi tehokkain toimin ja tarvittavan rahoituksen kautta varmistaa riittävän ja pitkäjänteisen yhdenvertaisuuden toteutumista kuvaavan tilasto- ja muun tiedon tuottaminen kattavasti eri sektoreilla ja eri ryhmien perusoikeuksien toteutumista koskien.

Valtuutettu katsoo aiheelliseksi, että yhdenvertaisuusvaikutusarvioinneista lainvalmistelussa teetettäisiin oma selvitys viimeistään muutaman vuoden kuluttua päivitetyn ohjeen käyttöönoton jälkeen.

Leimio Marko
Yhdenvertaisuusvaltuutettu