

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Amnesty pitää tärkeänä, että uudistettavassa vaikutusarviointiohjeessa pyritään vahvistamaan perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusarviointia.

Kuten lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksessa todetaan, lainsäädäntöhankkeen kannalta keskeisen olemassa olevan tiedon kartoittaminen muodostaa vaikutusarvioinnin perustan.(1) Vaikutusarvioinnissa tulisi arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia eri väestöryhmiin, mikä on haasteellista, jos ja kun tähän tarvittavaa tietoa ei ole saatavilla. Tämä vaikeuttaa ylipäätään myös sääntelytarpeiden tunnistamista.

Erytisesti tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi on ongelmallista, että kaikista vähemmistöistä (esim. seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt) tai ulkomaalaisista ei ole tällä hetkellä kattavasti tietoa saatavilla. Tällöin ihmisryhmät, joiden oikeuksien toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta erityisiä toimenpiteitä, jäävät riittävästi huomioimatta ja yhdenvertaisuus tätä kautta saavuttamatta. Mikäli valmisteltavan lainsäädännön vaikutuksia eri ihmisryhmiin ei kyetä tunnistamaan, voivat vaikutukset olla ei-toivottuja ja tiettyjen väestöryhmien näkökulmasta kielteisiä. Amnesty pitääkin tervetulleena ruohonjuuritason toimijoiden kontaktointia vaikutusten merkityksestä erilaisten ihmisryhmien arkeen.(2)

Myös YK:n ihmisoikeuskomitea on viimeisimmissä suosituksissaan Suomelle todennut, että ihmisoikeusvaikutusten arviointiin tarvittavaa disaggregoidun tiedon keruuta tulisi parantaa. Komitea on ilmaissut huolensa puutteellisesta tiedonkeruusta eri väestöryhmien, kuten lasten, naisten, saamelaiden, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden osalta.(3)

Vaikutusarviointiohjeen sisältämässä vaikutusten olennaisuuden tarkistuslistassa(4) on erikseen yksittäisenä kysymyksenä ”Liittyvätkö vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen?” Lähtökohtana voitaneen pitää, että vastaus on kyllä, joten kyse lienee pikemminkin siitä, miten syvällisesti valmisteltava sääntely koskee perus- ja ihmisoikeuksia. Siten on tarve systemaattisesti tehtävälle perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevalle arvioinnille, jotta voidaan ylipäättään selvittää, mihin oikeuksiin lainsäädäntöhanke vaikuttaa ja ovatko vaikutukset niin olennaisia, että ne tulisi ottaa valmistelussa perusteellisemmin huomioon. Tältä osin on luonnoksessa olisi tärkeää täsmentää entisestään, mitä olennaisilla vaikutuksilla tarkoitetaan ja millä kriteerein olennaisuuskynnyksen täyttymistä arvioidaan.

Luonnoksessa todetaan myös, että kansainvälinen vertailu sekä muiden maiden arviot ja kokemukset vastaavanlaisten lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksista voivat olla hyödyllisiä.(5) Amnesty muistuttaa, että vertailtaessa maiden lainsäädännön vaikutuksia tulee muistaa valtioiden oma ihmisoikeustilanne ja se, miten luotettavaa tietoa tilastot voivat antaa oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta ihmisten arjessa.

EU-säädösten vaikutusarviointi

EU-säädösten valmistelussa komissio tekee vaikutusarvioinnin sellaisista aloitteistaan, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia. Myös EU-säädösten ja -aloitteiden vaikutusten arviointi Suomessa on lähtökohtaisesti tarpeen. Mikäli tässä arvioinnissa havaitaan vaikutuksia, jotka eivät sisälly komission arviointiin tai havaitaan, että arviointi on tehty puutteellisesti, tulee Suomen tuoda tämä esille neuvotteluissa. Suomen tulee myös aktiivisesti vaikuttaa neuvotteluissa säädösten ihmisoikeusmyönteisyyteen tuomalla esille omassa vaikutusarvioinnissa havaitsemiaan ihmisoikeusvaikutuksia.

Suomessa EU-säädösten ennakkollista käsittelyä ja sidosryhmien varhaista kuulemistä ei toteuteta parhaalla mahdollisella tavalla, vaikka varhaiseen kuulemiseen panostamista on ehdotettu jo vuonna 2015 julkaistussa EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen -selvityksessä.(6) Edelleen sidosryhmiä kuullaan EU-säädösehdotuksista EU-jaostojen laajoissa kokoonpanoissa vasta siinä vaiheessa, kun U- ja E-kirjeet on jo luonnosteltu valmiiksi. Sidosryhmille annetaan tietoa EU:ssa valmisteilla olevista asioista liian harvoin ja liian myöhäisessä vaiheessa, jotta tosiasiallinen vaikuttamismahdollisuus olisi olemassa. Näin ollen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinneissa ei useinkaan oteta huomioon sitä tärkeää tietoa, mitä sidosryhmillä olisi vaikutuksista antaa. On myös tärkeää, että sääntelyn kohderyhmiä kuullaan, mutta useimmiten tämä ei toteudu kuin laajemman sidos- tai edunvalvontaryhmän kautta. Tällöin esimerkiksi kaikkein heikoimmassa asemassa olevat tai muutoin näkymättömiin jäävät kohderyhmät saattavat jäädä huomioimatta.

Säädösten kansallisen täytäntöönpanon vaiheessa ja etenkin silloin, kun EU-säädös on niin sanottua minimisääntelyä eli se sisältää kansallista liikkumavaraa, vaikutusten arviointi on myös suuressa

roolissa. Myös tässä yhteydessä sidosryhmien laaja kuuleminen on erittäin tärkeää, jotta ihmisoikeusvaikutukset saadaan mahdollisimman kattavasti arvioitua. Osassa EU-säädöksiä tehdään myös vaikutusten jälkiarviointia. Tässäkin Suomen tulee tehdä huolellista ihmisoikeusvaikutusten arviointia ja toimittaa komissiolle tietoa lakien toimivuudesta tai toimimattomuudesta sekä odottamattomista ihmisoikeusvaikutuksista ja vaatia tarvittaessa säädösten muuttamista ihmisoikeusmyönteisemmiksi.

Viitteet:

(1) Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnos VN/24927/2020, s. 26.

(2) Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnos VN/24927/2020, s. 26.

(3) CCPR/C/FIN/CO/7, 3.5.2021,

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FCO%2FFIN%2FCO%2F7&Lang=en, kohdat 6 ja 7.

(4) Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnos VN/24927/2020, s. 11.

(5) Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnos VN/24927/2020, s. 26.

(6) Petri Uusikylä, Pertti Ahonen ja Aliisa Takanen, 2015, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2015, EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79522/EU-aloitteiden%20vaikutusten.pdf>.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei toteuteta tällä hetkellä systemaattisesti. Sen vuoksi Amnesty pitää tärkeänä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksen arvioinnin vahvistamista uudistettavassa vaikutusarviointiohjeessa. Myös YK:n ihmisoikeuskomitea on viimeisimmässä Suomen 7. määräaikaisraporttia koskevissa loppupäätelmissään todennut lakien ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa olevan puutteita.(7)

Uudistettavaa vaikutusarviointiohjetta koskevassa luonnoksessa käsitellään myös hallituksen esitykseen sisältyvän säätämisyjärjestyksen sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin välistä suhdetta. Kuten oikeusministeriön esikunnan laatimassa muistiossa(8) lokakuulta 2020 todetaan, ei säätämisyjärjestyksestä koskevilla perusteluilla voi korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.(9)

Vaikutusarvioinnissa on kyse siitä, miten perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat käytännön tasolla. Kyse ei tulisi olla ainoastaan jo laaditun säädösluonnoksen vaikutuksista, vaan vaikutusarviointia tulisi tehdä koko lainsäädäntöprosessin ajan ja sen tulisi osaltaan vaikuttaa myös lopullisen hallituksen esityksen muotoon laaditun säädösehdotuksen muotoiluun, jotta valittu vaihtoehto on perus- ja

ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta paras mahdollinen. Vaikutusarviointia tulisi tehdä siis valmistelun alusta alkaen – jo esivalmistelussa, eli ennen virallisia kuulemis- tai lausuntokierroksia. Vaikutusarvioinnin tulee vaikuttaa siihen, käynnistetäänkö hanke ylipäätään ja jos käynnistetään, missä muodossa.

Valtiolla on velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen ja edistäminen edellyttävät hallituksen esitystä koskevan oikeudellisen arvion lisäksi vaikutusarviointia ja punnintaa eri vaihtoehtojen välillä. On kuitenkin epäselvää, miten paljon tällaista punnintaa tehdään, ja kuinka paljon perus- ja ihmisoikeuksien edistämisvelvollisuus otetaan lainvalmistelussa ja vaikutusarvioinnissa huomioon. On nähty valitettavan monia esimerkkejä siitä, että perus- ja ihmisoikeuksia koskevat pohdinnat kilpistyvät nimenomaan tähän vähimmäistason hahmottamiseen ja jopa vähimmäistasoon pyrkimiseen. Ääriesimerkkinä voidaan mainita maahanmuuttoon liittyvät lakimuutokset Juha Sipilän hallituksen hallituskaudella(10).

Lisäksi on muistettava, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittelevät oikeuksien suojan minimitason, mutta kansallinen perus- ja ihmisoikeuksien suoja voi mennä tätä pidemmälle. Toisaalta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaikutukset eivät rajoitu ainoastaan suojan minimitason määrittelyyn. Valtion velvollisuus edistää ihmisoikeuksia korostuu erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kohdalla, ja esimerkiksi YK:n TSS-oikeuksien sopimuksen artikla 2 sisältää velvoitteen näiden oikeuksien jatkuvasta edistämisestä kaikkia käytettävissä olevia resursseja hyödyntäen.

Amnesty pitää tärkeänä, että lainvalmistelijoiden työn tueksi uudistettavaan vaikutusarviointiohjeeseen on laadittu tietolaatikko perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tuki- ja tietolähteistä (s. 37–38), joka sisältää muun muassa ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovien sopimusvalvontaelinten Suomelle antamat päätelmät ja suositukset.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisukäytännöt ja esimerkiksi yleiskommentit tulee kuitenkin huomioida entistä kattavammin ja monipuolisemmin oikeudellisen tietoperustan vahvistamiseksi läpi vaikutusarviointiohjeen, sillä nyt ne on mainittu luonnoksessa vain kerran. Ratkaisukäytäntöjä hyödyntämällä voidaan myös samalla eliminoida mahdolliset sellaiset jonkin poliittisen tavoitteen toteuttamisen vaihtoehdot, jotka loukkaisivat ihmisoikeuksia, eivätkä olisi siten edes varteenotettavia vaihtoehtoja, joiden välillä tehdä punnintaa.

Väestöryhmittäin disaggregoitua tiedonkeruuta ja -menetelmiä tulee lisätä. YK:n ihmisoikeuskomitean loppupäätelmiä mukailien tietoa tulee kerätä lisää ainakin lasten, naisten, saamelaiden, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden tilanteesta. Tämä edellyttää myös lisäresursseja.

Lainvalmistelun eri vaiheista tulee tiedottaa avoimemmin sekä kuulemisia ja lausuntoja järjestää useammin – myös muutoin kuin perusvalmistelussa, jotta voidaan saavuttaa oikeat sidosryhmät ja

asiantuntijatahot riittävän kattavasti ja oikeaan aikaan. Kuulemisia ei tule järjestää pelkästään kutsun perusteella, sillä etenkin esivalmistelussa ei välttämättä vielä ole edes tiedossa, mihin tahoihin sääntely ja eri vaihtoehdot tulevat vaikuttamaan, jolloin voi olla vaikea tietää, ketä kannattaa kuulla.

Asiantuntijoiden, sidosryhmien ja oikeudenhaltijoiden kuulemisten ja näkemysten huomioinnin tulee olla tosiasiallista. Kuulemiset ja lausuntokierrokset eivät saa olla vain näennäistä osallistamista, vaan ne tulee nähdä mahdollisuutena saada tutkittua sekä käytännön kokemustietoa vaikutusarvioinnin tueksi.

Perus- ja ihmisoikeusosaamista tulee kehittää ja sitä koskevaa koulutusta lisätä laajasti koko valtionhallinnossa.

Viitteet:

(7) CCPR/C/FIN/CO/7, 3.5.2021,
[https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2FCO%2F7&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2F%2FFIN%2FCO%2F7&Lang=en), kohta 6.

(8) Oikeusministeriö, 2020, Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa,
<https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/5047355/Muistio-Perus-ja-ihmisoikeudet-lainvalmistelussa.pdf/>.

(9) Oikeusministeriö, 2020, Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa,
<https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/5047355/Muistio-Perus-ja-ihmisoikeudet-lainvalmistelussa.pdf/>, s. 8.

(10) Kansainvälistä suojelua saaneita ja hakevia koskevan sääntelyn osalta voidaan tunnistaa ns. race to the bottom-vaikutus, jossa Suomi pyrkii muiden EU-maiden tavoin kansainvälisen suojelun alhaisimmalle mahdolliselle tasolle. VN TEAS:n tutkimuksessa koskien viime hallituskauden lainsäädäntömuutoksia osoitetaan, että Suomi on aktiivisesti pyrkinyt eroon EU-sääntelyn sallimasta suotuisammasta suojelun tasosta kansallisessa lainsäädännössään. Ks. tarkemmin Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola ja Anne Alvesalo-Kuusi, 2021, Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10,
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS_2021_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

Yleiset huomiot perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä vaikutusarviointiohjeen luonnoksessa löytyvät kohdista Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1 ja Muut huomiot.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin. Vaikutusarvioinnin osana tehtävät laskelmat taloudellisista vaikutuksista ihmisiin ja kotitalouksiin eivät saisi perustua vain keskiarvoille ja keskimääräisille taloudellisille vaikutuksille, sillä keskiarvot jättävät herkästi piiloon sosioekonomisesti vaikeassa asemassa olevat. Siten tarvitaan monipuolisesti erilaisissa elämäntilanteessa olevien huomioimista, ja vaikutusarvioinnin eksplisiittistä kohdentamista myös kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin. Lisäksi on tärkeää arvioida ihmisoikeusnäkökulmasta kumulatiivisia vaikutuksia taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen.

Amnesty pitää tervetulleena, että luonnoksessa kotitalouksien asemaa käsittelevässä aluvussa 4.2.1 ehdotetaan huomion kiinnittämistä ihmisten erilaiseen taloudelliseen asemaan yhteiskunnassa sekä perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Kuten luonnoksessa todetaan, kotitalouksien taloudelliseen asemaan kohdistuvat vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuisivat vain hyvin rajoitettuun yksilöjoukkoon, jos kyse on esimerkiksi vähimmäistoimeentulon tai muun periaatteellisesti erityisen tärkeän oikeuden turvaamisesta.(11)

Muistutamme, että yritysten ihmisoikeusveloitteiden laajempaa käsittelyä ja YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden(12) mainintaa ei saa unohtaa aluvusta 4.2.2. Yrityksiä koskevan lainsäädännön vaikutusarvioinnissa tulisi arvioida lainsäädännön ja sen toimeenpanon vaikutusta ihmisoikeuksien toteutumiselle mukaan lukien ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisy ja haitallisen toiminnan korjaaminen. Nyt aluvussa mainitaan vain perustuslaissa turvatut omaisuuden suoja, oikeus työhön ja elinkeinovapaus.

Amnesty muistuttaa ihmisoikeuksien tärkeydestä myös säänneltäessä aluvun 4.2.2.6 mukaisia uusia ja murroksessa olevien teknologioiden soveltamista. Esimerkiksi kasvojentunnistusteknologiaan liittyy useita ihmisoikeusongelmia.(13)

Korostamme yleishyödyllisten yhteisöjen ja kolmannen sektorin toimijoiden asemaa tarkasteltaessa säädösehdotuksen vaikutuksia julkiseen talouteen (alaluku 4.2.3) ja arvioitaessa säädösehdotuksen vaikutuksia näiden toimijoiden toimintaan. Erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä järjestöjen roolia ei saa unohtaa. Covid-19-pandemian seurauksena sukupuolittunut väkivalta on lisääntynyt ja apua on haettu viiveellä.(14) Väkivallan pitkittyessä myös pitkäkestoisen avun tarve on kasvanut. Kuitenkin tukipalveluja tuottavien järjestöjen rahoitusjärjestelmän puutteet ovat olleet tiedossa pitkään.(15)

Kansantaloudellisesti merkittävien vaikutusten (alaluku 4.2.4) osalta sosiaaliturvaetuuksia koskevissa säädösehdotuksissa(16) tulisi varmistaa, että sosiaaliturvaedut ovat riittäviä tasoltaan ja että jokainen voi elää ihmisarvoista elämää aktiivisena yhteisön ja yhteiskunnan jäsenenä. Etuuksien tason tulisi noudattaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja TSS-sopimuksen edellyttämää tasoa.(17)

Taloudellisia vaikutusten arviointimenetelmien ja tiedonlähteiden osalta sosiaaliturvaa koskevien säädösehdotusten tulee perustua tutkittuun tietoon, joka ottaa huomioon myös haavoittuvassa asemassa olevat ja marginalisoidut ihmisryhmät. Kaikilla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus osallistua sosiaaliturvaa koskevaan kehittämistyöhön, sen toteuttamiseen, seurantaan ja arviointiin.

Suomalaisessa lainsäädännössä sukupuoli tunnustetaan ensisijaisesti binäärisenä. Myös sosiaaliturvaan liittyvät tilastot ja tutkimukset ottavat huomioon lähinnä vain miehet ja naiset. Lisää tietoa ja tutkimusta kaivattaisiin siitä, miten sosiaaliturvajärjestelmä toimii sukupuolivähemmistöjen, kuten transsukupuolisten ja muunsukupuolisten henkilöiden, kohdalla. Lisäksi toimeentuloon liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava laajemmin eri perhemuotojen, kuten sateenkaariperheiden, osalta.(18)

Viitteet:

(11) Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnos VN/24927/2020, s. 39–40.

(12) OHCHR, 2011, Guiding Principles on Business and Human Rights, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

(13) Amnesty International, 2020, OUT OF CONTROL: FAILING EU LAWS FOR DIGITAL SURVEILLANCE EXPORT, https://www.amnesty.de/sites/default/files/2020-09/Amnesty_Bericht_Digitales_Out_of_Control_SPERRFRIST_21.09.2020.01.01_Uhr_MESZ%20%281%29.pdf.

(14) THL:n julkaisemissa tutkimuskatsauksissa on eritelty Covid-19-pandemian aiheuttamat seuraukset naiseen kohdistuvan väkivallan ilmiöihin, kuten lähisuhdeväkivaltaan. THL tutkii myös spesifisti koronaepidemian vaikutuksia lähisuhdeväkivaltaan: <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/koronaepidemian-vaikutukset-lahisuhdevakivallan-kokemuksiin-ja-palveluiden-kayttoon-kova-?redirect=%2Ffi%2Fweb%2Finfektioaudit-ja-rokotukset%2Fajankohtaista%2Fajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19%2Ftutkimuksia-ja-hankkeita-koronavirukseen-liittyen>. THL:n blogissa tiivistetään lisääntyneen väkivallan seuraus palvelujärjestelmällemme ja väkivallan ehkäisyn velvoitteeseen: <https://blogi.thl.fi/lahisuhdevakivalta-vaaliteemaksi-korona-teki-nakyvaksi-vakivaltatyon-katveja-ja-avun-saamisen-haasteita/>.

(15) Järjestöjen rahoituksen epävarmuuteen on myös kiinnitetty huomiota voimassa olevan hallitusohjelman toteuttamisen yhteydessä, esimerkiksi Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmassa 2020–2023, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162499>.

(16) Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnos VN/24927/2020, s. 53.

(17) Amnesty International & Ihmisoikeusliitto, 2021, "Elän jatkuvassa kriisitilanteessa ja hädässä" – riittämätön perusturva Suomessa, https://www.amnesty.fi/uploads/2021/08/perusturvaraportti_31082021.pdf.

(18) Amnesty International & Ihmisoikeusliitto, 2021, "Elän jatkuvassa kriisitilanteessa ja hädässä" – riittämätön perusturva Suomessa, https://www.amnesty.fi/uploads/2021/08/perusturvaraportti_31082021.pdf.

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

Yleiset huomiomme perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä vaikutusarviointiohjeen luonnoksessa löytyvät kohdista Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1 ja Muut huomiot.

Amnesty pitää tärkeänä, että ympäristövaikutusten kohdalla mainitaan niiden merkitys ympäristöperusoikeuden ja muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.(19) Kannustammekin oikeusministeriötä huomioimaan luonnonvarojen käyttöä (4.3.1), maaperää, vesiä ja ilmaa (4.3.2) ja luonnon monimuotoisuutta (4.3.4) koskevissa alaluvuissa vaikutukset ihmisiin, kuten luonnoksessa on nyt tehty ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevassa alaluvussa 4.3.3, jossa mainitaan sosiaalinen haavoittuvaisuus. Kyseisessä alaluvussa olisi myös hyvä mainita konkreettisia ihmisryhmiä puhuttaessa sosiaalisesta haavoittuvaisuudesta.

Lisäksi ympäristövaikutuksia käsittelevässä luvussa olisi hyvä mainita saamelaiden rooli luonnon monimuotoisuuden, metsien ja luonnonvarojen säilyttämisessä, sillä alkuperäiskansoilla on tietoa ja kokemusta sopeutumisesta usein dramaattisiin muutoksiin alueidensa luonnonympäristössä.(20)

Alaluvussa 4.3.5 (Yhdyskuntarakenne, rakennettu ympäristö, maisema, kaupunkikuva ja kulttuuriperintö) pidämme tärkeänä, että mietittäessä säädoshedotuksen vaikutuksia tulee myös arvioida rakennetun ympäristön esteettömyys sekä ihmisten yhdenvertaiset liikkumis- ja toimimismahdollisuudet. Kuten luonnoksessa todetaan, esteettömyys on edellytys ihmisten yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja sujuvan arjen toteutumiselle.(21) Kehotamme kuitenkin lisäämään yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja esteettömyyden säädöksen vaikutuksen keskeisiin kysymyksiin sivulle 66.

Kaiken kaikkiaan valtioilla on useita menettelyllisiä veloitteita, jotka liittyvät niiden velvollisuuteen suojella ihmisiä ympäristövahingoilta ja ilmastonmuutokselta. Valtioiden päävelvollisuus on tarjota tietoa, helpottaa yleisön osallistumista sekä tarjota oikeussuojaa ja tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Ilmasto- ja ympäristöstrategioita, lakeja, kansallisia suunnitelmia sekä erityisiä hankkeita ja aloitteita suunniteltaessa on järjestettävä riittävästi tosiasiallisia kuulemisia ja varmistettava erityisesti ilmastonmuutoksesta ja ehdotetuista päätöksistä eniten kärsivien osallistuminen niihin ilman syrjintää.(22)

Viitteet:

(19) Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnos VN/24927/2020, s. 57.

(20) Ks. Esim. Ameyali Ramos-Castillo, Edwin Josue Castellanos ja Kirsty Galloway McLean, 2017, Climatic Change 140(1), Indigenous peoples, local communities and climate change mitigation, https://www.researchgate.net/publication/312416212_Indigenous_peoples_local_communities_and_climate_change_mitigation.

(21) Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnos VN/24927/2020, s. 66.

(22) Amnesty International 2021, Stop burning our rights! What governments and corporations must do to protect humanity from the climate crisis, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/3476/2021/en/>, s. 15.

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

Yleiset huomiomme perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä vaikutusarviointiohjeen luonnoksessa löytyvät kohdista Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1 ja Muut huomiot.

Luvun 4.4 sijaintia vaikutusarviointiohjeessa voisi tarkastella uudelleen, jotta sen luonne ihmisryhmien ja ihmisten oikeuksien toteutumisen mahdollistajana käytännön elämässä toteutuisi paremmin. Luvun voisi esimerkiksi sijoittaa heti perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia käsittelevän luvun 4.1 jälkeen.

Lisäksi luku kaipaisi rakenteen osalta uudelleen tarkastelua, sillä luvun kappaleet ovat lyhyitä ja yleispiirteisiä verrattuna esimerkiksi taloudellisia vaikutuksia käsittelevään lukuun 4.2. On myös tärkeää perustella, miksi juuri kyseiset ihmisryhmät on valittu tarkastelun kohteeksi (esimerkiksi lapset ja nuoret sekä vammaiset henkilöt). Nyt luonnoksesta puuttuu esimerkiksi ikääntyneiden oikeudet.

Ihmisoikeuksien osalta Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja niiden valvontaelinten (esim. YK:n komiteoiden) ratkaisukäytäntö olisi huomioitava ja vähintään kartoitettava, löytyykö niistä jotain valmisteltavan sääntelyn kannalta relevanttia myös lukuun 4.4.

4.4.1.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen osalta yhdenvertaisuusvaikutuksia arvioitaessa ei ole riittävää arvioida pelkästään, syrjiikö jokin yksittäinen vaihtoehto tiettyä väestöryhmää, vaan on arvioitava myös laajasti, miten eri vaihtoehdot mahdollistavat tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen, esimerkiksi positiivisen erityiskohtelun keinoin. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on kertonut tuoreessa eduskuntakertomuksessaan havainnoistaan myöhässä ja liian suppeasti suoritetuista kuulemisista sekä puuttuvista ja liian kapeista arvioinneista, joissa huomio on kiinnitetty vain yhteen syrjintäperusteeseen tai vähemmistöryhmään.(23)

Pidämmekin tervetulleena, että vaikutusarviointiohjeen luonnoksessa otetaan huomioon intersektionaalisuus, millaisia vaikutuksia säädöksellä on eri ryhmien ja yksilöiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin sekä millaisin keinoin tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa voitaisiin edistää säädöshankkeella. Kaipaisimme kuitenkin uudistettavaan arviointiohjeeseen laajemmin esimerkkejä syrjintäperusteista ja vähemmistöryhmistä lainvalmistelijoiden työn helpottamiseksi ja selkeyttämiseksi. Nyt luonnoksessa on lähinnä lueteltu yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteita.

Sukupuolivaikutukset on nykyisessä arviointiohjeessa ilmaistu hyvin binäärisesti todeten, että ”sukupuolivaikutuksilla tarkoitetaan sääntelyn vaikutuksia yhteiskunnassa naisiin ja miehiin.”(24) Olisi tärkeää, että sukupuolivaikutuksia tarkasteltaisiin moninaisesti uudistettavassa arviointiohjeessa. On huolehdittava siitä, että esimerkiksi sukupuolivähemmistöihin kohdistuvat vaikutukset tulevat riittävästi huomioiduksi yhdenvertaisuusarvioinnissa tai muutoin. Tähän liittyen ongelmallista on myös jo edellä mainittu disaggregoitu tieto ja sen keruun puutteet, esimerkiksi tilastointi, joka tapahtuu usein binäärisesti (miehet/naiset). Sukupuolivaikutusten arvioinnin kohdalla on esitetty, että nykyistä vaikutusarvioinnin kenttää ja näköaloja tulisi laajentaa. Esimerkiksi valtiovarainministeriön roolia on korostettu.(25)

4.4.1.2 Lapset ja nuoret

Vaikutusarviointiohjeen luonnoksessa todetaan, että lapsen edun asianmukainen huomioon ottaminen edellyttää lapsivaikutusten arvioimista sellaisissa hankkeissa, joilla on vähäistä suurempaa merkitystä esimerkiksi lasten tai lapsiperheiden asemaan.(26) Luonnokseen voisi lisätä tästä konkreettisia esimerkkejä, kuten esimerkiksi maahanmuuttoa ja ilmastonmuutosta koskeva lainsäädäntö. Etenkin turvapaikanhaun ja perheenyhdistämisen kohdalla on selvitetty, että lapsen etua ei tarkastella siten, kuin sitä lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan tulee tarkastella.(27)

4.4.1.3 Alkuperäiskansa saamelaiset

Kaikissa saamelaisten oikeuksiin liittyvissä lainsäädäntöhankkeissa on huomioitava kansainvälisen oikeuden periaate alkuperäiskansojen vapaaehtoisesta ennakkosuostumuksesta (FPIC): pelkkä saamelaisten kuuleminen ei riitä, vaan ennen saamelaisten asemaan tai oikeuksiin liittyvän hankkeen hyväksymistä tai toimeenpanemista, valtion on hankittava saamelaisilta vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus.

Suostumus on annettava vapaasti ilman manipulointia, pakottamista, uhkaamista, kostotoimenpiteiden pelkoa, korruptiota tai epätasa-arvoista neuvotteluasemaa. Jo hyvin varhaisessa suunnitteluvaiheessa lainsäädäntöhankkeesta vastaavan viranomaisen ja muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan tahon tulisi selvittää, onko sillä merkitystä saamelaisille ja aloitettava menettely heidän kanssaan. Tässä vaiheessa on myös arvioitava, tarvitaanko kertaluonteista suostumusta vai useita suostumuksia, jotka riippuvat ehdotettujen toimenpiteiden luonteesta ja niiden mahdollisista vaikutuksista. Lisäksi lainsäädäntöhankkeen edetessä odottamaton kehitys saattaa edellyttää suostumuksen uusimista. Neuvotteluiden tulisi mahdollistaa haittojen torjuminen vielä silloin, kun on mahdollisuus tehdä kaikki tarvittavat muutokset ja siten, että alkuperäiskansan omia tavoitteita tai suunnitelmia ei suljeta ulkopuolelle.

Lisäksi suostumuksen saamiseksi on oltava saatavilla kattavaa, selkeää ja objektiivista julkista tietoa kaikista lainsäädäntöhankkeeseen liittyvistä olennaisista näkökohdista, kuten 1) toiminnan laajuudesta ja kestosta, 2) mahdollisista haitallisista tai hyödyllisistä vaikutuksista ihmisoikeuksille ja ympäristölle sekä 3) mekanismeista hyötyjen jakamiseen, seurantaan, riitojen ratkaisemiseen ja valitusten käsittelemiseksi. Alkuperäiskansojen oikeuksiin ja FPIC-periaatteeseen pohjautuvassa tietoon perustuvassa päätöksenteossa tärkeässä roolissa ovat osallistavat sosiaaliset, ympäristöön liittyvät ja ihmisoikeuksia koskevat vaikutusarviointit. On välttämätöntä, että tällaiset arviointit suoritetaan asianomaisten yhteisöjen tosiasiallisen osallistamisen kautta ja kuulemalla yhteisön omia päätöksentekorakenteita.

Amnesty korostaa, että saamelaisyhteisön osallistamisen ja sen jäsenten osallistumisen päätöksentekoon ja vaikutusarviointiin tulee olla monimuotoista, kattavaa ja kokonaisvaltaista. Viranomaisten ja muita julkisia hallintotehtäviä hoitavien tulee kiinnittää erityistä huomiota myös marginalisoituihin ryhmiin kuuluvien saamelaisten kuulemiseen.

4.4.5 Demokratia- ja oikeusvaltiokehitys

Kuten vaikutusarviointiohjeen luonnoksessa todetaan, demokratiakehitykseen liittyvät vaikutukset voivat kohdistua eri perus- ja ihmisoikeuksien, kuten sananvapauden ja julkisuuden, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden sekä vaali- ja osallistumisoikeuksien, toteutumiseen. Viranomaisilla onkin perusoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvollisuus: Julkisen vallan on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle(28).

Kokoontumisvapauden ohella Amnesty haluaa korostaa sananvapauden huomioimisen merkitystä vaikutusarvioinnissa. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden hiljentämiseen pyrkivä häirintä, uhkailu ja maalittaminen uhkaavat sananvapauden toteutumista laajasti. Esimerkiksi internetissä tapahtuva häirintä ja uhkailu vaikuttaa naisten sananvapauteen. Amnesty kansainvälisissä Twitter-tutkimuksissa ilmeni, että keskimäärin 32 % verkkoväkivaltaa kokeneista naisista oli lakannut jakamasta sisältöä, jonka tiesivät altistavan väkivallalle (itsesensurointi).(29) Myös Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on syyskuussa 2019 julkaisemassaan viidennessä Suomea koskevassa raportissaan ottanut kantaa vihapuheeseen ja viharikoksiin ja antanut näihin liittyen useita suosituksia. ECRI:n mukaan rasistinen ja suvaitsematon julkinen vihapuhe on lisääntynyt Suomessa, ja se kohdistuu pääasiassa turvapaikanhakijoihin ja muslimeihin.(30) Rasismi ja ulkomaalaisviha eivät ole osa vapaata yhteiskuntaa vaan uhkaavat usein jo valmiiksi marginalisoitujen ihmisryhmien kuten pakolaisten sananvapauden ja osallisuuden toteutumista. Näin ollen marginalisoitujen ihmisryhmien sananvapaus tulisi ottaa huomioon vaikutusarviota tehtäessä.

Viitteet:

(23) Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2022, Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022, [https://syrjinta.fi/documents/25249352/42720545/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+kertomus+eduskunnalle+2022+\(pdf\).pdf/c83caf57-a7c4-a907-9a19-c37c61eec75e/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+kertomus+eduskunnalle+2022+\(pdf\).pdf?t=1648705129557](https://syrjinta.fi/documents/25249352/42720545/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+kertomus+eduskunnalle+2022+(pdf).pdf/c83caf57-a7c4-a907-9a19-c37c61eec75e/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+kertomus+eduskunnalle+2022+(pdf).pdf?t=1648705129557), s. 23.

(24) Oikeusministeriö, 2007, Säädos ehdotusten vaikutusten arviointi: ohjeet, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082>, s. 35.

(25) Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo (toim.), 2018, Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161000/52-2018-Tasa-arvoa%20talousarvioon.pdf>.

(26) Oikeusministeriö, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnos VN/24927/2020, s. 71.

(27) Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2020, Lapset ilman perhettä – Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen,

[https://syrjinta.fi/documents/25249352/54194583/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+\(PDF\).pdf/9a5d54b9-82c9-4961-a865-f6037110b2a7/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+\(PDF\).pdf?t=1609832005737](https://syrjinta.fi/documents/25249352/54194583/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+(PDF).pdf/9a5d54b9-82c9-4961-a865-f6037110b2a7/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+(PDF).pdf?t=1609832005737).

(28) Lisätietoja kokoontumisvapaudesta ihmisoikeutena saa Amnesty Internationalin käsikirjasta: Amnesty International Suomen osasto, Tunne oikeutesi – kokoontumisvapauden käsikirja, 2021, https://www.amnesty.fi/uploads/2021/05/tunneoikeutesi_2021.pdf.

(29) Suomenkielinen Toxic Twitter -kampanjasivu: <https://www.amnesty.fi/toxictwitter/>, Toxic Twitter -raportti: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2018/03/online-violence-against-women-chapter-1/> sekä Troll Patrol -projekti: <https://decoders.amnesty.org/projects/troll-patrol/findings>. Suomi ei ollut tutkimusten kohdemaana.

(30) Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio ECRI, 2019, Suomea koskeva raportti, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-finland-finnish-translation-/1680972fa8>.

Muut huomiot

Perusteellinen ja riittävä vaikutusten arviointi edellyttää resursseja. Lisäämällä resursseja lainvalmisteluun ja ministeriöiden väliseen yhteistyöhön, saadaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta laadukasta lainsäädäntöä.

Pidämme tärkeänä, että arviointiohjeessa otetaan huomioon lainsäädännön jälkiarviointi. Toki hallituksen esityksissä on kohta toimeenpanolle ja seurannalle, mutta sen mainitseminen jo arviointiohjeessa parantaa lainvalmistelun laatua.

Tiivistelmä Amnestyn lausunnosta

Uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen on tarkoitus tukea aiempaa paremmin lainvalmistelijoiden työtä ja parantaa vaikutusarviointien laatua sekä tämän myötä valmisteltävien lakien laatua. Ohje korvaa valtioneuvoston vuonna 2007 antamat ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei toteuteta tällä hetkellä systemaattisesti. Sen vuoksi Amnesty pitää tärkeänä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksen arvioinnin vahvistamista uudistettavassa vaikutusarviointiohjeessa.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisukäytännöt ja esimerkiksi yleiskommentit tulee huomioida entistä kattavammin ja monipuolisemmin oikeudellisen tietoperustan vahvistamiseksi läpi vaikutusarviointiohjeen. Lisäksi väestöryhmittäin disaggregoitua tiedonkeruuta ja -menetelmiä tulee lisätä.

Asiantuntijoiden, sidosryhmien ja oikeudenhaltijoiden kuulemisten ja näkemysten huomioinnin tulee olla tosiasiallista. Kuulemiset ja lausuntokierrokset eivät saa olla vain näennäistä osallistamista, vaan ne tulee nähdä mahdollisuutena saada tutkittua sekä käytännön kokemustietoa vaikutusarvioinnin tueksi.

Härkönen Vilja
Amnesty International Suomen osasto