

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Luvuissa 1-3 on kuvattu selkeästi ja monipuolisesti vaikutustenarvioinnin perusolottuvuudet.

Valmistelijat joutuvat valmistelutyösään monenlaisen vaikuttamisen kohteeksi niin hankkeen sisältä kuin sen ulkopuoleltakin. Voisi olla hyödyllistä tunnistaa tämä myös vaikutustenarvioinnin ohjeistuksessa niin, että valmistelussa noudatettava menettely tukisi valmistelun avoimuutta ja asianmukaisuutta.

Valmistelun vaikutustenarvioinnissa olisi pyrittävä ohjeistamaan valmistelijoita siten, että vaikutustenarvioinnissa kyetään erottamaan näennäisperustelut ja fasadiperustelut tosiasioista, jotta hankkeella perusteluineen ja vaikutustenarvionteineen on vankka tosiasiaiperustainen pohja niin normatiivisesti kuin muiden seikkojen suhteen. Intressitahot saattavat valmistelussa vedota tiettyyn lopputulokseen pyrkiessään sellaisiin seikkoihin, joita arvioitaessa edellä mainitut seikat on otettava erityisesti huomioon.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

Luvun 4.1 ohjeistusta voidaan pitää asian keskeinen merkitys huomioon ottaen suppeana. Tosin tähän liittyviä kysymyksiä käsitellään laajasti myös muihin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin yhteydessä luvussa 4.4.

Luvun johdannossa (s. 33) puhutaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta valtion velvoitteena. Väärinkäsitysten välttämiseksi on syytä käyttää PL 22 §:n mukaista laajempaa käsitettä, eli kyse on yleisemmästä ja laajemmalle ulottuvasta julkiselle vallalle kuuluvasta velvollisuudesta, jossa velvoitettuja ovat kaikki julkista valtaa käyttävät. Useissa kohdissa muuallakin termiä käytetään tässä virheellisessä muodossa. Niissä kohdin termi valtio tulee korvata termillä julkinen valta tai julkista valtaa käyttävät. Myös oikein ilmaistu julkisen vallan velvollisuus löytyy tekstistä (esim. s. 34). Terminologia on siis yhdenmukaistettava oikeaksi.

Tämän jakson perusoikeusjärjestelmämme systematiikan selostusta olisi syytä täydentää niin, että selvitetäisiin ihmisoikeusvelvoitteiden muodostavan meidän perusoikeusjärjestelmässämme sen minimitason, jonka alapuolelle ei voida perus- tai muitakaan oikeuksia laskea edes säädännäisesti.

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

Luku on erittäin laaja, mistä voidaan päätellä, että hankkeiden vaikutustenarvioinnissa niiden taloudelliset vaikutukset ovat kaikkein keskeisimmällä sijalla. Kuitenkin kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin ohjeistus on hyvin suppea, eikä siinä tunnisteta kotitalouksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa, vaikka yritysten osalta tämä on eräs keskeinen arvioinnin kohde. Kotitalouksiin voi kohdistua huomattavaakin välillistä sääntelytaakkaa, joka voi jäädä kokonaan tunnistamatta.

Joko tässä yhteydessä tai luvussa 4.1 tulisi myös selvittää, etteivät kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia valvovat toimielimet yleensä hyväksy taloudellisiin seikkoihin vetoamista perusteena yksilön kansainvälisissä sopimuksissa vahvistettujen oikeuksien loukkaamiselle.

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

Tämä luku antaa hyvän yleiskuvan ja johdatuksen ympäristövaikutusten arviointiin. Asian tärkeydestä johtuen olisi syytä tuoda esiin myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuu ja siihen sisältyvä vastuu myös tuleville sukupolville, jolla tulisi olla tärkeä merkitys arvioitaessa erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tarvittavia toimenpiteitä.

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

Luvussa on ohjeistettu varsin laajasti erilaisiin ihmisryhmiin kohdistuvaa vaikutustenarviointia. Tästä huolimatta asian läpikäyntiä vaivaa tietty luettelonomaisuus niin, että ilman yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokysymysten erityisasiantuntemusta vaikutusten arviointi saattaa jäädä hyvin pintapuoliseksi.

Lukuun 4.4.1.1 sisältyvää yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia koskeva osio on melko suppea ja hyvin yleisluontoinen. Sitä olisi hyvä vielä kehittää konkreettisemmaksi. Tätä voisivat helpottaa esimerkit käytännössä esiin tulleista ongelmista tai hypoteettiset esimerkit, jotka nyt luettelon muodossa esitettyjen listausten ohella havainnollistaisivat kuinka tunnistaa sääntelyn oleellisia yhdenvertaisuuteen vaikuttavia seikkoja. Sellaiset luettelonomaisesti mainitut seikat kuten 'onko esityksellä vaikutuksia ihmisten arkeen?' jäävät helposti triviaaleiksi maininnoiksi, jos ei selvitetä, minkälaisia asioita tässä oletetaan sisältyvän 'ihmisten arkeen'.

Kuten ohjeluonnoksessa todetaan, YK:n vammaisyleissopimus edellyttää vammaisuuden ja vammaisten ihmisten moninaisuuden huomioon ottamista. Asiaa tulisikin tarkastella suojeluobjektien ja erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten kannalta. Ohjeessa tulisi korostaa enemmän ihmisten erilaisuuden hyväksymistä sääntelyn lähtökohtana niin, että arvioidaan vaikutuksia siihen, kuinka ihmisten erilaisuus tunnistetaan ja samalla mahdollistetaan heidän yhdenvertainen osallisuutensa ja oikeutensa. Muutoin ajaututaan helposti sellaisiin yhdenmukaisiin sääntelyratkaisuihin, jotka ovat joko välittömästi tai välillisesti tiettyjä ihmisryhmiä syrjiviä. Ohjeessa onkin syytä mainita, että myös perustuslain 17 § edellyttää moninaisuuden huomioon ottamista sääntelyssä.

Kohdassa 4.4.1.1 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo olisi syytä selvittää keskeiset syrjinnän käsitteet, ja etenkin moniperustainen ja intersektionaalinen syrjintä, jotka voivat muutoin jäädä kokonaan arvioinnissa huomioon ottamatta. Niitä ei ole selvitetty myöskään lainkirjoittajan oppaassa, johon osion lopussa viitataan. Vaikka tämän osion loppuun sisältyy useita lähteitä, joista voidaan ammentaa osviittaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutusten arviontiin, olisi syytä selvittää arvioinnin kannalta keskeiset seikat yksityiskohtaisemmin ohjeessa.

Muut huomiot

Kortteinen Kalle
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta