

Kaijus Ervasti

20.2.2020

PERUSOIKEUSVAIKUTUKSET LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTON TYÖSSÄ

1. Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toimintansa vuoden 2016 alussa eli se on toiminut nyt neljä vuotta. Se antaa vuosittain noin 20-30 lausuntoa valtioneuvoston säädösehdotuksista. Arviointineuvosto lausuu hallituksen esitysehdotuksista loppuvaiheessa ennen päätöksentekoa ja vasta säännönmukaisen lausuntokierroksen ja ehdotuksen viimeistelyn jälkeen.

Valtioneuvoston asetuksessa lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015) on määritelty arviointineuvoston organisaatio ja tehtävät. Neuvoston tehtävä 2 §:n mukaan on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi myös tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun parantamiseksi sekä arvioida, ovatko uuden lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Asetuksen perustelumuistion mukaan "neuvoston tehtävänä ei ole suorittaa vaikutusarviointeja, vaan se arvioi laadittuja arviointeja". Valtioneuvoston ministeriöiden tulee siis lähtökohtaisesti itse huolehtia lainvalmisteluosaamisesta, lainvalmistelun laadusta sekä arviointien laatimisesta. Arviointineuvosto kontrolloi lainvalmistelun ja vaikutusarvioiden laatua, mutta voi tukea myös koulutustilaisuuksilla ministeriöiden kehittämistyötä. Sen sijaan itse arviointityöhön se ei osallistu.

Lainsäädännön arviointineuvostolla on laaja näkökulma vaikutusten arviointiin. Arviointineuvosto pyrkii arvioimaan, kuinka lainsäädännön kaikkia erilaisia vaikutuksia on ennakoitu. Monissa muissa maissa vastaavat elimet ovat keskittyneet vain taloudellisten vaikutusten tai yritysvaikutusten arviointiin.

2. Eri vaikutuslajit

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) mukaan säädösehdotusten mahdolliset vaikutukset tulee arvioida säädöksiä valmisteltaessa. Perinteisesti vaikutuslajit on jaettu neljään eri ryhmään ohjeistuksessa: taloudellisiin vaikutuksiin, viranomaisvaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Oppaassa säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista on käytetty tätä jaottelua. Myös monia muita vaikutuksia kuten innovaatiovaikutuksia on nostettu esiin eri yhteyksissä.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa 10.12.2019 on korostettu erityisesti ilmasto-vaikutuksia. Hallitusohjelman mukaan "ilmastovaikutusten arviointi otetaan osaksi normaalia lainvalmistelua". Hallitusohjelmassa on korostettu myös monessa kohdassa perusoikeuksien turvaamista.

Vuonna 2019 hyväksyttiin uudet hallituksen esityksen laatimisohteet. Samalla myös ohjeistusta vaikutusten arvioinnista uudistettiin. Uusissa ohjeissa vaikutusten arvioinnista ei ole enää omaa pääjaksoa hallituksen esityksessä, vaan se on osa jaksoa "ehdotukset ja niiden vaikutukset". Vaikutusten arvioinnissa käytetään edelleen oikeusministeriössä laadittua vaikutusarviointiopasta ja lähtökohtaista jaottelua neljään eri vaikutusryhmään. Vaikutusarvio-ohjeet ovat vuodelta 2007 ja niiden uudistus on suunnitteilla.

Uusien HELO-ohjeiden mukaan useilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perusoikeusvaikutukset onkin nostettu esiin uutena ulottuvuutena vaikutusten arvioinnissa. Hallituksen esityksessä pitäisi kertoa konkreettiset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen esimerkiksi kansalaisten asemassa, olosuhteissa ja toimintamahdollisuuksissa. Ohjeiden mukaan nämä vaikutukset voi esittää yhteiskunnallisissa vaikutuksissa omana jaksonaan "vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin".

3. Perusoikeusvaikutukset arviointineuvoston työssä

Lainsäädännön arviointineuvosto ei arvioi säädösten perustuslainmukaisuutta. Sen sijaan arviointineuvoston tehtävä on tarkastella, millä tavoin säädösehdotuksissa on arvioitu perusoikeusvaikutuksia. Perusoikeusvaikutusten merkitys on kasvanut arviointineuvoston työssä viime aikoina ja HELO-ohjeiden uudistus korostaa kehitystä entisestään. Perusoikeusvaikutukset voidaan nähdä osana ihmisvaikutusten arviointia, jossa kohteena ovat lainsäädännön vaikutukset ihmisten elämään ja arkeen. Perusoikeuksissa on painotettu myös uusia alueita viime aikoina. On käyty runsaasti keskustelua esimerkiksi ympäristöperusoikeuksista, lasten oikeuksista, vanhusten oikeuksista ja vammaisten oikeuksista.

Laillisuusvalvojat ja perustuslakivaliokunta keskittyvät ensi sijaisesti siihen, täyttääkö säädösehdotus perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimukset. Lisäksi oikeuskansleri seuraa hyvän lainvalmistelutavan noudattamista. Näiden tahojen näkökulma on ensisijaisesti normatiivinen. Oikeuskanslerin ennakkollinen säädösvalvonta kohdistuu hallituksen esitykseen kokonaisuutena, mutta arviointi on oikeudellinen eikä yhteiskuntatieteellinen.

Lainsäädännön arviointineuvosto sen sijaan tarkastelee, kuinka perusoikeuksien toteutumisesta on arvioitu käytännön tasolla eli näkökulma on yhteiskunnallinen. Mietittäväksi tulee, miten hallituksen esitysehdotuksessa on arvioitu säädöksen vaikutuksia perusoikeuksiin ihmisten ja yritysten arjessa. Tarvitaan siis yhteiskunnallista tarkastelua, miten ja missä laajuudessa uusi sääntely vaikuttaa tosiasiallisesti esimerkiksi lasten mahdollisuuksiin vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon arjessa, ikääntyneiden henkilöiden itsemääräämisoikeuteen päivittäisissä tilanteissa tai kansalaisten oikeudensaantimahdollisuuksiin käytännössä, kun he joutuvat oikeudellista käsittelyä vaativaan konfliktiin. Tällöin kyse ei ole vain normatiivisesta analyysistä, vaan siitä, kuinka ja missä laajuudessa uudistus vaikuttaa tosiasiallisesti ihmisten elämään. Myös vaihtoehtoja punnittaessa tulisi arvioida erilaisten vaihtoehtojen perusoikeusvaikutuksia ja pohtia siitä näkökulmasta, mikä vaihtoehto valitaan.

Neuvosto on suhtautunut varauksellisesti siihen, että lausunnoissa käytettäisiin sellaisia ilmaisuja, joista voisi saada käsitykseen, että otetaan kantaa itse perusoikeuksiin. Neuvosto

käyttää perusoikeuksiin kytköksissä olevaa terminologiaa, vaikkei usein käytäkään varsinaisesti termiä ”perusoikeudet”; esim. oikeusturva, oikeudenmukainen oikeudenkäynti, lasten oikeudet, vanhuksien oikeudet, yhdenvertaisuus.

Aina perusoikeusvaikutukset eivät saa tarpeeksi huomiota lainvalmistelussa. Perusoikeuksia saatetaan tarkastella vain juridisena kysymyksenä. Tällöin analysoidaan täyttävätkö säädöksen pykälät muodolliset perusoikeusvaatimukset. Sen sijaan tarkastelematta jää, heikentääkö tai parantaako uudistus perusoikeuksien toteutumista käytännössä ihmisten arjessa. Perusoikeuksien toteutuminen todellisuudessa voi muuttua paljonkin, vaikka toimitaan muodollisesti perustuslain mukaan ja noudatetaan perustuslakivaliokunnan linjauksia.

Tällä hetkellä erityisiä haasteita liittyy ympäristöperusoikeuksiin, joka on uusi alue monille juristeillekin. Siinä yhdistyvät vastuu luonnosta, kollektiivinen oikeus hyvään ympäristöön sekä vaikuttaminen elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tällöin perusoikeusvaikutuksetkin hajautuvat useaan eri tarkastelusuuntaan.

Perusoikeusvaikutusten huomioon ottaminen ei sinänsä muuta vaikutusten arvioinnin peruslogiikkaa. Kyse on pikemminkin uudenlaisesta näkökulmasta, jossa korostuu aiempaa enemmän ihmisvaikutukset ja oikeuksien toteutuminen todellisuudessa ihmisten arjessa. Lainsäädännön arviointineuvosto pyrkii omalta osaltaan tukemaan tämän näkökulman korostumista lainvalmistelussa.

4. Arviointineuvoston lausumat perusoikeusvaikutuksista

Arviointineuvoston lausunnoissa vuonna 2019 perusoikeusvaikutukset ovat nousseet esiin kolmessa hallituksen esitysehdotuksessa. Kahdessa tapauksessa kyse oli uudistuksen vaikutuksista lapsen oikeuksiin ja yhdessä vanhusten oikeuksiin. Vuoden 2020 alussa perusoikeusvaikutukset nousevat esiin yhdessä lausunnossa turvapaikanhakijoiden oikeusturvan osalta.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa hallituksen esitysehdotuksesta *laeiksi varhaiskasvatustilain ja lasten kotihoidon ja yksityisen kotihoidosta tuesta annetun lain muuttamisesta* (VN/7271/2019-VNK-2) esitettiin seuraava arvio:

Esitysehdotuksessa on arvioitu lapsi- ja perhevaikutuksia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia monipuolisesti ja tukeutuen myös tutkimustietoon. Esitysehdotuksessa katsotaan, että uudistuksella on positiivisia vaikutuksia muun muassa lasten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen, koulumenestykseen ja pärjäämiseen yhteiskunnassa sekä syrjäytymisen ehkäisyyn ja ihmissuhteisiin. Lisäksi on myös tuotu perusoikeusvaikutuksia esiin. Myös vaikutuksia työllisyyteen ja sukupuolivaikutuksia on arvioitu.

Arviointineuvosto pitää hyvänä, että lapsi- ja perhevaikutuksia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia on arvioitu esitysehdotuksessa monipuolisesti ja ansiokkaasti. Vaikutusarviointia voi pitää esimerkillisenä.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa hallituksen esitysehdotuksesta *laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta* (VN/7299/2019-VNK-2) esitettiin seuraava arvio:

Nykytilaa kuvaavassa jaksossa on kuvattu lainsäädännöllistä tilannetta. Siinä ei ole käsitelty lastensuojelua, siihen liittyvää päätöksentekoa eikä tuomioistuin-käsittelyitä yhteiskunnallisesta näkökulmasta lasten ja nuorten kannalta. Kun etenkin tahdonvastaisissa huostaanotoissa kyse on syvällisestä vaikuttamisesta lapsen kasvu- ja elinolosuhteisiin sekä voimakkaasta puuttumisesta perusoikeuksiin, olisi esitysehdotuksessa syytä olla kuvaus siitä, kuinka lastensuojelujärjestelmän päätöksenteko toimii käytännössä.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksen nykytilaa koskevassa jaksossa on syytä käsitellä lasten ja nuorten asemaa lastensuojeluasioissa ja sitä, mitä lastensuojeluasioiden käsittely ja päätöksenteko viranomaisissa sekä hallinto-oikeuksissa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa merkitsee lasten ja nuorten kannalta.

* * *

Esitysehdotuksessa ei ole lainkaan erillistä tavoitejaksoa. Nykytilaa kuvaavassa jaksossa on tuotu esiin, että valituslupasäätelyn tavoitteena on kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän hallintoa ja hallintotuomioistuimia ratkaisuilleen ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Lastensuojelutapaauksissa on kuitenkin usein kyse tilanteista, joissa puututaan voimakkaasti henkilön perusoikeuksiin. Tahdonvastaisissa huostaanotoissa hallinto-oikeus on myös asiassa ensimmäinen päätöksentekijä. Valitusluvan ulottamista tällaisiin asioihin ei voida perustella yksinomaan korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehittämiseksi.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä on syytä arvioida uudistuksen tavoitteita lasten ja nuorten aseman, oikeusturvan ja perusoikeuksien näkökulmasta ottaen huomioon koko lastensuojeluun liittyvä päätöksentekoketju.

* * *

Esitysehdotuksessa ei ole kerrottu, kuinka lasten ja heidän perheidensä perusoikeudet toteutuvat uudistuksen yhteydessä eli millaisia ovat perusoikeusvaikutukset. Esitysehdotuksen vaikutusjaksossa on vain todettu seuraavasti: "Kuntien lastensuojelua, erityisesti tahdonvastaisia huostaanottoja, koskevien päätösten laatuun on kiinnitettävä huomiota ja lastensuojeluasioihin perehtyneen henkilökunnan riittävästä resursseista ja osaamisesta on huolehdittava." Tämän tavoitelauseuman ohella tarvitaan realistinen arvio siitä, kuinka uusi valitusjärjestelmä toimisi kokonaisuudessaan lastensuojelujärjestelmässä. Tämä on tarpeen senkin vuoksi, että perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupajärjes-

telmä on mahdollinen vain, jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksiensa toteutuminen (PeVL 55/2014 vp).

Kokonaisuudessaan jaksossa ei ole käsitelty vaikutuksia osapuolten oikeudensaantimahdollisuuksien, koetun oikeudenmukaisuuden eikä perusoikeuksien näkökulmasta. Oikeusturvan arviointi vaikuttaa jossain määrin tarkoitushakuiselta, kun valituslupajärjestelmän käyttöön otolla katsotaan olevan yksinomaan myönteisiä vaikutuksia asianosaisiin.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksen vaikutukset asianosaisiin ja erityisesti heidän oikeusturvaansa ja perusoikeuksiensa toteutumiseen tulee arvioida aikaisempaa monipuolisemmin ja seikkaperäisemmin.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa hallituksen esitysehdotuksesta ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvetaista annetun lain muuttamisesta (VN/9824/2019-VNK-2) on todettu seuraavaa:

Hallituksen esitysehdotuksessa on useamman sivun arvio vaikutuksista asiakkaisiin. Jaksossa on käytetty hyväksi myös niin kotimaista kuin kansainvälistäkin tutkimuskirjallisuutta. Siinä on myös arvioitu perusoikeusvaikutuksia. On katsottu, että uudistus johtaa myönteisiin vaikutuksiin usean perusoikeuden kannalta. Vaikutuksia asiakkaisiin on kuvattu laadullisen argumentaation avulla tukeutumalla tutkimuksiin tekijöistä, jotka vaikuttavat vanhusten hyvinvointiin ja elämänlaatuun. Tietyntlaisesta abstraktiudesta ja yleisyydestä huolimatta tällaista arviota voidaan pitää riittävänä kuvaamaan muutosta asiakkaiden elämässä, koska kyse on ilmiöstä, jonka kuvaaminen esimerkiksi määrällisillä mittareilla olisi hyvin vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista.

Vuoden 2020 alkupuolella lainsäädännön arviointineuvosto antaa lausunnon turvapaikanhakijoiden oikeusturva koskevasta lainsäädäntömuutoksesta. Myös siinä perusoikeusvaikutusten arviointi nousee esille.

4. Johtopäätökset

Perusoikeusvaikutukset korostuvat aiempaa enemmän lainvalmistelussa sekä myös lainsäädännön arviointineuvoston työssä. Kyse ei sinänsä ole uudesta asiasta, vaan siitä, että lainsäädännön yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ja ihmisvaikutuksiin otetaan aikaisempaa syvällisempi näkökulma. Lainsäädännön arviointineuvosto ei arvioi säädeehdotusten perustuslainmukaisuutta, mutta seuraa perusoikeuksien arviointia. Arviointineuvosto on nostanut esiin sekä hyviä että puutteellisia perusoikeusarvioiteja.

Hallitusohjelman mukaan lainsäädännön arviointineuvoston roolia on syytä vahvistaa. Vahvistamisen yhteydessä on syytä huolehtia, että arviointineuvoston sihteeristössä on taloustieteellistä, yhteiskuntatieteellistä ja juridista osaamista. Tällä hetkellä arviointineuvoston alaisuudessa työskentelee kaksi sihteerä ja se on hyvin haavoittuvainen. Vaikutusarviointien monipuolistuminen ja perusoikeusvaikutusten korostuminen osaltaan lisäävät arviointineuvoston työn vaatavuutta ja vaikuttavuutta.