



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGS OMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (8)

23.3.2021

VTDno-2021-317

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

Viite: Tarkastusvaliokunta, asiantuntijapyyntö kuulemiseen 24.3.2021

Lausunto säädösehdotusten yhdenvertaisuusvaikutusarvioinneista, erityisesti vammaisten henkilöiden näkökulmasta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään siten kuin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) tarkemmin säädetään. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoitijana ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtäviin sisältyy lisäksi ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt yhdenvertaisuusvaltuutetun arviota hallituksen esityksissä esitettyjen vaikutusarviointien laadusta ja kattavuudesta erityisesti vammaisten henkilöiden näkökulmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää valiokuntaa lausuntopyynnöstä ja kutsusta kuulemiseen.

Osaamista ja ohjausta vaikutusarvioinnin säännönmukaistamiseksi on vahvistettava

Yhdenvertaisuusvaltuutetun omien havaintojen ja asiasta tehtyjen selvitysten perusteella on todettavissa, että yhdenvertaisuusvaikutuksia ei tällä hetkellä lainvalmistelussa arvioida kuten pitäisi. Yhdenvertaisuus- mukaan lukien vammaisvaikutusarviointien tekemisen säännönmukaisuutta, laatua ja kattavuutta on tarvetta konkreettisin toimin lisätä.

Vaikutusarviointia koskevien selvitysten luvut kertovat, että yhdenvertaisuusvaikutusarviointi tehdään lainvalmistelussa harvoin. (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020 *Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa?* sekä siinä muutamit selvitykset). Rohkaisevaa kuitenkin on, että määrä vaikuttaisi hienoisesti vuosien mittaan kasvaneen.

Tässä lausunnossa on jäljempänä konkreettisia esimerkkejä valtuutetun lausunnoissa tehdyistä huomioista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tehnyt havaintoja myöhässä ja liian suppeasti suoritetuista kuulemisista, puuttuvista sekä liian kapeista arvioinneista, joissa huomio on kiinnitetty vain yhteen syrjintäperusteista tai erityisryhmistä. 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 kuulemistä käytetään silloin tällöin vaikutusarvioinnin keskeisenä keinona tai mahdollisesti poliittisesta paineesta johtuen kuulemisessa kerätyt huomiot lisätään jo pitkälle valmisteltuun esitykseen ilman, että esityksillä näkemyksillä ja tiedoilla olisi käytännön vaikutusta lainsäädäntöratkaisuun tai siitä esitettyyn vaikutusarvioon.

Yhdenvertaisuusarviointien ja esitysten kielteisten vaikutusten arvioinnin puute sekä esityksen kielteisiä vaikutuksia koskevan tiedon sivuuttaminen on näkynyt varsinkin ulkomaalaislainsäädäntöä muutettaessa vuosina 2015-2019 ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksia heikentävään suuntaan.

Kuulemiskäytäntöjen vaihtelevuus vaikuttaa yhdenvertaisuusvaikutusarviointien laatuun ja kattavuuteen. Valtuutettu on eräiden keskeisten hankkeiden mietintö- tai hallituksen esityksen luonnosvaiheessa esittänyt valmistelijoille huomion siitä, että asiassa tulisi kuulla esimerkiksi vammaisjärjestöjä. Kaikista ministeriöistä ei lainsäädäntöesityksiä ole tullut lausunnolle myöskään yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Valtuutetun arvion mukaan kuulemisessa vaikuttaisi kuitenkin viime vuosina tapahtuneen parannusta.

Ministeriöissä on yleisesti selvä tarve lisätä tietoa ja osaamista yhdenvertaisuudesta, syrjinnän kiellosta sekä yhdenvertaisuusvaikutusarvioinneista. Tämä tarve on noussut esille esimerkiksi valtuutetun valvoessa yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisen edistämisvelvoitteen toimeenpanoa ministeriöissä. Osaamisen ja tiedon puutteet heijastuvat myös lainvalmisteluun.

Yhdenvertaisuusvaikutustenarviointia koskevien ohjeiden sisältö ei ole tällä hetkellä riittävä. On tärkeää, että oikeusministeriössä käynnissä olevassa lainsäädännön vaikutustenarviointiohjeen päivityksessä tämä puute korjataan.

YVL 5 §:n edistämismääräys edellyttää lainvalmistelussa vaikutusarviointia

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisilla on toiminnassaan velvoite edistää yhdenvertaisuutta. Viranomaisten tulee arvioida merkittävien hankkeiden ja toimien yhdenvertaisuusvaikutuksia. Näin ollen sääntelyä valmisteltaessa tulisi poikkeuksetta tehdä arvio valmistellun uudistuksen mahdollisista yhdenvertaisuusvaikutuksista. Arviointia tulisi tehdä jo varhaisessa vaiheessa sääntelyä alustavasti mietittäessä.

Yhdenvertaisuusvaikutustenarviointia koskevien ohjeiden päivityksen yhteydessä tulee tarkemmin arvioida, minkälainen ohjeistus tukee tehokkaasti yhdenvertaisuusvaikutusarvion tekemistä ja tästä tulee sisällyttää riittävät kirjaukset ohjeisiin. Ohjeissa tulee huomioida yhdenvertaisuuslain 5 §:ssä säädetty velvoite edistää yhdenvertaisuutta.

Vaikutusarvioinnissa tulisi pyrkiä arvioimaan esityksen välittömiä ja välillisiä vaikutuksia intersektionaalisesta näkökulmasta eri väestöryhmien olosuhteisiin ja oikeuksien toteutumiseen. Vaikutusarvioinnissa voi olla perusteltua kiinnittää huomiota esimerkiksi vammaisuuden ja sukupuolen tai vammaisuuden ja iän yhteisvaikutukseen. Lapsivaikutustenarvioinnissa tulee tarkastella vaikutuksia eri lapsiryhmiin.

Vaikutukset vammaisiin henkilöihin on lainvalmistelussa huomioitava

Vammaisvaikutusarviointia tehdään lainvalmistelussa puutteellisesti. Vammaisia henkilöitä ja heitä edustavia järjestöjä ei lainsäädännön edellyttämällä tavalla säännönmukaisesti ja riittävällä tavalla osallisteta ja kuulla.

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 suojeleminen 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. Vammaisyleissopimus on Suomessa lakina voimassa.

Koska vammaisyleissopimus on vammaisten henkilöiden oikeuksia läpileikkaava sopimus, ovat kaikki kansalaisiin 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 olennaisia ovat muun muassa esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyvät kysymykset.

Vammaisten henkilöiden osallistaminen tarkoittaa muun muassa heitä edustavien järjestöjen kuulemista ja ottamista mukaan vammaisvaikutusten arviointiin. Olennaista on se, että kuuleminen on vuorovaikutuksellista ja tapahtuu riittävän ajoissa.

Vammaisuuden eri ilmenemismuodot on huomioitava vaikutusarvioinnissa. Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

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

Vammaisten henkilöiden näkökulmasta tehokkaan yhdenvertaisuusarvioinnin tulisi olla hallinnonalat ylittävää. Lainvalmisteluvastuiden sektori- ja ministeriökohtaisuuden vuoksi vaikutustenarviointia ei yleensä tehdä huomioiden asiaan liittyvä muu vammaisten henkilöiden oikeuksien käytännön toteutumisen näkökulmasta relevantti sääntely. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä *Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet* (Kyröläinen 2020) yhdeksi keskeiseksi vammaisten henkilöiden työllistymisen esteeksi todettiin se, että sosiaali- ja terveysministeriön vammaispalvelulainsäädäntö ei riittävästi turvaa vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien toteutumista.

Vammaisvaikutusarviointien puuttumiseen ja puutteiden vuoksi vammaisyleissopimuksen kansalliseen toimeenpano-ohjelmaan vuosille 2020-2023 katsottiin tarpeelliseksi sisällyttää asiasta nimenomaisia tavoitteita (STM julkaisu 2021:20). Tämän poikkihallinnollisen ohjelman mukaan vammaisten henkilöiden osallisuutta tulisi lisätä lainsäädäntövalmistelussa yhdenvertaisuusvaikutusarviointeja kehittämällä ja myös etujärjestöjen kuulemismenetelmällä aina, kun lainsäädäntö on laajasti kaikkiin kansalaisiin soveltuva, jotta vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen otetaan riittävällä tavalla huomioon.

Strateginen tiedontuotanto eri ryhmien yhdenvertaisuudesta ja oikeuksien toteutumisesta on tehokkaan lainvalmistelun edellytys

Syrjintää ja yhdenvertaisuutta sekä yleisempi eri ryhmien elämäntilanteita ja oikeuksien toteutumista koskevan tiedon puutteellisuus on merkittävä este riittävien yhdenvertaisuusvaikutusarviointien tekemiselle. Varsinkin vammaisvaikutusten arvioinnissa tulee usein vastaan tilanne, että ei ole olemassa tilasto- tai muuta tietoa, jonka pohjalta vammaisvaikutusten arviointia voitaisiin tehdä parhaalla mahdollisella tavalla.

Valtioneuvostotasolla ja ministeriöiden tulisi tehokkain toimin ja tarvittavan rahoituksen kautta varmistaa riittävän ja pitkäjänteisen yhdenvertaisuuden toteutumista kuvaavan tilasto- ja muun tiedon tuottaminen (esimerkiksi THL:ssä ja Tilastokeskuksessa) kattavasti eri sektoreilla ja eri ryhmien perusoikeuksien toteutumista koskien.

Vaikutusarvioinnissa tulee kirjoittaa auki se tieto, jota on käytetty arvioinnin tukena, mutta myös se, mikä tieto puuttuu.

Esimerkkejä yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnoissa esitetyistä huomioista

Sote-uudistus (HE 241/2020 vp): Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossaan sote-palveluiden sisällölliseen yhdenvertaisuuteen. Tällä tarkoitetaan sitä, että kaikilla palvelua tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada palvelua samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti. Samoin valtuutettu huomautti, että sote-palveluiden yhdenvertaisuusarvioinnissa tulee huomioida kaikki yhdenvertaisuuslain 14 syrjintäperustetta, ei vain osaa niistä, kuten oli tehty. Valtuutettu korosti lausunnossaan, että palveluiden järjestämisen yhdenvertaisuus tulisi perustaa kattavaan yhdenvertaisuusvaikutustenarviointiin, jotta eri ihmisryhmien erityistarpeet voidaan ottaa huomioon. Valtuutettu piti ongelmallisena, että kyseisessä hallituksen esityksen yhdenvertaisuutta käsittelevässä kohdassa oli mainittu syrjintäperusteista nimenomaisesti vain ikä, sukupuoli, alkuperä ja kieli. Valtuutettu totesi, että mikäli yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin palveluiden tuottamisessa ei selkeästi ohjata kaikkien syrjintäperusteiden osalta, on se omiaan kasvattamaan riskiä siitä, että toimijat ottavat käyttöön välillisesti syrjiviä palvelumalleja.

Sote-uudistuksen yhteydessä valtuutettu huomautti myös kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä ruotsinkielisten, saamenkielisten että viittomakielisten ja puhevamman vuoksi tulkkausta tarvitsevien ihmisten osalta.

Valtuutettu on usein sote-uudistuksen samoin kuin esimerkiksi asiakas- ja potilaslain valmistelun yhteydessä (STM017:00/2018) tuonut esille tarpeen

lain sanamuotojen kirjoittamisesta velvoittavaan muotoon silloin kun on kyse oikeudesta tulkkauspalveluun. Sama velvoittavuusvaatimus on usein esitetty myös toimitilojen esteettömyyden ja sähköisten palveluiden saavutettavuuden osalta.

Vaikutustenarvioinnissa tulisikin tehdä vertailua pakottavan ja suositusluonteisen sääntelyn välillä. Arviointiin tulisi kirjoittaa auki punninta näiden vaihtoehtojen välillä ja selvittää sitä, kuinka ehdotettu valinta turvaa esimerkiksi vammaisten ja toimintarajoitteisten ihmisten oikeudet tai kaikkien kielelliset oikeudet.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ja sähköisestä asioinnista annetun lain muuttaminen (HE 60/2018 vp): Hallituksen esityksessä ei ollut kielellisten vaikutusten vaikutusarvioinnissa tarkasteltu lainkaan viittomakielisten henkilöiden asemaa digitaalisten palvelujen käyttäjinä. Valtuutettu huomautti saavutettavien verkkosivujen edellyttävän enenevässä määrin sitä, että sivustoihin tuotettaisiin viittomakielisille henkilöille omakielisiä sisältöjä sekä suomalaisella että suomenruotsalaisella viittomakielellä.

Perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikainen muuttaminen (HE 218/2020 vp): Esitys on esimerkki hyvästä lainsäädännön eriarvoistavien vaikutusten huomioimisesta. Koronatilanteen pahenemiseen vastaavassa lainmuutoksessa huomioitiin kevään 2020 poikkeusolojen kokemukset. Lainsäädännön kehittämiseksi selvitettiin etäopetuksen vaikutuksia ja erityistä tai tehostettua tukea saavien lasten perheiden kokemuksia etäopetuksesta. Selvityksessä havaittiin näillä oppilailla korostuneesti haasteita oppimisessa etäopetuksessa. Tämä huomioitiin hallituksen esityksessä vahvistamalla haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeutta lähiopetukseen. Kyseisessä esityksessä ei ole kattavaa eri syrjintäperusteet huomioivaa yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia, mutta siinä huomioidaan rajatumminkin vaikutusarvioon perustuen yhteen oppilasryhmään kohdistuvat eriarvoistavat vaikutukset.

Varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta koskeva hallituksen esitysluonnos: Esityksessä muutosta perustellaan vahvasti yhdenvertaisuusargumenteilla. Esityksessä käydään kattavasti läpi yhdenvertaisuutta perusoikeutena. Subjektiivisen oikeuden varhaiskasvatukseen katsotaan edistävän sekä lasten, vanhempien että perheiden yhdenvertaisuutta. Nykytilanteen ja vaikutusten arvioinnissa painottuvat kuitenkin taloudellisten vaikutusten arviointi. Esityksessä ei ole esimerkiksi syrjintäperusteittain arviota nykytilanteesta ja muutoksen oletetuista vaikutuksista.

Postilain muutostarpeiden arviomuistio 2021 (LVM060:00/2020): Yhdenvertaisuusvaikutusarviointi puuttui arviomuistiosta, vaikka kyseessä on perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkittävä aihe. Taloudellisia vaikutuksia oli puolestaan arvioitu kattavasti. Valtuutettu korosti lausunnossaan, että lainuudistusta valmisteltaessa tulee arvioida esityksen yhdenvertaisuusvaikutukset eri ihmisryhmien osalta. Arviointi tulisi tehdä erityisen huolellisesti, mikäli uudistuksella heikennetään perusoikeusherkän toiminnan tasoa ja muutoksella saattaa olla negatiivisia vaikutuksia heikossa asemassa tai syrjinnän vaarassa oleviin ihmisryhmiin.

Liikennejärjestelmäsuunnitelma 2021-2032, luonnos (LVM018:00/2019): Kyseessä on laajakantoinen ja merkityksellinen hanke kansalaisten ja esimerkiksi vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole tehty yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia, kun taas esimerkiksi ympäristövaikutuksista on tehty hyvin mittava arvio. Sisällössä esitetään tärkeitä huomioita keskeisistä esteettömyyden ja saavutettavuuden puutteista, mutta koska vammaisarviointia ei ole suoritettu, jää monilta osin epäselväksi, seuraako huomioista jotain konkreettista vammaisten matkustajien oikeuksien toteutumiseksi. Monissa kohdin esteettömyys on esitetty läpileikkaavana sivuhuomiona käsittelemättä asiaa kuitenkaan varsinaisesti kussakin asiayhteydessä. Koska nimenomaista vammaisarviointia ei ole suoritettu, tai ainakaan kirjoitettu auki, jää epäselväksi, onko esimerkiksi työmatkaliikenteen kehittämisen osalta huomioitu vammaisten henkilöiden erityistarpeita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi lausunnossaan, että suunnitelman jatkotyöstössä tulisi selvittää yksityiskohteisemmin yhdenvertaisuusvaikutukset erityisesti eri vammaisryhmien osalta. Arvioinnissa tulee kuulla vammaisjärjestöjä ja hyödyntää heidän asiantuntemustaan.

Covid-19 mobiilisovellusta koskeva hallitusesitysluonnos (STM053:00/2020): Valtuutettu kiinnitti huomion siihen, että luonnoksessa ei käsitelty sovelluksen vaikutuksia eri kieliryhmiin siitä huolimatta, että sovellusta esitettiin toteutettavaksi vain suomeksi ja ruotsiksi.

Toimia yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin parantamiseksi

Tarkastusvaliokunnan julkaisussa 1/2020 esitetään hyviä suosituksia yleisesti vaikutustenarvioinnin parantamiseksi. Valtuutettu esittää seuraavia esimerkkejä toimiksi erityisesti yhdenvertaisuusvaikutusarviointien parantamiseksi:

1. *Valtioneuvoston ja ministeriöiden tulee lisätä syrjintää ja yhdenvertaisuutta koskevan tiedon saatavuutta ja tuottamista.*

2. *Kattava yhdenvertaisuusarviointi tulisi kirjata vaikutustenarviointiohjeisiin nykyistä velvoittavamaksi ja arviointi tulee ohjeistaa tarkemmin.*

Viranomaisia koskeva yhdenvertaisuuslain 5 §:n asettama yleinen velvoite edistää yhdenvertaisuutta sekä arvioida toimien yhdenvertaisuusvaikutuksia tulee olla myös yksi lainvalmistelun lähtökohdista. Yhdenvertaisuusvaikutustenarvioinnin tarve on arvioitava poikkeuksetta lainvalmistelun yhteydessä. Ihmisten oikeuksiin vaikuttavissa hankkeissa on tehtävä yhdenvertaisuusvaikutusarviointi. Arvioinnissa tulee säännönmukaisesti huomioida eri syrjintäperusteet, relevantit vähemmistö- ja väestöryhmät sekä arvioida välittömät ja välilliset vaikutukset riittävästi intersektionaalisesta näkökulmasta.

3. *Vammaisvaikutusten arviointi on tehtävä kaikissa ihmisten oikeuksia koskevissa lakihankkeissa.*

Vaikutusarviointiohjeessa tulee nimenomaisesti viitata vammaisyleissopimuksen asettamiin velvoitteisiin. Vammaisten henkilöiden ja heidän edustajiensa kuuleminen on tehtävä kattavasti riittävän aikaisessa vaiheessa eri vammairyhmät huomioiden. Vaikutusarvioinnissa tulee valmisteltavan sääntelyn lisäksi huomioida muu hallinnonalatkin ylittävä olennainen sääntely.

4. *Yhdenvertaisuusosaamista tulee lisätä ministeriöissä. Yhdenvertaisuussuunnitelmia päivitettäessä tulee tarkastella yhdenvertaisuusarvioinnin toteutumista lainvalmistelussa.*

Yhdenvertaisuussuunnitelmaan on kirjattava tarvittavia toimia esimerkiksi koulutuksesta sekä konkreettisia ja seurattavia tavoitteita yhdenvertaisuusvaikutusarviointien määrästä hallituksen esitysluonnoksissa.

5. *Yhdenvertaisuusvaikutusarvioinneista olisi tarpeellista teettää lähivuosina oma selvitys.*

Tiina Valonen, ylitarkastaja

(tiina.valonen@oikeus.fi, puh. 029 56 66 820)