

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisesta O 48/2019 vp

Viite: Kirjallinen lausuntopyyntö: talousvaliokunta, O 48/2019 vp – Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita.

Eduskunnan talousvaliokunnan pyynnöstä lapsiasiavaltuutettu arvioi oman toimialansa osalta, onko vaikutusarviot yleisesti ottaen tehty ja antavatko hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot riittävän tietoperustan päätöksenteon tueksi.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsivaikutusten arviointi pitäisi sisällyttää selkeästi kaikkeen asianmukaiseen lain-säädäntöön, ei pelkästään lapsia koskeviin lakeihin.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että lapsivaikutusten arviointi-kappale on sisällytetty lakiesityksiin enenevässä määrin, mutta systemaattista, tietoon perustuvaa ja laadukasta vaikutusten arviointia tehdään edelleen valitettavan harvoin.
- Lapsivaikutusten arviointia tulisi tehdä koko lainvalmisteluprosessin ajan.
- Lapsivaikutusten arviointia tehtäessä tulisi selvittää lasten ja nuorten mielipiteitä.
- Lainvalmistelussa ja etenkin vaikutusten arvioinnissa olisi tarpeen hyödyntää nykyistä enemmän tutkimustietoa sekä moniammatillista osaamista.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu tarkastelee vaikutusten arviointia lapsivaikutusten näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu ei osallistu vaikutusarviointien tekemiseen, mutta antaa vuosittain useita lausuntoja esimerkiksi hallituksen esityksistä ja esitysluonnoksista, joissa otetaan kantaa siihen, miten niissä on toteutettu lapsivaikutusten arviointi.

Lapsivaikutusten arvioinnin tarkoituksena on varmistaa lapsen edun paras mahdollinen toteutuminen. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan *kaikissa lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu*. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edun toteutumiseen liittyy olennaisesti lapsivaikutusten arvioinnin tekeminen, eli aina tehtäessä yksittäiseen lapseen, tiettyyn lapsiryhmään tai yleisesti lapsiin vaikuttavia päätöksiä, päätöksenteossa tulee arvioida mahdollisia (myönteisiä tai kielteisiä) vaikutuksia lapsiin. Sopimusvaltioiden on esimerkiksi lainvalmistelussa kerrottava, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perustein, sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin.¹ Lapsen edun tulisi ohjata kaikkien lapsiin vaikuttavien lakien, määräysten ja kollektiivisten sopimusten hyväksymistä. Lapsen oikeus saada etunsa arvioiduksi ja otetuksi ensisijaisesti huomioon pitäisi sisällyttää selkeästi kaikkeen asianmukaiseen lainsäädäntöön eikä pelkästään erityisesti lapsia koskeviin lakeihin.² Se, miten laaja tai perusteellinen vaikutusarviointi kulloinkin on tarpeen, määräytyy kyseisen lainvalmistelun tavoitteiden ja tarkoituksen mukaan. Lapsen oikeuksien komitea korostaa, ettei jokaiseen valtion tekemään toimeen tule sisällyttää täysimääräistä lapsen edun arviointi- ja määrittämisprosessia. Sen sijaan, jos esimerkiksi suunnitellulla lainsäädännöllä on merkittävä vaikutus lapsiin, tarvitaan tehokkaampaa suojelua ja yksityiskohtaisempia menettelyjä lasten edun huomioimiseksi.³

Yleisesti ottaen lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että lapsivaikutusten arviointi -kappale on sisällytetty lakiesityksiin enenevässä määrin. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kuitenkin systemaattista, tietoon perustuvaa ja laadukasta vaikutusten arviointia tehdään edelleen valitettavan harvoin. Lasten oikeusturvan varmistamisessa korostuu ennakkolinen oikeusturva, joka saavutetaan esimerkiksi huolelliseen ja laaja-alaiseen lapsivaikutusten arviointiin perustuvalla lainsäädännöllä. Lapsivaikutusten arviointia tulisi tehdä tutkituun tietoon perustuen ja eri vaihtoehtoja aidosti punniten. Arvioinnin tyypilliset heikkoudet käyvät hyvin ilmi esimerkiksi juuri valmistuneesta selvityksestä *”Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden*

den asemaan". Selvityksessä todetaan, että tarkastelluissa lakihankkeissa lapsivaikutusten arviointi on jäänyt hyvin ohueksi.⁴ Havainnot vastaavat hyvin lapsiasiavaltuutetun käsityksiä yleisemminkin lapsivaikutusten arvioinnin tilasta lainvalmistelussa.

Hallituksen esityksistä saa usein vaikutelman, että lapsivaikutusten arviointi on tehty vasta valmistelun loppuvaiheessa, kun lainsäädäntöratkaisut on jo päätetty. Monesti arvioinnissa kuvataan pääasiassa lainsäädännön tavoitteita, ja niissä keskitytään tavoiteltuihin positiivisiin vaikutuksiin.⁵ Lapsivaikutusten arviointia tulisi tehdä koko lainvalmisteluprosessin ajan. Valmistelun loppuvaiheessa kirjoitetut arvioinnit eivät tue lapsen edun mukaisten ratkaisu- vaihtoehtojen valintaa, eikä sen avulla tunnisteta esimerkiksi mahdollisia tarkennustarpeita säännöksiin tai niiden yksityiskohtaisiin perusteluihin. Myös lapsen oikeuksien komitea on painottanut vaikutustenarvioinnin tekemistä jo varhaisessa vaiheessa valmistelua.⁶

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukainen lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioiduksi on sopimuksen tulkintaan vaikuttava yleisperiaate, eli se tulee huomioida kaikkia sopimuksen oikeuksia tulkittaessa. Lapsen etu ja lapsen oikeus tulla kuulluksi täydentävät toisiaan; lapsen etu ei toteudu, jos lapsen mielipidettä ei selvitetä.⁷ Lapsiasiavaltuutettu pitääkin tärkeänä, että lapsivaikutusten arviointia tehtäessä selvitetään lasten ja nuorten mielipiteitä. Tätä alleviivaa myös lapsen oikeuksien komitea, jonka mukaan lasten näkemykset tulisi huomioida lakeja laadittaessa.⁸ Yhtenä esimerkkinä tästä voidaan mainita opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttama perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisen muuttamisen (HE 218/2020 vp) valmistelun yhteydessä lapsille suunnattu verkkokysely, jossa selvitettiin perusopetuksen oppilaiden kokemuksista ns. koronarajoituksista kevään ja alkusyksyn 2020 ajalta. Kyselyn toteuttaminen oli myönteistä ja sillä saavutettiin melko laaja vastaajajoukko. Valitettavaa kuitenkin on, että hallituksen esityksen perusteella jäi epäselväksi, miten sen tuloksia hyödynnettiin lainvalmistelussa. Lapsivaikutusten kattavan arvioinnin kannalta olisi oleellista, ettei vaikutusten seuranta rajoitu pelkästään etukäteisarviointiin. Se tulisi ulottaa myös jatko seurantaan.⁹

Lapsivaikutusten arvioinnin tueksi on olemassa useita työkaluja¹⁰, mutta arvioinnin toteuttaminen jää lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan valitettavan usein yksittäisen lainvalmistelijan harteille. Lainvalmistelussa ja etenkin vaikutusten arvioinnissa olisi tarpeen hyödyntää nykyistä enemmän tutkimustietoa sekä moniammatillista osaamista. Tutkimustietoa on saatavilla paljon jo valmiina, joten läheskään aina ei ole tarve ryhtyä sitä erikseen selvittämään.¹¹ Keskeistä onkin, että lainvalmisteluprosessia suunniteltaessa vaikutusarvioinnin

varataan riittävästi aikaa ja resursseja, jotta lainvalmistelijoilla on tosiasiallinen mahdollisuus hyödyntää tutkimustietoa ja asiantuntijoiden osaamista sekä tarvittaessa myös hankkia tutkittua tietoa lisää. Lapsivaikutusten arviointiin olisi myös hyvä kytkeä taloudellisia näkökohtia, ja arvioinnin tukena on suotavaa käyttää esimerkiksi euromääräisiä laskelmia sekä lukumääriä. Tämä vahvistaa konkreettisen tiedon asemaa arvioinnin pohjana. Vaikutusarvioinnin tulokset tulee myös kirjata lainvalmisteluasiakirjoihin riittäväällä läpinäkyvästi ja riittäväällä tarkkuudella, jotta niitä voidaan hyödyntää lainvalmistelun arvioinnissa.

Hyvän lainsäädännön kannalta vaikutusten arvioinnilla on keskeinen asema, ja lapsiasiavaltuutettu kannattaakin hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta lainsäädännön arviointineuvoston aseman vahvistamiseksi. Arviointineuvoston kokoonpanon osalta tulisi varmistaa, että siellä on riittävästi osaamista myös lapsen oikeuksista. Lisäksi, niin ikään hallitusohjelmaan kirjattu lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä parantaisi lainvalmistelun ja lainsäädännön laatua esimerkiksi siten, että sen avulla voitaisiin havaita toimivia lainsäädäntöratkaisuja.

Jyväskylässä 10.3.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

¹ CRC/C/GC/14, kohta 6c.

² CRC/C/GC/14, kohta 31.

³ CRC/C/GC/14, kohta 20.

⁴ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850>, s. 197-199.

⁵ Esim. Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta HE 245/2020 vp s. 3.

⁶ CRC/C/GC/14, kohta 99.

⁷ CRC/C/GC/12, kohdat 70 ja 74.

⁸ CRC/C/GC/12, kohta 12 ja CRC/C/GC/14, kohta 99.

⁹ CRC/GC/2003/5, kohta 45.

¹⁰ Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen ohje lapsivaikutusten arvioinnista saatavilla osoitteessa https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen_tueksi/miten_arvioida/lapsivaikutusten_arviointi.



Unicefin ohjeita lapsivaikutusten arvioinnista saatavilla osoitteessa <https://www.unicef.fi/unicef/tyomme-suomessa/lapsiystavallinen-kunta/lapsiystavallinen-materiaalipankki/>.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman ohje lapsivaikutusten arvioinnista saatavilla osoitteessa <https://www.julkari.fi/handle/10024/136377>.

¹¹ Esim. säännöllisesti toteuttava Kouluterveyskysely <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely>