

Lapsiasiavaltuutetun kirjallinen lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisesta O 48/2019 vp

Viite: Kirjallinen asiantuntijalausunto lakivaliokunnalle 17.2.2021

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

Asiantuntijalausunnossa on pyydetty arvioimaan oman toimialan osalta, miten lakivaliokunnan käsittelemissä hallituksen esityksissä on arvioitu ja otettu huomioon muutosehdotusten eri vaikutukset.

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,

¹ CRC/C/GC/14, kohta 6c.

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 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 yksityiskohdaisempia menettelyjä lasten edun huomioimiseksi.³

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

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 terveystieteiden valtiokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta HE 245/2020 vp s. 3.

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.⁸ Tätä alleviivaa myös lapsen oikeuksien komitea, jonka mukaan lasten näkemykset tulisi huomioida lakeja laadittaessa.⁹ Lapsivaikutusten kattavan arvioinnin kannalta olisi oleellista, ettei vaikutusten seuranta rajoitu pelkästään etukäteisarviointiin. Se tulisi ulottaa myös jatkoseurantaan.¹⁰

Lapsivaikutusten arvioinnin tueksi on useita työkaluja¹¹, 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.

Jyväskylässä 16.2.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

⁶ CRC/C/GC/14, kohta 99.

⁷ CRC/C/GC/12, kohdat 70 ja 74.

⁸ Lapsiasiavaltuutettu piti myönteisenä, että opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisen muuttamisen valmistelun yhteydessä lapsille verkkokyselyn perusopetuksen oppilaiden kokemuksista kevään ja alkusyksyn 2020 ajalta. Samalla lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä jäi osin epäselväksi, miten kyselyn tuloksia on hyödynnetty lainvalmistelussa. Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta HE 218/2020 vp s. 3-4.

⁹ CRC/C/GC/12, kohta 12 ja CRC/C/GC/14, kohta 99.

¹⁰ CRC/GC/2003/5, kohta 45.

¹¹ Terveiden 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>.