

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

Viite: Tarkastusvaliokunta 17.3.2021 klo 11.30/ Asiantuntijapyyntö/ Säädösehdotusten vaikutusarviointit - Lapsivaikutukset

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.

Lausuntopyynnön sisältö

Lausuntopyynnössä pyydetään arviota hallituksen esityksissä esitettyjen vaikutusarviointien laadusta ja kattavuudesta liittyen erityisesti lapsivaikutusten arviointiin. Kuinka hyvin arvioidut vaikutukset on esitetty ja perusteltu? Mitä tulisi tehdä vaikutusarviointien laadun parantamiseksi?

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutetun näkökulma vaikutusten arviointiin

Lapsiasiavaltuutetun lakisäateisenä tehtävänä (laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004, 2 §) on muun muassa arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja seurata lasten ja nuorten elinolosuhteita sekä seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa ja arvioida niiden vaikutuksia lasten hyvinvointiin. Näiden, kuten myös muiden laissa säädettyjen lapsiasiavaltuutetun tehtävien tarkoituksena on osaltaan edistää YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumista Suomessa.

Lapsiasiavaltuutettu antaa vuosittain kymmeniä lausuntoja lainvalmisteluasiakirjoista sekä ministeriöille että eduskunnan valiokunnille. Lausunnoissa kiinnitetään erityisesti huomioita siihen, miten asiakirjoissa on esitetty käsillä olevan uudistuksen tai muutoksen vaikutukset lapsiin, miten säännösehdotukset vastaavat lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistettuja oikeuksia ja miten se näkyy ehdotusten perusteluissa. Lapsiasiavaltuutettu ei suoraan osallistu lainvalmistelun yhteydessä tehtävään vaikutusarviointiin.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus lapsivaikutusten arvioinnin perustana

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen yksi keskeisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä on varmistaa, että kansallinen lainsäädäntö on kokonaisuudessaan täysin yhteensopiva yleissopimuksen kanssa ja että yleissopimuksen periaatteita ja määräyksiä voidaan soveltaa suoraan ja ne voidaan panna asianmukaisesti täytäntöön.¹ Tämä perustuu yleissopimuksen 4 artiklaan, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Velvoite lapsivaikutusten arvioinnin tekemiseen perustuu vastaavasti lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Lapsivaikutusten arvioinnin tarkoituksena on varmistaa lapsen edun mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen. Lapsen edun ensisijaisuudesta säädetään lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1. kohdassa, jonka mukaan *kaikissa lainsäädäntö-elimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu*. Samalla tavoin velvollisuus kohdistuu myös kaikkeen muuhun toimintaan, joka koskee suoraan tai välillisesti lapsia.

Yleissopimuksen toimeenpanoa valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitea on määritellyt 3(1) artiklan yhdeksi sopimuksen yleisperiaatteista.² Sen lisäksi, että ko. artikla on itsenäinen *aineellinen oikeus* (lapsen oikeus saada etunsa arvioiduksi ja huomioonotetuksi) ja *perustuvanlaatuinen tulkintaperiaate* (lain säännöstä on aina tulkittava tavalla, joka tehokkaimmin palvelee lapsen etua), se on menettelysääntö, jota lapsen oikeuksien komitea kuvaa seuraavasti: ”Aina kun tehdään tiettyyn lapseen, tiettyyn lapsiryhmään tai yleisesti lapsiin vaikuttavia päätöksiä, päätöksenteossa on arvioitava päätöksen mahdollisia (myönteisiä tai kielteisiä) vaikutuksia kyseiseen lapseen tai kyseisiin lapsiin. Lapsen edun arviointi ja määrittäminen edellyttävät menettelytakeita. Lisäksi päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, että kyseinen oikeus on otettu nimenomaisesti huomioon. Sopimusvaltioiden on näin ollen selostettava, kuinka oikeutta on kunnioitettu päätöksessä, eli kerrottava, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perustein sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin riippumatta siitä, onko kyse laajoista politiikkakysymyksistä vai yksittäistapauksista.”³ Lapsen oikeuksien komitea toteaa, että 3(1) artiklassa asetetaan sopimusvaltiolle seuraavat velvollisuudet:

- 1) velvollisuus varmistaa, että lapsen etu sisällytetään asianmukaisesti kaikkiin julkisten laitosten toimiin ja erityisesti kaikkiin lapsia suoraan tai välillisesti koskeviin täy-



täntöönpanotoimenpiteisiin sekä hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihin ja että sitä sovelletaan niissä johdonmukaisesti;

- 2) velvollisuus varmistaa, että kaikissa lapsia koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa päätöksissä sekä politiikoissa ja lainsäädännössä osoitetaan, että lapsen etu on otettu ensisijaisesti huomioon. Tähän kuuluu muun muassa kuvaus siitä, kuinka lapsen etua on tarkasteltu ja arvioitu ja mikä painoarvo sille on annettu päätöksessä;
- 3) velvollisuus varmistaa, että lapsen etu on arvioitu ja otettu ensisijaisesti huomioon yksityisen sektorin päätöksissä ja toimissa, mukaan lukien palveluntarjoajat ja kaikki muut yksityiset yhteisöt tai laitokset, jotka tekevät lasta koskevia päätöksiä.⁴

Lisäksi lapsen oikeuksien komitea ohjeistaa, että lainvalmistelussa on kerrottava, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perusteilla, sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin. 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.⁵

Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 14 (2013) listannut osatekijöitä, joita on otettava huomioon (ei-tyhjentävä listaus), kun lapsen etua arvioidaan:

- 1) lapsen näkemykset (yleiskommentit kohdat 53-54)
- 2) lapsen identiteetti (kohdat 55-57)
- 3) perheen säilyttäminen ja suhteiden ylläpitäminen (kohdat 58-70)
- 4) lapsen huolenpito, suojelu ja turvallisuus (kohdat 71-74)
- 5) haavoittuva tilanne (kohdat 75-76)
- 6) lapsen oikeus terveyteen (kohdat 77-78)
- 7) lapsen oikeus koulutukseen (kohta 79).

Komitea toteaa muun muassa, että ”lapsen edun perusarviointi on kaikkien lapsen etuun vaikuttavien oleellisten tekijöiden yleisarviointi, jossa kunkin tekijän painoarvo riippuu muista tekijöistä. Kaikki tekijät eivät ole oleellisia kaikissa tapauksissa, ja eri tekijöitä voidaan hyö-

dyntää eri tapauksissa eri tavoin. Kunkin tekijän sisältö vaihtelee väistämättä lapsesta ja tapauksesta toiseen ja riippuu päätöksen luonteesta ja konkreettisista olosuhteista samoin kuin kunkin tekijän merkitys kokonaisarviointissa”.⁶

Kansallisessa lainsäädännössä vastaavasti lapsen edun arvioinnista ja sen osatekijöistä säädetään lastensuojelulaissa (417/2007, 4.2 §). Sääntely selkeyttää lastensuojelulain täytäntöönpanossa tehtävää lapsen edun arviointia. On kuitenkin jossain määrin ongelmallista, että kansallisessa lainsäädännössä ei vastaavaa sääntelyä ole toteutettu siten, että se koskisi laajasti kaikkia lapsia eri tilanteissa. Lapsen edun arviointia ohjaavan säännöksen sijoittuminen lastensuojelulakiin voi antaa käsityksen siitä, että systemaattinen lapsen edun arviointi koskee vain lastensuojelua. Esimerkiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa lakiin (361/1983) ei vastaava säännöstä ole sisällytetty. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kyseisen säädöksen sinänsä tärkeät 1§ ja 4 § eivät ole riittävän täsmälliset, jotta ne velvoittaisivat lapsen edun systemaattiseen arviointiin.

Lapsiasiavaltuutettu on ehdottanut, että lapsen edun ensisijaisuudesta, joka on siis lapsen oikeuksien yleissopimuksen läpileikkaava yleisperiaate, tulisi säätää perustuslaissa (731/1999). Perustuslaissa on jo muita yleissopimuksen yleisperiaatteita (syrjimättömyys (2 artikla), lapsen oikeus elämään ja kehittymiseen (6 artikla) sekä lapsen osallisuus (12 artikla)) vastaavat säännökset.⁷ Perustuslain tasoinen säännös velvoittaisi lapsen edun systemaattisen arviointiin kaikissa välittömästi tai välillisesti lapsiin liittyvissä toimituksissa koskien yksittäisiä lapsia, erilaisia lapsiryhmiä tai yleisesti lapsia. Tällöin myös lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa tulisi myös entistä velvoittavampi ja myös selkeämmin ohjattu toimi. Luonnollisesti tarvitaan myös selkeää säännöksen täytäntöönpanon ohjeista muun muassa huomioon otettavista lapsen edun osatekijöistä ja niiden painottamisesta suhteessa toisiinsa ja muiden ryhmien oikeuksiin.

Lapsen oikeuksien komitea painottaa, että artikla 3(1) sanamuoto ”on otettava” asettaa sopimusvaltioille vahvan oikeudellisen velvollisuuden ja tarkoittaa sitä, etteivät valtiot voi käyttää harkintaa sen suhteen, arvioidaanko lapsen etu ja annetaanko sille asianmukainen painoarvo ensisijaisesti huomioitavana seikkana kaikissa toteutettavissa toimituksissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että sopimusvaltioilla on myös vahva oikeudellinen velvollisuus tehdä lapsivaikutusten arviointi aina, kun on kyse lapsiin suoraan tai välillisesti vaikuttavista toimituksista.⁸

Artiklassa 3(1) viitataan toimiin ”jotka koskevat” lapsia. Tällä tarkoitetaan yksittäistä lasta, erilaisia lapsiryhmiä tai yleisesti lapsia koskevia päätöksiä tai toimia, joilla on joko suora tai



välillinen vaikutus häneen tai heihin. Kyse voi siis olla myös toimenpiteestä, joka ei suoraan kohdistu lapseen, lapsiryhmään tai yleisesti lapsiin, mutta jolla kuitenkin on vaikutuksia heidän elämäänsä ja hyvinvointiin. Komitean mukaan ilmaus "jotka koskevat" on ymmärrettävä hyvin laajasti, koska kaikki valtion toimet koskettavat lapsia tavalla tai toisella. Komitea huomauttaa kuitenkin, että jokaiseen valtion tekemään toimeen ei tarvitse sisällyttää täysimääräistä lapsen edun arviointi- ja määrittämisprosessia. Niiden toimien kohdalla, joilla on (tai voi olla) välillisiä vaikutuksia lapsiin, on tapauskohtaisesti arvioitava olosuhteet, jotta saadaan selville, missä laajuudessa vaikutuksia tulisi arvioida. Sen sijaan, jos suunnitellulla lainsäädännöllä on merkittävä vaikutus lapsiin, tarvitaan tehokkaampaa suojelua ja yksityiskohtaisempia menettelyjä lasten edun huomioimiseksi.⁹

Lapsen edun määrittelyssä, ja sitä kautta myös lapsivaikutusten arvioinnissa, olisi aina pyrittävä ottamaan huomioon myös lasten mielipiteet (12 artikla). Lapsen etu ja lapsen oikeus tulla kuulluksi täydentävät toisiaan; lapsen etu ei toteudu, jos lapsen mielipidettä ei selvitetä.¹⁰ Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsille tulisi tarjota mahdollisuus kuulla heitä ja ottaa heidän näkemyksensä asianmukaisesti huomioon suunnitellessaan toimia, myös lainsäädännöllisiä päätöksiä, jotka vaikuttavat lapsiin suoraan tai välillisesti.¹¹ Jokaisen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä ei ole tarpeen erikseen kuulla lapsia, vaan valmistelussa voidaan hyödyntää myös jo valmiiksi kerättyä ja tutkittua tietoa lasten mielipiteistä, jos sitä on saatavilla.

Vaikka lapsen oikeuksien sopimus määrittelee lapsen edun ensisijaiseksi, se ei tarkoita, että lapsen etu ja oikeudet menisivät kaikissa tilanteissa muiden ryhmien oikeuksien edelle. Lapsivaikutusten arvioinnissa on tarkoitus hakea eri tahojen oikeuksien välille tasapainoa, kuitenkin niin, että lapsen etu on ensisijainen harkintaperuste ja päätös tai esimerkiksi sääntelyvaihtoehto varmistaa, että lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.¹²

Lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltiot voivat kehittää erilaisia menettelytapoja ja -käytäntöjä vaikutustenarvioinnin toteuttamiseen voidaan kehittää erilaisia menettelytapoja ja -käytäntöjä, mutta vähimmäisvaatimuksena on, että niissä käytetään lähtökohtana lapsen oikeuksien yleissopimusta ja sen valinnaisia pöytäkirjoja. Erityisesti on varmistettava, että arvioinnit perustuvat yleisperiaatteisiin (artiklat 2, 3(1), 6 ja 12) ja että arvioinnissa kiinnitetään erityishuomiota suunniteltujen toimenpiteiden erilaisiin lapsiin kohdistuviin vaikutuksiin. Vaikutustenarviointi voi perustua lapsilta, kansalaisyhteiskunnalta, asiantuntijoilta,

ministeriöiltä, tieteellisistä tutkimuksista ja kansallisista tai kansainvälisistä kokemuksista kerättyyn tietoon.¹³

Lapsivaikutusten arvioinnin nykytilasta

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa 1/2020 vp todetaan, että pitkällä aikavälillä lapsivaikutusten arvioinnin määrä hallituksen esityksissä on kasvanut (s. 53), mutta toisaalta siinä viitataan myös ITLAn tekemään selvitykseen lapsivaikutusten arvioinnista, jossa todetaan, että ”hallitusten esityksissä lapsivaikutuksia arvioidaan erittäin niukasti. Lapsivaikutusten arviointia ei ole tehty useissa keskeisissäkään esityksissä ja näkökulmat ovat kaiken kaikkiaan suppeita”.¹⁴

Myös lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että lapsivaikutusten arviointia on pyritty sisällyttämään lakiesityksiin enenevässä määrin. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kuitenkin systemaattista, tietoon perustuvaa ja laadukasta vaikutusten arviointia tehdään edelleen valitettavan harvoin. Arvioinnin toteuttamiseen ei ole varattu riittävää aikaa ja resursseja, joten se on valitettavan usein jäänyt yksittäisen lainvalmistelijan harteille. Ongelmana on myös se, että lapsivaikutusten arviointi painottuu hallituksen esityksiin, joissa on kyse suoraan lapsiin vaikuttavasta lainsäädännöstä, kuten esimerkiksi varhaiskasvatuslaista tai lastensuojelulaista. Välillisten vaikutusten tunnistaminen ja arviointi puuttuu lähes kokonaan lainvalmisteluasiakirjoista.

Hallituksen esityksistä saa myös vaikutelman, että lapsivaikutusten arviointi on tehty vasta valmistelun loppuvaiheessa, kun lainsäädäntöratkaisut on jo päätetty. Monesti arvioinnissa toistetaan pääasiassa lainsäädännön tavoitteita, ja siten niissä keskitytään tavoiteltuihin positiivisiin vaikutuksiin. Negatiivisia vaikutuksia nostetaan esiin vain harvoin. Lapsiin kohdittuvia vaikutuksia ei punnita myöskään suhteessa muihin vaikutuksiin. Valmistelun loppuvaiheessa kirjoitetut arvioinnit eivät tue lapsen edun mukaisten ratkaisuvaihtoehtojen valintaa, eikä sen avulla tunnisteta esimerkiksi mahdollisia tarkennustarpeita säännöksiin tai niiden yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Hallituksen esityksistä käy vain harvoin ilmi, että vaikutusarvioinnissa olisi selvitetty tai otettu huomioon lasten mielipiteet. 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. koronarajoituk-

sista kevään ja alkusyksyn 2020 ajalta. Kyselyn toteuttaminen oli erittäin myönteistä ja sillä saavutettiin melko laaja vastaajajoukko. Valitettavaa kuitenkin on, että hallituksen esityksen perusteella jäi epäselväksi, miten sen tuloksia hyödynnettiin lainvalmistelussa.

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.¹⁵ Havainnot vastaavat hyvin lapsiasiavaltuutetun käsityksiä yleisemminkin lapsivaikutusten arvioinnin tilasta lainvalmistelussa.

Ajatuksia lapsivaikutusten arvioinnin kehittämiseksi

Vaikutusarvioinnin tarkoituksen on hankkia lisää (tutkittua) tietoa lainvalmistelun tueksi. Sen avulla pyritään tuomaan lainvalmisteluun näkyväksi erilaisissa tilanteissa olevien lasten tarpeet niin lyhyellä kuin pitkälläkin tähtäimellä. Lapsivaikutusten arvioinnin kirjaaminen hallituksen esityksiin lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa ylipäätään hallituksen esityksen mukaisten lainsäädäntöehdotusten arvioinnin.

Huolelliseen ja laaja-alaiseen lapsivaikutusten arviointiin perustuva lainsäädäntö on osa lasten ennakkollista oikeusturvaa. Lapsivaikutusten arviointia tulisi tehdä tutkittuun tietoon perustuen ja eri vaihtoehtoja aidosti punnitien. Lopputuloksena tulee olla lainsäädäntö, joka parhaalla mahdollisella tavalla varmistaa lapsen edun toteutumisen niin kaikessa päätöksenteossa kuin muissakin lapsiin kohdistuvissa toimitissa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lainvalmistelussa tunnistetaan lapset aktiivisina yhteiskunnan toimijoina ja pyritään lapsen oikeuksien valtavirtaistamiseen. Lapsiasiavaltuutettu pitää tästä näkökulmasta jossain määrin ongelmallisena sitä, että lapsivaikutusten arviointi ryhmitellään hallituksen esityksen rakenteessa yhteen tasa-arvovaikutusten ja yhdenvertaisuusvaikutusten kanssa.¹⁶

On tärkeää, että lapsivaikutusten arviointi nostetaan omaksi kokonaisuudeksi, mutta tällä tavoin ryhmiteltynä se voi johtaa liian suppeaan arviointiin: arviointia tehdään esimerkiksi vain suoraan lapsiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa tai vain siltä osin kuin käsillä oleva uudistus tai muutos kohdistuu nimenomaisesti lapsiin. Lapsiin kohdistuvia vaikutuksia kuvataan usein myös termeillä, joilla viitataan lasten hyvinvoinnin osatekijöihin, mutta hyvin

harvoin esimerkiksi euromääräisesti tai edes lukumäärillä. Välilliset vaikutukset jäävät arvioimatta. Säädosvalmistelun vaikutustenarviointiohjeet ohjaavat kyllä monipuolisempaan arviointiin (esim. lasten huomioiminen kotitalouksiin kohdistuvissa taloudellisissa vaikutuksissa), mutta käytännössä lapsivaikutuksia ei yleensä kuvata laajemmin.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan merkittävänä haasteena vaikutusarvioinnin näkökulmasta on lainvalmistelun resursointi ja aikatauluttaminen. Jo lainvalmisteluprosessia suunniteltaessa vaikutusarviointiin tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja, jotta lainvalmistelijoilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus kartoittaa ja vertailla eri sääntelyvaihtoehtoja, hyödyntää olemassa olevaa tutkimustietoa ja asiantuntijoiden osaamista sekä tarvittaessa myös hankkia lisää tutkittua tietoa. Lainvalmisteluhankkeiden resursoinnissa on otettava huomioon mahdollinen lasten mielipiteiden kerääminen ja niiden huomioonottaminen.

Lapsivaikutusten arvioinnissa tulee punnita eri vaihtoehtojen vaikutuksia lasten oikeuksiin sekä hyvinvointiin ja kehitykseen ja arviointia on tehtävä monipuolisesti: positiiviset ja negatiiviset vaikutukset, tarkoitetut ja ei-tarcoitetut vaikutukset, välittömät ja välilliset vaikutukset, lyhyen ja pitkän tähtäimen vaikutukset. Kyse on siis erilaisten vaihtoehtoisten ratkaisumallien vertailusta erityisesti lapsen edun näkökulmasta.

Lainvalmistelussa ja etenkin sen vaikutusten arvioinnissa olisi tarpeen hyödyntää nykyistä enemmän tutkimustietoa sekä moniammatillista osaamista. Tutkimustiedon hankkiminen ja ammattihenkilöiden yhteistyö vaatii aikaa ja resursseja, vaikka läheskään aina ei ole tarve lähteä aivan alusta. On mahdollista hyödyntää olemassa olevia ammattilaisten verkostoja ja tutkimustietoakin on saatavilla paljon jo valmiina.¹⁷ Lapsivaikutusten arvioinnin tueksi on olemassa myös jo useita erilaisia työkaluja ja ohjeistuksia.¹⁸

Lapsivaikutusten arviointiin tulisi kytkeä myös taloudellisia näkökohtia ja arvioinnin tukena on suotavaa käyttää esimerkiksi euromääräisiä laskelmia sekä lukumääriä. Tämä vahvistaa konkreettisen tiedon asemaa arvioinnin pohjana ja mahdollistaa myös paremmin vaikutusten tosiasiallisen seurannan. Talousarvioissa ja muussa valtion ja kuntien sekä tulevaisuudessa hyvinvointialueiden päätöksenteossa toteutettava lapsibudjetointi mahdollistaisi paremmin taloudellisten seikkojen huomioonottamisen myös lasten näkökulmasta lainvalmistelussa.¹⁹ On huomattava, että jo talousarviopäätöstenkin yhteydessä on tehtävä lapsivaikutusten arviointi. Vaikutusarviointi ja sen tulokset tulee kirjata lainvalmisteluasiakirjoihin läpinäkyvästi ja riittävällä tarkkuudella, jotta ne ovat todettavissa, arvioitavissa ja hyödynnet-

tävissä sekä valmisteluvaiheessa että myös lainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnissa ja kehittämisessä myöhemmässä vaiheessa.

Lapsivaikutusten arvioinnissa on oleellista, ettei se rajoitu pelkästään etukäteisarviointiin. Se tulisi ulottaa myös jatkoseurantaan.²⁰ Kun lainvalmisteluvaiheessa tehdään huolellinen vaikutusarviointi, joka sisältää myös määrällisiä arvioita, indikaattoritietoa, sääntelyn täytäntöönpanon arviointi mahdollistuu ja on tehokkaampaa. Lasten kannalta on merkityksellistä, että lainsäädäntöä, joka osoittautuukin jollain tavoin lapsen oikeuksien kannalta ongelmalliseksi, voidaan viipymättä korjata. Lasten aikaperspektiivi on huomattavasti lyhempi kuin aikuisilla. Toisaalta lapsiin kohdistuvat vaikutukset voivat ulottua jopa aikuisuuteen asti, jolloin on tärkeää reagoida mahdollisimman ajoissa negatiivisten vaikutusten minimoimiseksi. Vaikutusarvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon lasten kehittyvät valmiudet.

Laadukkaan ja toimivan lainsäädännön kannalta vaikutusten arvioinnilla on keskeinen asema. Edellä mainittujen kehittämistarpeiden lisäksi lapsiasiavaltuutettu pitää tarpeellisena hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta lainsäädännön arviointineuvoston aseman vahvistamiseksi. Arviointineuvoston kokoonpanossa tulisi varmistaa, että siellä on riittävästi osaamista myös lapsen oikeuksista. Lisäksi, niin ikään hallitusohjelmaan kirjattu lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä parantaisi lainvalmistelun ja lainsäädännön laatua. Jälkiarvioinnin avulla voidaan muun muassa kehittää prosesseja, kohdentaa koulutusta tehokkaasti sekä tunnistaa puutteita niin lainsäädännössä kuin tietopohjassakin.

Jyväskylässä 16.3.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) yleisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä (CRC/GC/2003/5), kohta 1.

² Yleisperiaatteista tarkemmin esim. CRC/GC/2003/5, kohta 12.

³ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta) (CRC/C/GC/14), kohta 6.

⁴ CRC/C/GC/14, kohta 14.

⁵ CRC/C/GC/14, kohta 31.

⁶ CRC/C/GC/14, kohta 80, myös kohdat 81-84.

⁷ Merike Helander: YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus kansallisessa lainsäädännössä, s. 129-207. Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018. K5/2018 vp, s. 139-145.

⁸ CRC/C/GC/14, kohta 36.

⁹ CRC/C/GC/14, kohta 19-20.

¹⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (CRC/C/GC/12), kohdat 70 ja 74.

¹¹ CRC/C/GC/14, kohta 73; CRC/C/GC/12, kohta 12; CRC/C/GC/14, kohta 99

¹² CRC/C/GC/14, kohdat 37-40.

¹³ CRC/C/GC/14, kohta 99.

¹⁴ ITLA: Selvitys lapsivaikutusten arvioinnista, raportti 3.6.2019, verkossa <https://itla.fi/aineistot/>

¹⁵ Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2021:10, s. 197-199. Verkossa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850>

¹⁶ Säädosehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:06, kohta "Vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon", s. 35-37.

¹⁷ Esim. säännöllisesti toteuttava Kouluterveyskysely <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskysely>

¹⁸ YK:n lapsen oikeuksien yleiskommentit ohjaavat yleissopimuksen täytäntöönpanoa, verkossa <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>.

Terveyden 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>.

¹⁹ Lapsibudjetoinnista tarkemmin YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro19 (2016) julkisesta budjetoinnista lapsen oikeuksien toteuttamiseksi (CRC/C/GC/19).

²⁰ CRC/GC/2003/5, kohta 45.