

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle liittyen selvitykseen ”Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa”

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt minulta arviota otsikossa mainitussa selvityksessä esitetyistä kehittämis ehdotuksista liittyen lapsivaikutusten arviointiin. Selvityksessä ei lopulta käsitellä lapsivaikutusten arviointia ja sen kehittämistarpeita vaan tema sivuutetaan muutamalla pinnallisella maininnalla.

Selvityksen mukaan ”lapsivaikutuksia ovat esimerkiksi vaikutukset lasten terveyteen, ihmissuhteisiin, asumiseen ja liikkumiseen, arjen sujuvuuteen, osallistumiseen ja tasa-arvoon joko suoraan lasten tai välillisesti heidän perheidensä tai muiden yhteisöjen kautta” (s. 52). Selvityksen näkökulma lapsivaikutusten arviointiin on varsin suppea eikä vastaa sitä, mitä lapsivaikutusten arvioinnilla (*child impact assessment*) kansallisessa ja kansainvälisessä keskustelussa tarkoitetaan. Näin ollen katson tarpeelliseksi avata lausunnossani lapsivaikutusten arvioinnin käsitettä ja pohtia, miten lapsivaikutusten arviointia voitaisiin kehittää suomalaisessa lainvalmistelussa.

Mitä lapsivaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan?

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositaa lainsäädäntöratkaisujen lapsivaikutusten arviointia *lapsen edun ensisijaisuuden* varmistamiseksi (yleiskommentti nro 5, kohta 45¹). *Lapsen edulla* tarkoitetaan lapsen oikeuksien komitean mukaan lapselle YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) mukaan kuuluvien oikeuksien toteuttamista.² Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edun periaatteen on tarkoitus ohjata mm. lainsäätäjän työtä. *Lapsen edun ensisijaisuudella* tarkoitetaan, että päätöksentekijän on asetettava lapsen intressit keskeiseksi lopputulosta määrääväksi tekijäksi (”best interests of a child shall be a primary consideration”) muiden intressien tullessa harkittavaksi vasta lapsen oikeuksien toteutumisen arvioinnin jälkeen.

Lapsivaikutusten arvioinnilla komitea tarkoittaa sitä, että lainvalmistelussa punnitaan eri lainsäädäntövaihtoehtojen vaikutusta alaikäisille lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja kirjataan arviointi lainvalmisteluasiakirjoihin. Kyse ei ole ainoastaan yleisesti lapsiin kohdistuvista vaikutuksista vaan nimenomaan vaikutuksista, jotka kohdistuvat lapsen oikeudelliseen asemaan ja erityisesti siihen, *miten esitetty sääntely toteuttaa lapsen oikeuksien sopi-*

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimet.

² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14. Lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohdat 31-32.

muknessa turvattuja oikeuksia. Tämä liittyy valtion velvollisuuteen täytäntöön panna lapsen oikeuksien sopimus täysimääräisesti ja tehokkaasti. Suomen valtion näkökulmasta on toki tärkeä arvioida esitetyn sääntelyn suhde paitsi lapsen oikeuksien sopimukseen myös *muihin Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin sekä perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin.* Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yleiskommentin nro 5 mukaan lapsivaikutusten arviointi on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa toimissa ja lapsen oikeuksien sopimuksen kaikkia määräyksiä kunnioitetaan mm. lainvalmistelussa. Lapsivaikutusten arvioinnin avulla voidaan ennustaa ehdotetun sääntelyn vaikutus alaikäisiin ja heidän oikeuteensa nauttia heille lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatuista oikeuksista. Lapsivaikutusten arviointi on tehtävä riittävän aikaisessa vaiheessa lainvalmisteluprosessia, jotta sillä olisi aito merkitys. Yleiskommentin mukaan lapsivaikutusten arviointi käsittää myös lapsivaikutusten jälkiarvioinnin eli täytäntöönpanon todellisten vaikutusten arvioinnin.

Lainsäädäntötyössä lapsen edun ensisijaisuus tarkoittaa *lainsäätäjän velvollisuutta ottaa lapsen intressit lähtökohdaksi lainsäädäntöratkaisuissa ja antaa niille muita asian vaikuttavia seikkoja suurempi painoarvo.* Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu on muun ohella menettelysääntö, joka tarkoittaa lapsen edun tietoista arviointia ja sen kirjaamista päätöksen perusteluihin. Lainsäätäjän on osoitettava, että se on tehnyt lapsen edun toteutumista koskevan analyysin. Lisäksi on tuotava esiin, millä tavoin valittu lainsäädäntöratkaisu toteuttaa lapsen etua paremmin kuin muut ratkaisu- vaihtoehdot.

Suomessa saatiin aikaan lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpano-ohjelma tänä vuonna eli 30 vuotta sen jälkeen, kun Suomi saattoi lapsen oikeuksien sopimuksen lakina voimaan. Osin lapsistrategian puuttumisen vuoksi lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanon seuranta ja arviointi on ollut epäyhtenäistä ja heikkoa. Hidas toiminta tältä osin on johtanut siihen, ettei läheskään kaikkea lapsiin liittyvää lainsäädäntöä ole arvioitu siitä näkökulmasta, miten se ylipäänsä toteuttaa lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsille turvattuja oikeuksia. Esimerkiksi lapsen oikeudellisen aseman kannalta keskeinen lapsenhuoltolaki päivitettiin vastaamaan sopimusvelvoitteita vasta vuonna 2019. Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanosta on toistaiseksi ilmestynyt lapsiasiavaltuutetun juridisesti korkeatasoinen selvitys³, jonka hyödyntäminen lainsäädäntötyössä ja myös lapsivaikutusten arvioinnissa olisi välttämätöntä.

Lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen

Lainvalmistelijoiden valmiudet

Lainvalmistelussa on ymmärrettävästi käsillä useita toistensa kanssa toisinaan vastakkaisiakin intressejä. Lapsivaikutusten arviointi tähtää mm. siihen, ettei lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta jää muiden näkökulmien varjoon. Lapsivaikutusten arvioinnin tekijöillä on oltava vahvat valmiudet lapsen oikeudellisesta asemasta sekä lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteista. Muuten vaarana on

³ Ks. esimerkiksi Merike Helander, Osa III Lapsiasiavaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle 2018.

pinnallinen ”arviointi”. Esimerkiksi lapsen edun käsitettä saatetaan käyttää lähinnä retorisena tehokeinona ilman että sen sisältöä asiayhteydessä avataan ja lapsen intressejä arvioidaan mitenkään. Vaikutusarvioinnin asianmukaisuus edellyttää, että arvioinnin tekijä on selvillä lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden ja lainsäädännön arvioitujen vaikutusten välisestä erosta. Varsin usein lapsivaikutusten todetaan hallitusten esityksessä olevan samat kuin lainsäädännön tavoitteet, vaikka mitään perusteluja ei esitetä sille, miten on päädytty siihen, että lainsäädäntö vaikuttaisi määrätyllä tavalla.

Arvioinnin objektiivisuus

Lapsivaikutusten arvioinnissa on tarkoitus tunnistaa esitettyjen lainsäädäntöratkaisujen arvioidut myönteiset, kielteiset ja neutraalit vaikutukset lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. On olennaista nostaa esiin paitsi esityksen arvioidut myönteiset myös mahdolliset kielteiset vaikutukset sekä esimerkiksi mahdollisesti ristiriitaiset arviot. Toistaiseksi lapsivaikutusten arvioinnissa ei ole esitetty muita kuin sääntelyn toivottuja myönteisiä vaikutuksia. Tunnistettaessa kielteisiä vaikutuksia on samalla pohdittava, miten näitä vaikutuksia voitaisiin poistaa tai lieventää.

Tutkimustiedon hyödyntäminen

Lapsivaikutusten arviointi edellyttää tutkimustietoa siitä, miten lapselle turvatut oikeudet ovat toteutuneet käytännössä ja mitä haasteita niiden toteutumiseen liittyy. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nor 5 korostanut valtion velvollisuutta säännöllisesti kerätä ja hyödyntää lasten hyvinvointia ja heidän oikeuksiensa toteutumista koskevaa tietoa. Suomessa on runsaasti korkeatasoista ja monipuolista tutkimustietoa lasten hyvinvoinnista, mutta sitä ei hyödynnetä riittävästi päätöksenteossa kuten lainvalmistelussa. On yhä harvinaista, että lapsia koskevista lakiesityksistä arvioidaisiin esityksen vaikutuksia lapsiin tutkimustiedon valossa. Jatkossa on varmistettava, että lainvalmistelussa kerätään systemaattisesti lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen liittyvää tietoa ja tätä analysoidaan ja hyödynnetään johdonmukaisesti.

Lasten näkemysten huomioon ottaminen

YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lasten näkemysten selvittäminen ja huomioon ottaminen on välttämätöntä, kun arvioidaan lapsen etua eli lasten oikeuksien toteutumista. Jotta lainvalmistelussa voitaisiin esittää arvio siitä, että jokin lainsäädäntöratkaisu toteuttaa lapsen oikeuksia, on selvitettävä kysymykseen liittyen lasten näkemyksiä ja otettava ne huomioon. Lainsäätäjän onkin lapsivaikutusten arvioinnin yhteydessä selvitettävä lasten näkemyksiä lapsen oikeudelliseen asemaan vaikuttavien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapset tulee ottaa mukaan kansallisen lainsäädännön arviointiin ja kehittämiseen. Lasten oikeudelliseen asemaan vaikuttaviin hallituksen esityksiin tulisi sisältyä osio, jossa on selvitetty lasten näkemyksiä kyseessä olevasta lainsäädännön uudistuksesta.

Lapsia ja vanhempia on toistaiseksi kuultu vain harvoin lapsiin liittyvien lakien valmistelussa. Lapsille kuuluu perustuslain 6 §:n 3 momentin sekä lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan perusteella oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa heitä koskevista asioissa sekä oikeus saada näkemyksensä

otetuksi huomioon. Kyse on perus- ja ihmisoikeutena turvatusta oikeudesta, joka koskee myös lainvalmistelua. Toistaiseksi tähän oikeuteen ei ole kiinnitetty juurikaan huomiota lainsäädäntötyössä. On valtion velvollisuus huolehtia siitä, että lasten näkemyksiä selvitetään aktiivisesti kaikissa niissä asioissa, joissa lapsilla on oikeus saada äänensä kuuluviin ja kokemuksensa otetuksi huomioon.

Monet tahot työskentelevät intensiivisesti lasten kanssa ja tuntevat hyvin lasten oikeuksien toteutumiseen liittyviä haasteita. Näiden tahojen näkemysten selvittäminen on myös tarpeen, jotta vaikutusarviointi perustuisi mahdollisimman monipuoliselle kokemustiedolle.

Haavoittuvat lapsiryhmät

Lapsen oikeuksien sopimuksen erityispiirteisiin kuuluu erityisryhmiin kuuluvien lasten oikeuksien toteutumisen varmistaminen, minkä tulee näkyä myös lainsäädäntötyössä. Sopimuksessa on tarkoituksella huomioitu erikseen lapset, jotka ovat erityisen alttiita syrjinnälle ja muille oikeuksien loukkauksille. Lapsivaikutusten arvioinnissa on tärkeä tunnistaa ne lapsiryhmät, joiden oikeuksien toteutumisessa on erityisiä haasteita ja pohtia esitettyä lainsäädäntöä näiden haavoittuvien ryhmien näkökulmasta. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi vammaiset lapset, pakolaislapset, nuoret rikoksentekijät, etnisiin ja uskonnollisiin vähemmistöihin kuuluvat lapset, LGBTI-nuoret ja kotinsa ulkopuolelle sijoitetut lapset. Syrjinnän tietoisesta ennalta estämisestä on oltava osa kaikkea lapsiin liittyvää lainsäädäntötyötä.

Lapsen oikeuksien sopimuksen dynaamisuus

Kun Suomi ratifioi lapsen oikeuksien sopimuksen, ei tiedossa vielä ollut, mitä sopimuksen täytäntöönpano konkreettisesti edellyttää tulevaisuudessa. Myöhemmin lapsen oikeuksien komitea on yleiskommenteissaan täsmentänyt sopimuksen sisältöä. Komitea on todennut sopimuksen olevan jatkuvasti ajassa kehittyvä, mistä seuraa valtion velvollisuus seurata tarkasti mm. lapsen oikeuksien komitean antamia yleiskommentteja ja päätelmiä⁴. Suomessa niitä on kuitenkin hyödynnetty varsin vähän lainsäädäntötyössä, vaikka esimerkiksi lapsiasiavaltuutettu on viime vuosina viitannut niihin säännöllisesti lausunnoissaan ja nostetaan lapsen oikeudellista asemaa koskevassa tutkimuksessa vahvasti esiin. Jatkossa näihin asiakirjoihin on syytä tukeutua myös lainvalmistelussa ja lakiehdotusten käsittelyssä.

Suomen osalta lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt vakavaa huomiota on mm. syrjimättömyyden toteuttamiseen (esim. romanilapset, vammaiset lapset, lastensuojelutoimien kohteena olevat lapset ja vankeusrangaistusta suorittavat nuoret), kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja turvapaikkaa hakevien lasten oikeuteen saada opetussuunnitelman mukaista ja pätevää opetusta, lastensuojelun asiakkaana olevien lasten oikeuteen saada mielenterveyspalveluita sekä tukea perheiden jälleenyhdistämisessä sekä erityistä tukea tarvitsevien ja vammaisten lasten oikeuksien toteutumiseen päivähoidossa ja muissa palveluissa. Lisäksi komitea on antanut Suomelle suosituksia lasten osallistumis-

⁴ Viimeisimmät päätelmät: Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. CRC/C/FIN/CO/4, 20 June 2011.

oikeuteen, lasten oikeuksia koskevan tiedon keräämiseen ja analysointiin, lapsen oikeuksista tiedottamiseen sekä puuttuviin lasten oikeusturvakeinoihin ja oikeudellisiin neuvontapalveluihin liittyen. Lapsivaikutusten arvioinnin kannalta erityisen tärkeä on komitean huomio siitä, ettei Suomessa ole riittävästi varmistettu lapsen edun asianmukaista huomioon ottamista lainsäädäntömenettelyissä.⁵

Lopuksi

Suomi on sitoutunut panemaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kuten muutkin Suomea koskevat ihmisoikeusvelvoitteet täytäntöön aktiivisesti ja tehokkaasti. Tässä tarkoituksessa Suomen valtio on sitoutunut ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin mm. lainsäädännöllisiin toimiin ihmisoikeussopimukseen sisältyvien oikeuksien täytäntöönpanemiseksi. Lapsivaikutusten arviointi on väline tässä täytäntöönpanossa.

Lapsivaikutusten arvioinnin tarkoituksena on selvittää, miten esitetty sääntely toteuttaa lapselle kuuluvia oikeuksia ja miltä osin se mahdollisesti rajoittaa joidenkin oikeuksien toteutumista. Arviointi auttaa myös mm. varmistamaan, että resurssit käytetään oikeudenmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Lapsivaikutusten asiantuntevan ja systemaattisen arvioinnin katsotaan johtavan lasten perus- ja ihmisoikeuksien parempaan toteutumiseen. Se, ettei lakiesityksen yhteydessä arvioida lapsivaikutuksia tai arviointi on puutteellista, johtaa lapsen oikeuksia koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta ongelmallisiin lainsäädäntöratkaisuihin ja jopa lapsille kuuluvien oikeuksien loukkaamiseen.

Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsivaikutusten arvioinnilla varmistetaan, että lapsen etu asetetaan ensisijalle kaikissa lapsia koskevissa lainsäädäntötoimissa. Lainsäädännön saattaminen vastamaan lapsen oikeuksien sopimusta on lapsen oikeuksien komitean mukaan ensimmäinen ja välttämätön askel sopimuksen täytäntöönpanossa. Jos lainsäädäntö ei vastaa sopimusta, täytäntöönpanon seuraavat vaiheet – sopimuksen soveltaminen tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa – ei voi toteutua asianmukaisesti. Lainsäädäntö on sopimusta valvovan lapsen oikeuksien komitean mukaan valtion keskeisin väline varmistaa lapsen oikeuksien toteutuminen lapsia koskevissa päätöksissä ja toiminnassa.

Kahden peräkkäisen hallituksen hallitusohjelmissa on luvattu toistaiseksi varsin laihoin tuloksin lisätä lapsivaikutusten arviointia, jota lapsen oikeuksien komitea suosittelee kaikessa lapsiin liittyvässä lainsäädäntötyössä. Suomen lainsäädäntö ei sisällä lapsivaikutusten arviointiin velvoittavaa säännöstä. Tällainen velvoite olisi perusteltua säätää, jotta voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa lapsen oikeuksien toteutumista koskeva harkinta ennen päätöksentekoa lainsäädännössä, lainkäytössä ja hallintotoiminnassa. Uuden lapsistrategian täytäntöönpano edellyttää lapsivaikutusten johdonmukaista arviointia.

⁵ Ks. lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa Hakalehto, Suvianna: Lapsioikeuden perusteet, s. 57-70. Alma Talent 2018.

Kansainväliset kokemukset osoittavat, että lapsivaikutusten arviointien julkaiseminen ja niistä aktiivisesti tiedottaminen tukee lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanon toteuttamista ja kasvattaa yleistä tietoisuutta lasten oikeuksista.⁶ Tämä on tärkeää, sillä lapsen oikeuksien sopimuksen 42 artiklan mukaan valtiolla on velvollisuus ryhtyä aktiivisiin toimiin saattaakseen sopimus laajalti tunnetuksi sekä aikuisten että lasten keskuudessa.

Helsingissä 16.3.2021

Suvianna Hakalehto

oikeustieteen tohtori, varatuomari

oikeustieteen professori (erityisesti lapsioikeus ja koulutusoikeus)

Itä-Suomen yliopisto

⁶ Ks. esimerkiksi Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiön raportti: Kansainvälinen selvitys lapsistrategioista ja lapsivaikutusten arvioinnista (2019).