

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Ohjeluonnoksen keskeiset ehdotukset

Uudistetun ohjeen on tarkoitus tukea aiempaa paremmin lainvalmistelijoiden työtä ja parantaa vaikutusarviointien laatua sekä tämän myötä valmisteltavien lakien laatua. Ohje auttaa valmistelijaa suunnittelemaan vaikutusarviointia, tunnistamaan ja arvioimaan eri vaikutuslajeja sekä hakemaan tarvittaessa lisätietoa. Ohje pyrkii tukemaan sitä, että eduskunnalle annettavat säädösehdotukset perustuvat mahdollisimman laadukkaisiin vaikutusarviointeihin ja antavat sitä kautta päätöksentekijöille mahdollisimman luotettavan tietopohjan päätösten tueksi.

Lausunnolla olevaan ohjeluonnokseen on lisätty aiempaa kattavampia ohjeita muun muassa arviointiprosessista ja -menetelmistä. Vaikutuslajikohtaista ohjeistusta on myös lisätty uusien vaikutuslajien, kuten esimerkiksi perus- ja ihmisoikeus-, turvallisuus- sekä maaseutuvaikutusten osalta. Lisäksi ohjeeseen on koottu linkkejä keskeisiin eri ministeriöiden ja niiden alaisten tutkimuslaitosten temaattisiin vaikutusarviointiohjeisiin, joista valmistelija voi löytää tarkempaa ohjeistusta ja tietolähteitä eri vaikutuslajeista.

Keskusliiton lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Lastensuojelun Keskusliitto kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua uudistettavasta lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta. Keskusliitto kiittää huolellisesti valmisteltua ohjeistusta, jossa on hyvin huomioitu useita niitä haasteita ja arviointien laatuun liittyviä kriittisiä näkökulmia, joita viime vuosina on esitetty vaikutusten arviointiin liittyen. Yksi tällainen näkökulma on sen tunnistaminen, että vaikutukset voivat kohdentua eri ryhmiin eri tavoin. Keskusliitto pitää tärkeänä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tunnistamista ja sen huomioimista, että ihminen voi kuulua useampaankin haavoittuvassa asemassa olevaan ryhmään; esimerkiksi vammaisen lapsi voi olla haavoittuvassa asemassa sekä ikänsä että vammansa vuoksi. Ohjeluonnoksessa myös huomioidaan useamman kerran tarve tunnistaa esityksen kielteiset vaikutukset, mikä mahdollistaa näiden vaikutusten lieventämisen ja kiinnittää huomiota

toimeenpanon seurannassa olennaisiin kysymyksiin. Luonnoksessa muistutetaan myös tietoon ja arviointiin liittyvien epävarmuuksien tunnistamisesta.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

Ohjeluonnoksen tarkastelu perus- ja ihmisoikeuksista on tervetullut. Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

Ei kommentoitavaa.

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

Ei kommentoitavaa.

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

Ohjeluonnoksessa viitataan lasten ja nuorten osalta useampiin hyviin ohjeisiin ja tietolähteisiin. Luonnoksen tekstissä on myös nostettu esiin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja lapsen etu, mutta niiden käsittely jää pintapuoliseksi. Varsinaisen ohjeen lapsia ja nuoria koskevassa osiossa tulee ehdottomasti avata tarkemmin sitä, mitä lapsen edulla ja sen ensisijaisuudella todella tarkoitetaan. Keskusliitto painottaa, että lapsia suoraan tai välillisesti koskevassa lainsäädännössä ei lapsen etua aina huomioida YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoittamalla tavalla, ja tästä johtuen on ensiarvoisen tärkeää, että ohjeessa tuotaisiin selkeästi esiin, että lapsen edun tulee olla kaikessa lasta tai lapsia koskevassa päätöksenteossa ensisijainen harkintaperuste, ja lapsen etu on harkintaperusteena ensisijainen suhteessa esimerkiksi muiden ikäryhmien oikeuksiin tai taloudellisiin tekijöihin.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat

lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 14 luonnehtinut lapsen edun olevan kolmeosainen käsite. Ensinnäkin kyse on aineellisesta oikeudesta. Tällä tarkoitetaan lapsen oikeutta siihen, että kun tarkasteltavana on erilaisia etuja päätöksen tekemiseksi käsiteltävänä olevassa asiassa, hänen etunsa arvioidaan ja otetaan ensisijaisesti huomioon. Toiseksi on kyse perustavanlaatuisesta tulkintaperiaatteesta. Periaatteen mukaan, jos lainsäädännöstä voidaan tulkita usealla tavalla, on valittava sellainen tulkinta, joka parhaiten vastaa lapsen etua. Kolmanneksi on kyse menettelysäännöstä, jonka mukaan 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. Lisäksi päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, että lapsen etu on otettu nimenomaisesti huomioon. Sopimusvaltioiden on siis selostettava, kuinka lapsen oikeutta saada etunsa ensisijaisesti huomioiduksi on kunnioitettu ja 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. Komitea on myös korostanut sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan ja 12 artiklan välistä erottamatonta yhteyttä. Lapsen näkemykset tulee ottaa huomioon myös lapsen edun arvioinnissa.

Yksi keskeinen tapa lapsen oikeuksien turvaamisessa on laadukas lainsäädäntö, jonka perustalle luodaan useat muut lasten oikeuksia turvaavat mekanismit. Lapsivaikutusten arviointi on tapa toteuttaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämää lapsen edun arviointia. Erityisen tärkeää on, että nähtävillä on perustelut siitä, mitä on pidetty lapsen etuna ja miksi sitä on pidetty lapsen etuna. Kuten luonnoksessakin on todettu, pelkkä toteamus siitä, että esitys parantaa lapsen oikeuksia ei riitä, vaan tulee myös kertoa, miten esitys sen tekee. Myös mikäli esitettävä ratkaisu ei ole lapsen tai lasten edun mukainen, on poikkeaminen lapsen edun periaatteesta perusteltava esityksessä. Keskusliitto mainitsee, että lapsiasiavaltuutettu on nostanut esiin (Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022), että lapsen edun ensisijaisuus tulisi nostaa perustuslain perusoikeussäännöksiin, sillä perustuslain tasoinen säännös edesauttaisi, että lapsen etu otettaisiin huomioon kaikessa lapsiin suoraan tai välillisesti kohdistuvassa lainsäädännössä, lainkäytössä, ja viranomaistoiminnassa.

Lisäksi Keskusliitto korostaa, että erityisesti ihmisvaikutusten, mukaan lukien lapsivaikutusten arvioinnissa ministeriöiden ja eri alojen asiantuntijoiden osaamisen yhdistämisellä on keskeinen merkitys. Kuten Rantalan ym. selvityksessä (Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin, 2019, <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/300613>) todetaan, on ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi varsin vaativaa, ja niin aikaa, vaivaa kuin laaja-alaista aihepiirien ja arviointimenetelmien osaamista edellyttävää. Lapsivaikutusten arviointi, jonka pohjana tulee olla YK:n lapsen oikeuksien sopimus, on erinomainen esimerkki tästä: sopimus on sisällöltään niin laaja, ettei se tyhjene minkään yksittäisen ministeriön substanssiosaamiseen. Ministeriöiden väliseen yhteistyöhön liittyviä rakenteita on viime vuosina vahvistettu ja niitä tuodaan oppaassakin esiin (esimerkkinä sosiaali- ja terveysministeriössä käytetty vaikutusarviointijaosto). Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että yhteistyön rakenteet ovat kattavat ja niiden toimivuus käytännössä varmistetaan.

Muut huomiot

Luonnoksessa tuodaan esiin myös valmisteluun liittyvä keskeinen ongelma, joka koskee usein aivan liian kireitä valmisteluaiakatauluja. Tämä ei voi olla vaikuttamatta tehtävien arviointien laatuun. Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa lisäksi, että usein myös lausuntokierroksen kesto on varsin lyhyt, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että etenkin pienet organisaatiot eivät välttämättä pysty annetussa ajassa esityksestä

lausumaan. Luonnoksessa tuodaan esiin myös lausuntokierroksen merkitys vaikutusten arvioinnissa ja tässä yhteydessä olisi syytä huomioida myös se, että kovin lyhyt lausuntokierros voi johtaa kovin kapeaan tietopohjaan.

Lastensuojelun Keskusliitto haluaa lisäksi painottaa, että vaikutusten arviointi on mielekästä vain silloin, kun arviointia aidosti hyödynnetään päätöksenteossa. Arvioinnissa on voitava tarkastella myös vaihtoehtoisia toteutustapoja ja niiden vaikutuksia.