

Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille

Esa Iivonen ja Kirsi Pollari

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN JULKAISUJA 2021:5

vnk.fi



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5

Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille

Esa Iivonen ja Kirsi Pollari

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 tekijät ja valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-383-370-8

ISSN PDF: 2490-1164

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille

Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2021:5

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Esa Iivonen ja Kirsi Pollari

Kieli suomi

Sivumäärä 93

Tiivistelmä

Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille on laadittu osana kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa. Käsikirjassa tarkastellaan lapsivaikutusten arviointia säädösvalmistelussa sekä teoreettisesta että käytännöllisestä näkökulmasta. Teoreettinen tarkastelu pitää sisällään lapsiin ja nuoriin kohdistuvan vaikutusten arvioinnin oikeudellista perustaa ja keskeisten käsitteiden määrittelyä. Käytännön näkökulmalla pyritään antamaan konkreettista apua lainvalmistelijoille lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin.

Käsikirjassa käsitellään myös lasten ja nuorten kuulemista osana lapsivaikutusten arviointia. Julkaisussa korostetaan lapsivaikutusten arviointia osana koko lainvalmisteluprosessia ja esitetään käytännön toimintaohjeita vaikutusten arvioinnin tueksi sekä ehdotuksia lapsivaikutusten arvioinnin kehittämiseksi.

Käsikirjaa varten on tehty sähköinen kysely kansallisen lapsistrategian virkamiestyöryhmälle ja muille lainvalmistelijoille ministeriöissä. Tämän lisäksi toteutettiin ministeriöiden virkahenkilöiden haastatteluja. Käsikirjassa tuodaan esille keskeisiä lapsivaikutusten arviointia edistäviä ja estäviä tekijöitä lainvalmistelussa. Ne perustuvat virkahenkilöiden näkemyksiin ja aiempaan tutkimustietoon. Virkahenkilöiltä saaduilla näkemyksillä on ollut myös keskeinen rooli käsikirjan lopussa esitettyjen kehittämissuositusten laatimisessa.

Asiasanat lapset, nuoret, lapsen oikeudet, vaikutukset, lapsivaikutusten arviointi, hallituksen esitykset, lainvalmistelu, säädösvalmistelu

ISBN PDF 978-952-383-370-8

ISSN PDF 2490-1164

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>

Handbok om bedömning av konsekvenserna för barn för lagberedare

Statsrådets kanslis publikationer 2021:5**Utgivare** Statsrådets kansli**Författare** Esa livonen och Kirsi Pollari**Språk** finska**Sidantal**

93

Referat

Handbok om bedömning av konsekvenserna för barn för lagberedare har utarbetats som en del av genomförandet av den nationella barnstrategin. I utredningen granskas bedömningen av konsekvenserna för barn i lagberedningen ur både teoretisk och praktisk synvinkel. I den teoretiska granskningen ingår den rättsliga grunden för bedömningen av konsekvenserna för barn och unga och definitionen av centrala begrepp. Med det praktiska perspektivet strävar man efter att ge lagberedarna konkret hjälp med att bedöma konsekvenserna för barn, unga och barnfamiljer.

I handboken behandlas också hörande av barn och unga som en del av bedömningen av konsekvenserna för barn. I publikationen betonas bedömningen av konsekvenserna för barn som en del av hela lagberedningsprocessen och presenteras praktiska anvisningar till stöd för bedömningen av konsekvenserna samt förslag till utveckling av bedömningen av konsekvenserna för barn.

För handboken har det gjorts en elektronisk enkät till tjänstemannaarbetsgruppen för den nationella barnstrategin och andra lagberedare vid ministerierna. Dessutom har man intervjuat ministeriernas tjänstemän. I handboken redogörs för centrala faktorer som främjar och förhindrar bedömningen av konsekvenserna för barn i lagberedningen. De grundar sig på tjänstemännens synpunkter och tidigare forskningsinformation. Tjänstemännens synpunkter har också haft en central roll i utarbetandet av de utvecklingsförslag som presenteras i slutet av utredningen.

Nyckelord barn, unga, barnets rättigheter, konsekvenser, bedömning av konsekvenserna för barn, regeringspropositioner, lagberedning**ISBN PDF** 978-952-383-370-8**ISSN PDF**

2490-1164

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>

Handbook on child impact assessment for legislators

Publications of the Prime Minister's Office 2021:5**Publisher** Prime Minister's Office**Author(s)** Esa Iivonen and Kirsi Pollari**Language** Finnish**Pages**

93

Abstract

Handbook on child impact assessment for legislators has been drawn up as part of the implementation of the National Child Strategy. The handbook examines the assessment of child impacts in the drafting of statutes from both a theoretical and a practical perspective. The theoretical part focuses on the legal foundations for the assessment of impacts on children and young people, as well as on the definition of key concepts. In turn, the practical perspective aims to offer legislators concrete support for the assessment of impacts on children, young people and families with children.

The handbook also deals with the consultation of children and young people in connection with the assessment of child impacts. The handbook emphasises the role of child impact assessment throughout the legislative process. In addition, it presents practical instructions and procedures to support impact assessment, as well as proposals for developing the assessment of child impacts.

For the purpose of the handbook, an electronic survey was conducted among the working group of public officials involved in the National Child Strategy and among other legislators in ministries. In addition, interviews were carried out with public officials from different ministries. The handbook brings up key factors promoting and preventing the assessment of child impacts in the legislative process. The observations are based on the views of public officials and prior research. The views of public officials also played a key role in the drafting of the development proposals presented at the end of the handbook.

Keywords children, young people, rights of the child, impact, child impact assessment, government proposals, legislative process, statute drafting**ISBN PDF** 978-952-383-370-8**ISSN PDF**

2490-1164

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>

Sisältö

Lukijalle	8
Aluksi	9
1 Johdanto lapsivaikutusten arviointiin	10
2 Vaikutusten arviointi lainvalmistelussa	15
2.1 Vaikutusten arvioinnissa huomioitavia näkökohtia	15
2.2 Lainvalmistelun ohjeistuksia.....	18
2.3 Tutkimuksia vaikutusten arvioinnista	21
3 Lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa	26
3.1 Lapsen oikeudet ja hyvinvointitieto lapsivaikutusten arvioinnin perustana	26
3.2 Lapsen edun ensisijaisuus	29
3.3 Lasten ja nuorten kuuleminen lapsivaikutusten arvioinnissa	32
3.4 Syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus.....	39
3.5 Oikeus kehittymiseen ja sitä tukeva hyvinvointitieto.....	43
4 Lapsivaikutuksen arviointi prosessina lainvalmistelun eri vaiheissa	47
5 Keskeiset aihealueet lapsivaikutuksia arvioitaessa	53
5.1 Aihealueiden valinta	53
5.2 Lapsivaikutusten arvioinnin tarkistuslista.....	55
6 Vaikutusten merkittävyys- ja kokonaisarviot	64
7 Virkahenkilöiden näkemyksiä lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa ..	67
7.1 Kyselyn ja haastatteluiden toteutus.....	67
7.2 Lapsivaikutusten arviointi virkahenkilöiden näkökulmasta	70
7.2.1 Lapsivaikutusten arvioinnin toteutuminen lainvalmistelussa	70
7.2.2 Lapsivaikutusten arviointiin saatava tuki.....	72
7.2.3 Lapsivaikutusten arviointia edistäviä tekijöitä.....	74
7.2.4 Lapsivaikutusten arviointia estäviä tekijöitä	76
7.2.5 Lapsiin ja nuoriin liittyvä tiedonkeruu	77
7.2.6 Lasten ja nuorten kuuleminen osana tiedonkeruuta	78

8 Kehittämis ehdotukset	82
Liitteet	87
Lähteet	89

LUKIJALLE

Lapsivaikutusten arviointi on päätösten ja toimenpiteiden yhteydessä tehtävää lapsiin kohdistuvien vaikutusten ennakoimista ja seurantaan. Kansallisen lapsistrategian keskeisenä linjauksena on lisätä lapsivaikutusten arviointia Suomessa.

Lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä, jotta päätösten ennakkolliset vaikutukset ovat mahdollisimman hyvin tiedossa päätöksiä tehtäessä. Tämä mahdollistaa kielteisiin vaikutuksiin varautumisen. Ennakoarvioinnilla myönteisiä vaikutuksia on taas mahdollista vahvistaa.

On tärkeää, että päätöksentekijöillä on päätöstä tehdessään mahdollisuus vertailla eri ratkaisuvaihtoehtoja ja tarkastella niiden hyviä ja huonoja puolia lapsen oikeuksien, edun ja hyvinvoinnin näkökulmista. Kun päätöksen lapsivaikutukset ovat tiedossa jo päätöstä tehtäessä, voidaan valita eri vaihtoehdoista parhaiten lapsen etua toteuttava ratkaisu.

Selvää on, että lapsivaikutusten arviointi lisää myös päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja moniarvoisuutta. Se lisää myös lasten oikeuksien toteutumista ja lapsen osallisuutta, sillä lapsivaikutusten arviointia ei voida tehdä ilman lapsia ja heidän näkemyksiään.

Kiitos Esa Iivoselle ja Kirsi Pollarille suuresta työstä, jonka he ovat tehneet tämän käsikirjan kirjoittamiseksi. Tästä teoksesta on varmasti apua ja tukea teille, jotka työssänne teette lapsivaikutusten arviointia ja edistätte näin lapsen oikeuksien parempaa toteutumista Suomessa.

Johanna Laisaari, kansallisen lapsistrategian pääsihteeri
Kesäkuu 2021

Aluksi

Selvityksessä tarkastellaan lapsivaikutusten arviointia lainvalmistelussa sekä teoreettisesta että käytännöllisestä näkökulmasta. Teoreettinen tarkastelu pitää sisällään lapsivaikutusten arvioinnin oikeudellista perustaa ja keskeisten käsitteiden määrittelyä. Käytännön näkökulmalla pyritään antamaan konkreettista apua lainvalmistelijoille lapsivaikutusten arviointiin. Julkaisussa käsitellään myös lasten ja nuorten kuulemista osana lapsivaikutusten arviointia. Julkaisussa korostetaan lapsivaikutusten arviointia osana koko lainvalmisteluprosessia ja esitetään myös konkreettisia toimintaohjeita.

Selvitystyön alussa lapsistrategian virkamiestyöryhmässä käytiin yhteistä keskustelua toiveista julkaisua kohtaan. Virkahenkilöt toivoivat selvitystä, joka palvelee mahdollisimman hyvin käytännön työskentelyä. Sama näkökulma nousi esille myös Keinäsen ja Vuorelan tutkimuksessa (2015), jossa lainvalmistelijat antoivat erityistä kiitosta ohjeille, jotka toimivat hyvin käytännön työskentelyn apuvälineinä. Työskentelyä tukevat esimerkiksi tarkistuslistat ja käytännön esimerkit. Kritiikkiä lainvalmistelijoilta saivat liian yleisluontoiset ohjeet.¹

Tätä käsikirjaa varten on tehty sähköinen kysely kansallisen lapsistrategian virkamiestyöryhmälle ja muille halukkaille vastaajille ministeriöissä. Tämän lisäksi toteutettiin ministeriöiden virkahenkilöiden haastatteluja. Vastajat olivat lainvalmistelijoita tai muutoin lainvalmisteluprosessin tai lasten ja nuorten kuulemisen asiantuntijoita. Virkahenkilöiltä saaduilta näkemyksillä on ollut keskeinen rooli käsikirjan lopussa esitettyjen kehittämissuositusten laatimisessa.

¹ Keinänen, Anssi – Vuorela, Miika: Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies 2/2015, s. 189–190.

1 Johdanto lapsivaikutusten arviointiin

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa on sitouduttu YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen perustuvan kansallisen lapsistrategian laatimiseen². Hallitus asetti parlamentaarisen komitean valmistelemaan lapsen oikeuksiin perustuvaa strategiaa, joka julkaistiin 23.2.2021³. Lapsistrategialla vahvistetaan hallinnon ja päätöksenteon lapsenoikeusperustaisuutta sekä sen avulla on mahdollista luoda kattava, johdonmukainen ja tavoitteellinen toimintapolitiikka lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi.

Lapsistrategian yhtenä keskeisenä tavoitteena on saada lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi säännönmukaiseksi osaksi kaikkea lapsiin liittyvää päätöksentekoa ja toimintaa. Hallitus on myös sitoutunut edistämään lapsibudjetoitua ja lasten hyvinvoinnin tietopohjan vahvistamista sekä lasten ja nuorten osallisuutta⁴.

2 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisu 2019:31, s. 146–147.

3 Kansallinen lapsistrategia. Komiteamietintö. Kansallisen lapsistrategian parlamentaarinen komitea. Valtioneuvoston julkaisu 2021:8.

4 Pääministeri Marinin hallituksen ohjelma (2019), s. 146–147 ja 158. Vastaava kirjaus sisältyi pääministeri Antti Rinteen hallituksen (2019) ohjelmaan.

Kansallisen lapsistrategian linjaukset lapsivaikutusten arvioinnista

- Lapsiin ja perheisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi otetaan systemaattiseksi osaksi päätöksentekoa ja toimintaa hallinnon kaikilla tasoilla, ja niitä tuetaan lapsivaikutusten arvioinnin käyttöönotossa ja toteuttamisessa. Tämä on erityisen tärkeää kuntien osalta. Vaikutusarviointien sisältö ja merkitys yksilöidään päätösten perusteluissa. Vaikutusten arviointi ulotetaan myös talousarviopäätösten valmisteluun ja seurantaan.
- Lapsivaikutusten arviointia ja lapsibudjetointia koskevia menettelyjä ja osaamista kehitetään yli hallituskausien laajasti.
- Lapsia koskevaa tietoa kerätään johdonmukaisesti ja tiedonkeruussa olevat aukot tunnistetaan ja paikataan. Tiedon käyttöä ja analysointia kehitetään johdonmukaisesti. Tietoa hyödynnetään päätöksenteossa ja toiminnassa.⁵

Jo aiemmissa hallitusohjelmissa on ollut useita kirjauksia lapsivaikutusten arvioinnista⁶. Näistä kirjauksista huolimatta lapsivaikutusten arviointi ei ole edennyt toivotulla tavalla. Lainvalmistelussa lapsivaikutusten arviointi on ollut vähäistä ja silloinkin, kun arviointia on tehty, sen tulokset saatettu jättää huomiotta hallituksen päätöksenteossa (esimerkiksi varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen ja alkoholilain uudistaminen).

Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan tutkimuslaitoksen (Krimo) tutkimuksen mukaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä on edelleen niukkaa. Lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin vuonna 2017 vain 8 prosentissa hallituksen esityksissä. Lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutusarviointeja sisältyi hallituksen esityksistä 9 prosenttiin vuonna 2014, 6 prosenttiin vuonna 2013 ja

⁵ Kansallinen lapsistrategia (2021), s. 34.

⁶ Kataisen hallituksen ohjelma (2011): "Lapsivaikutusten arviointia lisätään kaikessa päätöksenteossa."; Stubbin hallituksen ohjelma (2014): "Hallitus kiinnittää huomiota ja arvioi lainsäädäntötyössä ja päätöksenteossa perheiden, erityisesti lapsiperheiden, asemaa."; Sipilän hallituksen ohjelma (2015): "Otetaan käyttöön päätösten lapsi- ja perhevaikutusten arviointi."

3 prosenttiin vuonna 2012.⁷ Kaiken kaikkiaan lapsivaikutusten ennakoarviointi lainvalmistelussa on ollut puutteellista. Vaikka ennakkovaikutusten arviointi on määrällisesti pidemmällä aikavälillä hieman lisääntynyt, se ei laadullisesti vastaa lapsen oikeuksien komitean sille asettamia vaatimuksia.⁸ Valtion talousarviopäätösten osalta lapsivaikutuksia ei kokonaisuudessaan arvioida lainkaan⁹.

Marjaana Larpan pro gradu -tutkielmassa on tarkastelu lapsivaikutusten arviointia vuoden 2017 hallituksen esityksissä. Eniten lapsiin kohdistuvia vaikutuksia on tunnistettu opetus- ja kulttuuriministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä. Lapsia ja nuoria oli arvioitu pitkälti yhtenä ryhmänä, eikä heikompaan asemaan tai johonkin erityisryhmään kuulumista oltu juuri arvioitu. Aineistosta selkeimmin erottunut ryhmä oli pienituloisten perheiden lapset.¹⁰

Vuonna 2015 käynnistetyn lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE-ohjelma) yhtenä tavoitteena on ollut edistää lapsivaikutusten arviointia erityisesti kuntien päätöksenteossa. LAPE-ohjelmassa on tuotettu aineistoa¹¹ lapsivaikutusten arvioinnin tueksi ja järjestetty koulutuksia, mikä on lisännyt lapsivaikutusten arvioinnin tunnettuutta. Lisäksi järjestöt ovat tuottaneet aineistoja arvioinnin tueksi¹² ja toteuttaneet koulutuksia. Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiön Itlan vuonna 2019 julkaiseman selvityksen perusteella kiinnostus lapsivaikutusten arviointia kohtaan on lisääntynyt erityisesti kunnissa¹³.

Evankelis-luterilainen kirkko on ollut aktiivinen lapsivaikutusten arvioinnin kehittämisessä. Lapsen edun edistämiseksi on kirkkojärjestyksen 23 luvun 3 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkollisen viranomaisen päätöksen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon sen vaikutukset lapsiin. Vaikutusten arvioinnin tekee se kirkollinen viranomainen, joka käsittelee asiaa ensimmäisenä. Lapsivaikutusten arviointia edellyttävä

7 Rantala, Kati – Alasuutari, Noora – Järvikangas, Inka – Saarenpää, Karolina: Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä. Luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti Tutkimuksia 5/2019, s. 198. Vuonna 2005 lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin kahdessa prosentissa esityksiä. Vuoden 2009 osuus oli kolme prosenttia samoin kuin vuonna 2012 (Slant, Outi – Rantala, Kati: Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Tutkimustiedonantoja 122/2013, 49–50).

8 Ks. vaikutusten arvioinnin (ml. lapsivaikutusten arviointi) laadullisista ongelmista Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi: Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä. Edilex artikkeli 26/2015.

9 Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö Itla 2019. Selvitys lapsivaikutusten arvioinnista.

10 Larpa, Marjaana: Lakien lapsivaikutusten arviointi lasten perus- ja ihmisoikeuksien edistäjänä. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta. 2018, 65.

11 LAVA: Lapsivaikutusten arviointi (2018). Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma.

12 Suomen Unicef (2016). Ohjeita lapsivaikutusten ennakoarviointiin kunnan päätöksenteossa.; Mannerheimin Lastensuojeluliitto. Lapsivaikutusten arviointi.; Lastensuojelun Keskusliitto. Lapsivaikutusten arviointi.

13 Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö Itla 2019.

kirkkojärjestyksen muutos tuli voimaan vuoden 2015 alussa. Kirkkohallitus on julkaissut oppaan lapsivaikutusten arvioinnin tueksi.¹⁴

Vuonna 2016 toimintansa aloittaneen lainsäädännön arviointineuvoston tavoitteena on lisätä lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun asetuksen mukaan neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Se voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Se voi säädösten tultua voimaan myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Lisäksi arviointineuvosto seuraa vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioi toimintansa vaikutavuutta. Neuvosto antaa vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.¹⁵ Arviointineuvosto on antanut useita lausuntoja lapsia koskevista lakiehdotuksesta, kuten varhaiskasvatukseen, lastensuojeluun ja oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyen¹⁶.

Vuonna 2019 lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon viidestä hallituksen esitysluonnoksesta. Esitysluonnoksista esitettiin 33 sellaista huomiota arviointineuvoston lausunnoissa, joissa edellytettiin jotain korjattavaksi tai muutoin kritisoitiin kyseisen esityksen valmistelua. Hieman alle puolessa tapauksista arviointineuvoston kommentit otettiin huomioon kokonaan tai osittain jatkovalmistelussa ja hieman alle puolessa vain vähäisissä määrin tai ei lainkaan.¹⁷ Keväällä 2019 valmistui Itä-Suomen yliopiston tutkimus lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuudesta. Tutkimuksen mukaan arviointineuvosto on osoittanut tarpeellisuutensa lainvalmistelun kehittämisessä¹⁸.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on hallituksen esitysten laatimisohteita koskevassaan lausunnossaan painottanut, että vaikutusten arviointia koskevan jakson tarkoituksena on tuoda esiin konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen kansalaisten asemassa, olosuhteissa ja toimintamahdollisuuksissa¹⁹. Oikeuskansleri on pitänyt

14 Lapsivaikutusten arviointi evankelis-luterilaisessa kirkossa – Ohjeistus. Suomen ev.-lut. kirkon julkaisu 21, Kirkko ja toiminta 2015.

15 Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta, 2 §.

16 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laeiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (2.10.2019), Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäädännön muuttamisesta (9.10.2019) ja Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (23.9.2020).

17 Ervasti, Kaijus: Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen huomioon ottaminen lainvalmistelussa. Lainsäädännön arviointineuvosto 15.5.2020, s. 20.

18 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2020:3.

19 Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto oikeusministeriölle hallituksen esitysten laatimisohteista 25.1.2019, s. 2.

keskeisenä ongelmana lainvalmistelussa liian tiukkoja aikatauluja, joilla on väistämättä vaikutusta myös vaikutusten arvioinnin laatuun. Vaikutusten arviointi olisi otettava osaksi lainvalmisteluprosessin kokonaisuutta ja siihen tulisi varattava riittävästi aikaa ja moniammatillista osaamista²⁰. Myös tutkimuksissa on nostettu esiin liian tiukkoja aikatauluja ja vähäisiä valmisteluresursseja vaikutusten arviointia vaikeuttavina tekijöinä²¹.

Lainvalmistelun laatu ja vaikutusten arviointi ovat olleet viime vuosina tutkimuksen, hallinnon kehittämisen ja yleisen mielenkiinnon kohteena. Valtioneuvostossa on meneillään useita hankkeita, joissa kehitetään lainvalmistelua ja vaikutusten arviointia siinä.

Ajankohtaisia lainvalmistelun kehittämisen hankkeita

- **Paremman sääntelyn toimintaohjelma:** Toimintaohjelmalla kehitetään lainvalmistelun osaamista sekä vuorovaikutusta ja viestintää. Valtioneuvoston tasolle luodaan järjestelmä lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointia varten. Myös teknologian ja digitalisaation hyödyntämistä lainvalmistelussa parannetaan <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM044:00/2020>²²
- **Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä:** Oikeusministeriö on asettanut ajalle 15.10.2019–30.9.2023 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän jatkamaan poikkihallinnollista yhteistyötä ministeriöiden välillä lainvalmistelun kehittämiseksi <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM032:00/2019>²³
- **Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohje:** Hankkeessa valmistellaan uusi säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohje. Uudella ohjeella parannetaan hallitusohjelman mukaisesti säädösehdotusten vaikutusten arviointeja. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM076:00/2020>
- **Lainsäädännön jälkiarviointi ja sen merkitys: nykytilan analyysistä kehittämisehdotuksiin (1/2020–2/2021, VN TEAS-hanke):** <https://tietokayttoon.fi/-/lainsaadannon-jalkiarviointi-ja-sen-merkitys-nykytilan-analyysista-kehittamisehdotuksiin> Julkaisu: Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi: Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin (28.4.2021) <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-383-342-5>

20 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019. Helsinki 2020, s. 72.

21 Keinänen – Vuorela 2015 ja Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö Iltä 2019.

22 Ks. myös <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/paremman-saantelyn-toimintaohjelmalla-tehostetaan-lainvalmistelua>

23 Ks. myös <https://oikeusministerio.fi/yhteistyoryhma>

2 Vaikutusten arviointi lainvalmistelussa

2.1 Vaikutusten arvioinnissa huomioitavia näkökohtia

Vaikutus on mikä tahansa tietyn päätöksen tai toiminnan seurauksena tapahtunut muutos. *Vaikutavuus* kuvaa sitä, kuinka hyvin tietyllä päätöksellä tai toiminnalla on onnistuttu saavuttamaan halutut tulokset ja vaikutukset. Lainvalmistelu on toimintaa, jossa tunnistettuihin yhteiskunnallisiin ongelmiin pyritään löytämään lainsäädännön keinoin ratkaisuja. Lainvalmistelun yhteydessä tehtävällä vaikutusten arvioinnilla selvitetään eri keinojen tuottamia hyötyjä, haittoja ja kustannuksia sekä pyritään löytämään parhaat keinot ongelmien ratkaisemiseksi. Hyvällä vaikutusten arvioinnilla voidaan turvata sitä, että keinot, joilla pyritään vastamaan asetettuihin tavoitteisiin, ovat vaikutukseltaan tehokkaita.²⁴

Vaikutusten arviointiin lainvalmistelussa on ohjeistettu useamman vuosikymmenen ajan. Suomessa lainvalmistelijat määrättiin arvioimaan kirjoittamansa lakiehdotuksen vaikutuksia jo vuonna 1976. Tuolloin vahvistettujen ohjeiden mukaan hallituksen esityksessä tuli selostaa sekä välittömät että välilliset vaikutukset viranomaisiin ja talouteen, mutta myös eri kansalaisryhmien asemaan (oikeusministeriö 1976).²⁵ Hallitus on arvioinut lakien vaikutuksia kuitenkin kauan tätä aikaisemmin. Lakien vaikutuksia on itse asiassa pohdittu niin kauan kuin hallitus on kirjoittanut perusteluita antamilleen lakiesityksille. Ennen 1970-luvun alkua lakien vaikutusten arvioinnista ei kuitenkaan nimenomaisesti puhuttu, eikä hallituksen esityksiin kirjoitettuja perusteluita mielletty erityisiksi vaikutusarvioinneiksi.²⁶

Lainvalmistelussa vaikutusten arvioinnin tavoitteena on tuottaa valmistelijoille, päättäjille ja sidosryhmille tietoa suunnitteilla olevan lainsäädännön vaikutuksista, niiden merkittävyydestä ja mahdollisista haitallisten vaikutusten lieventämisen mahdollisuuksista.²⁷ Lakien ja muiden säädösten vaikutusten arviointi on välttämätön pohja poliittiselle päätöksenteolle valtioneuvostossa ja eduskunnassa sekä edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista. Vaikutusarviointi ja sen tulosten avoin esittäminen

24 Ks. Keinänen – Vuorela 2015, 170–195.

25 Pakarinen, Auri: Lakien vaikutusten arviointi diskurssina – Analyysi ministeriöiden säädöspoliittisista asiakirjoista. Oikeus 2011 (40); 1: s. 49 ja Oikeusministeriö (1976): Hallituksen esitysten laatimista koskevat ohjeet.

26 Pakarinen (2011), s. 49.

27 Hallituksen esitysten laatimisohejeet (2019). Kohdassa I Lainvalmistelun oppaat.

lisäävät valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja siten myös luottamusta päätöksentekoon. Hyvä vaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua.²⁸

Avoimuuden ja arvioinnin laadun kannalta on välttämätöntä, että esitykseen sisältyvät mahdolliset kielteiset vaikutukset tuodaan avoimesti esiin. Rantalan ym. selvityksessä²⁹ todettiin, että noin puolet hallituksen esityksistä sisälsi pelkästään myönteisiä vaikutusarvioita ja kolmannes sekä myönteisiä että kielteisiä arvioita. Positiivista oli se, että kielteisiä arvioita esiintyi huomattavasti enemmän kuin aiempina tarkasteluvuosina. Rantala onkin vuoden 2016 tutkimuksessaan todennut, että mitä avoimemmin ratkaisuihin vaikuttaneet tekijät on esitelty, sitä ymmärrettävämpi esitys on. Rantalan mukaan ”Saneleva ote ja ratkaisuja selittävien seikkojen häivyttäminen herättää ainakin kriittisessä lukijassa enemmän kysymyksiä kuin lähtökohtiinsa avoimesti sitoutunut ja parasta saatavilla olevaa tietopohjaa hyödyntävä, epävarmuustekijät tiedostava hanke.”

Hyvä vaikutusten arviointi edellyttää riittävää tietopohjaa. Vaikutusten arviointi on prosessi, jossa kootaan olemassa oleva tieto ja sitä täydennetään tarvittavilta osin prosessin aikana. Riittävä ennakoarviointi ja sen johtopäätösten huomioon ottaminen tukevat lainsäädäntöratkaisujen vaikuttavuutta. Lainsäädännön jälkiarvioinnilla voidaan todentaa ennakoarviointiin perustuneiden ratkaisujen vaikutusten oikeansuuntaisuus ja riittävyys. Jälkiarviointi mahdollistaa myös tarvittavien korjausten tekemisen.

Valmistelun läpinäkyvyyden kannalta on keskeistä, että arvioinneissa huomioidaan *sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset*. Mitä avoimemmin ratkaisuihin vaikuttaneet tekijät on esitelty, sitä ymmärrettävämpi ja luotettavampi esitys on. Kriittikön lähestymistapa herättää enemmän kysymyksiä ja epäluuloa toisin kuin vaikutuksia avoimesti ja rehellisesti tarkasteleva esitys.³⁰ Hallituksen esitykseen sisältyvää vaikutusten arviointia ei pidä nähdä lakiesityksen markkinointitekstinä, vaan arvioinnin on oltava aitoa, joka pitää sisällään myös mahdolliset kielteiset vaikutukset. Esimerkiksi lain tavoitteiden toistaminen ei ole vaikutusten arviointia. Vaikutusten arviointiin kuuluu perustelut ja asian kriittinen tarkastelu.

Vaikutusten arvioinnin on oltava mukana *koko lainvalmisteluprosessin ajan*. Tietoa eri ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista tulee kerätä ja analysoida koko prosessin ajan. Tämä mahdollistaa kielteisten vaikutusten poistamisen tai lieventämisen ja myönteisten vaikutusten vahvistamisen ja ennakoimattomien vaikutusten vähenemisen. Hallitusten esitysten laatimisohjeissa (HELO-ohjeet) korostetaan, että on tärkeä

28 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet (2007). Oikeusministeriö julkaisu 2007:6, s. 7–8.

29 Rantala – Alasuutari – Järvikangas – Saarenpää 2019.

30 Rantala, Kati: Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi. Oikeus 2016 (45); 2, s.181.

tuoda esiin, miten vaikutukset on arvioitu, mitä tietolähteitä on käytetty sekä minkälaisia epävarmuuksia arviointiin liittyy³¹.

Tarkoitettujen vaikutusten lisäksi on useimmiten myös ei-tarkoitettuja vaikutuksia. Vastavasti ennakoitujen vaikutusten ohella esiintyy vaikutuksia, jotka ovat ennakoimattomia. Hyvin tehdyllä arvioinnilla on mahdollista tehdä näkyväksi myös sellaisia vaikutuksia, joita ei ole suunniteltu tai alun perin tunnistettu. Kielteisten vaikutusten havaitseminen mahdollistaa paitsi varautumisen, myös toimenpiteestä luopumisen, mikäli haittavaikutukset ylittävät tavoitellut hyödyt.³² Julkaisun luvussa 4 tarkastellaan vaikutusten arviointia koko lainvalmistelun läpäisevänä prosessina.

Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten kartoittaminen ja arviointi parantavat myös sääntelyn kohderyhmien, sidosryhmien ja muiden tahojen *mahdollisuuksia osallistua valmisteluun*. Sidosryhmät ja ne tahot, joihin uudistus vaikuttaa, voivat osaltaan tarjota valmistelun ja päätöksenteon kannalta olennaista tietoa vaikutuksista. Tieto suunnitelluista muutoksista ja niiden vaikutuksista auttaa kohderyhmiä myös valmistautumaan vaadittaviin muutoksiin ja helpottaa muutosten täytäntöönpanoa.³³

Välittömät vaikutukset ovat sellaisia, jotka vaikuttavat suoraan arvioitavaan kohteeseen. Lasten ja nuorten kohdalla tällaisia vaikutuksia on tunnistettavissa lakiesityksissä, jotka kohdistuvat esimerkiksi lapsen oikeudelliseen asemaan, varhaiskasvatukseen, lasten ja nuorten koulutukseen tai vapaa-aikaan sekä lasten ja nuorten sosiaali- ja terveystalv palvelujen saatavuuteen ja laatuun. Lakiesitysten *välilliset vaikutukset* lapsiin ja nuoriin ovat esimerkiksi sellaisia, jotka vaikuttavat lapseen tämän vanhempien kautta. Esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksien muutoksilla voi olla sekä välittömiä että välillisiä lapsivaikutuksia. Lapsilisän, kotihoidon tuen, elatustuen ja eri etuuksien lapsikorotusten muutosten vaikutuksia voidaan pitää välittöminä vaikutuksina, kun taas yleisiä sosiaaliturvaetuuksien muutoksia, kuten muutoksia työttömyysturvaan, voidaan pitää ainakin jossain määrin välillisinä. Välillisinä voidaan pitää myös sellaisia vaikutuksia, jotka vaikuttavat lapsiin ja nuoriin epäsuorasti muiden ilmiöiden, kuten yhteiskunnallisten muutosten tai ilmaston- tai ympäristön tilan muutosten kautta.

Välittömät ja välilliset vaikutukset usein limittyvät toisiinsa eikä niiden välille voida vetää ehdotonta rajaa. Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa ei yleensä ole tarpeen määritellä vaikutuksia välittömiksi tai välillisiksi, vaan tärkeää on, että vaikutukset tunnustetaan riittävän laajasti.

31 Hallituksen esitysten laatimisohteet (2019).

32 Keinänen – Vuorela 2015, s. 187.

33 Säädoskehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet (2007), s. 7.

Vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon lain kohdealueen lisäksi myös mahdolliset lakien yhteisvaikutukset³⁴, kumuloituvat vaikutukset ja heijastusvaikutukset muualle. Esi-merkkinä tästä mainittakoon, että perustuslakivaliokunta on kahdessa vuonna 2015 antamassaan lausunnossa (PeVL 11/2015 vp ja PeVL 12/2015 vp) todennut, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat perheille kohtuuttomiksi.

2.2 Lainvalmistelun ohjeistuksia

Lainvalmistelu tehdään pääosin virkatyönä, jota ohjaavat lainvalmistelua koskevat ohjeet. Näistä merkittävin on *Hallituksen esitysten laatimisohteet* ja siinä viitatu ohjeistukset.³⁵ Vaikutusten arvioinnin kannalta näistä keskeisin on *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohjeet*³⁶. Kyseisessä oppaassa kuvataan vaikutuslajeittain, mitä erilaisilla vaikutuksilla käytännössä tarkoitetaan, miten erilaisia vaikutuksia voidaan arvioida sekä millaisia menetelmiä ja tietolähteitä vaikutusten arvioimiseksi on hyödynnettävissä.³⁷

Hallituksen esitysten laatimisohteiden mukaan hallituksen esitykseen kirjoitetaan tiivis katsaus esityksessä ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista vaikutuksista. Näitä ovat ehdotetun sääntelyn soveltamisesta johtuvat olennaiset seuraukset. Vaikutusten arviointia koskevassa katsauksessa käytetään usein vaikutusten arvioinnin oppaassa mainittuja vaikutuslajeja. Jos vaikutusten arvioinnista on laadittu erillinen selvitys, esitykseen kirjoitetaan tiivistelmä arvioiduista vaikutuksista ja tehdään viittaus kyseiseen selvitykseen, joka on luettavissa valtioneuvoston tai ministeriön verkkosivun kautta.

Myös arviot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista selostetaan vaikutusten arviointi -jaksossa. Tämän lisäksi esityksen suhteesta perustuslakiin kirjoitetaan arvio esityksen käsittelyjärjestystä koskevaan jaksoon. Hallituksen esityksen lain toimeenpanoa koskevaan jaksoon sisältyy kuvaus siitä, miten lain toimivuutta on lain voimaantulon jälkeen määrä seurata.

Vaikutusten arviointiin liittyy myös kuvaus muista toteuttamisvaihtoehdoista, joka esitetään omassa kappaleessaan hallituksen esityksessä. Jaksossa kuvataan ne tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavina asian valmisteluun ryhdyttäessä tai asian valmistelun aikana, ja vertaillaan niiden arvioituja vaikutuksia.

34 Lakien yhteisvaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua. Ympäristötiedon foorumin Puheenvuoroja 1/2021.

35 Hallituksen esitysten laatimisohteet (2019).

36 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet (2007).

37 Hallituksen esitysten laatimisohteet (2019). Kohta 4.2.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohje jaottelee arvioinnin neljään pääluokkaan, jotka ovat: 1) Taloudelliset vaikutukset, 2) Vaikutukset viranomaisten toimintaan 3) Ympäristövaikutukset ja 4) Muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Lapsivaikutusten arviointi kuuluu ohjeistuksessa luokkaan ”Muut yhteiskunnalliset vaikutukset”.

Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat luonteeltaan moninaisia ja ne ovat vuorovaikutuksessa sekä keskenään että muun tyyppisten vaikutusten kanssa. Useilla tarkasteltavilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on yhteys perustuslain perusoikeussäännöksiin ja ihmisoikeus-sopimusten ihmisoikeussäännöksiin.

Ohjeistuksessa muilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla tarkoitetaan

- vaikutuksia kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan
- sosiaali- ja terveysvaikutuksia
- vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon
- vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään
- vaikutuksia rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen
- vaikutuksia aluekehitykseen
- vaikutuksia tietoyhteiskuntaan

Viime aikoina on nostettu esille vammaisvaikutusten arviointia säädösvalmistelussa. Vammaisvaikutusten arviointia on luonnehdittu uudeksi työkaluksi ja menetelmäksi, jonka valmistelussa tulee vammaiset ihmiset ja vammaisjärjestöt osallistaa mukaan.³⁸ Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaisesti lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet koskevat kaikkia lapsia ilman minkäänlaista syrjintä, esimerkiksi vammaisuuden perusteella. YK:n vammaisyleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen velvoite siitä, kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu, varmistaa sen, että vammaisia henkilöitä tarkasteltaessa ei voida sivuuttaa vammaisten lasten oikeuksia. Säännös tukee ja vahvistaa lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen velvoitetta lapsen edun ensisijaisuudesta vammaisten lasten osalta. Lapsivaikutusten arvioinnissa on huomioitava vammaisten lasten ja nuorten edut sekä vastaavasti vammaisvaikutuksen arviointia ei voida tehdä ottamatta huomioon vaikutuksia vammaisiin lapsiin ja nuoriin.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista säädösvalmistelussa on laadittu oma ohjeistus³⁹. Ohjeistukseen ei kuitenkaan viitata Hallituksen esitysten laatimisohejeissa, joten jää

38 Vammaisfoorumi ry:n kirjallinen asiantuntijalausunto 22.3.2021 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle säädösehdotusten vaikutusarviointista.

39 Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2.

epäselväksi, kuinka laajasti nämä ohjeet tunnetaan ja kuinka ohjeita hyödynnetään lainvalmistelussa. Ohjeistuksessa on omassa alaluvussa tarkasteltu lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointia (luku 2.3). Ohjeistus on merkittävästi yksityiskohtaisempi, käytännölläheisempi ja konkreettisempi, kuin säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohjeissa.

Hallituksen esitysten laatimishojeissa viitataan *Säädösvalmistelun kuulemisoppaaseen*. Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt ja yritykset. Ohjeiden tavoitteena on edistää säädösvalmistelussa kuulemiskäytäntöjen ja menetelmien säännönmukaista käyttöä ja siten valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista käytännössä.⁴⁰

Oppaassa todetaan, että kuulemisen suunnittelussa on huomioitava kuultavien ryhmien tarpeet ja erityisluonne, sillä ei ole yhtä oikeaa ja kaikissa tilanteissa sovellettavaa mallia ja todetaan, että verkko-osallistuminen voi olla tietyille ryhmille, kuten nuorille luonteva tapa osallistua. Oppaassa viitataan myös Nuortenideat.fi -sivustoon, joka on valtakunnallinen nuorten vaikuttamispalvelu.

Lainvalmistelussa tärkeä opas on myös *Lainkirjoittajan opas*, joka on laadittu säädöstekstien kirjoittamisen tueksi. Oppaassa pyritään vastaamaan kysymyksiin, säännelläänkö vai ei, mitä tulee ottaa huomioon, kun säännellään, ja kuinka säännökset kirjoitetaan. Siinä myös kuvataan perustuslain ja muun yleisen lainsäädännön merkitys laadittavan lainsäädännön kannalta sekä annetaan ohjeet lakiteknisesti selkeiden sääntelyiden kirjoittamiseksi.⁴¹

Lisäksi oikeusministeriön sivuilla on *Lainvalmistelun kehittäminen -kokonaisuuden* yhteyteen koottu tietoa vaikutusten arvioinnista⁴². Muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin osalta sivulla viitataan oikeusministeriön muistioon *Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa*⁴³, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen *Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin*⁴⁴, sosiaali- ja terveysministeriön sivuille kohtaan *Sukupuolinäkökulma lainsäädännön valmistelussa*⁴⁵ ja oikeusministeriön sivuille kohtaan *Kielellisten vaikutusten arviointi*⁴⁶. Sivuilla ei viitata *Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta* -julkaisuun eikä mihinkään lapsivaikutusten arviointi koskevaan aineistoon.

40 Säädösvalmistelun kuulemisopas – Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa.

41 Lainkirjoittajan opas – Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet.

42 Vaikutusten arviointi. Oikeusministeriö.

43 Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa. Oikeusministeriön muistio 10.10.2020.

44 Päätösten vaikutusten ennakoarviointi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

45 Sukupuolinäkökulma lainsäädännön valmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriö.

46 Kielellisten vaikutusten arviointi. Oikeusministeriö.

2.3 Tutkimuksia vaikutusten arvioinnista

Vaikutusten arviointia lainvalmistelussa on tutkittu Suomessa viimeisen kahden vuosikymmen aikana selvästi aiempaa enemmän ja eri tahojen selvityksiä ja tutkimuksia on paljon⁴⁷. Tutkimuksissa on tarkasteltu vaikutusten arvioinnin määrällistä ja laadullista ulottuvuutta.

Vuonna 1996 valmistuneessa Ervastian ja Talan tutkimuksessa lainvalmistelusta ja vaikutusten ennakoinnista osoitettiin, että lainsäädäntöhankkeiden vaikutukset oli selvitetty useimmiten vajavaisesti⁴⁸. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksessä⁴⁹ vuodelta 2000 tarkasteltiin valtioneuvoston lainvalmistelutyötä lakien eduskuntakäsittelyn, erityisesti valiokuntien työn näkökulmasta. Selvityksen mukaan lainvalmistelun tekninen taso on noussut, mutta säädösten vaikutusten arvioinnissa havaittiin edelleen puutteita.

Jyrki Talan tutkimuksessa vuodelta 2021 tarkasteltiin, miten 1) lakiuudistuksen tavoitteenasettelu, 2) lakiuudistuksen sisältö, 3) lakiuudistuksen implementaatio sekä 4) säädösten kohteena olevien ihmisten, yritysten ja yhteisöjen reaktiot määräävät osaltaan lain vaikutusten toteutumista ja sisältöä. Lakiuudistuksen tavoitteenasettelussa on monissa tilanteissa epäselvyyttä, moniselitteisyyttä, ristiriitaisuutta ja muita ongelmia. Myös lainlaadintaan eri tavoin osallistuvien toimijoiden monilukuisuus asettaa haasteita. Talan mukaan tieto eri toimijoiden tavoitteista on hyödyksi säädöksen vaikutusten tarkastelussa. Tavoitteenasettelua koskeva laaja-alainen tieto tuo näkyviin sen, minkälainen on asiantila, jonka saavuttamiseksi lakiuudistusta pidetään tarpeellisena eli lakiuudistuksen tarkoitettuja vaikutuksia.⁵⁰

Talan mukaan lakiuudistuksen sisällöstä on tärkeä tunnistaa, mistä lain sisällön tekijöistä yhteys lain vaikutuksiin määräytyy. Yhteyttä voidaan tarkastella erilaisilla sääntelystrategioilla ja sääntelykeinoilla. Lainlaatija voi valita lakiuudistuksen sisältöön sopivat sääntelystrategiat ja -keinot. Tala korostaa, että lainlaatija tekee sääntelyn sisältöä koskevia valintoja tiedollisen epävarmuuden vallitessa. Toinen keskeinen seikka on, että säädöksen vaikutuksia koskevat perusteet ovat vain yksi näkökohta useiden muiden säädöksen sisältöä määrittävien perusteiden rinnalla. Tala tuo esille, että lakiuudistuksen implementaation tarkastelun merkittävin lisäarvo lakiuudistuksen vaikutusten hahmotamiseen on se, että näkökulma laajenee ohi lainlaatijan ratkaisujen eli lakiuudistuksen

47 Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi: Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020, s. 7.

48 Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki: Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 1996.

49 Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki – Castrén, Elina: Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 172. Helsinki 2000.

50 Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset – Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitoksen julkaisu 177. Helsinki 2001.

tavoitteiden ja sisällön. Tähän liittyy lakiuudistuksen kohdetahojen reagointi eli se, miten oikeussubjektit reagoivat sääntelyyn.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa (2010) todettiin, että hallituksen esityksissä arvioidaan vain harvoin kansalaisiin kohdistuneita vaikutuksia. Tutkimuksen mukaan vain alle puolessa lakiesityksistä arvioitiin kansalaisvaikutuksia (vuonna 2009). Tilanne on kuitenkin parantunut, jos tarkastellaan asiaa pidemmällä aikavälillä. Vaikka viimeisten viidentoista vuoden aikana toteutetut seurantatutkimukset osoittavatkin vaikutusarvioiden määrään lisääntyneen, ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että tuloksena olisi laadultaan parempaa lainsäädäntöä. Tutkimuksen mukaan siihen tarvitaan muun muassa aitoa ja vakavaa paneutumista ehdotusten vaikutusarviointiin, lisää sidosryhmien osallistumista ja avointa kansalaiskeskustelua lakihankkeista.⁵¹

Pakarinen tarkasteli toisessa tutkimuksessaan vuonna 2011 ministeriöiden säädöspoliittisia asiakirjoja. Tutkimuksen tarkoituksena oli syventää ymmärrystä vaikutusten arvioinnista ja myös siitä, miksi se sijoittuu säädöspolitiikan keskiöön. Puutteellisina pidetyt vaikutusarviointit ovat lisänneet vaatimuksia lainvalmistelijoille, tuoneet mukanaan kehittämishankkeita sekä julkista huolta ja tutkimuksia vaikutusarviointien yleisyydestä. Pakarinen toteaa tutkimuksessaan, että vaikka vaikutusarviointien laatiminen olisikin mahdollista, poliittiset paineet voivat estää kirjoittamasta arviointien tuloksia hallituksen esityksiin.⁵²

Slantin ja Rantalan vuonna 2013 julkaistun tutkimuksen mukaan vaikutusten arviointi on kokonaisuudessaan pysynyt lähestulkoon samalla tasolla vuoteen 2009 nähden, joskin eri vaikutuslajeja tunnistettiin vuonna 2012 hieman vähemmän kuin vuonna 2009. Tutkimuksessa todettiin, että esitysten välilliset vaikutukset näyttäisivät jäävän pitkälti arvioimatta. Myös yksilöihin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan edelleen suhteellisen vähän.⁵³

Vuonna 2015 julkaistun Kemiläisen ja Keinäsen tutkimuksen tavoitteena oli selvittää vaikutusten arvioinnin laatua yhteiskunnallisten vaikutusten arviointien osalta. Tarkastelun kohteena oli erityisesti se, miten kotimaisia lainvalmisteluohjeita noudatetaan käytännössä. Tutkimuksen perusteella oli todettavissa, että hallituksen esityksissä yhteiskunnallisia vaikutuksia tunnistettiin ja arvioitiin jossain määrin aiempia vuosia enemmän. Vaikutusarvioiden laadussa ja vaikutusten arviointiohjeiden noudattamisessa oli kuitenkin havaittavissa puutteita. Lisäksi kielteisten vaikutusten tunnistaminen oli aiempien vuosien tapaan suhteellisen vähäistä. Tutkimuksessa arvioitiin, että syitä puutteellisiin arviointeihin

51 Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura: Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Tiedonantoja 104/2010.

52 Pakarinen 2011, 60.

53 Slant – Rantala 2013.

olivat muun muassa lainvalmistelijoiden osaamispuutteet, kiire ja valmistelutyöhön käytettävissä olevien resurssien vähäinen määrä.⁵⁴

Rantalan artikkelissa vuodelta 2016 tarkasteltiin lakiehdotusten ja vaikutusarvioiden perusteluita ja niiden vakuuttavuutta. Tutkimuksessa todettiin, että hallituksen esitysten argumentoinnissa on keskinäistä vaihtelua. Sen voidaan katsoa johtuvan paitsi lakihankkeiden sisällöistä myös lainvalmisteluprosessin taustalla vaikuttaneesta poliittisesta ohjauksesta sekä keskeisten intressiryhmien mahdollisuudesta vaikuttaa prosessiin.⁵⁵ Keinänen ja Halosen artikkelissa vuodelta 2017 arvioitiin lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen perusteella vaikutusten arviointien keskeisimpiä ongelmia lainvalmistelussa.⁵⁶ Artikkelissa todettiin, että hallituksen esityksissä tuodaan melko huonosti esille se, kuinka arviointineuvoston lausunto on huomioitu hallituksen esitystä viimeisteltäessä. Ongelmaksi nousi myös se, että hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle melko pian arviointineuvoston lausunnon jälkeen. Tällöin lainvalmistelussa ei välttämättä ehditä huomioimaan kunnolla lausunnoissa esitettyjä havaintoja. Tutkijat esittävät artikkelissaan, että arviointineuvoston lausuntojen huomioimisen parantamista voisi vahvistaa se, että ministeriöt laatisivat lyhyen selvityksen arviointineuvostolle sekä valtioneuvostoon siitä, miten arviointineuvoston lausunto on huomioitu lopullisessa säädösehdotuksessa.

Keinänen ja Heikkisen vuoden 2017 tutkimuksessa selvitettiin, miten liikenne- ja viestintäministeriössä ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä 2000-luvulla valmistelluissa hallituksen esityksissä on toteutettu vaikutusten arviointia ja huomioitu lainsäädännön jälkikäteinen seuranta suhteessa lainvalmisteluohjeiden vaatimuksiin. Tutkimuksen mukaan hyvänä asiana voidaan pitää sitä, että arviointien määrät ovat kasvaneet 2000-luvulla jokaisessa vaikutusten arviointien laajuudessa. Lisäksi kielteisten arviointien määrät ovat lisääntyneet, mitä voidaan pitää arvioinnin uskottavuuden kannalta hyvänä asiana. Kuitenkaan esimerkiksi vaikutusten jälkikäteisen seurannan huomioimista ei tutkimuksen mukaan voitu pitää tyydyttävällä tasolla eikä siinä tapahtunut paranemista seuranta-aikana.⁵⁷

Vaikka vaikutusten arviointia koskevia tutkimuksia on tehty useampia, lapsivaikutusten arviointia lainvalmistelussa on selvitetty varsin niukasti. Marjaana Larpan tutkielma vuodelta 2018 on ainoita lapsivaikutusten arviointia lainvalmistelussa koskevia laajempia selvityksiä⁵⁸. Tutkielmassa selvitettiin, miten lakien lapsivaikutusten arviointi voi auttaa lasten

54 Kemiläinen – Keinänen 2015.

55 Rantala 2016.

56 Keinänen, Anssi – Halonen, Miia: Mikä vaivaa vaikutusten arviointia? – Vaikutusten arvioinnin puutteet lainsäädännön arviointineuvoston havaitsemana ja lausuntojen huomioiminen hallituksen esityksissä. Edilex-artikkeli 2017/4.

57 Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati (2017): Lainsäädännön ennakkollisen vaikutusten arvioinnin laatu ja jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin huomioiminen hallituksen esityksissä 2000-luvulla. Edilex -artikkeli 2017/32.

58 Larpa 2018.

perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Larpa mukaan lapsivaikutusten arvioinnin kirjaaminen lukuisiin kehittämishankkeisiin ja myös lainvalmisteluohjeisiin ei ole auttanut nostamaan sitä jokaisen ministeriön agendalle. Tutkielmassa todetaan, että lapsivaikutusten arviointi hallituksen esityksessä ei välttämättä takaa parempaa lopputulosta lapsen oikeuksien kannalta. Esityksen lopputulokset eivät suoraan riipu arviointien tuloksista ja esitys voi edetä negatiivisista lapsivaikutuksista huolimatta. Larpa korostaa, että lasten perus- ja ihmisoikeuksien mukaiset päätökset kuitenkin mahdollistuvat paremmin, jos päätöksiä on näkyvästi arvioitu lasten kannalta.

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksessa vuodelta 2019 tuotiin esille myös lapsivaikutusten arviointia⁵⁹. Tutkimuksessa tarkasteltiin vuoden 2017 hallituksen esityksiin kirjattuja ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden määrää, aihepiiriä, kohdentumista ja laatua. Tutkimuksen mukaan ihmisvaikutusarviot kohdistuivat lähes yhtä paljon ihmisiin yleisesti sekä väestö- tai erityisryhmiin. Erityisryhmistä arviot kohdentuivat useimmin opiskelijoihin, nuoriin, lapsiin ja työntekijöihin.

Ervasti on tutkinut vaikutusten arviointia EU-lainsäädäntöhankkeissa valtioneuvoston U-kirjelmien valossa.⁶⁰ Ervasti toteaa vuoden 2019 artikkelissaan, että olisi tarpeen arvioida, tulisiko U-kirjelmia rakenteellistaa selkeämmin ja pitäisikö niissä edellyttää myös vaikutusten arviointia. Vaikutusten arviointi voisi auttaa eduskuntaa saamaan tarkemman kuvan valmisteltavan säädöksen merkityksestä ja vaikutusten laajuudesta ja kohdentumisesta. Tutkimuksen tuloksena todettiin, että U-kirjelmien perusteella voidaan todeta, ettei yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia ole tehty EU- lainvalmisteluhankkeissa riittävän monipuolisesti ja laajasti Suomen kannalta.

Keinäsen, Heikkisen ja Rinteen tutkimuksessa (2019) tarkasteltiin lainsäädännön jälkikäteisen seurannan merkitystä, jälkikäteisen seurannan huomioimista kotimaisissa lainvalmisteluohjeissa ja kansainvälisiä kokemuksia vaikutusten jälkikäteisestä arvioinnista. Tutkimuksessa myös analysoitiin, miten kotimaisessa lainvalmistelussa on huomioitu lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen arviointi. Tutkimuksen mukaan säädösten jälkikäteinen arviointi ja sen suunnittelu ei ole merkittävä osa lainvalmistelua. Jälkikäteinen arviointi jää vähälle huomiolle niin lainvalmisteluohjeissa kuin hallituksen esityksissäkin. Jos esityksissä asia on tuotu esille, niin esityksissä määritellään hyvin seurannan toteuttava taho ja seurattavat asiat. Tutkimuksessa todettiin, että eduskunnalla on suurempi rooli jälkikäteisen arvioimisen varmistajana kuin ministeriöillä lainvalmisteluvaiheessa.⁶¹

59 Rantala – Alasuutari – Järvikangas – Saarenpää 2019.

60 Ervasti, Kaijus: Vaikutusten arviointi EU-lainsäädäntöhankkeissa valtioneuvoston U-kirjelmien valossa. Edilex-artikkeli 2019/32.

61 Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura: Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa? Edilex-artikkeli 15/2019.

Keinänen ja Pajuoja (2020) ovat Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa arvioineet vaikutusarvioinnin kehittämistarpeita suomalaisessa lainvalmistelussa.⁶² Selvityksessä on tarkasteltu vaikutusten arvioinnille asetettuja vaatimuksia, vaikutusarviointien toteutumista, kehittymistä ja jälkiseurannan tilaa. Julkaisussa esitetään useita suosituksia vaikutusarviointien kehittämiseksi säädösvalmistelussa ja siihen sisältyy myös ehdotus vaikutusarviointien tarkistuslistasta ministeriöiden hyödynnettäväksi ja kehitettäväksi. Kyseiseen julkaisuun sisältyy myös vaikutusten arvioinnin tarkistuslista lainvalmistelijoille.⁶³

62 Keinänen – Pajuoja 2020.

63 Keinänen – Pajuoja 2020, 107–110. Kyseinen tarkistuslista on 12-kohtainen ja sen tarkoituksena on auttaa alkuvaiheessa pohtimaan lainvalmistelun tietotarpeita ja vaikutusten arviointien toteuttamista. Tarkistuslistaa voidaan käyttää myös arviointivälineenä lainvalmistelun aikana tai säädösehdotuksen valmistuttua.

3 Lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa

3.1 Lapsen oikeudet ja hyvinvointitieto lapsivaikutusten arvioinnin perustana

Lapsivaikutusten arvioinnin erityisenä perustana on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3.1 artiklassa edellytetty *lapsen edun ensisijaisuuden periaate*. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsivaikutusten arvioinnin vähimmäisvaatimuksena on käyttää lapsen oikeuksien sopimusta lähtökohtana ja varmistaa erityisesti, että arvioinnit perustuvat sopimuksen yleisperiaatteisiin. Komitea on määritellyt neljä sopimuskohtaa yleisperiaatteiksi, jotka tulee ottaa huomioon kaikkien sopimuskohtien tulkinnassa.⁶⁴ Yleisperiaatteet ovat syrjimättömyys (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3.1 artikla), lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen oikeus (6 artikla) sekä lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen (12 artikla).

Lapsen edun ensisijaisuuden periaate lainvalmistelussa tarkoittaa sitä, että lapsen edun tulee ohjata päätöksentekoa valmisteltaessa lapsia koskevaa tai heihin vaikuttavaa lainsäädäntöä. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lapsen oikeus saada etunsa arvioiduksi ja otetuksi ensisijaisesti huomioon tulisi sisällyttää kaikkeen suoraan tai välillisesti lapsiin vaikuttavaan lainsäädäntöön eikä vain erityisesti lapsia koskeviin lakeihin.⁶⁵

Lapsivaikutusten arviointi on sisällytetty eri tavoin vaikutusten arviointia koskeviin ohjeistuksiin. *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi* -oppaassa lapsivaikutusten arviointi kuuluu ohjeistuksessa luokkaan ”Muut yhteiskunnalliset vaikutukset”. *Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta* -oppaassa tarkastellaan lapsivaikutusten arviointia omana kokonaisuutena. Julkaisu sisältää esimerkkejä sekä arvioinnin laatuun ja periaatteisiin liittyviä tarkistuslistoja. HELO-ohjeissa ei ole nimenomaista mainintaa lapsivaikutuksista.

Useilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. HELO-ohjeet korostavat, että hallituksen esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia

64 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet, kohta 12.

65 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta), kohta 31.

koskevassa kohdassa tulee tarkastella, mitä konkreettisia vaikutuksia esityksellä on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen esimerkiksi kansalaisten asemassa, olosuhteissa ja toimintamahdollisuuksissa. Tähän kuuluvat luonnollisesti vaikutukset lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Hallituksen esityksessä lapsivaikutuksia tulee tarkasteltavaksi myös kohdissa ”Muut toteuttamisvaihtoehdot”, jossa kuvataan muun muassa eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. HELO-ohjeiden mukaan vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan tässä kuvatuin vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla. Vaihtoehtovertailuun otetaan tarpeen mukaan myös se vaihtoehto, että mitään ei tehtäisi.⁶⁶

Lakiehdotukset on valmisteltava perustuslain mukaisiksi ja niiden tulee täyttää myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja EU:n perusoikeusvelvoitteet. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PL 74 §). Esityksen suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä tarve perustuslakivaliokunnan käsittelyyn on ennakolta arvioitava valmistelusta vastaavassa ministeriössä. Tämä tarkoittaa, että vaikutuksia lasten perus- ja ihmisoikeuksiin on monissa tilanteissa tarkasteltava myös esityksen kohdassa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”.

Lapsivaikutusten arvioinnissa on sekä oikeus- että hyvinvointiperustainen näkökulma. Arvioinnin vahva oikeusperusta tulee lapsen edun selvittämiselvöitteestä. Samalla arviointi on myös hyvinvointiperustaista, jossa tarkastelun kohteena ovat vaikutukset lasten ja nuorten hyvinvointiin, kehitykseen ja kasvu-ympäristöön. Lapsivaikutusten arviointi on synteesi oikeusperustaisesta ja hyvinvointiperustaisesta arvioinnista, jossa molemmat näkökulmat ovat samanaikaisesti läsnä. Oikeus- ja hyvinvointiperustainen tarkastelu limityy toisiinsa. Oikeuksilla turvataan hyvinvoinnin toteutumista.

Monissa yhteyksissä käytetään termejä ”lapsi- ja perhevaikutusten arviointi” tai ”lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointi”. Lapsivaikutusten arvioinnin erityispiirteenä on sen vahva kytkeytyminen YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen ja siinä edellytettyyn lapsen edun ensisijaisuuden periaatteeseen. Lapsivaikutusten arvioinnissa vaikutukset lapsiperheisiin ovat luonnollisesti tarkastelussa mukana, koska perhe on lapsen

66 Hallituksen esitysten laatimisohejeet (2019), kohta Muut toteuttamisvaihtoehdot.

tärkein kasvuympäristö ja sen merkitystä korostetaan useissa eri ihmisoikeussopimuksissa.⁶⁷ Jos esitys vaikuttaa perheeseen kokonaisuutena eikä ole syytä nostaa lapsia erilliseen asemaan tarkastelussa, voidaan hallituksen esityksessä käyttää esimerkiksi ilmaisuja vaikutuksista lapsiperheisiin, lapsiperheiden elinoloihin, lapsiperhepalveluihin tai lapsiperheiden toimeentuloon.

Tässä käsikirjassa käytämme käsitettä lapsivaikutusten arviointi, jonka kohderyhmänä ovat kaikki alle 18-vuotiaat lapset ja nuoret. Lapsi-käsitteen käyttö on yhteneväinen lapsen oikeuksien sopimuksen 1 artiklan⁶⁸ lapsen määritelmän ja kansallisen lainsäädännön mukaan. Lapsivaikutusten arviointi on monissa tapauksissa syytä ulottaa myös 18 vuotta täyttäneisiin nuoriin ja sisällyttää lapsuuden ja aikuisuuden nivelvaihe arvioinnin piiriin. Tällöin voidaan puhua lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista.

Lapsuuden ja aikuisuuden nivelvaihe on ihmisen kehityksen kannalta erityisen tärkeä siirtymävaihe. Vaikka lapsuuden ja aikuisuuden oikeudellinen 18 vuoden raja on selkeä, kehityksellisesti lapsuuden ja aikuisuuden raja ei ole yksiselitteinen. Lapsuus ja nuoruus limityivät toisiinsa vahvasti ja monet kasvu tukevat toimenpiteet on tarpeen ulottaa myös täysi-ikäisyyden jälkeiseen varhaisaikaisuuteen. Esimerkiksi toisen asteen koulutus sijoittuu lapsuuden ja aikuisuuden nivelvaiheeseen. Jos arvioidaan lukio- tai ammatillista koulutusta koskevan hallituksen esityksen vaikutuksia opiskelijoihin, luonteva termi olisi ”lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset”, koska osa opiskelijoista on alle 18-vuotiaita ja osa 18 vuotta täyttäneitä. Jos arvioidaan yliopisto- tai ammattikorkeakoulutusta koskevan esityksen vaikutuksia opiskelijoihin, arvioinnissa yhtenä ryhmänä voi olla ”vaikutukset nuoriin”.⁶⁹ Samoin voidaan puhua ”vaikutuksista nuoriin”, jos arvioidaan lastensuojelulakia koskevaa esitystä, jossa arvioinnin kohteena ovat jälkihuollossa olevat nuoret (18–24-vuotiaat)⁷⁰. Varhaiskasvatustalake tai perusopetuslakia koskevassa hallituksen esityksessä käytetään luonnollisesti termiä ”lapsivaikutukset”, koska varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen osallistuvat ovat alle 18-vuotiaita.

67 Ks. esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen johdanto, 5 ja 18 artiklat, Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 23 artikla, Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 10 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla.

68 Lapsen oikeuksien sopimuksen 1 artiklan mukaisesti: ”Tässä yleissopimuksessa lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin.”

69 Nuorisolain (1285/2016) 3 §:n 1 kohta: Tässä laissa tarkoitetaan nuorilla alle 29-vuotiaita.

70 Lastensuojelulain (417/2007) 6 §: Tässä laissa pidetään lapsena alle 18-vuotiasta ja nuorena 18–24-vuotiasta.

- Kun vaikutusten arvioinnin kohteena olevat ovat alle 18-vuotiaita, kuvaus voidaan otsikoida esimerkiksi ”Lapsivaikutukset” tai ”Lapsiin kohdistuvat vaikutukset”.
- Kun kuvataan vaikutuksia sekä alle 18-vuotiaiden että 18 vuotta täyttäneiden nuorten osalta, jakson otsikko voi olla esimerkiksi ”Lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset”.
- Kun arvioinnissa kuvataan vaikutuksia 18 vuotta täyttäneisiin nuoriin, jakson otsikkona voidaan käyttää ”Nuoriin kohdistuvat vaikutukset”.
- Jos esitys vaikuttaa perheeseen kokonaisuutena eikä ole syytä nostaa lasta otsikoinnissa erilliseen asemaan voidaan vaikutusten arviointi otsikoida esimerkiksi ”Vaikutukset lapsiperheisiin” tai ”Vaikutukset perhepalveluihin” tai ”Vaikutukset lapsiperheiden toimeentuloon”. Jos halutaan käyttää lasten ja perheiden osalta rinnakkaista tarkastelua, voidaan otsikoida esimerkiksi ”Lapsiin ja perheisiin kohdistuvat vaikutukset” tai ”Vaikutukset lapsiin ja perheisiin”

3.2 Lapsen edun ensisijaisuus

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimiä toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu⁷¹. Instituutionaalisen tukensa lapsen edun -periaate saa paitsi lapsen oikeuksien sopimuksesta, myös muista ihmisoikeussopimuksista⁷² sekä kansainvälisistä asiakirjoista ja ohjelmista sekä

71 Suomenkielinen käännös ”lapsen etu” ei vastaa täysin englanninkielistä monikkumuotoista ilmaisua ”the best interests of the child”. Englanninkielisen todistusvoimaisen sopimustekstin mukaan arvioitavana ovat lapsen edut – kaikki lapsen elämässä keskeiset intressit – joiden tulee olla ensimmäisellä sijalla, kun päätetään lapsiin liittyvistä asioista (Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis N:o 4/2011, s. 515). Sopimuksen 3 artiklan 1 kappale englanniksi: ”In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration”.

72 Lapsen edun ensisijaisuus mm. kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan YK:n yleissopimuksen 5 art. b-kohta (kasvatuksessa lapsen etu on kaikissa tapauksissa otettava ensisijaisesti huomioon) ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 7 art. 2 kappale (vamaisia lapsia koskevissa toimissa otettava huomioon ensisijaisesti lapsen etu).

kansallisesta lainsäädännöstä⁷³. Lapsen edun ensisijaisuus on kirjattu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklaan⁷⁴.

Lapsen edun ensisijaisuuden -periaatteen vahvaa asemaa lainvalmistelussa puoltaa lapsuuteen liittyvät erityispiirteet kuten riippuvuus aikuisista, aikuisia heikompi asema ja äänioikeudettomuus. Lapsen oikeuksien komitea onkin todennut, että mikäli lasten etua ei korosteta, se jätetään usein huomioimatta, sillä lapsilla on huomattavasti aikuisia vähemmän mahdollisuuksia saada etunsa otettua huomioon.⁷⁵ Lapsen edun ensisijaisuuden varmistaminen edellyttää siis aktiivisia toimia. Sopimuksen ilmaisu ”ensisijaisesti huomioon” tarkoittaa, että lapsen etua ei saa tarkastella samalla tasolla kuin muita asiassa huomioitavia seikkoja.⁷⁶

Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että lapsen etu on arvioitava sekä yksittäistä lasta koskevassa asiassa että lapsiryhmiä tai lapsia yleisesti koskevissa asioissa⁷⁷. Kun tarkastellaan kollektiivitasolla tasolla lapsen etua, voidaan käyttää monikkomuotoa ”lasten edut”. Lasten olosuhteet, tilanteet ja tarpeet vaihtelevat, joten kategorinen yksikkömuotoinen ”lapsen etu” voi luoda väärän mielikuvan lapsista homogeenisenä ryhmänä. Lapsivaikutusten arviointi toimii välineenä lasten etujen selvittämiseen, kun tehdään lapsiryhmää tai yleisesti lapsia koskevia ratkaisuja. Se myös mahdollistaa, että lasten edut otetaan lapsia koskevissa toimissa huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla.⁷⁸

Lapsen oikeuksien sopimus on sisällöllisesti laaja ihmisoikeussopimus. Sopimus sisältää sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia että taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Lapsen oikeuksien komitea toteaa, että lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nauttiminen. ”Lapsen

73 Ks. Iivonen, Esa – Pollari, Kirsi: Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:20, erityisesti s. 56.

74 Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kappale: ”Kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu”.

75 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta, kohta 37.; Toivonen, Virve-Maria: Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Alma Talent 2017 s. 118.

76 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta), kohta 37.

77 Hakalehto, Suviana: Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent 2018, s. 54.; Hakalehto, Suviana: Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa Timo Koivurova ja Elina Pirjatanniemi (toim.) Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma 2014, 143.; Hakalehto-Wainio (2011).

78 Lapsen oikeuksien komitea on antanut vuonna 2013 laajan yleiskommentin lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon. Komitea toteaa yleiskommentissaan, että kaikissa lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanotoimenpiteissä tulisi noudattaa menettelyä, jolla varmistetaan, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon (YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla 1 kohta), kohta 99).

etu” muodostuu kaikista sopimuksessa määritellyistä oikeuksista.⁷⁹ Lapsen etu toteutuu, kun hänen oikeutensa toteutuvat mahdollisimman täysimääräisinä⁸⁰.

Lainsäädännön on aktiivisesti toteutettava perus- ja ihmisoikeuksia. Tätä edellyttää perustuslain 22 §:n velvoite siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tässä ei ole kysymys vain siitä, että lainsäädäntö on ristiriidatonta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, vaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta on aktiivisesti suojattava ja edistettävä. Lapsivaikutusten arviointi on tärkeä väline sen varmistamisessa, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite toteutuu lainsäädännössä lasten osalta.⁸¹

Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen edun tulee ohjata kaikkien lapsiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelua ja päätöksentekoa. Tämä velvollisuus ulottuu myös talousarvioiden hyväksymiseen, valmisteluun ja kehittämiseen, joissa on omaksuttava lapsen edun näkökulma lapsen oikeuksien huomioon ottamisen takaamiseksi. Komitea korostaa sekä ennakoarvioinnin että jälkiarvioinnin merkitystä lainsäädännössä.⁸²

Lainvalmistelussa on huomioitava, että palveluiden osalta 3 artiklan ilmaus ”julkinen tai yksityinen sosiaalihuolto” tulee tulkita laajassa merkityksessä. Ilmaisun tarkoittaa kaikkia laitoksia, joiden toiminnalla ja päätöksillä on vaikutus lapsiin ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen. Näitä laitoksia ovat taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet) liittyvät laitokset, kuten esimerkiksi huolenpitoon, terveyteen, ympäristöön, koulutukseen ja vapaa-aikaan liittyvä toiminta. Näin ollen käsitteen piiriin kuuluvat esimerkiksi varhaiskasvatus, peruskoulut ja muut oppilaitokset, sosiaali- ja terveydenhuolto, vapaa-ajan palvelut ja maankäytön ja rakentamisen suunnittelu. Myös kansalaisoikeuksiin ja -vapauksiin liittyvät laitokset, kuten laitokset, joiden toiminta liittyy esimerkiksi väestön rekisteröintiin tai kaikenlaiselta väkivallalta suojeluun, kuuluvat komitean mukaan sosiaalihuollon määritelmän piiriin.⁸³

Lainvalmistelussa nousee usein esille erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Näiden eri vaihtoehtojen vaikutuksia lapsiin ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen tulee selvittää ja tarkastella. Hallituksen esityksessä tulee ilmetä, mitä on pidetty lasten etuina ja millä perusteilla sekä

79 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla 1 kohta), kohta 4.

80 Hakalehto-Wainio 2011, 516.

81 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet, kohta 1.

82 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla 1 kohta), kohta 31.

83 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla 1 kohta), kohta 26.

se, kuinka lasten etuja kyseisessä tilanteessa on arvioitu.⁸⁴ Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nostanut esille, että lapsen etua harkittaessa huomiota tulisi kiinnittää erityisesti lapsen omiin näkemyksiin, lapsen identiteettiin ja taustaan, perheen ja perhesuhteiden vaalimiseen, lapsen huoltoon, suojaamiseen ja turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin, lapsen haavoittuvaan asemaan sekä lapsen terveyteen ja koulutukseen⁸⁵.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on tuonut esille, että lapsen edun arvioinnin tueksi olisi hyödyllistä laatia siihen liittyvistä tekijöistä ei-tyhjentävä ja ei-hierarkkinen luettelo, jonka päätöksentekijät voivat ottaa huomioon lapsen edun mukaista ratkaisua harkitessaan. Luettelon ei-tyhjentävä luonne tarkoittaa sitä, että luetteloon sisältyvien tekijöiden lisäksi on mahdollista tarkastella muitakin tekijöitä, jotka ovat oleellisia kyseisen lapsen tai lapsiryhmän erityisolosuhteiden kannalta. Kyseisen luettelon olisi tarjottava konkreettista opastusta, mutta samalla sen tulisi myös olla joustava.⁸⁶ Lapsen edun määrittelyyn vaikuttaa ajantasainen tutkimustieto lapsen hyvinvoinnista ja kehityksestä sekä niihin liittyvä näyttöön perustuva käytäntö⁸⁷.

3.3 Lasten ja nuorten kuuleminen lapsivaikutusten arvioinnissa

Lasten ja nuoren näkemysten selvittäminen ja niiden huomioon ottaminen – lasten osallistuminen – on osa lapsivaikutusten arviointia. Kuuleminen auttaa muodostamaan riittävää tietopohjaa, minkä lisäksi se toteuttaa lasten ja nuorten oikeutta tulla kuulluksi ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Yleinen lapsinäkökulma ei useinkaan riitä, vaan asioita tulee tarkastella lisäksi eri lapsiryhmien, kuten vammaisten lasten näkökulmasta. On myös tärkeää saada tietoa eri vähemmistöryhmiin kuuluvilta lapsilta.

84 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla 1 kohta), kohta 6. Ks. Hakalehto 2018, 54 ja de Godzinsky, Virve: Lapsen etu ja osallisuus tahdonvastaisissa huostaanotoissa. Teoksessa Suvianna Hakalehto-Wainio ja Liisa Nieminen (toim.) Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus 2013, 164.

85 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla 1 kohta), kohdat 52–79.

86 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla 1 kohta), kohta 50.

87 Ks. de Godzinsky 2013, 164.

Lainvalmistelussa arvioidaan hyvin monen lapsen etua. Tällöin on löydettävä tapoja kuulla eri ryhmiin kuuluvia lapsia ja nuoria. Tämän toteuttamisessa voidaan tehdä yhteistyötä esimerkiksi lasten parlamenttien, nuorisovaltuustojen, eri lasten ja nuorten vaikuttaja- ja kehittäjäryhmien sekä kokemusasiantuntijoiden kanssa. Kuulemista voidaan toteuttaa myös varhaiskasvatuksessa, kouluissa, nuorisotyössä ja vapaa-ajan palveluissa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa. Lisäksi verkkokuulemiset ovat lasten ja nuorten kannalta keskeisiä.⁸⁸

Lasten ja nuorten eri tavoin toteutettava suora kuuleminen on tärkeää. Lapsilta ja nuorilta saadaan arvokasta tietoa ja kuuleminen on merkityksellistä lasten ja nuorten osallistumisen vaikutusmahdollisuuksien vuoksi. Eri syistä johtuen kaikessa lainvalmistelussa ei ole aina mahdollisuuksia lasten ja nuorten suoraan kuulemiseen. Näissä tilanteissa voidaan aiemmin lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa. Tällöin on varmistettava, että käytettävä tieto on ajantasaisista, tieto liittyy valmisteilla olevaan lainsäädäntöön ja että tiedonkeruu on ollut riittävän kattavaa huomioiden ne lapsiryhmät, joita valmisteleva lainsäädäntö koskee.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan 1 kappaleessa lapselle turvataan oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Myös perustuslaissa⁸⁹ ja useissa eri substanssialueissa edellytetään, että lapsella tulee olla oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Lapsen omat näkemykset ja mielipiteet ovat tärkeä osa lapsen edun arviointia: mitä lapsi arvottaa tai priorisoi, mitä toivoo ja kokee tärkeäksi. YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että arvioitaessa lapsen etua on kunnioitettava lapsen oikeutta vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa ja saada nämä näkemykset otetuksi asianmukaisesti huomioon. Lapsen edun (3.1 artikla) ja lapsen näkemysten kunnioittamisen (12 artikla) välillä on erottamaton yhteys. Sopimusveloitteet täydentävät toisiaan. Komitea toteaa, että sopimuksen 3.1 artiklaa ei sovelleta oikein, jos 12 artiklan vaatimukset eivät täyty.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2009 antanut laajan yleiskommentin lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. Tässä yleiskommentissa komitea toteaa, että vaikka lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa itsessään ei käytetä käsitettä osallistuminen, niin siitä artiklassa perimiltään on kuitenkin kysymys.⁹⁰ Lapsen osallistumisoikeutta ei ole sidottu biologiseen ikään, joten oikeus koskee kaikkia lapsia⁹¹.

88 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla 1 kohta), kohta 91.

89 Perustuslain (731/1999) 6 § 3 momentti sekä osallistumisoikeuksista myös perustuslain 14 § 4 momentti.

90 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi, kohta 3.

91 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi, kohta 9. Yleiskommentissa todetaan, että lapsiryhmällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi koululuokkaa, saman asuinalueen lapsia, tietyn maan lapsia, vammaisia lapsia taikka tyttöjä.

Lapsen oikeus ilmaista näkemyksensä ja lapsen näkemysten ottaminen huomioon korostaa lapsen roolia aktiivisena toimijana. Lasten näkemysten selvittäminen ei ole päämäärä itsessään, vaan pikemminkin keino, jolla voidaan edistää lasten oikeuksien täytäntöönpanoa. Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan veloitteet edellyttävät johdonmukaisia ja jatkuvia toimia myös lainvalmistelussa. Lasten osallistamisessa ja kuulemisessa on huolehdittava siitä, että lasten näkemysten selvittäminen ja kuuleminen eivät ole näennäisiä. Komitea toteaa, että hallitusten on luotava lapsiin suorat suhteet eivätkä lasten kuulemiset voi olla kansalaisjärjestöjen tai ihmisoikeusinstituutioiden varassa, vaikka niillä on merkittävä rooli lasten näkemysten esilletuomisessa.⁹²

Lasten ja nuorten kuulemisen toteutus lainvalmistelussa

Lapsia ja nuoria on kuultu yleensä vain sellaisten lakihankkeiden yhteydessä, jotka koskevat välittömästi heitä, kuten varhaiskasvatustilain, koulutusta koskevan lainsäädännön tai nuorisolain uudistamisessa. Kuuleminen on ymmärrettävä laajemmin kuin lasten ja nuorten näkemysten selvittäminen vain heitä suoraan koskevissa lakihankkeissa. Ylipäätään lasten ja nuorten kuuleminen lainvalmistelun yhteydessä on vielä vähäistä.

Osallisuus oikeuksien toteutumisen kannalta ympäristöllä ja ilmapiirillä on suuri merkitys. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lapsen tulee voida ilmaista näkemyksiään olosuhteissa, joissa otetaan huomioon hänen henkilökohtainen ja sosiaalinen tilanteensa, sekä ympäristössään, jossa hän tuntee, että häntä kunnioitetaan ja hän on turvassa kertoessaan mielipiteitään.⁹³ Lapsia tulee rohkaista kertomaan oma mielipiteensä ja osallistuminen tulee mieltää prosessina, johon kuuluu lasten ja aikuisten välistä vastavuoroiseen kunnioitukseen perustuvaa tiedon jakamista ja vuoropuhelua⁹⁴. Tässä prosessissa lapset voivat oppia, miten heidän näkemyksensä sekä aikuisten näkemykset otetaan huomioon ja miten ne vaikuttavat ratkaistavina olevien asioiden lopputulokseen.⁹⁵

Säädösvalmistelun kuulemisopas ohjaa kuulemista lainvalmistelussa. Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista. Ohjeet kattavat kuulemisen suunnittelun ja menetelmät sekä saadun palautteen käsittelyn. Ohjeiden tavoitteena on edistää säädösvalmistelussa kuulemiskäytäntöjen ja

92 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet, kohta 12.

93 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi, kohta 23.

94 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi, kohta 11.

95 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi, kohta 3. Ks. lasten osallisuudesta myös lapsistrategian julkaisut Stenvall, Elina: Osallisuutta ja osallistumista Osa 1: Osallisuuden lähtökohdat kansallisessa lapsistrategiassa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:27 ja Stenvall, Elina: Lasten ja nuorten osallisuus kansallisessa lapsistrategiassa Osa 2: Osallisuuden toteutuminen lapsistrategian valmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:39.

menetelmien säännönmukaista käyttöä ja siten valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista käytännössä.⁹⁶

Lasten ja nuorten kannalta on tärkeää, että kuulemiseen käytetään monipuolisesti erilaisia menetelmiä. Kuulemisoppaaseen on koottu tietoa säädösvalmistelussa yleisesti käytössä olevista kuulemisen ja vuorovaikutuksen tavoista ja menetelmistä.⁹⁷ Osa menetelmistä sopii lasten ja nuorten kuulemiseen. Kuulemisopasta olisi kuitenkin tarpeen tarkentaa ja syventää lasten ja nuorten kuulemismenetelmien osalta. Kuulemisessa voidaan käyttää esimerkiksi lapsille ja nuorille suunnattuja verkkokyselyitä ja -keskusteluita, lapsiryhmäkohtaisia keskustelutilaisuuksia⁹⁸ ja kouluissa toteutettuja kysely- tai keskustelutilaisuuksia. Kuulemisessa voidaan hyödyntää oikeusministeriön sähköisiä demokratiapalveluita, kuten Nuortenideat.fi-palvelua.

Säädösvalmistelun kuulemisopas ohjaa valitsemaan menetelmät niin, että sidosryhmät ja kansalaiset saavat tietoa tasapuolisesti, että heillä on yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja että heitä muutenkin kohdellaan yhdenvertaisesti. Kuulemisessa on huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä siitä, että kuulemiseen liittyvät tekstit ovat helposti ymmärrettäviä.⁹⁹ Lasten ja nuorten yhdenvertaisista osallistumismahdollisuuksista on puhuttu pitkään, mutta edelleen ne toteutuvat hyvin puutteellisesti¹⁰⁰. Yhdenvertaisuuden varmistamiseksi valmistelun käynnistymisestä ja etenemisestä sekä kuulemisesta on tiedotettava selkeästi ja tehokkaasti sekä myös niiden tiedonvälityskanavien kautta, joita lapset ja nuoret ovat tottuneet käyttämään.

96 Säädösvalmistelun kuulemisopas – Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa.

97 Säädösvalmistelun kuulemisopas – Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa, luku 3.

98 Esimerkiksi lastensuojelulain muutoksen valmistelu 2021.

99 Säädösvalmistelun kuulemisopas – Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa, luku 1.5.

100 Kuullaan, mutta ei kuunnella. Lasten osallistumisoikeudet Suomessa. Arviointiraportti. Oikeusministeriön julkaisu 2020:10.

Lasten ja nuorten kuulemisen esimerkkejä lainvalmistelussa

- Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti ajalle 7.12.2012–28.2.2014 laajapohjaisen työryhmän valmistelemaan päivähoitoa koskevien säädösten uudistamista. Uudistamistyöryhmän tueksi asetettiin valmisteluryhmä. Valmisteluryhmän toimeksiannosta kuultiin vuodenvaihteessa 2013–2014 päivähoitossa olevia lapsia ja heidän vanhempiaan. Kuulemisen tuloksia kuvataan raportissa ”Vaikuta varhaiskasvatukseen: Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia”.¹⁰¹
- Osana nuorisolain valmistelua opetus- ja kulttuuriministeriö kuuli nuoria muun muassa Humanistinen ammattikorkeakoulu HUMAKin nuorisotaloilla ja opiskelijoilleen järjestämien työpajojen kautta. Ministeriö järjesti yhdessä aluehallintovirastojen kanssa kuusi aluetilaisuutta tammi- ja helmikuun 2015 aikana. Tilaisuuksiin osallistui yhteensä noin 700 henkeä, ja osallistujat olivat sekä nuoria että aikuisia kunnista, aluehallintavirastoista ja kansalaisjärjestöistä.¹⁰²
- Hallituksen esityksen uudistetuksi ilmastolaiksi on määrä valmistua 2021. Ilmastolain valmistelussa on toteutettu useita lasten ja nuorten kuulemisia. Marraskuussa 2019 toteutettiin ”Nuoret, ilmastonmuutos ja pyöreä pöytä” tilaisuus ja nuorille verkkokysely Instagramissa. Asia oli myös esillä Lapset valtaavat valtioneuvoston -tilaisuudessa 20.11.2019. Yhteistyötä nuorten kuulemisissa tehtiin myös Erätauko-säätiön, Nuorten Agenda 2030 -ryhmän ja YK-kanssa nuorten kanssa. Saamelaisnuoria kuultiin kesäkuussa 2020. ALL-YOUTH STN -hanke toteutettiin digiraadin nuorille syksystä 2019 syksyyn 2020.¹⁰³
- Nuorten mielipiteitä ja näkemyksiä oppivelvollisuuslain valmisteluun kerättiin verkkokyselyllä. Verkkokysely toteutettiin 16.3.–20.4.2020 nuortenideat.fi-palvelussa, ja siihen vastasi yli 5 000 nuorta. Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus on laatinut aineiston analyysistä ja tulosten raportoinnista yhteenvedon.¹⁰⁴

101 Vaikuta varhaiskasvatukseen: Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:13.

102 Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisolaiksi (HE 111/2016 vp), s. 30.

103 Ilmastolain uudistus. Karoliina Anttonen, Ympäristöministeriö, esitys 21.10.2020.

104 Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp) ja Oppivelvollisuuden laajentaminen – avoin kysely peruskoulun ja toisen asteen opiskelijoille. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:21.

- Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti valtakunnallisen lasten kuulemisen osana perusopetuslain väliaikaista muuttamista koskevan lain valmistelua 2–23.10.2020 välisenä aikana. Kuulemisella haluttiin selvittää perusopetuksen oppilaiden kokemuksia kevään 2020 etäopetuksen järjestämiseen ja syksyn koulutyön alkamiseen liittyen. Kuuleminen toteutettiin verkkokyselynä. Kyselyn kautta yli 58 000 oppilasta kertoi näkemyksensä opetuksen järjestämisestä ja koulutyöstä.¹⁰⁵
- Kansallisen lapsistrategian toimeenpanossa toteutettiin lastensuojelulain muutoksen valmistelussa osallisuuspilotti lasten ja nuorten osallisuuden vahvistamiseksi. Pilotilla luotiin malli lasten ja nuorten kuulemiseksi lainsäädäntötyön yhteydessä. Mallin pilotointi toteutettiin kevään 2021 aikana, jolloin sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin lastensuojelulain uudistusta. Pilotissa kuultiin sijaishuollossa olevia lapsia ja nuoria.¹⁰⁶
- Oikeusministeriö on käynnistänyt keväällä 2021 kaksivuotisen Lasten ja nuorten ääni Euroopassa -hankkeen tukemaan lasten ja nuorten osallistumista päätöksentekoon kansallisella tasolla. Hankkeessa kehitetään menetelmiä, kootaan hyviä käytäntöjä ja tuotetaan koulutusmateriaalia sekä tarjotaan viranomaisille koulutusta lasten ja nuorten osallistumisesta. Hanke on jatkoa vuosina 2019–2020 toteutetulle lasten ja nuorten osallistumisoikeuksien arvioinnille, ja se toteutetaan yhteistyössä lapsiasiavaltuutetun toimiston sekä osana Kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa sosiaali- ja terveysministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa.¹⁰⁷

Kun lapsia ja nuoria kuullaan lainvalmistelussa, heille annettava tieto on merkittävässä asemassa. Informaatio, joka lapsille ja nuorille annetaan ennen kuulemista on tärkeää paitsi heidän kokemustensa, myös kuulemisen onnistumisen kannalta.¹⁰⁸ Tietoa annettaessa ja lapsia ja nuoria kuultaessa tulee ottaa huomioon ikä ja kehitystaso sekä heidän

105 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE/2018/2020 vp), s. 19.

106 Kansallisen lapsistrategian pilotti osallistaa lapset ja nuoret lainvalmisteluun. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tiedote 7.4.2021. Syksyllä 2021 ilmestyy julkaisu liittyen lasten kuulemiseen lainvalmistelussa. Julkaisussa esitetty mallinnus pohjaa lastensuojelulain muutosten yhteydessä toteutettuun nuorten kuulemiseen.

107 Oikeusministeriön hanke vahvistaa lasten ja nuorten osallistumista päätöksentekoon.

108 de Godzinsky, Virve: Kohti lapsiystävällisempää oikeudenkäyttöä. Lakimies 6/2015, 868–869.

kulttuuriinsa ja kieleensä liittyvät seikat. Mikäli lapsi tai nuori tarvitsee kommunikaationsa tueksi apuvälineitä tai tulkkia, ne on hänelle järjestettävä.¹⁰⁹

Keskeistä ei ole yksinomaan tiedon antaminen ja tiedon sisältö, vaan toimintaympäristöllä on oleellinen merkitys. Lapset ja nuoret arvostavat tilanteita, joissa he voivat vuorovaikutuksessa aikuisen kanssa pohtia asioita ja kokea, että heidän näkemyksensä tilanteessa ovat tulleet kuulluksi.¹¹⁰

Osallistumisen oikeuteen kuuluu vapaaehtoisuus: oikeus tulla kuulluksi on nimenomaan lapsen oikeus, ei velvollisuus¹¹¹. Lapsen ei ole pakko esimerkiksi ilmaista näkemyksiään tai sanoa mielipidettään, mutta siihen on tarjottava siihen mahdollisuus.

Lasten ja nuorten kuulemisen tarkistuslista säädösvalmisteluun

- On vältettävä näennäistä kuulemista, joka rajoittaa lasten ja nuorten mahdollisuuksia ilmaista näkemyksiään tai joissa lapsia ja nuoria kuullaan mutta heidän näkemyksiään ei oteta asianmukaisesti huomioon. Lasten ja nuorten näkemyksiin on suhtauduttava kunnioittavasti ja ne on otettava vakavasti.
- Lasten ja nuorten kuulemisen mielekkyyden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi, kuulemisten on oltava osa ministeriöiden lainvalmisteluprosessia eikä yksittäinen kertaluonteinen tapahtuma.
- Kuulemismenettelyjen on oltava avoimia ja informatiivisia. Niissä on annettava tietoa lapsille ja nuorille sopivalla tavalla.
- Kuulemisen tulee olla vapaaehtoisesta. Lapsilla ja nuorilla tulee olla myös mahdollisuus keskeyttää osallistuminen.
- Asioiden, joista lapsia ja nuoria kuullaan, on oltava merkityksellisiä heidän elämässään.
- Kuulemisen ympäristöt ja työskentelytavat pitää mukauttaa lasten ja nuorten valmiuksia vastaaviksi.
- Kuulemisessa ei saa syrjiä ketään. Mahdollisuus osallistua on tarjottava yhdenvertaisella tavalla.

109 Ks. asiasta Pollari, Kirsi – Toivonen, Virve (toim.) Vammaisen lapsen näkemysten selvittäminen. Opas sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille. Lastensuojelun Keskusliitto, 2016.

110 Kansallisen lapsistrategian pilotti osallistaa lapset ja nuoret lainvalmisteluun. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tiedote 7.4.2021.

111 Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä (2010), s. 28.

- Aikuisilla on oltava tietoja ja taitojen lasten ja nuorten kuulemiseen. Heillä on oltava myös mahdollisuus saada tukea lasten ja nuorten osallistumisen edistämiseen.
- Lasten ja nuorten valmiuksia osallistua kuulemiseen on tuettava.
- Kuulemisen on oltava turvallisia lapsille ja nuorille. Kuulemisissa on varmistettava yksityisyyden suoja, luottamuksellisuus ja turvallinen ilmapiiri.
- Lasten ja nuorten on saatava palautetta, miten heidän näkemyksensä on otettu huomioon ja miten heidän mielipiteensä ovat vaikuttaneet ratkaisuun.

3.4 Syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus

Lapsivaikutusten arvioinnilla voidaan tunnistaa syrjiviä käytäntöjä ja rakenteita sekä eriarvoisuutta lasten ja nuorten osalta. Keskeisenä kysymyksenä on tällöin, minkälaisia vaikutuksia ratkaisulla on eri lapsiryhmiin ja miten erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten ja nuorten asemaa voitaisiin parantaa.

Ihmisten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä ovat perustavaa laatua olevia ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia. Syrjimättömyys kuuluu myös lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteisiin. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan *”sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.”* Oleellista on tunnistaa, että sopimus sisältää syrjinnän kiellon sekä lapsen että hänen vanhempiansa taustan tai ominaisuuksien perusteella.

Perustuslaissa ihmisten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä sisältyvät 6 §:ään. Pykälän 1 momentissa on yleinen yhdenvertaisuussäännös ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä. Säännöksen 2 momentti sisältää laaja-alaisen syrjintäkiellon. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6 §:n 3 momentissa on lasten yhdenvertaista kohtelua koskeva säännös. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen yhdenvertaista kohtelua turvataan myös perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan julkisen vallan on tuettava lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 6 §:n 4 momentissa on säännös sukupuolten tasa-arvosta. Säännös on huomioitava myös lapsia ja nuoria sekä heidän perheitään koskevissa asioissa.

Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Laissa korostuu aktiivinen velvoite yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Tasa-arvolain¹¹² (laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta) tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä. On tärkeää, että myös lainvalmistelussa ja siihen liittyvässä vaikutusten arvioinnissa yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen liittyvät kysymykset ovat tarkastelussa myös lasten ja nuorten osalta.

Syrjimättömyysvelvoite edellyttää, että tunnistetaan lapset ja lapsiryhmät, joiden oikeuksien toteuttaminen saattaa vaatia erityisiä toimenpiteitä. Lapsen oikeuksien komitea korostaa erityisesti tarvetta kerätä eriteltyjä tietoja, jotta syrjintä voidaan tunnistaa. Syrjintään puuttuminen voi edellyttää muutoksia esimerkiksi voimavarojen jakamiseen sekä koulutuksellisia toimenpiteitä oikeuksien tekemiseksi tunnetuksi tai asenteiden muuttamiseksi. Syrjimättömyysperiaatteen soveltaminen ei tarkoita identtistä kohtelua. Sen sijaan se edellyttää ryhtymään toimenpiteisiin syrjintään johtavien olosuhteiden lievittämiseksi tai poistamiseksi.¹¹³

Syrjinnän kieltö ei ole vain passiivinen velvollisuus, joka kieltää kaikenlaisen syrjinnän, vaan se edellyttää myös ennakoivia toimia sen takaamiseksi, että kaikilla lapsilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet nauttia oikeuksistaan. Tämä edellyttää aktiivisia toimenpiteitä sellaisten tilanteiden korjaamiseksi, joissa esiintyy eriarvoisuutta. Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia, joiden tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden parantaminen.¹¹⁴

112 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986).

113 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet, kohta 12.

114 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet, kohta 12.

Lapsiryhmiä, joiden oikeuksien toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomioita ja tarvittaessa ryhdyttävä aktiivisiin toimiin yhdenvertaisuuden edistämiseksi ovat esimerkiksi vammaiset lapset, etniseen tai kielelliseen vähemmistöön kuuluvat lapset, alkuperäiskansaankuuluvat lapset (saamelaislapset), maahanmuuttaja- ja pakolaislapset, lapset, joilla itsellään tai joiden vanhemmilla vakavia sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia, kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja köyhissä perheissä elävät lapset.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohjeen mukaan vaikutuksia arvioitaessa on selvitettävä: vaikuttaako ehdotus ihmisten tai ihmisryhmien yhdenvertaisuuteen ja siihen, ettei kukaan joudu syrjityksi sukupuolen, iän, alkuperän (etninen tausta), kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.¹¹⁵

Yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä voidaan tarkastella myös syrjinnän vaarassa olevien ryhmien näkökulmasta. Eri väestöryhmiin liittyvien kysymysten tunteminen auttaa valmistelijaa yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin tekemisessä. Syrjintävaarassa olevia ryhmiä edustavat kansalaisjärjestöt ovat keskeisiä asiantuntijoita kyseisiä ryhmiä koskevissa kysymyksissä.¹¹⁶

Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys ovat perus- ja ihmisoikeuksia, joiden toteutumista on syytä arvioida kaikkien säädöshankkeiden osalta riippumatta siitä, mille elämänalueelle sääntely kohdentuu. Säädösvalmistelussa on hyvä tarkastella sääntelyn kohteena olevaan elämänalueeseen liittyviä vaikutusten arviointikysymyksiä.¹¹⁷ Eri elämän osa-alueita on määritelty Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin oppaassa ihmisoikeusindikaattorien pohjalta.¹¹⁸

115 Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje. Sisäministeriön julkaisu 13/2014, 6.

116 Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje. Sisäministeriön julkaisu 13/2014, 14.

117 Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje. Sisäministeriön julkaisu 13/2014, 9.

118 Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje. Sisäministeriön julkaisu 13/2014, 10–11.

Taulukko 1. Lapsivaikutusten arvioinnin yhdenvertaisuuskysymyksiä lainvalmistelussa**Lapsivaikutusten arvioinnin yhdenvertaisuuskysymyksiä lainvalmistelussa¹¹⁹**

Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus	<p>Ovatko tietyt lapsi- ja nuorisoryhmät suuremmassa vaarassa joutua väkivallan uhriksi tai olla tekijöiden joukossa?</p> <p>Eroavatko turvallisuuden kokemukset eri lapsi- ja nuorisoryhmien kesken? Miten eri lapsi- ja nuorisoryhmien turvallisuuteen vaikuttavat tekijät huomioidaan turvallisuutta edistävien toimenpiteiden suunnittelussa?</p>
Oikeusturva	<p>Miten säädösehdotukset vaikuttavat oikeussuojan tasoon syrjinnän vaarassa olevien lapsi- ja nuorisoryhmien näkökulmasta?</p> <p>Ovatko ehdotetut oikeussuojakeinot yhdenvertaisesti kaikkien lasten ja nuorten ja heidän huoltajiensa saatavilla?</p> <p>Miten hyvin lapset ja nuoret ja heidän huoltajansa tuntevat oikeussuojakeinot?</p>
Yksityis- ja perhe-elämän suoja	<p>Toteutuuko yksityiselämän suoja yhdenvertaisesti kaikissa lapsi- ja nuorisoryhmissä?</p> <p>Liittykö säädöshankkeeseen henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä, joissa pitäisi ottaa huomioon esimerkiksi arkaluontoisten henkilötietojen käsittelykielto?</p> <p>Turvaavatko säädösesitykset perhe- ja kotirauhan suojan eri lapsi- ja nuorisoryhmissä, esimerkiksi laitoksissa asuvien lasten ja nuorten osalta?</p>
Sananvapaus ja julkisuus	<p>Toteutuvatko sanan- ja mielipiteen vapaus säädöksen voimaantullessa yhdenvertaisesti kaikissa lapsi- ja nuorisoryhmissä?</p> <p>Vaikuttaako säädös lasten ja nuorten mahdollisuuksiin julkaista ja vastaanottaa tietoja?</p>
Uskonto ja vakaumus	<p>Onko eri uskontoryhmiin kuuluvilla lapsilla ja nuorilla yhdenvertaiset mahdollisuudet harjoittaa uskontoaan?</p> <p>Miten tosiasiallista yhdenvertaisuutta uskonnon harjoittamiseen voidaan edistää?</p>
Kieli ja kulttuuri	<p>Toteutuvatko suomen-, ruotsin-, saamen- ja romanikielisten lasten ja nuorten oikeudet kielilainsäädännön edellyttämällä tavalla?</p> <p>Onko viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien lasten ja nuorten oikeudet huomioitu säädöshankkeessa?</p> <p>Miten eri kieliryhmiin kuuluvien lasten ja nuorten yhdenvertaisuutta voitaisiin edistää?</p>

119 Kysymykset noudattavat Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohjeen (2014) sivuilla 12–13 olevaa kysymysluetteloa.

Lapsivaikutusten arvioinnin yhdenvertaisuuskysymyksiä lainvalmistelussa¹¹⁹

Osallisuus ja vaikuttaminen	<p>Onko lapsilla ja nuorilla yhdenvertaiset mahdollisuudet aikuisiin nähden vaikuttaa ja osallistua päätöksentekoon ja toimintaan eri tasoilla?</p> <p>Onko eri lapsi- ja nuorisoryhmillä yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua päätöksentekoon ja toimintaan eri tasoilla?</p>
Elintaso	<p>Millaisia elintasoeroja lasten, nuorten ja perheiden välillä on?</p> <p>Painottuuko köyhyys tiettyihin lapsiryhmiin?</p> <p>Onko kaikilla lapsiperheillä ja nuorilla aikuisilla yhdenvertaiset mahdollisuudet hankkia asunto vai esiintyykö jotain ryhmiä kohtaan syrjintää?</p>
Työelämä	<p>Onko eri taustoista tulevilla nuorilla yhdenvertainen pääsy työmarkkinoille ja asema työmarkkinoilla vai esiintyykö syrjintää?</p> <p>Onko työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen yhdenvertaisella tavalla mahdollista erilaisissa perheissä?</p>
Sivistys ja koulutus	<p>Onko kaikilla lapsi- ja nuorisoryhmillä yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua eri koulutusasteilla?</p> <p>Toteutuuko esteettömyys- ja saavutettavuus kaikilla koulutusasteilla?</p> <p>Vaikuttaako syrjintä eri taustoista tulevien koululaisten ja opiskelijoiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin suoritua opinnoista?</p>
Terveys	<p>Millaisia terveyteen liittyviä eroja tunnustetaan eri lapsi- ja nuorisoryhmissä? Miten lapsi- ja nuorisoryhmien väliset terveyserot huomioidaan terveyspalveluiden kohdentamisessa?</p> <p>Onko syrjinnän vaarassa olevilla lapsi- ja nuorisoryhmillä yhdenvertaiset mahdollisuudet käyttää terveyspalveluita?</p>

3.5 Oikeus kehittymiseen ja sitä tukeva hyvinvointitieto

Lainvalmistelussa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on tärkeä oma kokonaisuutensa. Lapsivaikutusten arvioinnissa arvioidaan esityksen vaikutuksia sekä lasten ja nuorten oikeuksien toteutumiseen että hyvinvointiin. Kansainvälisessä lapsioikeuskirjallisuudessa käytetään usein termejä ”*Child Rights Impact Assessment (CRIA)*” ja ”*Child Rights Impact Evaluation (CRIE)*” kuvamaan prosesseja, joilla juurrutetaan lasten oikeudet lain-säädäntöön, politiikkoihin, talousarvioihin ja hallinnolliseen päätöksentekoon.¹²⁰ Vaikutusten arvioinnissa puhutaan usein hyvinvointivaikutuksista, terveysvaikutuksista tai

¹²⁰ European Network of Ombudspersons for Children Position Statement on “Child Rights Impact Assessment (CRIA)” Adopted by the ENOC 24th General Assembly, 18th November 2020.

molemmista¹²¹. Lapsivaikutusten arvioinnissa yhdistyvät oikeusperustaiset ja hyvinvointiperustaiset näkökulmat. Hyvinvointi ymmärretään tässä laajassa merkityksessä käsittäen hyvinvoinnin eri osa-alueet mukaan lukien terveys.

Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteilla turvataan lasten ja nuorten hyvinvointia. Esimerkiksi 19 artiklassa turvataan väkivallatonta kasvu ympäristöä, 24 artiklassa terveyttä, 27 artiklassa kehityksen kannalta riittävään elintasoon, 28-29 artikloissa koulutusta sekä 31 artiklassa lepoa, vapaa-aikaa, leikkiä ja harrastuksia.

Sopimuksen kokoava ja läpileikkaava hyvinvointia koskeva 6 artikla velvoittaa sopimusvaltioita varmistamaan lapsen oikeuden elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen. Kyseinen sopimuskohta on konkretisoitu useissa lapsen oikeuksien sopimuksen muissa velvoitteissa. Lapsen kehitys tulee komitean mukaan tulkita laajasti, ei vain fyysisenä kehityksenä vaan myös henkisestä ja sosiaalisesta näkökulmasta. Kehittymisessä ei siis ole kyse vain lapsen kehityksen varmistamisesta kohti aikuisuutta vaan myös parhaiden mahdollisten olosuhteiden järjestämisestä lapsen nykyistä elämää varten. Lapsen oikeuksien komitea painottaa lapsen kehittymistä kokonaisvaltaisena käsitteenä, johon kuuluvat kaikki lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet.¹²² Lapsen elämän, henkiinjäämisen ja kehittymisen taustalla on monia riskitekijöitä sekä suojaavia tekijöitä, jotka tulee järjestelmällisesti tunnistaa, jotta voidaan suunnitella ja toteuttaa luotettavia ja näyttöön perustuvia toimenpiteitä lapsen terveyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi koko lapsuuden aikana.¹²³

Hyvinvointitieto vaikutusten arvioinnin tukena lainvalmistelussa

Lainvalmistelun lapsivaikutusten arvioinnissa tarvitaan hyvää tietopohjaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta ja hyvinvointia edistävästä sekä myös estävästä tekijöistä. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut tätä olennaisena osana sopimuksen täytäntöönpanoa.¹²⁴ Riittävä tietopohja mahdollistaa lapsen oikeuksien edistämisen käytännön toiminnan tasolle. Tarvitaan monipuolista hyvinvointitietoa, joka on saavutettavissa esimerkiksi selkeillä indikaattoreilla. Lapsen oikeuksien komitea on suositellut koko maan kattavien tietojen kokoamista ja analysointia kaikista alle 18-vuotiaista henkilöistä sopimuksen koko soveltamisalalta. On myös varmistettava riittävä tietopohja eri lapsiryhmien osalta, kuten vammaisten lasten ja nuorten, kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten tai maahanmuuttotilastaisten lasten ja nuorten osalta.

121 Ks. esim. terveydenhuoltolain (1326/2010) 11 §.

122 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet, kohta 12.

123 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 15 (2013) lapsen oikeudesta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta (24 artikla), kohta 16.

124 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet.

Indikaattoritieto on hyödyllistä paitsi lainvalmistelussa niin myös sen toimeenpanon vaikutusten seurannassa. Tehokkaiden tiedonkeruujärjestelmien lisäksi on varmistettava, että kerättyä tietoa myös analysoidaan ja hyödynnetään päätöksentekoprosesseissa kuten lainvalmistelussa. Tiedonkeruussa on varmistettava, että tietoa kerätään laajasti myös suoraan lapsista ja nuorilta. Lisäksi komitea edellyttää sopimusvaltiolta yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa.

Lainvalmistelussa voidaan hyödyntää lasten hyvinvoinnin kansallisia indikaattoreita ja niihin liittyvää tietopohjaa, jota on koottu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANettiin. Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit on jaoteltu teemoittain ja tiedot on koottu useiden eri tiedontoimittajien tietolähteistä, kuten THL:n tilasto- ja rekisteriaineistoista sekä Kouluterveyskyselystä. THL:n tilasto- ja indikaattoripankki pohjautuu edellä mainittuun aiempaan indikaattoreiden kehitystyöhön. THL:n joka toinen vuosi toteuttama Kouluterveyskysely on tärkein indikaattorilähde. THL:n FinLapset-kyselytutkimus tuottaa säännöllistä seurantatietoa alle kouluikäisten lasten ja heidän perheidensä hyvinvoinnista, terveydestä sekä lapsiperhepalveluiden käytöstä ja palvelukokemuksista.

Nuorisobarometri, Lapsibarometri, Perhebarometri ja Vanhempien barometri ovat myös tärkeitä lapsia, nuoria ja perheitä koskevia tiedonlähteitä. Vuosittain julkaistava Nuorisobarometri mittaa suomalaisten 15–29 -vuotiaiden nuorten arvoja ja asenteita.¹²⁵ Lapsibarometri on lapsiasiavaltuutetun toimiston toteuttama tutkimus kuusivuotiaiden lasten arjesta ja elämästä. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää lasten omia kokemuksia heitä koskettavista teemoista. Lapsibarometri toteutetaan joka toinen vuosi.¹²⁶ Perhebarometri käsittelee ajankohtaisia suomalaisia perheitä koskettavia teemoja. Väestöliitto toteuttaa kyseistä barometria vuosittain.¹²⁷ Suomen Vanhempainliitto kartoittaa säännöllisesti päiväkotikäisten lasten sekä peruskoululaisten vanhempien näkemyksiä kouluhyvinvoinnista Vanhempien barometrin avulla.¹²⁸ Lisäksi Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimus käsittelee 7–29-vuotiaiden vapaa-aikaa painottuen mediaan, harrastamiseen ja liikuntaan.¹²⁹ Valtion nuorisosiain neuvottelukunta julkaisee yhteistyössä Nuorisotutkimusverkoston ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa Nuorten elinolot -vuosikirjoja. Vuosikirjat koostuvat nuorten elinoloja kuvaavasta tilasto-osuudesta sekä asiantuntija-artikkeleista. Ne tarjoavat ajankohtaista tietoa nuorten hyvinvoinnista.¹³⁰ Lapsen ääni on Pelastakaa Lasten

125 Nuorisobarometri <https://tietoanuorista.fi/nuorisobarometri/>

126 Lapsibarometri <https://lapsiasia.fi/lapsibarometri>

127 Perhebarometri <https://www.vaestoliitto.fi/tutkimus/julkaisut/perhebarometrit/>

128 Vanhempien barometri <https://vanhempainliitto.fi/artikkelit/vanhempienbarometri/>

129 Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimus <https://tietoanuorista.fi/julkaisut/nuorten-vapaa-aikatutkimukset/>

130 Nuorten elinolot -vuosikirjat <https://tietoanuorista.fi/julkaisut/nuorten-elinolot-vuosikirjat/>

vuodesta 2001 lähtien toteuttama selvitys, jonka avulla saadaan tietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista.¹³¹

On myös huolehdittava siitä, että haavoittuvassa asemassa olevien lasten hyvinvoinnista ja oikeuksien toteutumista kuvaavaa tietoa (tutkimukset, selvitykset ja raportit) käytetään lainvalmistelussa ja sen lapsivaikutusten arvioinnissa lapsen oikeuksien komitean suositusten mukaisesti. Kansalaisjärjestöillä, jotka työskentelevät eri lapsi- ja nuorisoryhmien sekä heidän perheidensä kanssa, on myös tietoa, jota voidaan lainvalmistelussa hyödyntää.¹³²

Tietopuutteiden lisäksi on tärkeä turvata tiedonkeruun ja -tuotannon jatkuvuus (kuten Kouluterveyskyselyn ja FinLapset-tutkimuksen) ja varata sille pysyvästi riittävät voimavarat. Hallituksen esityksessä on tarpeen tuoda esille myös se, jos vaikutusten arviointiin tarvittava tieto on puutteellista.

131 Lapsen ääni -kysely <https://www.pelastakaalapset.fi/ajankohtaista/kampanjat/lapsen-aaani/>

132 Näitä järjestöjä voi hakea esimerkiksi näiden keskusjärjestöjen ja verkostojen jäsenjärjestöistä: Lastensuojelun Keskusliitto ry <https://www.lskl.fi/meista/jasenyhteisot/>, Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry <https://www.alli.fi/allianssi/jasenorganisaatiot> ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry <https://www.soste.fi/sosten-jasenet/>, Vammaisfoorumi ry <https://vammaisfoorumi.fi/jasenet/> ja Monimuotoiset perheet -verkosto <https://monimuotoisetperheet.fi/perhejarjestot/>.

4 Lapsivaikutuksen arviointi prosessina lainvalmistelun eri vaiheissa

Lapsivaikutusten arviointi – kuten muukaan vaikutusten arviointi – ei ole pistemäinen tapahtuma lainvalmistelussa, vaan arviointi on eriasteisesti mukana koko prosessin ajan. Tässä esityksessä tarkastellaan ennakoarviointia. Jälki/seuranta-arviointi ja prosessi-arviointi liittyvät luonnollisesti ennakoarviointiin ja ne täydentävät toisiaan. Arvioinneista kertyvä tieto kumuloituu.

Arviointiprosessiin luonnollisesti vaikuttaa lakihankkeen laajuus. Suuri rakenteellinen uudistus tai keskeisen substanssilain kokonaisuudistus edellyttää huomattavasti laajempaa lapsivaikutusten arviointia kuin yhden lain yhden säännöksen muuttaminen. Esimerkkinä suuresta lakihankkeesta on sote-uudistus (HE 241/2020 vp), joka on valtava rakenteellinen kokonaisuudistus. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä on 1669 sivua. Esimerkkinä pienestä lakihankkeesta voidaan pitää lakia lastensuojelulain 29 §:n muuttamisesta (HE 130/2013 vp). Uudistuksessa selkeytettiin lain yhden pykälän yhtä momenttia.

Seuraavaksi kuvaamme lapsivaikutusten arviointia lainvalmistelun eri vaiheissa. Tarkastelu perustuu Lainvalmistelun prosessioppaaseen.

Kuva 1. Lainvalmistelun prosessikuvaus¹³³.



133 Lainvalmistelun prosessiopas <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

Lainvalmistelun käynnistävä aloite

Hallitusohjelman kirjaus. Hallitusohjelmalla on keskeinen merkitys lainsäädännön ohjauksessa. Hallitusohjelman valmistelussa tulee arvioida lapsivaikutuksia. Tämän toteutumista auttaa se, että hallinnonaloittain on olemassa ajantasaisia arvioiteja lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta, sen haasteista ja oikeuksien toteutumisesta. Jos lapsivaikutuksia ei arvioida hallitusohjelman valmistelun yhteydessä, hallitusohjelmaan perustuvien hallitusten esitysten lapsivaikutusten arviointi voi jäädä pinnalliseksi, kun esitysten tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia.

Ministerin tai ministeriön oma aloite. Esimerkiksi kerätyn tiedon, tutkimusten tai selvitysten taikka lainsäädännön täytäntöönpanon tai vaikutusten seurannan pohjalta. Mahdollistaa alusta lähtien laaja-alaisen lapsivaikutusten arvioinnin ja seuranta-arvioinnin tehokkaan hyödyntämisen.

Valtion talousarvioehdotus, joka edellyttää muutoksia lakeihin. On tärkeää, että valtion talousarvioprosessissa hyödynnetään lapsilähtöistä budjetointia, ja että myös budjettiin liittyvien hallitusten esitysten lapsivaikutukset arvioidaan huolella.

Esivalmistelu

Esivalmistelu on vaikutusten arvioinnin kannalta tärkeä vaihe. Siinä asetetaan keskeiset arviointikysymykset ja hahmotetaan ongelmat, tavoitteet ja alustavat ratkaisut. Siinä asetetaan myös valmisteluresurssit mukaan lukien arviointiresurssit. Niiden tulee olla riittävät laadukkaaseen lapsivaikutusten arviointiin.

Määritellään, mikä on esillä oleva ongelma. Huomioidaan lapsinäkökulma ja eri lapsiryhmät. Pohditaan, miten ongelma koskee lapsia ja millä tavoin. Määritellään, mikä on tavoiteltava ja millaiset tavoitteet toteuttavat sitä. Tunnistetaan nykytila ja viitoitetaan polku tavoitetilaa, millä keinoin tavoitetilaa päästään.

On tärkeä myös miettiä, onko kyse selkeästi lainsäädäntöasiasta vai esimerkiksi toimeenpanon ongelmista. Edellyttääkö asia uutta oikeudellista sääntelyä, vai voidaanko se ratkaista jollain muulla tavoin.

Esivalmistelussa selvitetään asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset, onko niissä huomioitu lapsen oikeudet ja lapsen edun ensisijaisuus. Selvitetään asian nykytila ja mahdollinen muutoksen tarve. Otetaan huomioon sekä lasten ja nuorten nykyhetki että tulevaisuusperspektiivi. Huomioidaan eri lapsiryhmät.

Tiedon lähteitä ovat lasten ja nuorten osalta muun muassa Kouluterveyskysely, FinLapset, SOTKANet, Tilastokeskuksen, THL:n ja Kelan tilastotiedot, Lapsibarometri, Nuorisobarometri, Perhebarometri, Vanhempien barometri, Nuorten elinolot -vuosikirjat, Lasten ja nuorten vapaa-aika -tutkimukset. Tärkeitä ovat luonnollisesti myös muut asiaan liittyvät tutkimukset, selvitykset ja raportit. Esivalmistelussa tärkeä pohtia, onko eri lapsi- ja nuorisoryhmistä riittävästi tietoa.

Huomioidaan myös tarpeen mukaan kansainväliset kokemukset kyseissä asioissa. Kansainvälistymisen ja monikulttuurisuuden myötä tämä on yhä tärkeämpää. Esimerkiksi sellaisten pienten lapsiryhmien, joista on vähän tietoa kansallisesti, hyvinvoinnin edistämisestä voidaan saada arvokasta tietoa muista maista.

Perusvalmistelu

Perusvalmistelussa täydennetään ja syvennetään esivalmistelussa kerättyä tietoa ja tehtyä lapsivaikutusten arviointia. Alustavaa kartoitusta syvennetään ja tietoaukkoja täytetään. Tässä hyödynnetään myös aiemmin tehtyjä seuranta-arviointeja.

Laaditaan arvioita tulevasta kehityksestä ja ennakoidaan sitä. Tuodaan esille myös epävarmuudet. Tehdyn arvioinnin ja ennakoinnin on oltava läpinäkyvää ja avointa.

Lapsivaikutusten arviointi on perus- ja ihmisoikeuslähtöistä arviointia. Arvioinnissa on tärkeä ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeussäännösten lisäksi ihmisoikeuksien valvontaelinten yleiskommentit ja loppupäätelmät, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ja tuomiot sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut. Lapsivaikutusten arviointia tukee myös oikeusvertailu Pohjoismaiden ja muiden Suomen kannalta keskeisten maiden lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. Oikeusvertailut auttavat arvioinnissa erityisesti oikeudellisesti vaikeissa asioissa.

Lain toimeenpanon kannalta arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota lain kielen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen, koska soveltajina lapsia ja nuoria koskevassa lainsäädännössä ovat usein muut kuin juristit, kuten sote- ja opetusalan ammattilaiset.

Hallituksen esitystä kirjoitettaessa vaikutusten arviointia täydennetään sen mukaan kuin ratkaisujen yksityiskohtia täsmennetään. Tiivistelmä prosessin aikana tehdystä lapsivaikutusten arvioinnista kirjoitetaan hallituksen esitysluonnoksen perusteluihin. Valmisteluprosessissa kertynyt arviointitieto kootaan ja tiivistetään hallituksen esitysluonnokseen.

Lapsivaikutusten arvioinnissa tulee avoimesti tuoda esille niin myönteiset kuin mahdolliset kielteiset vaikutukset. Arviointi edellyttää perusteellista tarkastelua siitä, miten myönteisiä vaikutuksia voidaan vahvistaa ja kielteisiä poistaa tai ainakin lieventää.

Lausuntomenettely

Kuten lapsivaikutusten arviointi, myös kuuleminen on luonteeltaan prosessinomaista lainvalmistelussa. On tärkeää, että kuulemista on toteutettu myös esi- ja perusvalmistelun aikana. Tilanne, jossa lakiuudistuksen sisällöstä on jo pitkälle päätetty ennen kuin ensimmäistä kertaa kuullaan sidosryhmiä, vähentää lausuntojen merkitystä. Kuulemisessa on syytä pitää mielessä lasten ja nuorten osallisuus. Lapsilta ja nuorilta voidaan eri keinoin kysyä näkemyksiä ja mielipiteitä.

Nykyisin lausunnot pyydetään pääsääntöisesti annettavaksi Lausuntopalvelun kautta. Palvelussa kysymykset ovat usein valmiiksi on asetettuja. Tämä voi johtaa siihen, että lapsiin ja nuoriin liittyvät näkökulmat jäävät muiden seikkojen varjoon, jos kysymykset eivät johdata huomioimaan lausunnonantajia kiinnittämään huomiota nimenomaan lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Huonosti valmistellut strukturoidut kysymykset hävittävät lausunnonantajien tarkastelunäkökulmien moninaisuutta ja asian kannalta tärkeää tietoa. Lausuntopalvelussa esitetyt joko-tai-kysymykset voivat lausunnonantajan perspektiivistä olla toissijaisia tai muutoin soveltumattomia. Vaihtoehtokysymykset saattavat jättää liikaa tulkinnanvaraa eivätkä anna tällöin luotettavaa tietoa lainvalmistelijalle. Toisaalta hyvin suunnitellut kysymykset ohjaavat lausunnonantajia keskittymään lainvalmistelun kannalta olennaisiin kysymyksiin.

Jatkovalmistelu

Lausunnotmenettelyssä saadun palautteen perusteella päätetään hallituksen esityksen sisällöstä ja tehdään esitykseen tarpeelliset muutokset. Lapsivaikutusten arviointia täydennetään tarpeen mukaisesti. Prosessin aikana tehty lapsivaikutusten arviointi esitetään tiivistetyssä muodossa omana kappaleenaan luvussa "Pääasialliset vaikutukset". Tarpeen mukaan myös esityksen kohdissa "Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys" ja "Muut toteuttamisvaihtoehdot – Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset" kuvataan lapsivaikutuksia.

Eduskuntakäsittely

Hyvä lapsivaikutusten arviointi lainvalmisteluprosessin aikana tukee asian käsittelyä eduskunnan valiokunnissa. Valiokunnat tarvitsevat riittävää, monipuolista ja laadukasta tietoa esityksen vaikutuksista lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Hyvä lapsivaikutusten arviointi tukee ministeriöiden ja eduskuntien valiokuntien vuoropuhelua hallituksen esityksen käsittelyssä.

Lapset ja nuoret tiedon tuottajina lainvalmistelussa¹³⁴

- Tarvitaan rakenteet lasten ja nuorten kuulemiselle.
- Kuulemisessa voidaan tehdä yhteistyö esimerkiksi päiväkotien, koulujen, oppilaitosten ja nuorisotoimen kanssa.
- Kannattaa hyödyntää kansalaisjärjestöjen osaamista ja verkostoja lasten ja nuorten kuulemisessa.
- Lasten ja nuorten vaikuttajaryhmillä, kuten lasten parlamenteilla ja nuorisovaltuustoilla on paljon kokemusta, tietoa ja osaamista vaikuttamistyöstä.
- Verkkopohjaisilla kyselyillä on mahdollista saavuttaa suuria määriä lasten ja nuorten näkemyksiä.
- On tärkeää ottaa huomioon: eri-ikäisten lasten ja nuorten näkemykset sekä erilaisessa tilanteessa olevat ja taustoista tulevat lapset ja nuoret. Tulee huomioida myös muulla kuin puheella kommunikoivat lapset ja nuoret.
- On noudatettava kuulemisen eettisiä periaatteita ja toimintatapoja.

¹³⁴ Koskee kaikkia vaiheita esivalmistelusta eduskuntakäsittelyyn. Ks. myös edellä oleva laatikko "Lasten ja nuorten kuulemisen tarkistuslista säädösvalmisteluun".

5 Keskeiset aihealueet lapsivaikutuksia arvioitaessa

5.1 Aihealueiden valinta

Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin näkökulmasta -oppaan lapsivaikutusten arvioinnin tarkistuslistassa korostetaan, että vaikutuksia tulee tarkastella eri lapsiryhmien kannalta. Jotta lasten elämäntilanteet tulevat laaja-alaisesti tarkastelluiksi, oppaaseen on koottu konkreettisia esimerkkejä aihealueista, jotka tärkeitä lasten kannalta ja joita tulee tarkastella lainvalmistelussa. Esimerkit ovat seuraavilta aihealueilta:

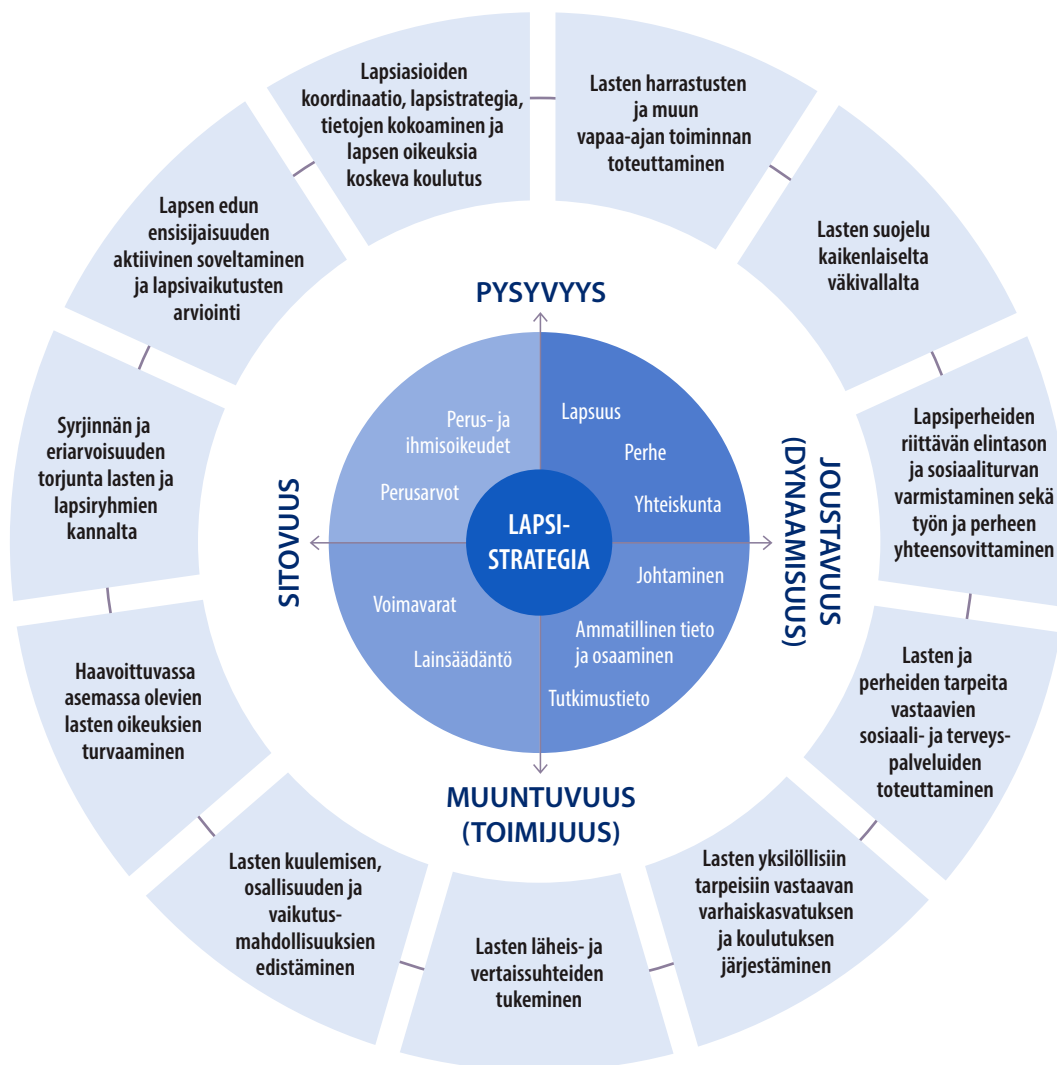
- Terveys
- Ihmissuhteet
- Kasvu ympäristön turvallisuus
- Varhaiskasvatus ja koulu
- Riittävä toimeentulo ja elintaso
- Lepo, leikki, vapaa-aika ja harrastukset
- Asuminen ja liikkuminen
- Arjen sujuvuus
- Osallistuminen
- Tasa-arvo

Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen ja yhteiskunnallinen perusta on kuvattu strategian sivulla 14 olevassa kuvassa¹³⁵. Lapsistrategian rakenne perustuu kuvan ulkokehällä oleviin lapsen oikeuksien sisällöllisiin teemoihin. Kuva on esitelty Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta -julkaisussa¹³⁶. Kuvion ulkokehällä on sijoitettu yksitoista lapsen oikeuksiin liittyvää teema-alueita, jotka on määritelty ihmisoikeuksien valvontaelinten Suomelle antamien suositusten perusteella. Teema-alueet auttavat jäsentämään ja hahmottamaan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita, jotka on otettava huomioon myös lapsivaikutusten arvioinnissa.

¹³⁵ Kansallinen lapsistrategia (2021), 14.

¹³⁶ Iivonen, Esa – Pollari, Kirsi: Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta (2020), 21–22.

Kuva 2. Lapsistrategian asema lapsia koskevan päätöksenteon ja toiminnan perustana ja kehällä lapsistrategiassa huomioitavat kokonaisuudet.



Seuraavaksi tarkastelemme lapsivaikutusten arvioinnin kysymysteemoja tarkistuslistan muodossa yhdistäen kansallisessa lapsistrategiassa käytetyt lapsen oikeuksien teema-alueet säädösvalmisteluoppaiden esimerkki- ja tarkistuslistoihin.

Esitettävässä tarkistuslistassa teemat liittyvät toisiinsa, niitä on käsitelty laajasti, mutta ei kuitenkaan tyhjentävästi. Teemat eivät ole tärkeysjärjestyksessä. Yksittäisessä hallituksen esityksessä kaikki esitetyt kysymykset luonnollisesti eivät tule esille. Teemojen ja kysymysten painoarvo vaihtelee esityksen mukaan. Tarkoituksena ei ole, että esityksen valmistelija tekisi taulukkoa, jossa rastitetaan "vaikutuksia on / vaikutuksia ei ole" -vaihtoehdoista. Tällaisella esitystavalla on harvoin lisäarvoa. Tarkoituksenmukaista on, että valmistelija

arvioi laaja-alaisesti kysymyksiä ja kirjoittaa perustellut näkemykset arvioiduista vaikutuksista. Vaikutukset esitetään suorasanaisesti. On tärkeä tuoda esille sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset avoimesti. Myös vaikutusten merkittävyys tulee huomioida (ks. julkaisun luku 6).

Lapsivaikutusten arvioinnin lähtökohtana lapsen edun ensisijaisuuden -periaatteen toteuttaminen. Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten etujen selvittämiseen. Lasten edut saavat sisältönsä lasten oikeuksien, tarpeiden ja tilanteiden kokonaisuudesta. Lapsen etu toteutuu, kun kaikki lapselle turvatut oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.

5.2 Lapsivaikutusten arvioinnin tarkistuslista

Lainvalmistelijat ovat esittäneet toiveen konkreettisesta lapsivaikutusten arvioinnin tarkistuslistasta. Lista on esimerkinomainen. On mahdotonta laatia tyhjentävää ja täysin kattavaa tarkistuslistaa, koska valmistelevat lakihankkeet eroavat merkittävät toisistaan ja kattavat laajasti eri elämänalueita.

Kaikki listassa olevat kysymykset eivät tule arvioitavaksi samassa esityksessä, vaan jokaisen lakihankkeen kohdalla on yksilöllisesti pohdittava, mitkä ovat esityksen kannalta relevantteja kysymyksiä. Tämän lisäksi eri lakihankkeissa teema-alueiden ja niihin liittyvien kysymysten painoarvo vaihtelee. Näin ollen kysymykset eivät tyhjenny Excel-taulukkoon mallilla ”vaikutuksia on / vaikutuksia ei ole”, vaan vaikutuksia tulee arvioida analyyttisesti. Kysymykset eivät ole vain kysymyksiä arviointia varten, vaan ne toimivat myös herätteenä lakihankkeen sisältöä ja eri ratkaisuvaihtoehtoja koskevalle pohdinnalle. Tämä edellyttää sitä, että arviointikysymyksiä tarkastellaan lakihankkeen alusta lähtien prosessinomaisesti läpi koko valmistelun ajan.

Lapset ja nuoret eivät muodosta homogeenista ryhmää, joten arvioinnissa on huomioitava läpileikkaavana periaatteena erilaiset lapsi- ja nuorisoryhmät ja heidän tilanteensa. Tämä tulee esille yhdenvertaisuutta ja eriarvoisuuden torjuntaa sekä haavoittuvassa asemassa olevien ja syrjinnälle alttiita ryhmiä koskevissa osioissa, mutta se on huomioitava muidenkin kysymysten osalta.

Tieto asian nykytilasta ja sen haasteista lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oikeuksien kannalta – selvitys siitä, mitä tietoa tarvitaan lisää

- Mitä tietoa esityksen kohteena olevasta asiasta on saatavilla ja mistä teemoista / kysymyksistä tarvitaan lisätietoa?
- Mitä tietoa on voimassa olevan lainsäädännön ja sen toimeenpanon ongelmista? Ovatko ongelmat lainsäädännössä vai sen toimeenpanossa? Mistä ne johtuvat ja miten ne ovat korjattavissa?
- Miten tehtyjä seuranta-arviointeja ja selvityksiä voidaan hyödyntää?
- Mitä asiaan liittyviä ratkaisuja on korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä? Mitä asiaan liittyviä ratkaisuja on eduskunnan oikeusasiamieheltä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilta? Mitä asiaan liittyviä suosituksia, huomautuksia, yleiskommentteja ja kannanottoja on kansainvälisillä ihmisoikeuksien valvontaelimillä (esim. YK:n lapsen oikeuksien komitealla)? Mitä asiaan liittyviä suosituksia Euroopan neuvoston ministerikomitea on asiassa antanut? Mitä asiaan liittyviä suosituksia Suomi on saanut ihmisoikeuksien kansainvälisessä määräaikaistarkastelussa (UPR)?
- Miten asiasta on säädetty relevanteissa vertailumaissa, kuten muissa Pohjoismaissa?
- Onko asiassa viranomaistietoa, jota voidaan hyödyntää? (esimerkiksi raportit, toimintakertomukset, tarkastus- ja valvontakertomukset)
- Mitä asiaan liittyviä kansallisia strategioita, ohjelmia ja toiminta- ja toimenpidesuunnitelmia on ja miten ne ovat toteutuneet ja miten niiden toteutumista voidaan edistää?
- Mitä tutkimustietoa ja rekisteri- ja indikaattoritietoa asiassa on ja miten sitä voidaan hyödyntää?
- Mitä näyttöön perustuvia ammatillisia käytäntöjä ja menetelmiä asiassa on ja miten niitä voidaan hyödyntää?
- Mitä tietoa lapsilta, nuorilta ja vanhemmilta on kerätty asiaan liittyen ja miten tietoa voidaan hyödyntää valmistelussa?

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja eriarvoisuuden torjunta¹³⁷

- Miten esitys vaikuttaa lasten ja nuorten yhdenvertaisuuteen suhteessa muihin ihmisryhmiin? Heikentääkö vai parantaako esitys lasten ja nuorten asemaa? Onko lasten erityisasema ja oikeudet otettu huomioon?
- Miten esitys vaikuttaa lasten ja nuorten keskinäiseen yhdenvertaisuuteen? Lapset ja nuoret eivät muodosta yhdenmukaista ryhmää. Onko erilaisissa tilanteissa olevien lasten ja nuorten tarpeet huomioitu?
- Vaikuttaako esitys sukupuolten väliseen tasa-arvoon (pojat, tytöt ja muunsukupuoliset)? Jos vaikuttaa, niin miten?
- Vaikuttaako esitys lasten ja nuorten alueelliseen tasa-arvoon? Jos vaikuttaa, niin miten?

Haavoittuvassa asemassa olevien ja syrjinnälle alttiiden lapsiryhmien oikeuksien turvaaminen

- Miten vähemmistöryhmiin kuuluvat ja syrjinnälle alttiit lapset, nuoret ja perheet on otettu esityksessä huomioon?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on kielellisten, kulttuuristen ja etnisten vähemmistöjen oikeuksien toteutumiseen?
- Onko esityksessä esimerkiksi huomioitu maahanmuuttotaustaisten lasten ja nuorten, vammaisten lasten ja nuorten sekä kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten oikeuksien toteutuminen?

Lasten kuuleminen ja osallisuus sekä vaikutusmahdollisuuksien edistäminen¹³⁸

- Miten lasten ja nuorten näkemyksiä selvitetty esityksessä? Selvitetäänkö lasten ja nuorten näkemyksiä valmistelun yhteydessä vai hyödynnetäänkö aiemmin toteutettuja tiedonkeruita? Onko näkemyksiä selvitetty eri lapsi- ja nuorisoryhmiltä?

¹³⁷ Tarkempia lapsivaikutusten arvioinnin yhdenvertaisuuskysymyksiä kappaleessa Syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus.

¹³⁸ Ks. myös kohta Lasten ja nuorten kuulemisen tarkistuslista.

- Tukeeko esitys lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia? Onko asiassa otettu huomioon eri lapsi- ja nuorisoryhmät? Otetaanko lasten ja nuorten mielipiteet huomioon asianmukaisella tavalla?
- Kohdellaanko lapsia ja nuoria aktiivisina toimijoina?
- Paraneeko lasten ja nuorten tiedonsaanti? Saavatko lapset ja nuoret tietoa riittävän selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla?
- Onko lasten ja nuorten kuuleminen toteutettu eettisten periaatteiden mukaisesti?
- Saavatko lapset ja nuoret tiedon siitä, miten asiassa on päätetty ja miten heidän näkemyksensä on huomioitu prosessissa?

Lapsen ja nuorten ihmissuhteet

- Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten ja nuorten suhteisiin vanhempiinsa, sisaruksiinsa, isovanhempiinsa ja muihin läheisiin ihmisiin?
- Vaikuttaako esitys sijaishuollossa olevien lasten ja nuorten perheen jälleenyhdistämiseen?
- Vaikuttaako esitys pakolais- tai toissijaista suojelua saavien lasten ja nuorten perheenyhdistämiseen?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten ja nuorten vertaissuhteisiin? Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten keskinäisiin suhteisiin ja ryhmädynamiikkaan (vaikuttaako esim. kaverisuhteiden muodostumiseen, kiusaamiseen tai yksinäisyyteen)?
- Vaikuttaako esitys perheen yhteiseen ajankäyttöön?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten ja nuorten eri kasvuympäristöjen aikuisuhteisiin ja niiden jatkuvuuteen (esimerkiksi varhaiskasvatus, koulutus, harrastukset, nuorisotyö, sosiaali- ja terveyspalvelut)?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lapsen ja nuoren yksityisyyteen ja mahdollisuuksiin omaan tilaan?

Varhaiskasvatus ja koulutus

- Mitä vaikutuksia esityksellä on varhaiskasvatukseen tai koulutukseen osallistumiseen?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on varhaiskasvatuksen tai koulutuksen saavutettavuuteen (mm. matkat, oppimisympäristön esteettömyys ja sopivuus, oppimateriaalien saavutettavuus, miten on huomioitu eri lapsiryhmät)?
- Tukeeko esitys yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua ja olla mukana varhaiskasvatuksessa tai koulutuksessa (toteutuuko inkluusioperiaate)?
- Tukeeko esitys ihmisoikeussopimuksissa asetettuja velvoitteita lapsen kasvatukselle ja koulutukselle (mm. LOS 29 artikla lapsen koulutuksen tavoitteista ja 31 artikla lapsen oikeudesta lepoon ja vapaa-aikaan, leikkimiseen ja virkistystoimintaan)?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on varhaiskasvatuksen tai koulutuksen laatuun (esim. ryhmäkoot, henkilöstön koulutus ja määrä ja pysyvyys jne. Miten laatu-tekijät on määrittely ja miten mahdolliset laatukriteerit/-suositukset on otettu huomioon)?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on varhaiskasvatusympäristön tai opiskeluympäristön turvallisuuteen ja terveellisyyteen?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten ja nuorten mahdollisuuden suoriutua koulutehtävistä (mm. sopivat ja riittävät opiskeluvälineet, tarvittavat apuvälineet ja tulkkauspalvelut)?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lapsen tarvitsemaan pedagogiseen ja muuhun tukeen varhaiskasvatuksessa tai koulutuksessa?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on koulumatkojen kestoon ja turvallisuuteen?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lapsen ja nuoren koulupolun jatkuvuuteen tai koulupudokkuuteen?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lapsen mahdollisuuksiin saada tukea opiskelu-huollosta ja sosiaali- ja terveystoimista?

Sosiaalinen hyvinvointi ja terveys sekä sosiaali- ja terveystalvet

- Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten, nuorten ja heidän perheidensä sosiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen?
- Miten esityksessä on varmistettu, että vaikutukset on arvioitu myös lasten ja nuorten mielenterveyteen ja psykososiaaliseen hyvinvointiin ja niiden edistämiseen?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on onnettomuus- ja tapaturmariskeihin ja itsemurhiin ja muuhun itsetuhoiseen käyttäytymiseen sekä näiden ehkäisemisen mahdollisuuksiin?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten ja nuorten ravitsemukseen ja syömiskäyttäytymiseen?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten ja nuorten (ja heidän perheidensä) pääsulle heidän tarvitsemiinsa sosiaali- ja terveystalvetuihin? Vastavatko talvetut tosiasiallisesti lasten, nuorten ja perheiden tarpeisiin?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on talvetuiden laatuun (esimerkiksi henkilöstön koulutus ja määrä ja pysyvyys jne.)? Miten laatu-tekijät on määritelty ja miten mahdolliset laatu-riteerit/-suositukset on otettu huomioon?
- Miten esitys vaikuttaa ennaltaehkäiseviin talvetuihin ja varhaiseen tukeen?
- Miten esityksessä on otettu huomioon vammaisten lasten, nuorten ja heidän perheidensä tuen ja talvetuiden tarpeet?
- Miten esitys tukee lasten, nuorten ja perheiden sosiaali- ja terveystalvetuiden yhdenvertaista saatavuutta?
- Vaikuttaako esitys tupakointiin, alkoholin- tai huumeiden tai muiden päihteiden käyttöön tai peliriippuvuuteen? Miten näitä voidaan ehkäistä ja hoitoon pääsyä parantaa?
- Tuokeeko esitys lasten ja nuorten terveitä elämäntapoja ja kulutustottumuksia?

- Vaikuttaako esitys lapsen ja nuoren itsemääräämisoikeuteen (itsemääräämisoikeuden vahvistaminen tai rajoittaminen, esimerkiksi sijaishuollon rajoitustoimenpiteet ja tahdosta riippumattomat toimenpiteet)?
- Miten esitys vaikuttaa lasten, nuorten ja perheiden palveluiden yhteensovittamiseen (sosiaali- ja terveyspalveluiden sisällä tai suhteessa muihin esimerkiksi koulutukseen tai työllisyyspalveluihin)?
- Onko esityksellä vaikutuksia siihen, että saavatko lapset, nuoret ja heidän perheensä riittävästi tukea, neuvontaa ja ohjausta palveluihin liittyen? Onko esityksellä vaikutuksia lasten, nuorten ja heidän perheidensä oikeusturvaan sosiaali- ja terveyspalveluissa?
- Miten esitys vaikuttaa vanhempien ja perheiden mahdollisuuksiin saada tukea?
- Onko esityksessä kuvattu lasten, nuorten ja perheiden kokemuksia hyvinvoinnista ja terveydestä sekä palveluista? (koettu hyvinvoinnin ja terveyden nykytila ja sen kehitys)

Lapsiperheiden toimeentulo, sosiaaliturva ja asuminen

- Mitä vaikutuksia esityksellä on lapsiperheiden sosiaaliturvan tasoon ja sen riittävyteen?
- Miten esityksessä on otettu huomioon kaikkien lasten oikeus riittävään elintäsoon (mm. lapsen oikeuksien sopimus, EN:n uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, YK:n TSS-sopimus, YK:n vammaisyleissopimus)?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lapsiperheiden toimeentuloon huomioiden perheiden monimuotoisuus, erilaiset perherakenteet (kuten yksinhuoltajaperheet, vuoroasumisperheet, adoptioperheet ja sateenkaariperheet) ja perhetilanteet (esimerkiksi pienten lasten perheet ja tilanteet, joissa lapsi tai nuori on sairastunut tai vammautunut tai hänen vanhempansa on työkyvytön)?
- Miten esityksessä on otettu huomioon mahdolliset kumuloituvat vaikutukset (esimerkiksi aiemmat toimeentuloturvan leikkaukset tai maksujen korotukset, jotka vaikuttavat samaan ryhmään)?
- Miten esitys vaikuttaa koettuun toimeentuloon?

- Mitä vaikutuksia esityksellä on työn ja perheen yhteensovittamiseen?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lapsiperheiden asumiseen (esimerkiksi asumisen kustannukset, asunnon saatavuus, asuntojen sijainti ja liikenneyhteydet, lasten vuoroasuminen jne.)?

Kasvuympäristön turvallisuus ja suojelu väkivallalta

- Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten ja nuorten kasvuympäristön fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen?
- Tunnistetaanko laajasti väkivallan eri muodot, joita eri lapsiryhmät kohtaavat (esimerkiksi fyysinen ja psyykinen väkivalta, seksuaaliväkivalta, vihapuhe, haitalliset käytännöt, lasten ja nuorten keskinäinen väkivalta sekä instituutionaalinen väkivalta)?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on eri kasvuympäristöihin ja niiden turvallisuuteen (mm. perhe, vertaissuhteet, varhaiskasvatus, koulu ja oppilaitokset, verkkoympäristö, harrastukset ja vapaa-aika, asuin- ja elinympäristö)?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on erilaisiin lapsi- ja nuorisoryhmiin? Tunnistetaanko lapsi- ja nuorisoryhmät, jotka kohtaavat herkemmin väkivaltaa?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on väkivallan ehkäisemiseen, sen havaitsemiseen, siihen puuttumiseen ja sen seurausten hoitamiseen ja käsittelemiseen?
- Onko esityksellä vaikutuksia siihen, miten väkivallan uhriksi joutuneet lapset ja nuoret sekä väkivaltaa tehneet lapset ja nuoret saavat tarvittavia sosiaali- ja terveyspalveluita ja kuntoutusta?
- Onko esityksellä vaikutuksia lasten ja nuorten / heidän edustajiensa käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin? Saavatko lapset ja nuoret ja heidän edustajansa niihin liittyvää ohjausta, neuvontaa ja tukipalveluita?

Vapaa-aika ja harrastukset

- Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten ja nuorten mahdollisuuksiin lepoon, leikkiin, vapaa-aikaan ja harrastuksiin (esimerkiksi harrastusten saavutettavuus ja kustannukset)? Onko inklusioperiaate otettu huomioon?

- Miten esitys vaikuttaa eri lapsi- ja nuorisoryhmien mahdollisuuksiin harrastaa ja viettää vapaa-aikaa (esimerkiksi vammaiset lapset ja nuoret, sijaishuollossa olevat lapset ja nuoret sekä maahanmuuttotoustaistat lapset ja nuoret)?
- Mitä vaikutuksella esityksellä on lasten ja nuorten pääsyyn harrastuksiin ja vapaa-ajan viettoon?
- Mitä vaikutuksia esityksellä on lasten ja nuorten leikki-, liikumis- ja oleskelutiloihin?
- Miten esityksellä voidaan turvata, että harrastustoiminta on syrjimätöntä sekä kiusaamisesta ja muusta väkivallasta vapaata?
- Vaikuttaako esitys lasten ja nuorten nukkumiseen tai päivärytmiin?

Lasten ja nuorten oikeusturva

- Miten esityksessä on tarkasteltu lasten ja nuorten ennakkollista ja jälkikäteistä oikeusturvaa?
- Onko oikeusturvan toteutumisessa huomioitu eri lapsi- ja nuorisoryhmien tarpeet (esimerkiksi eri-ikäiset, eri kieliset, eri tavoin kommunikoivat ja enemmän tukea tarvitsevat lapset ja nuoret)?
- Onko esityksellä vaikutuksia oikeusturvakeinoihin? Ovatko ne tosiasiallisesti niiden lasten ja nuorten saavutettavissa, jotka niitä tarvitsevat? Saavatko lapset ja nuoret ja heidän edustajansa niihin liittyvää ohjausta, neuvontaa ja tukipalveluita?

Koordinaatio ja yhteistyö toimeenpanossa sekä seuranta ja jälkiarviointi

- Miten lain toimeenpanossa tarvittavaa koordinaatiota ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä on arvioitu? Mitä toimeenpano edellyttää eri organisaatioilta ja niiden johdolta?
- Miten esityksen toimeenpanon seurannan tarvetta ja seurannan riittävyyttä on arvioitu?
- Miten ja milloin asiassa on suunniteltu toteutettavaksi jälkiarviointi?

6 Vaikutusten merkittävyys- ja kokonaisarviot

Eri vaikutusten merkittävyyden arviointi

Vaikutusten arvioinnissa esiin nousevat vaikutukset eivät ole merkittävyydeltään samanarvoisia. Vaikutusten arvioinnissa onkin punnittava kunkin vaikutuksen merkittävyyttä. Hakalehto on tuonut esille, että lapsen edun mukaista ratkaisua tehtäessä lapsen etua punnitaan suhteessa muiden asiassa merkityksellisten tahojen intresseihin, jolloin vastassa voi olla toisen lapsen tai toisten lasten etu, huoltajan etu tai laajempi yhteiskunnallinen etu. Olennaista on kuitenkin ottaa lapsen intressit keskeiseksi lopputulosta määrääväksi tekijäksi.¹³⁹ Lasten asioissa johtopäätöksiä ja suosituksia tehtäessä tulee huomioida eri vaikutusten merkittävyys ja painoarvo asian kannalta.

Kun vaikutusten merkittävyyttä arvioidaan, pohditaan muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- Vaikuttaako esitys jollain tavoin lapsiin ja nuoriin? Lähes kaikilla hallituksen esityksillä on ainakin välillisiä vaikutuksia lapsiin.
- Ovatko vaikutukset lapsiin ja nuoriin välittömiä vai välillisiä?
- Mikä on vaikutuksen kohteena oleva lasten ja nuorten määrä?
- Mikä on vaikutuksen vakavuus ja laajuus?
- Mitkä ovat myönteisten vaikutusten vahvistamismahdollisuudet?
- Mitkä ovat kielteisten vaikutuksen poistamis- tai lieventämismahdollisuudet?
- Mitkä ovat vaikutukset eri lapsi- ja nuorisoryhmiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin ja nuoriin? (esimerkiksi vammaiset lapset ja

¹³⁹ Hakalehto 2014, 142.

pitkäaikaissairaat lapset, köyhissä perheissä elävät lapset, kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset, pakolaislapset)

- Ilmenevätkö vaikutukset välittömästi säädöksen tultua voimaan vai myöhemmin?
- Mikä on vaikutuksen kesto? Ovatko vaikutukset lyhyt- vai pitkäaikaisia, kertaluonteisia vai toistuvia, tilapäisiä vai pysyviä?
- Kuinka todennäköistä on, että arvioidut vaikutukset myös toteutuvat?
- Mitkä ovat päätöksen vaikutusten kohteena olevien lasten ja nuorten omat käsitykset asiasta?
- Onko vaikutus osa laajempaa vaikutusketjua ja siksi tärkeä?
- Mitkä ovat vaikutusten keskinäiset suhteet ja niiden yhteisvaikutus sekä mahdolliset kumuloituvat vaikutukset? Onko päätös osa laajempaa muutosta, jossa yksittäinen päätös ei yksinään aiheuta merkittävää vaikutusta, mutta muutos on yhteisvaikutuksiltaan merkittävä?
- Liittyykö päätökseen ristiriitaisia vaikutuksia? Mitä ne ovat ja miten ne suhteutuvat toisiinsa? Miten myönteisiä vaikutuksia voidaan vahvistaa ja kielteisiä poistaa tai ainakin lieventää?
- Onko vireillä muita lainsäädäntöhankkeita tai muita muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa ja jotka voivat aiheuttaa kerrannaisvaikutuksia lasten ja nuorten oikeuksien toteutumiseksi?¹⁴⁰

Hallituksen esitykseen kokonaisarvio lapsiin ja nuoriin kohdistuvista vaikutuksista

Lainsäädännössä on varmistettava ja osoitettava, että lapsen etu on otettu ensisijaisesti huomioon. Tähän kuuluu muun muassa hallituksen esitykseen sisältyvä kuvaus siitä,

140 Mukailleen Säädosvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta (2016). Lapsivaikutusten merkittävyyden arvioinnissa voidaan hyödyntää vaikutusarviointiohjeiden kysymyslistaa mukailtuna (Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa, Oikeusministeriö 2020).

kuinka lasten etuja on tarkasteltu ja arvioitu.¹⁴¹ Arvioinnissa on tarkasteltava lasten etuja yleisestä näkökulmasta ja eri lapsiryhmien kannalta¹⁴².

Vaikutusten arviointia tehdään koko lainvalmisteluprosessin ajan ja siitä kertyy runsaasti aineistoa. Hallituksen esitykseen kootaan tiivistys prosessin aikana syntyneestä vaikutusten arviointiaineistosta. Hallituksen esityksessä voidaan viitata mahdolliseen laajempaa erilliseen vaikutusten arviointia koskevaan selvitykseen. Tiivistyksessä tuodaan esille keskeiset vaikutukset eri vaikutuslajeista.

Vaikutusten arvioinnin osalta on tärkeää, että hallituksen esitykseen on kirjattu avoimesti kaikki merkittävät myönteiset ja kielteiset sekä tarvittaessa myös neutraalit vaikutukset. On tärkeää, että vaikutusten arviointi on näkyvillä jo lausuntovaiheessa hallituksen esitysluonnoksessa, jotta lausunnonantajat voivat muodostaa näkemyksensä riittävään tietoon perustuen. Vaikutusten arviointi kuuluu jo esi- ja perusvalmisteluun.

Hallituksen esityksen perusteluihin kirjataan vaikutusarvioinnin keskeiset tulokset ja perustelut tuloksille. On myös kuvattava, mihin tietolähteisiin ja oletuksiin arviointi perustuu. Hallituksen esityksessä on selostettava, miten lapsia tai nuoria, asiantuntijoita tai sidosryhmiä on kuultu.

Hallituksen esitykseen sisältyvä vaikutusten arviointi on tärkeä tietolähde paitsi laista päättävälle eduskunnalle, niin myös lain soveltajille sekä lain toimeenpanossa. Arviointi tuo näkyväksi myös lain toimeenpanoon liittyviä varteen otettavia tekijöitä ja mahdollisia riskejä.

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

142 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta), kohta 32.

7 Virkahenkilöiden näkemyksiä lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa

7.1 Kyselyn ja haastatteluiden toteutus

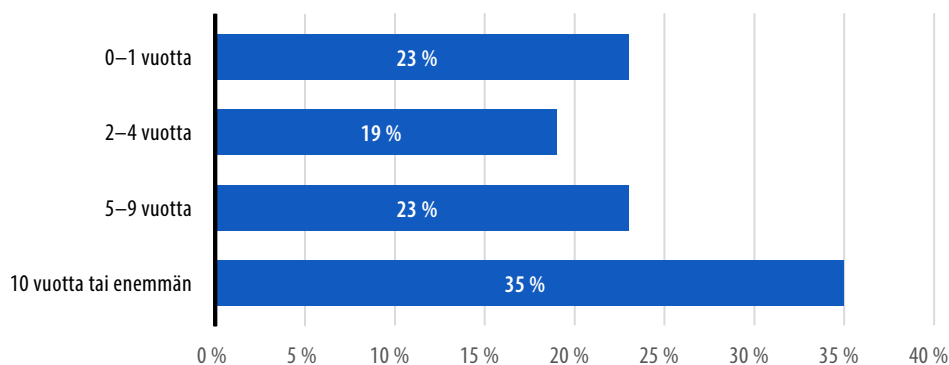
Tätä käsikirjaa varten tehtiin sähköinen kysely eri ministeriöiden virkahenkilöille.¹⁴³ Kyselystä informoitiin kansallisen lapsistrategian virkamiestyöryhmässä. Kyselyn vastauslinkki lähetettiin ensisijaisesti työryhmän jäsenille, joita pyydettiin levittämään kyselyä ministeriöissään sopivaksi katsomilleen tahoille.

Kysely lähetettiin virkamiestyöryhmälle 13.4.2021 ja vastausaikaa oli 23.4.2021 saakka. Kyselyyn vastasi 22 virkahenkilöä. Kyselyssä ei pyydetty vastaajaa ilmoittamaan taustatietona ministeriötä, jossa työskentelee. Tällä haluttiin varmistaa se, että vastaajat voivat vastata vapaasti ilman huolta siitä, että he ovat tunnistettavissa vastauksista tai että heidän vastauksensa tulkitaan edustavan yleistettävästi jonkin tietyn ministeriön toimintaa.

Yli puolella (58 %) kyselyyn vastanneista virkahenkilöistä oli kokemusta lainvalmistelusta 5 vuotta tai enemmän. Hieman alle neljännes (23 %) oli työskennellyt lainvalmistelun parissa vuoden tai sitä vähemmän. Lainvalmistelukokemusta vähintään 10 vuotta oli 35 %:lla vastaajista (kuva 1).

¹⁴³ Kysely selvityksen liitteenä.

Kuva 3. Kyselyyn vastanneiden virkakenkilöiden kokemus lainvalmistelusta prosessin eri vaiheissa (ml. esivalmistelu, muistiot ja työryhmät).



Kysely sisälsi seuraavia avoimia kysymyksiä:

1. Mitkä tekijät edistävät lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointia lainvalmistelussa?
2. Mitkä tekijät estävät lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointia lainvalmistelussa?
3. Kuinka laajasti lapsivaikutusten arviointeja vastaajan mielestä tehdään vastaajan edustamassa ministeriössä niissä lainsäädäntöhankkeissa, joilla on välittömiä tai välillisiä vaikutuksia lapsiin tai nuoriin?
4. Miten lapsivaikutusten arviointi näkyy vastaajan edustaman ministeriön/ osaston/yksikön johtamisessa?
5. Onko vastaaja saanut tukea vaikutusten arviointiin lainvalmistelussa ja jos on, niin mistä?
6. Onko vastaaja saanut tukea lapsivaikutusten arviointiin lainvalmistelussa ja jos on, niin mistä?
7. Kun vastaajan edustamassa ministeriössä valmistellaan lainsäädäntöä, miten lapsiin ja nuoriin liittyvää tietoa kerätään valmistelua varten. Kerätäänkö tietoa lapsilta ja nuorilta itseltään?
8. Millainen on vastaajan mielestä a) onnistunut lapsivaikutusten arviointiprosessi b) epäonnistunut lapsivaikutusten arviointiprosessi?
9. Mitä muuta vastaaja haluaa sanoa lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa sekä terveiset selvityksen laatijoille?

Sähköisen kyselyn lisäksi kahdeksaa virkakenkilöä eri ministeriöistä pyydettiin osallistumaan teemahaastatteluun. Virkakenkilöt pyydettiin haastatteluun sillä perusteella, että he olivat työskennelleet lainvalmistelutehtävissä lasten ja nuorten asioissa, tunsivat lapsivaikutusten arviointia hyvin ja/tai olivat aktiivisesti pohtineet ja edistäneet lasten ja nuorten

kuulemista lainvalmistelussa. Haastattelut tapahtuivat Teams-haastatteluina ja ne kestivät 45–60 minuuttia. Haastattelut tapahtuivat ajanjaksolla 22.4.–6.5.2021.

Haastattelujen keskustelu eteni haastateltaville ennakkoon lähetettyjen teemojen perusteella. Teemat olivat suunniteltu siten, että ne osaltaan noudattaisivat ja tukisivat sähköisen kyselyn teemoja. Haastatteluilla oli tarkoitus syventää ja selkeyttää kyselyssä saatua tietoa. Haastattelujen teemat olivat seuraavat:

1. Miten lapsivaikutusten arviointi näkyy haastateltavan työssä
2. Miten lasten ja nuorten osallisuus tai kuuleminen näkyy haastateltavan työssä
3. Missä lakihankkeessa lapsivaikutusten arviointi on haastateltavan mielestä toteutettu onnistuneesti
4. Miten lapsivaikutusten arviointia voitaisiin haastateltavan mielestä edistää lainvalmistelussa
5. Miten lasten ja nuorten kuulemista voitaisiin haastateltavan mielestä edistää lainvalmisteluprosessissa
6. Miten lapsiin ja nuoriin liittyvää tietoa kerätään lainvalmistelua varten haastateltavan edustamassa ministeriössä
7. Mitä muuta haastateltava haluaa sanoa lapsivaikutusten arvioinnista.

Molemmat käsikirjan tekijät toimivat haastattelijoina ja tekivät haastatteluista omat muistiinpanonsa, jotka yhdistettiin aineiston analyysiä varten. Haastatteluista kertynyt materiaali on analysoitu temaattista jaottelua ja sisällön analyysia hyödyntäen.

Kyselyn vastauksista ja haastatteluista saatua aineistoa on tarkasteltu ja analysoitu yhdessä teemoittain. Haastatteluista saatu aineisto tuotti sekä uusia näkökulmia ja pohdintoja lapsivaikutusten arviointiin että syvensi ja lisäsi ymmärrystä kyselyn tuottamasta aineistosta. Kyselyssä ja haastattelussa nousi jonkin verran esille jo aiemmissa vaikutusten arvioinnista koskevissa tutkimuksissa esitettyjä seikkoja. Osittain myös samat asiat (esimerkiksi lapsivaikutusten arviointia edistäviä ja estäviä tekijöitä) esiintyivät useamman vastaajan ja haastateltavan vastauksissa. Kokonaisuudessaan jokainen haastattelu avasi selvitettävää ilmiötä uudesta näkökulmasta ja auttoi ymmärtämään, miten moniulotteisesta ja haastavasta ilmiöstä on kysymys. Sekä kyselyn vastauksissa että haastatteluissa nostettiin esille käsikirjan tarpeellisuutta ja toivottiin virkahenkilöitä auttavia ohjeita lapsivaikutusten arvioinnin tueksi.

”Hyvä, että tämä selvitys tehdään! Lava on tärkeä elementti lasten ja nuorten ääneen esiin saamisessa ja osallisuuden edistämisessä. Osaaminen lavan tekemisestä lisääntyy koko ajan kokemusten karttuessa.”

7.2 Lapsivaikutusten arviointi virkahenkilöiden näkökulmasta

7.2.1 Lapsivaikutusten arvioinnin toteutuminen lainvalmistelussa

”Onnistunut (lapsivaikutusten arviointi) prosessi on sellainen, jossa on voinut käyttää paljon aikaa lavan miettimiseen esim. kollegojen kanssa tai kerätä riittävästi uutta tietoa, myös lapsilta itseltään. Hyvässä prosessissa on mietitty vaikutukset lyhyen ja pitkän aikavälin näkökulmasta, positiiviset/negatiiviset/nollavaikutukset ja vaikutukset erilaisiin lapsiryhmiin ja yksilöihin. Onnistunut lavalava tarkastelee asiaa kattavasti ja vaikuttaa myös päätöksentekoon.”¹⁴⁴

Kyselyn ja haastattelujen perusteella voidaan todeta, että lapsivaikutusten arviointi on tunnetumpaa ja sitä tehdään jonkin verran enemmän kuin aiemmin. Se ei kuitenkaan vielä näy tietoisesti ja systemaattisesti lainvalmistelussa. Virkahenkilöiden näkemykset jakautuivat lapsivaikutusten arvioinnin toteutumisen suhteen. Kyselyssä vastaajista noin puolet arvioi sen toteutuvan joko laajasti tai vähintään kohtalaisesti ja toinen puoli kyselyyn vastanneista arvioi sen toteutuvan suppeasti tai vähäisessä määrin. Lapsivaikutusten arvioinnin uskottiin toteutuvan heikommin sellaisissa lakihankkeissa, joiden kohderyhmä on väestö yleisesti eikä erityisesti lapset ja nuoret. Välittömät vaikutukset tunnistetaan helpommin kuin välilliset. Vastauksissa tuotiin myös esille, että vaikka arviointia tehdään, niin haasteeksi voi muodostua vaikutusten tunnistaminen riittävän laajasti.

Ylivoimaisesti suurimpana esteenä laadukkaalle lapsivaikutusten arvioinnille nähtiin lainvalmistelun kireä aikataulu ja siitä johtuva kiire.

”Lainvalmistelun resurssointi ja varattu aika korreloivat voimakkaasti sen suhteen, millaista lapsivaikutusten arviointia pystytään tekemään.”

Seuraavaksi yleisempänä ongelmana tuotiin esille tietoperustan riittämättömyyttä ja tietojen keruuseen liittyvät vaikeudet. Vastauksissa tuotiin esiin sisältöasiantuntemuksen ja lainvalmistelutuntemuksen sujuvaa yhdistämistä lainvalmistelussa. Vaikeutena nähtiin myös henkilöstö- ja määräraharesurssien riittämättömyys.

”Toivoisin selvityksen laatijoiden huomioivan, että lainvalmistelu on vaativaa työtä, jota tehdään usein kireällä aikataululla. Monesti vaikutusten arviointia heikentää myös tutkimustiedon puute sekä se, että vaikutuksia voi olla vaikea tunnistaa, koska nykyinen yhteiskuntamme on varsin kompleksinen ja siten eri-

144 Kyselyyn vastanneen virkahenkilön vastaus siihen, millainen olisi onnistunut lapsivaikutusten arviointiprosessi.

laisten välillisten vaikutusten tunnistaminen voi olla toisinaan kohtuuttoman vaikeaa ja tarkkojen vaikutusarvioiden tekeminen mahdotonta. Lapsivaikutusten heikko arviointi ei näin ollen johdu välttämättä valmistelijoiden piittaamattomuudesta tai osaamattomuudesta, vaan taustalla voi olla myös muita syitä.”

Kolmantena tuotiin esille lapsivaikutusten arviointiin ja yleisesti vaikutusten arviointiin liittyvä osaamisen puute. Vastauksissa nousivat esiin myös toimintakulttuuriin liittyvät ongelmat. Esimerkkeinä tuotiin esille muun muassa, että lapsivaikutusten arviointia ei pidetty niin tärkeänä suhteessa muihin vaikutusten arviointeihin, lapsivaikutusten arvioinnin yleinen arvostuksen puute, lainvalmistelun erillisuus laajemmasta kehittämistoiminnasta ja motivaation puute. Yksi haasteltavista totesi, että *”aina on tehty näin” -jarru* on rikottavissa kohtuullisen pienillä asioilla. Uusi tapa tehdä asioita avaa portteja tekemään niitä eri lailla myös jatkossa.

Esille nostettiin myös lainvalmisteluprosessiin liittyviä tekijöitä. Lapsivaikutusten arviointi ei jakaudu koko valmisteluprosessin ajanjaksolle, vaan painottuu liiaksi joko prosessin alkuun tai loppupuolelle.

Johdon (ministeriö/osasto/yksikkö) sitoutumisessa lapsivaikutusten arviointiin näkemykset vaihtelivat, mutta enemmistö oli sitä mieltä, että sitoutuminen on vähäistä tai heikkoa.¹⁴⁵ Kyselyyn vastanneet virkahenkilöt totesivat asian osalta seuraavasti:

”Ei mitenkään, asian eteenpäin vieminen on yksittäisten valmistelijoiden vastuulla.” / ”Omalla osastollani ministeriössä lavaus tunnistetaan ja sen tekoa vaaditaan lainsäädäntöhankkeissa.” / ”Lapsivaikutusten arviointia tehdään, koska työskentelen lasten asioihin liittyvässä yksikössä.” / ”Ei juuri mitenkään. Eivät muutkaan vaikutusarviot näy.” / ”Lapsivaikutusten välttämättömyys tunnistetaan, mutta sitä ei juurikaan nosteta esiin.” / ”Mielestäni lapsivaikutusten arviointi näkyy johtamisessa samalla tavalla kuin muidenkin vaikutusten arviointi.” / ”Mielestäni ei mitenkään.”

Vastaajat toivat myös esille, että omassa yksikössä on sitouduttu lapsivaikutusten arviointiin, muttei ministeriötasolla. Lainvalmistelijat korostivat, että johdon sitoutuminen on tärkeää sille, miten lapsivaikutusten arviointi ministeriössä toteutuu.¹⁴⁶

145 Ks. asiassa Keinänen – Pajuoja 2020, 114. He toteavat, että *”lainvalmistelukulttuurin kehittämiseksi on suositeltu säädösjohtamisen vahvistamista ministeriöissä. Säädösjohtamiseen kuuluu muun muassa säädösvalmisteluresursseista huolehtiminen, säädöshankkeiden aikataulutus ja säädöshankkeiden keskinäinen koordinointi.”*

146 Ks. asiassa Pakarisen tutkimus (2011, 59), jossa todetaan, että *”toisinaan julkaisuissa mainitaan, ettei ministeriöiden johto ole kiinnostunut vaikutusten arvioinnista, vaan ainoastaan lakiehdotusten poliittisesta sisällöstä. Johto ei pidä vaikutusarviointeja tärkeinä, eikä erityisemmin kannusta laatimaan niitä.”*

”Lapsivaikutusten arviointi on lakisääteinen velvoite, mutta sitä ei vielä läheskään kaikessa lainsäädäntötyössä tehdä. Tästä pitäisi varmasti muistuttaa ministeriöiden johtoa.”

Myös poliittinen tuki lapsivaikutusten arvioinnille nähtiin merkittäväksi. Vastaajat pitivät tärkeänä, että ministerien lisäksi myös kansanedustajat ovat tietoisia lapsivaikutusten arvioinnin merkityksestä. Vastauksissa tuotiin esille myös se, että lapsivaikutusten arviointi ei koske vain lainvalmistelua vaan kaikkea muutakin ministeriöiden toimintaa ja päätöksentekoa, esimerkiksi kansallisia suunnitelmia, ohjelmia ja strategioita.

Lapsivaikutusten arvioinnin yhteyttä muihin vaikutusten arviointeihin pohdittiin sekä kyselyn vastauksissa että haastatteluissa. Vastaajien mukaan vaikutusten arviointi tulee nähdä kokonaisuutena eikä useina toistaan irrallisina osina. Jos vaikutusten arvioinnit jäävät toisistaan irrallisiksi, vaikutusten yhteyksiä toisiinsa ei riittävällä tavalla hahmoteta. Tarvitaan hyvää kokonaisnäkemystä vaikutusten arvioinneista ja myös varmistusta siitä, että valmisteltavan asian kannalta keskeiset vaikutukset tuodaan esille relevantisti ja oikeasuhtaisesti hallituksen esitykseen.¹⁴⁷

”Lapsivaikutusten arviointi pitää suhteuttaa tasapainoisesti osaksi muuta vaikutusarviointiprosessia. Ei ole tarkoituksenmukaista irrottaa sitä omaksi, irralliseksi kokonaisuudekseen, koska monet esille nousevista kysymyksistä voivat olla relevantteja muidenkin ryhmien kannalta. Vaikutusarviointien fragmentaatio ei ole myöskään kenenkään etu (jos päädytään siihen, että on joitakin ns. aina arvioitavia ryhmiä, esim. nykyinen ohjeistus on sekava)”

Seuraavissa luvun osioissa tarkastelemme kyselyn vastauksissa ja haastatteluissa esille nousseita lapsivaikutusten arviointia edistäviä ja estäviä tekijöitä tarkemmin.

7.2.2 Lapsivaikutusten arviointiin saatava tuki

Kyselyn vastausten mukaan tärkein tuki sekä vaikutusten arviointiin yleisesti että lapsivaikutusten arviointiin tuli kollegoilta. Haastatteluissa korostuivat erityisesti yhteistyöpalaverit ja säännölliset yhteiset keskustelut oman ministeriön sisällä ja eri ministeriöiden virkahenkilöiden kesken.

¹⁴⁷ Myös Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö Itlan (2019) selvityksessä lapsivaikutusten arvioinnista tuodaan esille, että ”vaikutusten arvioinnin ongelmat eivät koske tiettyä vaikutuslajia tai kohderyhmää, lapsivaikutusten arviointia edistetäänkin parhaiten osana koko arviointikulttuurin ja erityisesti ihmisvaikutusten arvioinnin kehittämistä. Tällöin myös vältytään tarpeettomalta keskustelulta eri vaikutuslajien keskinäisestä tärkeydestä ja merkittävydestä.”

”Pystyttäisiin ja olisi aikaa arvioida vaikutuksia laajasti sekä olemassa olevan tiedon kautta että lasten kuulemisen kautta. Pystyttäisiin lainvalmistelun aikana analysoimaan lapsivaikutuksia myös kollegiaalisella yhteistyöllä.”¹⁴⁸

Seuraavaksi yleisimmin mainittiin koulutukset ja ohjeistukset. Kyselyssä kuitenkin moni vastaaja toi esille, ettei ollut saanut tukea lapsivaikutusten arviointiin. Useat vastaajat myös totesivat, että he joutuvat itse etsimään tietoa lapsivaikutusten arvioinnin tekemisestä ja on paljon oman motivaation ja käytettävissä olevan ajan varassa, miten perusteellisesti arviointiin ehtii perehtymään ja syventymään.¹⁴⁹

”Lapsivaikutusten arviointiin lainvalmistelussa tarvitaan ehdottomasti lisää koulutusta, tietoa mitä sillä tarkoitetaan, työkalut: virkamiehet eivät omin päin voi mennä kyselemään lapsilta/nuorilta, tähän tarvitaan sekä työkalut että fasilitaattori tms. Lisäksi tarvitaan malleja menettelystä sekä tukihenkilö, jolta voi kysyä käytännön toteuttamisesta.”¹⁵⁰

”Uskon, että asiantuntijoilla on vilpitön halu tehdä parhaansa ja tuoda lasten ja nuorten näkökulmaa lainvalmisteluun. Välineistä ja osaamisesta on puutetta, joten ohjeistukset otetaan kiitollisena vastaan!”

”Nyt on aika tehdä parannuksia nykytilanteeseen. Tarvitaan käytäntö, ohjeet ja velvoite.”

Kyselyn vastaajat ja haastatellut pitivät koulutuksia tärkeinä, mutta monet heistä toivat esille, että koulutukset jäävät usein liian yleiselle tasolle eivätkä anna riittävää tukea käytännön arviointilanteisiin. Myös ohjeistuksista todettiin, että ne ovat tärkeitä ja niitä käytetään, mutta toivottiin, että ohjeistuksissa olisi enemmän konkreettisia neuvoja, kuten tarkistuslistoja sekä hyviä esimerkkejä aiemmista onnistuneista lapsivaikutusten arvioinneista. Erilaiset vaikutusten arviointiohjeet ovat myös hajallaan ja vastaajat toivoivat niiden kokoamista yhteen. Vastauksissa esitettiin myös toive siitä, että olisi vaikutusten

148 Yhden kyselyyn vastanneen virkahenkilön vastaus siihen, millainen olisi onnistunut lapsivaikutusten arviointiprosessi?”

149 Pajuoja ja Keinänen totesivat selvityksessään (2020, 113), että Lainvalmistelun parantamisen yhdeksi keinoksi on nostettu esille lainvalmistelutapojen kehittäminen. Heidän mukaansa ”yksin tehtävästä virkavalmistelusta tulisi siirtyä enemmän tiimimäisempään valmisteluun, jossa erikoistuneet asiantuntijat voisivat auttaa esimerkiksi vaikutusten arviointien tekemisessä, sidosryhmien osallistamisen toteuttamisessa ja säädösehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioimisessa. Ministeriöissä tulisi mahdollistaa lainvalmistelijoiden eri osa-alueisiin erikoistuminen, kuten juuri vaikutusten arviointien tekemiseen tai perus- ja ihmisoikeuksiin perehtymiseen, jolloin näitä henkilöitä voitaisiin käyttää tukemaan muita lainvalmistelijoita.”

150 Yhden vastaajan vastaus kyselyn kysymykseen: ”Mitä muuta haluat sanoa lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa?”

arviointia koordinoiva virkahenkilö, jonka puoleen voisi kääntyä esimerkiksi vaikutusten arviointiin liittyvissä menetelmäkysymyksissä.

7.2.3 Lapsivaikutusten arviointia edistäviä tekijöitä

Riittävät resurssit nousivat tärkeimmäksi tekijäksi siinä, että lapsivaikutusten arviointia voitaisiin tehdä laadukkaasti. Erityisesti peräänkuulutettiin riittävää aikaa valmistelulle. Esille tuotiin myös riittävät henkilöstöresurssit valmistelulle.

”Ministeriöiden lainvalmistelijoille on varattava asiaan tarvittava aika sekä määräraha, myös koulutus ja tukipalvelu tärkeää olla olemassa.”

Riittävä tietopohja valmistelulle nousi vastauksissa vahvasti esille.¹⁵¹ Tietoa tarvitaan riittävästi sekä valmisteltavan asian sisällöstä että vaikutusten arvioinnista. Useassa vastauksessa korostettiin, että tarvitaan oikeudellista ja lainvalmistelun teknistä osaamista, valmisteltavaan asiaan liittyvää sisällöllistä osaamista (muilta tieteenaloilta) sekä vaikutusten arviointiosaamista. Tätä tukee yhteinen työskentely esimerkiksi työparina tai tiiminä, jossa nämä osaamisalueet yhdistyvät.

Lapsivaikutusten arviointia koskeva koulutus ja ohjeistukset nähtiin myös tärkeinä lapsivaikutusten arviointia edistävinä tekijöinä. Haastatteluissa todettiin, että edellytyksenä ei voi olla, että kiinnostus ja osaaminen lapsivaikutusten arviointia kohtaan olisi vahvaa kaikilla lainvalmistelijoilla, mutta kaikilla tulisi olla perustietämys ja -ymmärrys asiasta sekä myös siitä, miksi lasten kuuleminen on tärkeää. Asian edistämiseksi tärkeitä ovat hyvät esimerkit, mallit ja koulutus, *”ettei tarvitse tyhjästä nyhjästä, vaan olisi jotain, josta lähteä liikkeelle”*.

Vastauksissa korostui myös yhteistyökumppaneiden ja sidosryhmien kanssa tapahtuva vuorovaikutus valmistelun eri vaiheissa. Kuulemisia ja lausuntokierroksia pidettiin tärkeänä myös lapsivaikutusten arvioinnin kannalta. Niissä tulee esille tietoa eri lapsi- ja nuorisoryhmien tilanteista ja tarpeista sekä käytännön tietoa, jota ei välttämättä ole ministeriössä saatavilla. Haastatteluissa nousi esille, että lainvalmistelijat arvostavat sitä, että kuulemiskierroksella sidosryhmät perustavat lausuntonsa tutkittuun tietoon ja esimerkiksi

151 Ks. myös Keinänen – Pajujoja (2020, 113) asiassa. Heidän mukaansa ”lainvalmistelussa vaadittava tiedon määrä ja lainvalmistelijoiden osaamisvaatimukset ovat suuret. Vaikutusten arviointien lisäksi lainvalmistelussa pitäisi pystyä tuottamaan tietoa ja arvioimaan esimerkiksi sääntelyn nykytilan ongelmia ja ongelman aiheuttajia, kansainvälistä sääntelyä ja kokemuksia eri maiden sääntelyuudistuksista, vaihtoehtoisia säänteleekeinoja ja säädösehdotuksen perustuslainmukaisuutta. Vaatimusten haasteellisuus korostuu tilanteessa, jossa lainvalmistelua tehdään pitkälti yksittäisen lainvalmistelijan toimesta. Lainvalmistelun kireä aikataulu ja lainvalmistelijoiden osaamispuutteet vaikeuttavat myös osaltaan vaikutusten arviointien laadukasta toteuttamista.”

käyttävät lausunnoissaan lähteitä. Sidosryhmien kuulemista pidettiin myös siitä syystä tärkeänä, että tutkittu tieto suodattuu sidosryhmien käytännön kokemuksen ja eri alan asiantuntijoiden kokemusten kautta: *”Arvokasta tietoa”*. Haastatteluissa ja kyselyn vastauksissa korostettiin myös lasten ja nuorten suoraa kuulemista valmistelun yhteydessä.

Lapsivaikutusten arvioinnin prosessiluonnetta tuotiin esille useammassa vastauksessa. Arvioinnin on ulotuttava koko valmisteluprosessiin eikä vain sen alku- tai loppuvaiheeseen. Esille nostettiin myös se, että lapsivaikutusten arvioinnin näkökulma olisi hyvä saada hallitusohjelman valmisteluun ja kirjauksiin.

”Lainvalmistelun näkökulma on liian kapea. Näkökulman kannattaisi olla politiikkavalmistelu. Lakiprosessi on usein kuitenkin vain laajemman politiikkakokonaisuuden osaprosessi.”

Toisaalta haastateltavat totesivat, että hallitusohjelman valmistelu on hyvin kiireinen vaihe ja he pitivät epärealistisena, että hallitusohjelman valmistelun yhteydessä voitaisiin toteuttaa kattavaa lapsivaikutusten arviointia. Vastaajat kuitenkin pohtivat, että olisi tärkeää, että hallitusohjelman kirjaukset eivät olisi liian yksityiskohtaisia ja pitkälle vietyjä. Näin olisi helpompi ottaa huomioon seikat, jotka tulevat esiin hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tehtävässä lapsivaikutusten arvioinnissa.

Myös mahdollisuus teettää ministeriön ulkopuolista selvitystä ja tutkimustyötä lapsivaikutusten arvioinnin tueksi nousi esille vastauksissa¹⁵². Erityisesti korostettiin tarvetta yliopistojen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Ulkopuolista arviointia kuitenkin problematisoitiin, koska vaikutusten arvioinnista voi tällöin tulla pistemäistä niin, että arviointinäkökulma ei ulotu koko valmisteluprosessiin. Ulkopuolista selvitystä pidettiin ongelmallisena, jos se toteutetaan hyvin varhaisessa vaiheessa, jolloin lain tavoitteista ei ole selkeyttä eikä myöskään eri vaihtoehtoista. Vielä suurempana ongelmana nähtiin se, jos ulkopuolinen arviointi tehdään liian myöhäisessä vaiheessa. Myös hankintamenettelyt koettiin ministeriöissä raskaiksi ja hitaiksi prosesseiksi, josta syystä ne eivät tue ulkopuolisten arviointitahojen käyttöä.

152 Ks. myös Keinänen – Pajujoja 2020, 114. Selvityksessä todetaan, että ”lainvalmistelun laadun parantamiseksi on tärkeää parantaa ministeriöiden valmiuksia toteuttaa itse tai tilata ulkopuolelta laadukkaita vaikutusten arviointeja (tiedon tuottaminen).” Keinänen ja Pajujoja mukaan, myös osaamista ulkoisten selvitysten tilaamisessa ja hyödyntämisessä on tarpeen kehittää ministeriöissä (2020, 113).

7.2.4 Lapsivaikutusten arviointia estäviä tekijöitä

Virkahenkilöt nostivat esille estävinä tekijöinä useita sellaisia asioita, joiden vastakohtia he olivat maininneet lapsivaikutusten arviointia edistävinä tekijöinä.

Jo edellä mainittu kiire lainvalmistelussa nousi sekä kyselyssä että haastatteluissa kaikkein merkittävämmäksi lapsivaikutusten arviointia estäväksi tekijäksi. Kiireen rinnalla jo aiemmin esille tuodut vähäiset henkilöstöresurssit sekä osaamisen puute arvioinnista nähtiin merkittävänä estävinä tekijöinä. Esille tuotiin myös valmisteltavan lain sisältökysymyksiin liittyvän tiedon puute. Sidosryhmiltä saatavaa tietoa pidettiin tärkeänä, mutta aina valmistelijoilla ei ole tietoa valmisteltavan lain kannalta relevanteista sidosryhmistä. Tämä vaikeus korostui, jos valmistelua varten tarvitaan tietoa eri lapsi- ja nuorisoryhmistä ja -ryhmiltä.

Haittaavana tekijänä pidettiin myös sitä, että lapsivaikutusten arviointi tehdään ainoastaan valmistelun alku- tai loppuvaiheessa. Vastauksissa pohdittiin, että valmistelua hyödyttäisi, jos asiaan liittyen olisi aiemmin tehty hyvää seuranta-arviointia tai selvitystä nykytilasta. Vastaajat myös korostivat, että jos arviointi tehdään vain valmistelun loppuvaiheessa, sen tuloksilla ei ole enää olennaista merkitystä valmistelun kannalta. Kyselyyn vastanneet virkahenkilöt totesivat heidän mielestään onnistuneeseen lainvalmisteluprosessiin liittyen:

”Lapsivaikutusten arviointi olisi osa jo uudistuksen suunnitteluvaihetta, eikä sitä tehtäisi vasta kun asiat on tavallaan jo päätetty.”

”Vaikutukset lapseen ja nuoriin tunnistetaan valmistelun varhaisessa vaiheessa ja niitä arvioidaan jo suhteessa valittavaan sääntelyratkaisuun.”

Toimintakulttuuri, jossa lapsivaikutuksia ei nähdä keskeisinä tai velvoittavina arvioitavina kysymyksinä, vaikeuttaa lapsivaikutusten arviointia. Haastateltavat epäilivät, että lapsivaikutusten arviointia ei välttämättä nähdä niin tärkeänä kuin esimerkiksi taloudellisia vaikutuksia. Hallituksen esityksissä, jotka kohdistuvat väestöön yleisesti eikä vain lapsiväestöön, lapsivaikutukset jäävät helpommin arvioimatta tai arviointi on hyvin pintapuolista. Myös välilliset vaikutukset arvioidaan heikommin kuin välittömät vaikutukset. Vastauksissa pidettiin ongelmallisena sitä, että vaikutusten arvioinnista saattaa puuttua pidemmän perspektiivin näkökulma.

Osa haasteltavista toi esille, että lapsivaikutusten arviointien tekemiseen on kohdistunut poliittista ohjausta, jossa kielteisiä vaikutuksia on haluttu häivyttää tai pehmentää arviointia koskevasta osiosta¹⁵³.

Haastateltavat kuitenkin totesivat, että valmistelua tehdään virkavastuulla. Virkahenkilön velvollisuutena on tuoda esille myös tiedossa olevat kielteiset vaikutukset. Tilanteissa, joissa arviointiin kohdistuu poliittista ohjausta, korostettiin virkahenkilöjohdon tuen merkitystä. Toisaalta arveltiin, että lainvalmisteluprosessi kiinnostaa poliittista johtoa ja ministereitä vähänlaisesti, eikä poliittista ohjausta tästä syystä pidetty ongelmana lapsivaikutusten arvioinnin kannalta. Haastatteluissa todettiin, että vastaava ministeri ei välttämättä seuraa asiaa hankkeen asettamisen ja lausuntokierroksen välissä, vaan kuulee vasta päällinjoista, kun valmistelu on jo edennyt pitkälle.

7.2.5 Lapsiin ja nuoriin liittyvä tiedonkeruu

Kyselyssä ja haastatteluissa nousi vahvasti esille se, että tiedonkeruu lainvalmistelun yhteydessä on haastava vaihe. Perusteellinen tiedonkeruu ja analysointi vie paljon aikaa eikä tietoa yleensä löydy kootusti.

”Olisi kokonaiskuva HEstä ja olisi itse ollut valmistelussa mukana alusta alkaen. Olisi aikaa ensin miettiä, millaista tietoa arvioinnissa tarvitaan ja mistä sitä olisi saatavilla, suunnitella tiedonkeruu ja toteuttaa se asianmukaisesti (tutkimus- ja rekisteritieto sekä lasten, nuorten ja tarvittavien asiantuntijoiden kuuleminen). Lisäksi tarvittaisiin vielä aikaa analysoida kerätty tieto, tarvittaessa täydentää tiedonkeruuta ja kirjoittaa asia auki jäsenyöneesti ja analyttisesti, peilaten asiaa suunniteltuun muutokseen.”¹⁵⁴

”Oman lyhyen kokemukseni aikana tietoa on kerätty eri tutkimusten ja selvitysten tai substanssiasiantuntemuksen kautta, ja osassa lainsäädännön valmistelua myös lapsilta itseltään.”

Tiedonkeruuta auttaisi se, että ministeriöissä olisi yhteisiä tietovarantoja, joihin kerättäisiin ajantasaista ja lainvalmistelun kannalta relevanttia tutkimus- ja muuta tietoa. Myös

153 Ks. aiheesta mm. Keinänen – Pajujoja 2020, 114. He toteavat selvityksessään, että ”Suomessa paljon vähemmälle huomiolle ovat jääneet poliittisesta ohjauksesta ja päätöksenteon rakenteista johtuvat ongelmat vaikutusarviointitiedon hyödyntämisestä päätöksenteossa. Poliittinen tahtotila saattaa muodostua esteeksi tutkimustiedon hyödyntämiselle lainvalmistelussa. Vaarana vahvasti poliittisesti ohjatuissa lainvalmisteluhankkeissa on se, että vaikutusarviointitieto ei muuta jo tehtyjä poliittisia kompromisseja.” Ks. myös Pakarisen (2011) tutkimus, jossa asiasta.

154 Yhden kyselyyn vastanneen virkahenkilön vastaus kysymykseen: ”Millainen olisi onnistunut lapsivaikutusten arviointiprosessi?”

yhteistyö yliopistojen ja sidosryhmien kanssa koettiin tiedonkeruun kannalta tärkeäksi. Tällä hetkellä ajankohtaisen tiedon seuranta ja tiedon hankkiminen on valmistelijoiden omalla vastuulla ja siihen on usein niukasti aikaa ja tukea.

Vastaajat toivat esille, että tietoa on monilla alueilla valtava määrä, jolloin keskeisenä ongelmana ei ole tiedon määrä vaan sen käytettävyys. Haastatteluissa korostettiin, että erityisesti tiedon analysoinnin kanssa on haasteita. Pelkkä tutkimustieto suodattamattomana voi olla haasteellista käyttää kiireisessä lainvalmisteluprosessissa. Yksi haastateltavista toikin esille, että *”kannattaa olla realisti”*, lainvalmistelijat ovat ylityöllistettyjä ja voidaan pohtia, ehditäänkö lainvalmistelussa *”jatkuvasti perehtymään viimeisimpään tieteeliseen tietoon tai ehditäänkö lukemaan kaikkia ohjeita”*.

Haastatteluissa myös korostettiin myös ymmärrystä siitä, että lapset ja nuoret eivät ole homogeeninen ryhmä. Jos tehdään esimerkiksi hallinnollista uudistusta ajatuksella, että kaikki ihmiset ovat keskivertoja, niin *”vikaan mennään”*. Liiallisesta keskivertoajattelusta irtautumiseen lainvalmistelijat tarvitsevat *”ymmärrystä ja sensitiivisyyttä”*.

Yksi haastateltavista totesi osuvasti liittyen tiedonkeruuprosessin moninaisuuteen ja kehittämistarpeisiin, että lainvalmistelijat eivät yksinomaan kerää lapsiin ja nuoriin liittyvää tietoa, vaan he myös keräävät lasten ja nuorten *kanssa* tietoa. Tämä on yhdessä tekemistä ja osallisuuden vahvistamista ja *”merkki siitä, että ministeriön norsunluutorni ei ole niin korkea ja yksinäinen”*.

7.2.6 Lasten ja nuorten kuuleminen osana tiedonkeruuta

Kyselyn ja haastatteluiden mukaan suoraan lapsilta ja nuorilta kerätään suhteellisen harvoin tietoa lainvalmistelua varten. Haastatteluissa tuotiin esille, että lasten ja nuorten kuulemisen saatetaan ajatella hoituvan lausuntokierroksella, koska on olemassa lasten ääntä esiin tuovia lapsijärjestöjä. Lapsia ja nuoria ei ole perinteisesti kuultu lainvalmistelun yhteydessä, ja toimintakulttuurin muutos vaatii aikaa. Yksi haastateltavista totesi, että se on kyllä lainvalmistelijan *”linssivalinta”*, että ketkä kuuluvat sidosryhmiin. Myös lapsille ja nuorille voi tulla yllätyksenä, että he kuuluvat sidosryhmään. Tähän liittyen haastateltava totesi erään nuoren todenneen lainvalmistelun kuulemisista: *”Ne on bileet, joihin meitä ei oo kutsuttu”*.

On myös muutosvastarintaa, kun lainvalmistelun aikataulupaineet ovat kovat ja muutoinkin valmistelu on vaativaa. Se, miten lapsia ja nuoria kuullaan, vaihtelee ministeriöittäin ja asiakokonaisuuksittain paljon.

”On joitakin lainvalmisteluhankkeita, joissa lapsilta ja nuorilta kerätään tietoa, mutta harvinaista se varmaankin on.”¹⁵⁵

”Useimmiten (tietoa kerätään) myös lapsilta.”

”Tällaista (lapsia ja nuoria koskevaa) tietoa ei tietääkseni ole kerätty eikä ainaakaan suoraan lapsilta ja nuorilta itseltään. Lapsilta ja nuorilta itseltään kerättävän tiedon tulisi tapahtua ohjatusti ja tähän virkamies tarvitsisi varmasti kunnan työkalut ja mielellään mentorin tms.”

”Ministeriöllä ei ole itsellään tähän tarvittavia kontakteja tai tekniikoita käytettävissään tai aikaa tai taitoja niiden luomiseen. Vaikutusarviontiin tarvittavat tiedot kootaan useimmiten edunvalvontajärjestöiltä, joissa lasten asiaa edustavat useimmiten aikuiset.”

Niissä lakihankkeissa, jotka koskevat suoraan lapsia ja nuoria, niin heitä kuullaan useammin, mutta muu lapsiin ja nuoriin vaikuttavan lainsäädännön valmistelu vaatii kehittämistä kuulemisen osalta. Haastateltavat olivat huolissaan siitä, miten kuullaan niitä lapsia ja nuoria, joilla on perinteisesti vähemmän mahdollisuuksia osallistua. Lasten ja nuorten osallisuus ja kuuleminen näkyvät vastaajien mukaan kuitenkin aiempaa enemmän. Lapsistrategia nähtiin asiana, joka vie tätä eteenpäin.

Myös lasten ja nuorten kuulemisessa esimerkit ja mallit ovat tärkeitä. Vertaisoppiminen tuotiin hyvänä käytäntönä esille. Haastatteluissa todettiin, että on tärkeää miettiä, milloin erityisesti pitää panostaa lasten ja nuorten kuulemiseen sekä miten löytää keskeiset kuultavat lapsi- ja nuorisoryhmät. On myös mietittävä, miten saadaan lapset ja nuoret saadaan parhaalla mahdollisella tavalla osallistumaan ja miten tuoda esiin asioita lapsia ja nuoria kiinnostavasti ja heille ymmärrettävällä tavalla. Lapsia ja nuoria on haastateltavien mukaan helpompi osallistaa, kun ehdotukset ovat lapsille ja nuorille konkreettisia ja heille tärkeitä. Esimerkkinä mainittiin ilmastolaki. Ilmastolain uudistamisen yhteydessä lasten ja nuorten osallisuus on näkynyt paljon, koska se on nostettu painopistealueeksi lain valmistelussa.

Joissain lakihankkeissa lasten ja nuorten osallisuutta oli mietitty pitkälle. Yritettiin välttää niin sanottua ”kiintiönuori paikalla” -ajattelutapaa ja haluttiin varmistaa, että nuoret osallistuvat aidosti toimintaan. Hankkeissa huomiottiin myös se, että osallistuminen ei kasautuisi aina samoille nuorille. Haastatteluissa todettiin myös, että vaikka kuulemiset eivät

¹⁵⁵ Kyselyyn vastanneen virkahenkilön vastaus kysymykseen siitä, kerätäänkö tietoa lapsilta ja nuorilta itseltään, kun ministeriössä valmistellaan lainsäädäntöä.

aina tuota suoraa tietoa lainvalmisteluprosessiin, ne tuottavat siitä huolimatta tärkeää ja hyödyllistä tietoa virkahenkilöiden käyttöön.

Haastatteluissa pohdittiin myös, miten lasten ja nuorten kuulemista voitaisiin tehostaa. Vastaajien mukaan lasten ja nuorten kuulemisessa keskeistä on löytää ne viestintäkanavat, joita lapset ja nuoret käyttävät. Tässä voitaisiin hyödyntää yhteistyötä ministeriön viestintän ja sidosryhmien kanssa. Useissa vastauksissa tuotiin esille Nuortenideat.fi ja Otakantaa.fi -palvelut. Myös yhteistyö koulujen ja päiväkotien kanssa koettiin arvokkaaksi. Haastateltavat korostivat, että esimerkiksi pienten lasten kuulemisessa tarvitaan omaa asiantuntemustaan ja menetelmien hallintaa, jotta lapsilta saatava tieto on relevanttia lainvalmistelun kannalta.

Yhtenä hyvänä mallina lasten ja nuorten kuulemiseen pidettiin esimerkiksi sitä, että oppilaskunta opettajien tukemana kuulee oman koulun oppilaita ja auttaa ymmärtämään asiaa. Vastaajat myös totesivat, ettei lähtökohtaisesti lasten ja nuorten tarvitse lakiluonnoksessa kaikkea kommentoida, vaan he voivat kommentoida pelkästään yhtä tai kahta heidän itsensä kannalta olennaista säännöstä.

Haastatteluissa tuli esille se, että jotta lapset ja nuoret ylipäättään haluavat ottaa kantaa, heille täytyy kertoa heidän oikeuksistaan ja heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan. Tämä voisi haastateltavien mukaan toteutua esimerkiksi osana koulun ihmis-oikeus- ja demokratiakasvatusta.

Taulukko 2. Virkahenkilöiden esille nostamia lapsivaikutusten arviointia edistäviä ja estäviä tekijöitä.

Lapsivaikutusten arviointia edistäviä tekijöitä	Lapsivaikutusten arviointia estäviä tekijöitä
Riittävästi aikaa lainvalmisteluun	Kiireinen aikataulu lainvalmistelussa
Riittävä tietopohja valmisteltavasta asiasta saatavilla / Yhteinen tietovaranto ja ajankohtaisen tiedon välittäminen ministeriön sisällä ja ministeriöiden välillä esimerkiksi yhteistyöryhmissä	Valmisteltavan asian tietopohjaan liittyvät puutteellisuudet / Tiedonkeruu liiaksi yksittäisten virkahenkilön varassa
Kootut ohjeistukset lapsivaikutusten arviointiin / Tieto, mistä saa informaatiota ja tukea lapsivaikutusten arviointiin / Koulutus lapsivaikutusten arvioinnista / Tukihenkilö lapsivaikutusten arviointiin	Liian yleisellä tasolla olevat vaikutusten arvioinnin ohjeistukset, joita ei ole saatavilla kootusti ja selkeästi työn tueksi
Virkahenkilöiden riittävä osaaminen lapsivaikutusten arvioinnin osalta / Kollegoiden tuki lapsivaikutusten arviointiin, yhteistyö ja verkostoituminen myös hallinnonalat ylittäen	Puutteellinen osaaminen lapsivaikutusten arvioinnissa / Ei mahdollisuutta yhteistyöhön kollegoiden kanssa / Ei tukea lapsivaikutusten arviointiin

Lapsivaikutusten arviointia edistäviä tekijöitä	Lapsivaikutusten arviointia estäviä tekijöitä
Riittävä tietoisuus ja ymmärrys ministeriössä lapsivaikutusten arvioinnista ja sen merkityksestä / Virkahenkilöiden ymmärrys esityksen vaikutuksista eri-ikäisiin ihmisiin / Tuki lapsivaikutusten arviointiin johdolta	Toimintakulttuuri ministeriössä ei tue ja edistä lapsivaikutusten arviointia / Lapsivaikutusten arviointia ei pidetä yhtä tärkeänä verrattuna muihin vaikutusten arvioinnin lajeihin
Oikeudellisen asiantuntemuksen lisäksi substanssiasiantuntemus mukana lainvalmistelussa / Osaamista ja tukea lasten ja nuorten kuulemiseen.	Substanssiosaamisen puute oikeudellisen osaamisen rinnalla lainvalmistelussa lapsiin ja nuoriin liittyvissä erityiskysymyksissä
Riittävät henkilöstöresurssit lapsivaikutusten arviointiin / Mahdollisuus teettää selvityksiä ja tutkimustyötä lapsivaikutusten arvioinnin tietopohjaa varten	Riittämättömät henkilöstöresurssit lapsivaikutusten arvioinnissa
Myös väiillisten vaikutusten tunnistaminen lasten ja nuorten osalta	Tilanteessa, jossa lapset ja nuoret eivät ole suoraan lainvalmistelun kohderyhmää, ei monissa tilanteissa arvioida esityksen vaikutuksia heihin
Virkahenkilöiden hyvä motivaatio lapsivaikutusten arviointiin	Virkahenkilöiden motivaation puute lapsivaikutusten arvioinnin osalta
Sidosryhmien kanssa tehtävä hyvä yhteistyö / Tieto valmisteltavan asian kannalta keskeisistä sidosryhmistä	Puutteelliset tiedot lainvalmistelun kannalta tärkeistä sidosryhmistä
Lapsivaikutusten arviointia tehdään koko lainvalmistelun prosessin ajan, ei vain pistemäisesti alussa tai lopussa	Lapsivaikutusten arviointi ei toteudu koko lainvalmistelun prosessissa vaan painottuu sen loppuun / Arviointia tehdään irrallaan muusta hallituksen esityksen valmistelusta / Vaikutusten arvioinnin erillisyys laajemmasta lapsiin ja nuoriin liittyvästä kehittämistoiminnasta
Hallitusohjelmakirjaukset jättävät tilaa vaikutusten arvioinnille ja vaikutusten huomioon ottamiselle / Laajempi näkökulma lainvalmisteluun: vaikutusten arviointi on osa politiikkaprosessia	Poliittiset päätökset ohjaavat liian tiukasti valmisteluprosessia eikä lapsivaikutusten arvioinnissa saadulla tiedolla ole todellista merkitystä esityksen kannalta
Tuodaan avoimesti esille paitsi myönteiset ja neutraalit vaikutukset myös mahdolliset kielteiset vaikutukset	Lapsivaikutusten arviointi tehdään pintapuolisesti ja ”mutu”-tuntumalla / Olennaiset vaikutukset jäävät huomiotta
Ennakoarvioinnin lisäksi arvioidaan myös lain toimeenpanoa ja tehdään jälkiarviointi	Vaikutusten arvioinnista puuttuu pidemmän perspektiivin näkökulma eikä seuranta-arviointia toteuteta
Lapsinäkökulman parempi huomioiminen yhteiskunnassa / Lasten ja nuorten arvostus	Lapsia ja nuoria vähättelevät asenteet yhteiskunnassa
Lasten ja nuorten kuuleminen lainvalmistelussa / Osallisuutta korostava prosessi	Lasten ja nuorten näkemyksiä ei ole selvitetty heitä koskeissa ja heihin vaikuttavissa asioissa

8 Kehittämisehdotukset

Ehdotus 1: Lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi säännönmukaiseksi osaksi lainvalmistelua

- Lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi otetaan säännönmukaiseksi osaksi vaikutusten arviointia. Hallituksen esityksiin sisällytetään aina oma jakso lapsiin ja nuoriin kohdistuvista vaikutuksista, jos esityksillä on heihin kohdistuvia välittömiä tai välillisiä vaikutuksia. Lapsivaikutusten arviointi sisältää tarpeen mukaisesti myös lapsiperheisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin.
- Jotta lapsivaikutusten arviointi vakiintuu säännönmukaiseksi osaksi lainvalmistelua, tarvitaan sitä tukevaa ja edistävää toimintakulttuuria ja poliittista tahtotilaa. Ministeriöiden sisäisen yhteistyön vahvistamisen lisäksi tarvitaan ministeriöiden välistä yhteistyötä lapsivaikutusten arvioinnin edistämiseksi.

Ehdotus 2: Lapsivaikutusten arviointiin laadukkaita ohjeistuksia ja koulutusta

- Lapsivaikutusten arviointi huomioidaan nykyistä tarkemmin, systemaattisemmin ja painokkaammin lainvalmistelun oppaissa ja ohjeistuksissa. Oppaiden ja ohjeistusten tulee olla kootusti ja helposti lainvalmistelijoiden saatavilla.
- Varmistetaan, että kaikille lainvalmistelijoille on tarjolla säännöllistä ja laadukasta koulutusta ja ohjausta sekä vaikutusten arviointiin yleisesti että lapsivaikutusten arviointiin.
- Lapsivaikutusten arviointia koskevaa ja lainvalmistelun vaikutusten yleistä arviointia koskevaa tutkimustietoa hyödynnetään ohjeistuksissa ja koulutuksissa. Lapsivaikutusten arvioinnista tarvitaan lisää tutkittua tietoa.

Ehdotus 3: Rakenne lapsivaikutusten arvioinnin tueksi valtioneuvostossa

- Ministeriöissä luodaan rakenne lapsivaikutusten arvioinnin tueksi. Se sisältää vaikutusten arvioinnin prosessituen, valmisteltavaan asiaan liittyvän

substanssituen, tiedon keruuta ja analysointia koskevan tuen sekä lasten ja nuorten kuulemista koskevan tuen. Huomioidaan lapsivaikutusten arviointi myös säädösvalmistelun digitaalisen työpöydän valmistelussa.¹⁵⁶

- Lapsivaikutusten arvioinnin saaminen säännönmukaiseksi osaksi lainvalmistelua edellyttää ministeriöiden johdon sitoutumista arviointien tekemiseen. Lapsivaikutusten arvioinnin koordinaatio kuuluisi luontevasti yksikölle, joka vastaa kansallisen lapsistrategian toimeenpanosta ja seurannasta sekä oikeusministeriölle, joka vastaa lainvalmistelun yleisestä kehittämisestä.
- Lainsäädännön arviointineuvosto sekä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti ja yliopistojen muut lainsäädäntötutkimusta tekevät tahot ovat tärkeitä yhteistyökumppaneita myös lapsivaikutusten arvioinnin kehittämisessä ja seurannassa.

Ehdotus 4: Kattavan lapsia ja nuoria koskevan tietopohjan varmistaminen lainvalmistelussa

- Lapsiin ja nuoriin vaikuttavan lainsäädännön valmistelu edellyttää kattavaa tietopohjaa lasten ja nuorten oikeuksista, hyvinvoinnista ja arjen toteutumisesta.
- Jotta eri lapsi- ja nuorisoryhmistä on riittävästi tietoa lainvalmistelussa, tarvitaan perusselvityksiä näiden ryhmien tilanteesta, hyvinvoinnista ja oikeuksien toteutumisesta. Tarvitaan sekä yleisiä lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen kartoituksia että eri lapsi- ja nuorisoryhmiä koskevia kartoituksia (erityisesti haavoittuvassa asemassa ja vähemmistöryhmiin kuuluvat lapset ja nuoret).
- Varmistetaan, että lainvalmistelussa huomioidaan lapsia ja nuoria koskevat kansalliset strategiat, ohjelmat ja suunnitelmat, kuten kansallinen lapsistrategia, koulutuspoliittinen selonteko, mielenterveysstrategia ja väkivallaton lapsuus toimenpidesuunnitelma. Kansalliset strategiat, ohjelmat ja suunnitelmat ovat sekä perus- ja perusoikeusvelvoitteiden toimeenpanovälineitä että lainvalmistelua ja muuta päätöksentekoa ohjaavia välineitä.

¹⁵⁶ Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen : Valmisteluryhmän ehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2019:17. Ks. suositus digitaalisen työpöydän kehittämisestä.

Ehdotus 5: Lapsilta ja nuorilta on kerättävä tietoa lainvalmistelua varten

- Lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa hyödynnetään koko lainvalmisteluprosessissa. Tietyissä tilanteissa voidaan lainvalmistelussa käyttää aiemmin lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa. Tällöin on varmistettava, että käytettävä tieto on ajantasaista, tieto liittyy valmisteilla olevaan lainsäädäntöön, ja että tiedonkeruu on ollut riittävän kattavaa huomioiden ne lapsi- ja nuorisoryhmät, joita valmistelevalle lainsäädäntö koskee.
- Lasten ja nuorten kuulemiselle lainvalmistelussa luodaan pysyvä rakenne ministeriöihin. Varmistetaan, että lasten ja nuorten kuuleminen perustuu eettisille periaatteille ja toimintatavoille.
- Valmistellaan kattava ohjeistus lasten ja nuorten kuulemiseen säädösvalmistelussa. Lainvalmistelussa toteutetut lasten ja nuorten kuulemiset tulee koota valtioneuvoston yhteiseen tietovarantoon, jotta kokemuksia ja näistä kertynyttä tietoa, esimerkiksi menetelmistä, voidaan hyödyntää jatkossa.
- Kuulemisessa huomioidaan eri-ikäiset lapset ja nuoret sekä erilaisessa elämäntilanteessa olevat ja erilaisista taustoista tulevat lapset ja nuoret.
- Lasten ja nuorten kuulemisessa tehdään tarpeen mukaan yhteistyötä esimerkiksi päiväkotien, koulujen ja nuorisotoimen kanssa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden kanssa. Yhteistyötä tehdään myös lasten ja nuorten vaikuttajaryhmien, kuten lasten parlamenttien ja nuorisovaltuustojen kanssa sekä kansalaisjärjestöjen kanssa.

Ehdotus 6: Varmistetaan lapsivaikutusten arvioinnin laatu ja arvioinnin riittävät resurssit

- Lapsivaikutusten arviointi tehdään suhteessa lakihankkeen laajuuteen ja vaativuuteen. Suuret ja moniulotteiset säädöshankkeet vaativat laaja-alaisempaa arviointia.
- Ministeriöiden johto varmistaa, että arvioinneille on riittävästi aikaa ja riittävät henkilöstöresurssit.
- Arvioinnissa tarkastellaan, miten lakiesitys vaikuttaa konkreettisesti lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tärkeää on tässä

yhteydessä tarkastella sitä, miten esitys käytännössä vaikuttaa lasten ja nuorten arkeen ja hyvinvointiin sekä hyvinvointieroihin.

- Arvioinnissa huomioidaan lain toimeenpanon näkökulma. Arvioinnissa tarkastellaan yhteiskunnallisten muutosten eri välineitä ja niiden roolia ongelmien ratkaisemisessa ja lainsäädännön toimeenpanossa. Esimerkiksi missä laajuudessa asiassa tarvitaan uutta lainsäädäntöä, vai onko kysymys enemmän nykyisen lainsäädännön toimeenpanon ongelmista. Näitä ovat esimerkiksi riittämättömät resurssit, puutteellinen lainsäädännön tuntemus, johtamisen ongelmat, toimintakulttuuri, puutteellinen koulutus, epäselvä viestintä tai toimeenpanoa vaikeuttavat asenteet.
- Arvioinnissa tunnistetaan, että usein on myös ei-toivottuja ja ei-odotettuja vaikutuksia. Arvioinnissa on esitettävä, miten lapsiin ja nuoriin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia voidaan välttää tai ainakin lieventää.

Ehdotus 7: Ennakoarvioinnin lisäksi varmistetaan lainsäädännön toimeenpanon seuranta-arviointi

- Lainvalmistelussa ja sen vaikutusten arvioinnin laatimisen yhteydessä huomioidaan myös seuranta-arviointi. Hallituksen esitykseen kirjataan suunnitelma ja aikataulu seuranta-arvioinnille. Tarvittaessa toteutetaan myös prosessiarviointia, jonka merkitys korostuu erityisesti laajoissa lainsäädäntöhankkeissa.
- Seuranta-arvioinneissa arvioidaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset vastaavalla tavalla kuin lainvalmisteluvaiheessa. Ennako-, prosessi ja seuranta-arvioinnit täydentävät toisiaan ja niissä kertynyt tieto kumuloituu.

Lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa pähkinänkuoressa

- Lapsivaikutusten arvioinnissa on kysymys säädöksen (ja vaihtoehtoisten ratkaisujen) vaikutusten tarkastelusta lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen liittyen. Lapsivaikutusten arvioinnissa tarkastelussa ovat mukana myös vaikutukset lapsiperheisiin.
- Lapsivaikutusten arvioinnissa kootaan ja kerätään säädöksen valmistelun, säädöstä koskevan päätöksenteon ja toimeenpanon tueksi tietoa lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvista vaikutuksista.

- YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti lapsia koskeissa asioissa lasten edut on arvioitava ja otettava huomioon ensisijaisena harkintaperusteena päätöksenteossa. Velvoite koskee myös lainvalmistelua ja lainsäädäntöä koskevaa päätöksentekoa.
- Lapsivaikutusten arvioinnissa on tunnistettava erilaiset lapsi- ja nuorisoryhmät, esimerkiksi
 - eri-ikäiset lapset ja nuoret
 - erilaisessa elämäntilanteessa olevat ja erilaisista taustoista tulevat lapset ja nuoret.
- Erityistä huomiota arvioinnissa on kiinnitettävä vähemmistöryhmiin kuuluviin ja syrjinnälle alttiisiin lapsi- ja nuorisoryhmiin.
- Lapsivaikutusten arvioinnissa on tuotava esiin
 - myönteiset ja kielteiset sekä tarvittaessa neutraalit vaikutukset
 - välittömät ja välilliset vaikutukset
 - lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset.
- Lapset ja nuoret ovat tärkeitä tiedontuottajia ja heidän kuulemisensa on tärkeä osa lapsivaikutusten arviointia. Arvioinnissa on mahdollista hyödyntää myös aiemmin kerättyä ajankohtaista ja relevanttia lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa.
- Ennakoarvioinnin lisäksi huolehditaan lain toimeenpanon seuranta-arvioinnista.
- Lapsivaikutusten arvioinnissa tärkeää on yhteistyö ja mahdollisuus kollegoiden konsultaatioon. Tällä edistetään
 - tiedon ja osaamisen jakamista
 - olemassa olevan tiedon ja kokemusten laaja-alaista hyödyntämistä.

Liitteet

Liite 1 Lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelu -kysely

Taustakysymys

Kokemuksesi lainvalmistelusta prosessin eri vaiheissa (ml. esivalmistelu, muistiot ja työryhmät):

- 0–1 vuotta
- 2–4 vuotta
- 5–9 vuotta
- 10 vuotta tai enemmän

Kysymykset lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa

Lapsivaikutusten arviointia edistävät ja estävät tekijät

1. Mitkä tekijät edistävät lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointia lainvalmistelussa?
2. Mitkä tekijät estävät lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointia lainvalmistelussa?

Kokemukset omat hallinnonalan lainvalmistelusta

Miten lapsivaikutusten arviointi on ollut esillä oman hallinnonalan toiminnassa lainvalmistelussa? Vastaa alla oleviin kysymyksiin.

3. Kuinka laajasti lapsivaikutusten arviointeja mielestäsi tehdään ministeriössäsi niissä lainsäädäntöhankkeissa, joilla on välittömiä tai välillisiä vaikutuksia lapsiin tai nuoriin?
4. Miten lapsivaikutusten arviointi näkyy ministeriösi/osastosi/yksikkösi johtamisessa?
5. Oletko saanut tukea vaikutusten arviointiin lainvalmistelussa? Jos olet saanut tukea (esim. kollegat, koulutus, ohjeistus) niin mistä?
6. Oletko saanut tukea lapsivaikutusten arviointiin lainvalmistelussa? Jos olet saanut tukea (esim. kollegat, koulutus, ohjeistus), niin mistä?

7. Kun ministeriössäsi valmistellaan lainsäädäntöä, miten lapsiin ja nuoriin liittyvää tietoa kerätään valmistelua varten? Kerätäänkö tietoa lapsilta ja nuorilta itseltään?

Näkemyksiä hyvästä ja huonosta arviointiprosessista

8. Millainen olisi mielestäsi a) onnistunut lapsivaikutusten arviointiprosessi?
Entä b) epäonnistunut lapsivaikutusten arviointiprosessi?

Lopuksi

9. Mitä muuta haluat sanoa lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa? Terveisiä selvityksen laatijoille?

LÄHTEET

- Ervasti, Kaijus (2020) Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen huomioon ottaminen lainvalmistelussa. Lainsäädännön arviointineuvosto 15.5.2020. Muistio. <https://vnk.fi/-/muistio-lainsaadannon-arviointineuvostojen-lausuntojen-huomioon-ottamisesta-lainvalmistelussa>
- Ervasti, Kaijus (2019) Vaikutusten arviointi EU-lainsäädäntöhankkeissa valtioneuvoston U-kirjelmien valossa. Edilex-artikkeli 2019/32.
- Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki (1996) Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 1996. <https://researchportal.helsinki.fi/en/publications/lainvalmistelu-ja-vaikutusten-ennakointi>
- Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki – Castrén, Elina (2000) Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172. Helsinki 2000. <https://researchportal.helsinki.fi/en/publications/lainvalmistelun-laatu-ja-eduskunnan-valiokuntaty%C3%B6>
- Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä (2010). <https://rm.coe.int/16806a453d>
- European Network of Ombudspersons for Children Position Statement on “Child Rights Impact Assessment (CRIIA)” Adopted by the ENOC 24th General Assembly, 18th November 2020. <https://www.niccy.org/media/3766/fv-enoc-position-statement-on-cria.pdf>
- de Godzinsky, Virve (2015) Kohti lapsiystävällisempää oikeudenkäyttöä. Lakimies 6/2015, 856–878.
- de Godzinsky, Virve (2013) Lapsen etu ja osallisuus tahdonvastaisissa huostaanotoissa. Teoksessa Suvianna Hakalehto-Wainio ja Liisa Nieminen (toim.) Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus 2013 s. 155–182.
- Hakalehto, Suvianna (2018) Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent 2018.
- Hakalehto, Suvianna (2014) Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa Timo Koivurova ja Elina Pirjatanniemi (toim.) Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma 2014, s.133–164.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna (2011) Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis N:o 4/2011, 510–525.
- Hallituksen esitysten laatimisohteet (2019). <http://helo.finlex.fi/>
- Iivonen, Esa – Pollari, Kirsi (2020) Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:20. Sosiaali- ja terveysministeriö: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162242>
- Ilmastolain uudistus. Karoliina Anttonen, Ympäristöministeriö, esitys 21.10.2020. <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/Anttonen-201020%20IL%20uudistus.pdf>
- Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahasto Itla 2019. Selvitys lapsivaikutusten arvioinnista. <https://itla.fi/download/raportti-selvitys-lapsivaikutusten-arvioinnista/>
- Kansallinen lapsistrategia (2021) Komiteamietintö. Kansallisen lapsistrategian parlamentaarinen komitea. Valtioneuvoston julkaisu 2021:8. Valtioneuvosto: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162864>

- Kansallisen lapsistrategian pilotti osallistaa lapset ja nuoret lainvalmisteluun. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tiedote 7.4.2021. <https://stm.fi/-/kansallisen-lapsistrategian-pilotti-osallistaa-lapset-ja-nuoret-lainvalmisteluun>.
- Keinänen, Anssi – Halonen, Miia (2017) Mikä vaivaa vaikutusten arviointia? – Vaikutusten arvioinnin puutteet lainsäädännön arviointineuvoston havaitsemana ja lausuntojen huomioiminen hallituksen esityksissä. Edilex-artikkeli 2017/4.
- Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati (2017) Lainsäädännön ennakkollisen vaikutusten arvioinnin laatu ja jälkikäteen vaikutusten arvioinnin huomioiminen hallituksen esityksissä 2000-luvulla. Edilex -artikkeli 2017/32.
- Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura (2019) Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa? Edilex-artikkeli 15/2019.
- Keinänen, Anssi – Pajujoja, Jussi (2020) Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2020.pdf
- Keinänen, Anssi – Vuorela, Miika (2015) Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies 2/2015, 170–195.
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi (2015) Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä. Edilex-artikkeli 2015/26.
- Kielellisten vaikutusten arviointi. Oikeusministeriö. <https://oikeusministerio.fi/kielellisten-vaikutusten-arviointi>
- Kuullaan, mutta ei kuunnella. Lasten osallistumisoikeudet Suomessa. Arviointiraportti. (2020) Oikeusministeriön julkaisu 2020:10. Oikeusministeriö: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162085>
- Lainkirjoittajan opas - Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>
- Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2020:3. Valtioneuvoston kanslia: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162143>
- Lainvalmistelun prosessiopas <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>
- Lakien yhteisvaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua. Ympäristötiedon foorumin Puheenvuoroja 1/2021. [puheenvuoroja_03-2021_lakien_yhteisvaikutukset.pdf](https://www.ymparistotiedonfoorumi.fi/puheenvuoroja_03-2021_lakien_yhteisvaikutukset.pdf) ([ymparistotiedonfoorumi.fi](https://www.ymparistotiedonfoorumi.fi))
- Lapsivaikutusten arviointi evankelis-luterilaisessa kirkossa – Ohjeistus (2015) Suomen ev.-lut. kirkon julkaisu 21, Kirkko ja toiminta 2015. <https://evl.fi/documents/1327140/39461555/LAVA-ohjeistus/9308d811-9e19-0cbe-b82e-560082043d97>
- Larpa, Marjaana (2018) Lakien lapsivaikutusten arviointi lasten perus- ja ihmisoikeuksien edistäjänä Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Lastensuojelun Keskusliitto. Lapsivaikutusten arviointi. <https://www.lskl.fi/vaikuttamisty/lapsivaikutusten-arviointi/>
- LAVA: Lapsivaikutusten arviointi (2018) Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma. <https://www.julkari.fi/handle/10024/136377>
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto. Lapsivaikutusten arviointi. <https://www.mll.fi/kumppaneille/kuntayhteistyolapsivaikutusten-arviointi/>
- Oikeusministeriön hanke vahvistaa lasten ja nuorten osallistumista päätöksentekoon <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/oikeusministerion-hanke-vahvistaa-lasten-ja-nuorten-osallistumista-paatöksentekoon>
- Oppivelvollisuuden laajentaminen – avoin kysely peruskoulun ja toisen asteen opiskelijoille (2020) Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2020:21. Opetus- ja kulttuuriministeriö: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162267>

- Pakarinen, Auri (2011) Lakien vaikutusten arviointi diskurssina – Analyysi ministeriöiden säädöspoliittisista asiakirjoista. *Oikeus* 2011 (40); 1: 45–65.
- Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura (2010) Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Tiedonantoja 104/2010. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152510/Vaikutusten_arviointi.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa. Oikeusministeriön muistio 10.10.2020. <https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/5047355/Muistio-Perus-ja-ihmisoikeudet-lainvalmistelussa.pdf/71863628-e192-8027-1123-ee5fd4525611/Muistio-Perus-ja-ihmisoikeudet-lainvalmistelussa.pdf?t=1612337224437>
- Pollari, Kirsi – Toivonen, Virve (toim.) (2016) Vammaisen lapsen näkemysten selvittäminen. Opas sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille. Lastensuojelun Keskusliitto. <https://www.lskl.fi/verkkokauppa/vammaisen-lapsen-nakemysten-selvittaminen/>
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a/Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf>
- Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79665/J1114_P%C3%A4%C3%A4ministerin%20Stubbin%20hallitusohjelma_fi.pdf
- Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisu 2019:31. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161931>
- Päätösten vaikutusten ennakoarviointi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://thl.fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johdaminen/hyvinvointijohtaminen/paatosten-vaikutusten-ennakoarviointi>
- Rantala, Kati (2016) Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi. *Oikeus* 2016 (45); 2: 159–183.
- Rantala, Kati – Alasuutari, Noora – Järvikangas, Inka – Saarenpää, Karolina (2019) Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä. Luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Tutkimuksia 5/2019. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/300613>
- Slant, Outi – Rantala, Kati (2013) Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Tutkimustiedonantoja 122/2013. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152539/tta122_Slant_Rantala_2013.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Stenvall, Elina (2020) Osallisuutta ja osallistumista Osa 1: Osallisuuden lähtökohdat kansallisessa lapsistrategiassa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:27. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162410>
- Stenvall, Elina (2020) Lasten ja nuorten osallisuus kansallisessa lapsistrategiassa Osa 2: Osallisuuden toteutuminen lapsistrategian valmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:39. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162605>
- Sukupuolinäkökulma lainsäädännön valmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://stm.fi/tasa-arvo/lainsaadannossa>
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet (2007). Oikeusministeriö julkaisu 2007:6. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Tala, Jyrki (2001) Lakien vaikutukset – Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitoksen julkaisu 177. Helsinki.
- Toivonen, Virve-Maria (2017) Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Talentum: Helsinki.

- Suomen Unicef (2016). Ohjeita lapsivaikutusten ennakoarviointiin kunnan päätöksenteossa. <https://www.lapsiystavallinenenkunta.fi/materiaalipankki>
- Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta (2016) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2. Sosiaali- ja terveysministeriö: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75241>
- Säädösvalmistelun kuulemisopas – Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa. <http://kuulemisopas.finlex.fi/>
- Vaikuta varhaiskasvatukseen: Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia (2014) Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:13. Opetus- ja kulttuuriministeriö: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75257>
- Vaikutusten arviointi. Oikeusministeriö. <https://oikeusministerio.fi/vaikutusten-arviointi>
- Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen: Valmisteluryhmän ehdotukset (2019) Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17. Valtioneuvoston kanslia: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161671>
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019. Helsinki 2020. https://www.okv.fi/media/filer_public/a1/44/a14476e4-1d91-434e-b2fb-d38fdb340d4c/okv_kertomus_2019_fi_low.pdf
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto oikeusministeriölle hallituksen esitysten laatimisoheista 25.1.2019. https://www.okv.fi/media/filer_public/f2/d7/f2d737df-54a9-413a-b0f6-c4bf8f51b760/okv_91_20_2018.pdf
- Vammaisfoorumi ry:n kirjallinen asiantuntijalausunto 22.3.2021 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle säädösehdotusten vaikutusarvioinnista <https://vammaisfoorumi.fi/kirjallinen-asiantuntijalausunto-eduskunnan-tarkastusvaliokunta-saadosehdotusten-vaikutusarvioinnista/>
- Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje (2014) Sisäministeriön julkaisu 13/2014. Sisäministeriö: Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/78992>

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit:

- YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf/c53ac8fc-f618-3316-a6a9-7bd16424c304/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf?t=1465380544000
- YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf/9daac47a-f69f-3258-be52-0d0e34380e69/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf?t=1465380818000
- YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta). https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000
- YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 15 (2013) lapsen oikeudesta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta (24 artikla) https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_15_julkaisu.pdf/01715fc2-4f72-3445-8195-9afe34f19d5f/CRC_C_GC_15_julkaisu.pdf?t=1465381296000

Hallituksen esitykset

- Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisolaiksi (HE 111/2016 vp). https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_111+2016.pdf
- Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp) https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_173+2020.pdf

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 218/2020 vp). https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_218+2020.pdf

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 11/2015 vp – HE 70/2015 vp, perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_11+2015.aspx

PeVL 12/2015 vp – HE 80/2015 vp, perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_12+2015.aspx

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUUVOSTO
p. 0295 16001
info@vnk.fi
vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-383-370-8
ISSN PDF 2490-1164