

Esa Iivonen
Avoin hallinto ja lasten oikeudet
16.11.2015

Lapsivaikutusten arviointi päätöksenteossa



MANNERHEIMIN
LASTENSUOJELULIITTO



Vaikutusten ulottuvuuksia

Vaikutus = seuraus, tulos, aikaansaannos, jälki

(Suomen kielen perussanakirja)

• **Päätöksen vaikutukset voivat olla erityyppisiä**, vaikutuksia voidaan jaotella esimerkiksi seuraavasti:

- myönteiset – kielteiset vaikutukset
- välittömät – välilliset vaikutukset
- vaikutukset kohdealueella – muualla
- tarkoitetut – ei-tarkoitetut vaikutukset
- ennakoidut – ei-ennakoidut vaikutukset

Mitä vaikutuksia päätöksellä on?

- **Ihmisryhmien hyvinvointiin**
 - **Lapsivaikutusten arviointi:**
vaikutukset lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen
- **Ympäristöalueen tilaan**
- **Organisaation toimintaan ja henkilöstöön**
- **Organisaation talouteen**

Vaikutusten arviointi eri vaiheissa

- **Ennakkoarviointi:** Suunnitteilla olevan päätöksen tai toimenpiteen vaikutuksia arvioidaan ennen päätöksen tekemistä.
- **Prosessiarviointi:** Vaikutuksia ja toimeenpanoa analysoidaan päätöksen tai toimenpiteen toteutuksen yhteydessä.
- **Seuranta-arviointi:** Selvitetään, minkälaisia vaikutuksia päätöksellä tai toimenpiteellä on ollut.
- Eri vaiheissa tehdyt arvioinnit täydentävät toisiaan.

Vaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä

- **Lisää tietoa** valmistelun ja päätöksenteon taustaksi.
- Arvioinnin yhteydessä toteutettava kuuleminen tuo **lasten ja nuorten kokemusasiantuntijuuden** käyttöön.
- **Tuo näkyväksi erilaisessa tilanteessa olevien lasten ja nuorten tarpeet.** Lapset ja nuoret eivät ole yhtenäinen ryhmä.
- **Tuo esiin sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutukset.**
Vaikutuksia arvioimalla säästetään rahaa.
- Lisää päätöksenteon **läpinäkyvyyttä ja moniarvoisuutta.**
- **Selkeyttää ja jäsentää** valmistelua ja päätöksentekoa.

Lapsivaikutusten arviointi hallitusohjelmissa

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.”

Slant – Rantala (2013): **Vaikutusten arviointi** **vuoden 2012 hallituksen esityksissä** (1)

- **Lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin vuonna 2012 vain kolmessa prosentissa hallituksen esityksiä, mikä on sama määrä kuin vuonna 2009.**
- **Eniten tunnistettiin vaikutuksia julkiseen talouteen, viranomaisten toimintaan, yrityksiin ja kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa.**

Slant – Rantala (2013): **Vaikutusten arviointi vuoden 2012 hallituksen esityksissä** (2)

- Taloudellisia vaikutuksia arvioitiin lähes jokaisessa esityksessä.
- Arvioinneissa **painottuvat ensisijaiset vaikutukset ja valtionhallinnon näkökulma.**
- **Esitysten välilliset vaikutukset jäävät pitkälti arvioimatta.**

Lapsen edun ensisijaisuus lapsia koskevissa toimissa

- YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kappale:
Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.
- Lapsen edun tulee olla **ensisijaisena harkintaperusteena** lapsia koskevassa päätöksenteossa. *“...the best interests of the child shall be a primary consideration.”*
- **Lapsen edulla on korkeampi prioriteetti** kuin muilla asiassa huomioitavilla seikoilla.

Lapsen edun tarkoitus

- **Lapsen edun käsitteellä** on tarkoitus varmistaa **lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nauttiminen sekä lapsen kokonaisvaltainen kehitys.**

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa ensisijaisesti huomioon otetuksi

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit:

<http://lapsiasia.fi/lapsen-oikeudet/komitean-yleiskommentit/>

Lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen aktiivinen soveltaminen

- Lapsen edun ensisijaisuuden periaate **edellyttää aktiivisia toimenpiteitä** kaikilla julkisen hallinnon tasoilla.
- Jokaisen lainsäädäntö- , hallinto- ja oikeuselimen tulee **soveltaa lapsen edun periaatetta järjestelmällisesti** harkitessaan, kuinka niiden päätökset ja toimet vaikuttavat tai tulevat vaikuttamaan lasten oikeuksiin.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 lapsen oikeuksien sopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimista

Lapsen oikeuksien sopimus lapsivaikutusten arvioinnin lähtökohtana

- Lapsivaikutusten arvioinnissa tarkastellaan lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen vaikuttavia tekijöitä kokonaisuutena.
- Lapsen oikeuksien sopimus on lähtökohtana lapsivaikutusten arvioinnille.
- Lapsivaikutusten arviointi on tärkeä osa lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa.

Lapsivaikutusten arviointi on työväline lapsen edun selvittämiseen

- Lapsivaikutusten arvioinnilla selvitetään, miten päätös voidaan toteuttaa lapsen edun kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.
- Miten ratkaisun eri vaihtoehdot vaikuttavat lapsen oikeuksien sopimuksessa määriteltyjen oikeuksien toteutumiseen?
- Erityisesti tulee varmistaa, että arvioinnoissa huomioidaan lapsen oikeuksien sopimuksen **yleisperiaatteet**.

Miten päätös vaikuttaa esimerkiksi lapsen oikeuteen?

- kehitykseen
- syrjimättömyyteen
- esittää näkemyksensä ja saada näkemyksensä huomioon otetuksi
- terveyteen ja terveystalvaeluihin
- koulutukseen
- riittävään elintasoon
- vapaa-aikaan, leikkiin ja harrastustoimintaan
- turvalliseen kasvuympäristöön ja suojeluun
- saada etunsa ensisijaisesti huomioon otetuksi ratkaisussa

Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet vaikutusten arvioinnissa

- **Syrjimättömyys:** Miten ratkaisu vaikuttaa erilaisiin lapsiin? Esimerkiksi tyttöihin/poikiin, kielellisiin tai etnisiin vähemmistöihin kuuluviin lapsiin, vammaisiin lapsiin, pakolaislapsiin
- **Lapsen oikeus kehitykseen:** Miten ratkaisu vaikuttaa lasten kasvuun ja kehitykseen?
- **Lapsen näkemysten kunnioittaminen:** Onko lapsia kuultu ratkaisun valmistelussa ja kuullaanko heitä toteutuksessa ja seurannassa?
- **Lapsen edun ensisijaisuus:** Miten ratkaisu huomioi lapsen oikeudet ja lasten kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin?

Tapauskohtainen arviointi

- **Lapsen etu tulee määrittää tapauskohtaisesti kyseessä olevien lasten tilanteen mukaisesti.**
- **Kyseessä olevien lasten tilanne, olosuhteet ja tarpeet otetaan huomioon arvioinnissa.**

Vaikutukset lapsiin yleisesti ja erilaisiin lapsiryhmiin

- Miten valmistettava säädös tai päätös **vaikuttaa yleisesti lapsiin?**
- Miten säädös/päätös **vaikuttaa erilaisiin lapsiryhmiin?**
 - Esimerkiksi eri-ikäisiin lapsiin, tyttöihin/poikiin, eri kieli- tai kulttuuritaustaisiin lapsiin, erilaisessa sosioekonomisessa asemassa oleviin lapsiin, eri alueilla asuviin lapsiin, vammaisiin lapsiin
- Onko valmistettavalla säädöksellä/päätöksellä **merkittäviä vaikutuksia** lapsiin yleisesti tai tiettyyn lapsiryhmään?

Lapsen etu ja lapsen näkemysten huomioon ottaminen

- **Lasten näkemysten kuuleminen** on tärkeä osa lapsivaikutusten arviointia.
- **Lapsen etu ja lapsen oikeus tulla kuulluksi täydentävät toisiaan.**
- Lapsen näkemykset tulee kuulla ja ottaa huomioon kaikissa heitä koskevissa asioissa, myös lapsen edun arvioinnissa.

Lasten kuulemisen perusedellytykset (1)

Lapsen oikeuksien komitea korostaa lapsen kuulemista koskevassa yleiskommentissaan (nro 12), että **menettelyjen, joissa kuullaan lasta tai lapsia tulee olla:**

- **Avoimia ja informatiivisia**
- **Vapaaehtoisia**
- **Lapsia ja lasten näkemyksiä kunnioittavia**
- **Merkityksellisiä**

Lasten kuulemisen perusedellytykset (2)

- **Lapsille sopivia**, lapsiystävälliset ympäristöt ja työskentelytavat
- **Kaikille lapsille avoimia (syrjimättömyys)**
- **Koulutukseen perustuvia**, aikuisia valmennettava lasten kuulemiseen
- **Turvallisia**
- **Vastuullisia**, seurantaan ja arviointiin sitoutuminen

Lasten ja nuorten osallisuus arvioinnissa

- **Lapsiystävällinen kuuleminen ja osallistuminen**
- **Lapsiystävälliset menetelmät**, esim. lasten haastattelut, kyselyt, sadutus, piirtäminen, kirjoittaminen, valokuvaaminen
- **Kuuleminen ja osallisuus arjen kasvuympäristöissä:**
päiväkodit, koulut, vapaa-ajantoiminnot
- **Oppilaskunnat ja nuorisovaltuusto**
- **Yhteistyö järjestöjen kanssa**, esim. perhekahvilat, tukioppilaat

Vaikutusten merkittävyyden harkinta (1)

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa,
opasluonnos 26.8.2015

- Millainen on säädöksen vaikutuksen kohteena oleva lasten määrä?
- Miten säädös vaikuttaa eri lapsiryhmiin ja erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin? (esim. vammaiset lapset, sijoitetut lapset, pakolaislapset)
- Mikä on vaikutusten kesto, mitkä vaikutukset ovat lyhytaikaisia ja mitkä pitkäaikaisia?
- Kuinka todennäköisesti vaikutus toteutuu?
- Mitkä säädöksen vaikutusten kohteena olevien lasten ja heidän vanhempiansa käsitykset asiasta?

Vaikutusten merkittävyyden harkinta (2)

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa,
opasluonnos 26.8.2015

- Mikä on vaikutuksen vakavuus, peruuttamattomuus ja mitkä ovat vaikutuksen lieventämismahdollisuudet?
- Onko vaikutus osa laajempaa vaikutusketjua/-verkkoa ja siksi tärkeä?
- Onko säädöksellä yhteisvaikutuksia tai kumuloituvia vaikutuksia?
- Liittyykö vaikutuksiin ristiriitoja?
- Onko säädös osa laajempaa muutosta, jossa yksittäinen säädös ei yksinään aiheuta merkittävää vaikutusta, mutta muutos kokonaisuudessaan on merkittävä?

Lapsivaikutusten arviointi osaksi päätöksentekoprosessia

- Lapsivaikutusten arviointi tulee sisällyttää säännönmukaiseksi osaksi päätöksentekoprosessia.
- Vaikutusten arviointia on hyödynnettävä **mahdollisimman varhaisessa vaiheessa**.
- Vaikutusten arvioinnin toteuttamiseen **voidaan kehittää ja käyttää erilaisia menettelytapoja ja –käytäntöjä**.

Lapsivaikutusten arvioinnin vaiheet (1)

- **Tunnistetaan tarve vaikutusten arvioinnille.** Jos valmisteltavalla asialla todetaan olevan vaikutuksia lapseen, aloitetaan tarkempi vaikutusten arviointi. Arvioinnin laajuus ja menetelmät riippuvat päätettävän asian luonteesta.
- **Tiedon kerääminen, johon sisältyy tarvittaessa myös tietojen kerääminen lapsilta ja nuorilta**
- **Kerätyn tiedon pohjalta vaikutusten tunnistaminen ja analysointi hyödyntäen lapsen oikeuksien sopimusta.**

Lapsivaikutusten arvioinnin vaiheet (2)

- **Vaihtoehtojen vertailu.**
- Analyysin tuloksena esitetään päätöksentekoa varten **suositukset muutosehdotuksista, vaihtoehtoista ja parannuksista.**
- **Raportointi ja arvioinnin tulosten julkistaminen**
- **Päätös ja päätöksestä tiedottaminen, myös lapsille ja nuorille**
- **Päätöksen seuranta ja toteutuneiden vaikutusten arviointi**

Esimerkki: Lapsivaikutusten arviointi koulua koskevassa päätöksenteossa (1)

- Lapsivaikutusten arvioinnilla haetaan tilanteessa **lapsen etua parhaiten toteuttavaa ratkaisuvaihtoehtoa**. *Lapsen edun ensisijaisuus, LOS 3 art.*
- **Miten lapsia kuullaan arvioinnissa ja miten lapset voivat vaikuttaa päätökseen?** *Lapsen näkemysten kunnioittaminen, LOS 12 art.*
- **Mitä vaikutuksia päätöksellä on erilaisissa tilanteissa olevien lasten ja erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten koulunkäyntiin ja hyvinvointiin?** *Syrjimättömyys, LOS 2 art.*

Esimerkki: Lapsivaikutusten arviointi koulua koskevassa päätöksenteossa (2)

- **Miten päätöksessä voidaan toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla lasten oikeutta kokonaisvaltaiseen kehitykseen?** *Lapsen oikeus kehitykseen, LOS 6 art.*
- **Miten eri ratkaisuvaihtoehdot tukevat lapsen oppimista ja koulunkäyntiä?** *Lapsen oikeus saada opetusta LOS 28 art.*
- **Miten tuetaan lapsen persoonallisuuden, lahjojen sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täyttä kehittymistä?** *Lapsen koulutuksen päämäärät LOS 29 art. a-kohta*

Esimerkki: Lapsivaikutusten arviointi koulua koskevassa päätöksenteossa (3)

- **Miten eri vaihtoehdoissa toteutuu lapsen oikeuteen terveyteen ja terveysterveisiin?** *LOS 24 art.*
- **Miten eri vaihtoehdot vaikuttavat vammaisten lasten tai vähemmistöihin kuuluvien lasten koulunkäyntiin?** *LOS 23 art. ja LOS 30 art.*
- **Miten eri vaihtoehdot toteuttavat lapsen oikeutta vapaa-aikaan, harrastuksiin, leikkiin ja kulttuuriin?** *LOS 31 art.*
- **Muut lapsen oikeudet**, joiden päätös voi vaikuttaa

Terveys- ja hyvinvointivaikutusten huomioon ottaminen kunnassa (terveydenhuoltolaki 11 §)

”Kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon tehtävien **päätösten** ja ratkaisujen **vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.**”

Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen kunnassa (terveydenhuoltolaki 12 §)

”Kunnan on seurattava asukkaittensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin...”

”Kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava valtuustolle...”

”Kunnan... asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet ja käytettävä näiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveysosoittimia.”

Kuntaliiton suositus vaikutusten ennakkoarvioinnista (2011)

- Päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnissa päättäjien tulee **tarkastella useita erilaisia vaikutuksia samanaikaisesti ja kokonaisvaltaisesti.**
- Päätösesitysten vaikutusta tulee arvioida **sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä.**
- Päätösesityksiä ja tavoitteita asetettaessa **esitetään vaihtoehtoja** ja valmistelijan esityksen rinnalle nostetaan **ainakin nollavaihtoehto.**
- Kunta tekee **linjauksen ennakkoarviointia vaativista päätöksistä.**

Lapsivaikutusten arvioinnin tilanne kunnissa

Lähde: Tapani Kauppinen, THL

- Lapsivaikutusten arviointi on vielä vähäistä kunnissa.
- Vaikutusten arviointi ei ole teknisesti vaikeaa, kysymys on lähinnä toimintakulttuurista ja muutosvastarinnasta.
- Arviointia perustellaan lähinnä hyvällä hallinnolla, lainsäädännön velvoitteilla ja kustannussäästöillä.
- Arvioinneissa tietoperustana on yleensä aikuisten tieto lapsista, vähemmän käytetään lapsilta kerättyä tietoa.
- Arvioinnista saatavien hyötyjen osoittaminen motivoi arviointiin.

Lisätietoa vaikutusten arvioinnista (1)

Liisa Heinämäki – Tapani Kauppinen: Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä
(THL, 2010) <https://www.julkari.fi/handle/10024/80048>

Ohjeita ja näkökulmia lapsivaikutusten ennakoarviointiin kunnan päätöksenteossa (Suomen Unicef, 2015)

www.unicef.fi/unicef/tyomme-suomessa/lapsiystavallinen-kunta/lapsiystavallinen-materiaalipankki

Sirpa Taskinen: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen (Stakes, 2006)
<http://www.julkari.fi/handle/10024/75271>

Kirsi Alila: Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia
(Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:7)
http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/lapsivaikutusten_arviointi.pdf

Lisätietoa vaikutusten arvioinnista (2)

Salme Sundquist & Leena Oulasvirta (toim.): Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa (Kuntaliitto, 2011)

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/arviointi-laatu/ennarv/Sivut/default.aspx>

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi - Ohjeet. (OM:n julkaisuja 2007:6)

<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaiikutustenarviointi.ohjeet.html>

Outi Slant & Kati Rantala: Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä (OPTL:n tutkimustiedonantoja 122, 2013)

<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152539>

Lisätietoa vaikutusten arvioinnista (3)

Tapani Kauppinen: Kuntien tulevaisuus haltuun – Ennakkoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä (THL, 2011)

<https://www.julkari.fi/handle/10024/80038>

Lapsivaikutusten arviointi Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa – Ohjeistus
(Suomen ev.-lut. kirkko, 2015)

[http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/0/89A630F75C56617FC2257C5A00489E6D/\\$FILE/LAVA_ohjeistus_2015_www.pdf](http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/0/89A630F75C56617FC2257C5A00489E6D/$FILE/LAVA_ohjeistus_2015_www.pdf)

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa –ohjeistus
(valmisteilla)